

FORBEREDENDE VOKSENOPLÆRING

EVALUERING AV FØRSTE FORSØKSÅR

**Malin Dahle, Hilde Lerfaldet,
Marte Monsen, Astrid Oline Ervik,
Jostein Ryssevik**



Ideas2evidence rapport 6/2018

Malin Dahle, Hilde Lerfaldet,
Marte Monsen, Astrid Oline Ervik,
Jostein Ryssevik

FORBEREDENDE VOKSENOPLÆRING

EVALUERING AV FØRSTE FORSØKSÅR

Ideas2evidence rapport 6/2018

© ideas2evidence 2018

ideas2evidence

Villaveien 5

5007 Bergen

Telefon: 91817197

post@ideas2evidence.com

Bergen, oktober 2018

ISBN 978-82-93181-66-8

Forord

Dette er første rapport i en pågående evaluering av forsøk med modulstrukturert voksenopplæring. Oppdraget gjennomføres av ideas2evidence i samarbeid med Samfunns- og næringslivsforskning (SNF) og Høgskolen i Innlandet (INN), på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet.

Det gjennomføres forsøk med forberedende voksenopplæring og modulstrukturert fag- og yrkesopplæring i flere fylker og kommuner i Norge i perioden 2018-2020. Forsøkene er et svar på behovet for en voksenopplæring mer rettet inn mot voksnes behov. Det overordnede målet med forsøkene er at flere får en kompetanse som gir grunnlag for en mer varig tilknytning til arbeidslivet.

Evalueringsoppdraget gjennomføres som en kombinasjon av en følgeevaluering og en resultat- og effektstudie. Evalueringen skal samlet sett gi svar på om forsøkene gir bedre resultater enn ordinær grunnopplæring for voksne samt forklare på hvilken måte tilbudet eventuelt skaper bedre resultater. Dette skal igjen danne grunnlag for en vurdering av om modulopplæring kan egne seg som varig ordning.

Denne rapporten handler om forsøket med forberedende voksenopplæring, og tar hovedsakelig for seg hvordan sentrale virkemidler i forsøket er utformet og implementert - ett år inn i forsøksperioden. Rapporten omhandler ikke forsøk med modulstrukturert fag- og yrkesopplæring. Det skyldes at sistnevnte forsøk er forsinket, og dermed er datainnsamlingen utsatt. Dette forsøket blir derfor tatt for seg grundigere i senere rapporter. De neste evalueringsrapportene innenfor følgeevalueringen vil foreligge i hhv. 2019 og 2020. De endelige resultatene fra effektstudien vil foreligge i 2022.

Ideas2evidence har hovedansvar for følgeevalueringen og arbeidet med denne rapporten. Marte Monsen ved INN har gjennomført læreplananalysene og er forfatter av kapittel 5 i denne rapporten. Astrid Ervik ved SNF har bidratt til analysene i kapittel 3 og 4.

Vi vil takke alle som har bidratt med tid og kunnskap til datainnsamlingen gjennom intervjuer og spørreundersøkelse. En særlig takk går til lærestedene som deltok i casestudien og til alle rapportørene på lærestedene som har lagt ned mye arbeid i å rapportere deltakerdata. Takk også til Kompetanse Norge og Kunnskapsdepartementet for samarbeidet så langt.

Bergen,

Oktober, 2018

Innhold

Forord.....	3
Kapittel 1: Bakgrunn, metode, hovedfunn.....	7
Bakgrunn for forsøket - behov for å styrke voksnes kompetanse	7
Modulstrukturert voksenopplæring.....	8
Beskrivelse av evalueringsoppdraget.....	8
Avgrensninger	9
Metodisk design og datakilder	10
Rapportens oppbygning.....	14
Hovedfunn.....	14
Kapittel 2: Rammer for implementeringen av forsøket	19
Grunnskoleopplæring for voksne	19
Forberedende voksenopplæring	22
Kompetanse Norges rolle som koordinator og utvikler	25
Stegvis implementering av forsøket lokalt.....	26
Kvalitets- og skoleutvikling.....	27
Oppsummering.....	30
Kapittel 3: Målgrupper og deltakere	31
Antall deltakere	31
Målgrupper og rekruttering	31
Hva kjennetegner deltakerne?	32
Hvordan håndteres deltakergruppen som omfattes av introduksjonsloven?	36
Utfordringer med å gi et godt tilbud til alle deltakergrupper	37
Oppsummering.....	38
Kapittel 4: Deltakernes opplæringsløp.....	39
Planlagte opplæringsløp.....	39
Påbegynte og fullførte moduler	42
Bruk av læringsarenaer	45
Deltakelse og fravær	45
Oppsummering.....	46
Kapittel 5: Analyse av forsøkslæreplanene	49
Bakgrunn og innretning.....	49
Forskningsspørsmål.....	50
Begrensninger i analysen	50
Læreplanene som helhet: Er læreplanenes innhold samlet sett relevant og i tråd med målgruppens og samfunnets behov?.....	51

Enkeltfag i læreplanene: omfang, fordypning, relevans og språklæring	58
Oppsummering.....	66
Kapittel 6: Kartlegging og Innplassering	68
Høy bevissthet om kartlegging og innplassering.....	68
Hvordan fungerer kartleggingsprosessen?	69
Hvilke faktorer vektlegges ved innplassering?.....	73
Overgang mellom moduler	77
Modulinnplassering påvirkes av organisatoriske forhold	79
Deltakernes medvirkning og opplevelser	79
Oppsummering.....	82
Kapittel 7: Fleksibilitet i opplæringen.....	84
Tilpasning til deltakernes faglige behov	84
Tilpasning til deltakernes livssituasjon	94
Oppsummering.....	97
Kapittel 8: Samordning og samarbeid	100
Rammene for samarbeidet på statlig nivå	100
Samordning og samarbeid på lokalt nivå	103
Oppsummering.....	111
Kapittel 9: Oppsummering og diskusjon	112
Litteraturliste.....	118
Vedlegg 1: Deltakerdata – metode og utfordringer	122
Beskrivelse av rapporteringsløsningen	122
Utfordringer under datainnsamlingen	123
Datamaterialet som benyttes i analysene.....	123
Vedlegg 2: Oversikt over fylker og kommuner som deltar i forsøket	126

Kapittel 1: Bakgrunn, metode, hovedfunn

Denne rapporten er den første av tre rapporter som vil bli utarbeidet som en del av følgeevalueringen av forsøk med modulstrukturert opplæring. Rapporten presenterer funn fra forsøkets første år, og omhandler forsøk med Forberedende voksenopplæring (FVO).

I dette kapitlet gir vi en kort beskrivelse av forsøk med modulstrukturert voksenopplæring og bakgrunnen for at det ble satt i gang. Videre beskriver vi selve evalueringsoppdraget og de mest sentrale problemstillingene, samt hovedtrekkene i evalueringsdesignet vårt, med de metodene og datakildene vi har benyttet. Kapitlet inneholder til sist en punktvis oppsummering av hovedfunnene som er blitt gjort i denne første fasen av evalueringen og som presenteres i større detalj i kapittel 2-8.

Bakgrunn for forsøket - behov for å styrke voksnes kompetanse

Forsøkene med modulstrukturert voksenopplæring ble initiert i en periode hvor deler av samfunnsdebatten har dreid seg om de utfordringer det norske samfunnet står overfor på grunn av økte krav til kompetanse og omstilling i arbeidslivet. Samfunnsutviklingen preges også av en økende andel eldre i forhold til andelen i arbeidsfør alder, og det hevdes at fortsatt høy sysselsetting er en forutsetning for å opprettholde nivået på velferdstilbudet i Norge.¹

I en melding til Stortinget om voksnes læring kom det frem at en betydelig andel av den voksne norske befolkningen hadde mangelfull kompetanse sett opp mot arbeidsmarkedets behov. Det ble vist til at omtrent 560 000 personer i aldersgruppen 25-66 år har grunnskole som høyeste fullførte utdanning² samtidig som etterspørselen etter arbeidstakere med grunnskole som høyeste fullførte utdanning synker³. Det er også slik at noen grupper har større risiko for å havne utenfor arbeidslivet. Innvandrere ser for eksempel ut til å være overrepresentert blant personer med lav utdanning⁴. I følge Statistisk Sentralbyrå (SSB) har ca. 11 000 personer i aldersgruppen 16-66 år i 2017 ingen fullført utdanning, og 91 prosent av disse klassifiseres som innvandrere.⁵

Flere utvalg har dessuten pekt på behovet for en reformering av voksenopplæringen, og at man må samordne opplæringen mest mulig med kvalifiseringsordninger.⁶ Mangelfulle muligheter for støtte til livsopphold under grunnskole og videregående opplæring, er pekt på som en stor barriere for deltakelse.⁷ Det er også slik at de som trenger opplæring mest, er de som i minst grad deltar.⁸ Det er dessuten påpekt at det er behov for mer kunnskap om hvordan voksnes læring henger sammen med deltakelse i arbeidslivet, og om sammenhengen mellom ulike modeller for grunnopplæring og voksnes læring.⁹

Forsøkene med modulstrukturert voksenopplæring er ett av flere initiativer fra regjeringen som skal bedre voksnes muligheter til å skaffe seg kompetanse som etterspørres av arbeidslivet, som igjen skal bidra til å opprettholde høy sysselsetting i landet.

¹ Meld. St. 29 (2016-2017)

² Meld. St. 16 (2015-2016)

³ Gjefsen m.fl. (2014)

⁴ <http://ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/attachment/221318?ts=14c123524d8>, lastet ned 4.oktober 2018

⁵ <https://www.ssb.no/statbank/table/09599/tableViewLayout1/>, lastet ned 4.oktober 2018

⁶ NOU 2011: 14 og NOU 2010: 7

⁷ NOU 2008: 18, NOU 2010: 7 og NOU 2009:10

⁸ Meld. St. 16 (2015-2016)

⁹ Aspøy og Tønder (2012)

Modulstrukturert voksenopplæring

Forsøkene med modulstrukturert voksenopplæring skal være et svar på behovet for en voksenopplæring mer rettet inn mot voksnes behov. Det overordnede målet med forsøkene er at flere får en kompetanse som gir grunnlag for en mer varig tilknytning til arbeidslivet. Regjeringen har som ambisjon å øke deltakelsen i grunnskolen og videregående opplæring for voksne. For å oppnå dette skal opplæringen bli mer fleksibel og kunne tilpasses ulike livssituasjoner, for eksempel at voksne ofte har omsorgsansvar for barn. Det skal også bli lettere for den enkelte å arbeide og delta i opplæring parallelt, og det skal være mulig å gjenoppta opplæring ved avbrudd. Videre skal innholdet gjøres mer relevant for voksne, og være mer rettet mot den enkeltes arbeidsmuligheter enn i dag. Samlet sett skal dette gi en mer effektiv opplæring.

Forsøkene innebærer at man prøver ut en ny struktur i opplæringen: mindre opplæringsenheter og nye måter å sette disse sammen på. Over tre år skal det gjennomføres to forsøk på ulike nivåer, hhv. forberedende voksenopplæring og innen utvalgte lærefag i videregående opplæring. Lærestedene har mottatt tilskudd for å delta, og det er innvilget unntak fra aktuelt lovverk. Det er for begge forsøkene initiert læreplanarbeid. Det er et sentralt prinsipp at hver fullført modul skal resultere i en vurdering og dokumentasjon. Deltakere skal kunne ta enkeltmoduler eller et fullt opplæringsløp, og de skal kunne ta de modulene som er relevant for å kunne skaffe seg jobb. I tillegg skal man kunne gjennomføre opplæring på ulike arenaer. Meldingen om voksnes læring peker også på at den enkelte har behov som ofte går på tvers av sektorgrenser, og at det må være bedre muligheter for å kombinere ulike tilbud enn i dag. Det legges derfor opp til at opplæringen i forsøkene skal kunne kombineres med ordningene i introduksjonsloven og arbeidsmarkedstilbud i NAV. Slik samordning skal samlet sett gi raskere opplæringsløp.

Forsøket med forberedende voksenopplæring gjelder nivået under videregående opplæring, og ble startet opp høsten 2017. Kompetanse Norge koordinerer forsøket, som prøves ut i 26 kommuner i Norge. I neste kapittelet skisseres hovedtrekkene ved forberedende voksenopplæring i mer detalj.

Beskrivelse av evalueringsoppdraget

I følge meldingen om voksnes læring skal erfaringene fra forsøkene danne grunnlag for en vurdering av om modulopplæring kan egne seg som varig ordning. Kunnskapsdepartementet har derfor initiert en evaluering av forsøkene, som Ideas2evidence gjennomfører i samarbeid med Samfunns- og næringslivsforskning og Høgskolen i Innlandet. Evalueringen tar form av en følgeevaluering som skal pågå gjennom hele forsøksperioden frem til høsten 2020, og en resultat- og effektstudie som skal gjennomføres i etterkant.

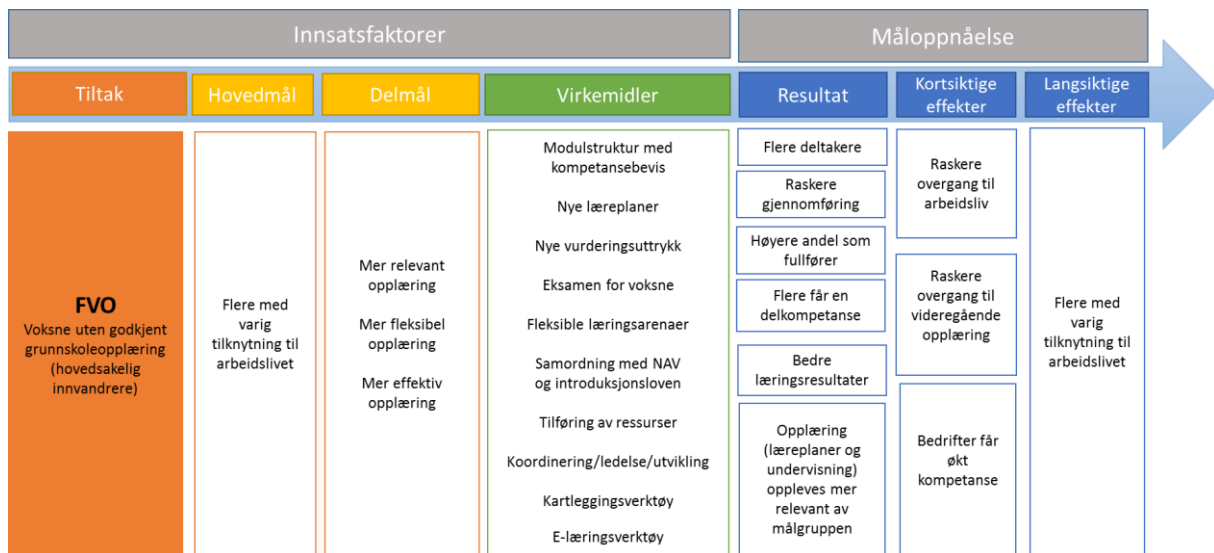
Evalueringsoppdraget omfatter følgende hovedtemaer og problemstillinger:

1. *Forsøkernes utforming.* Evalueringen skal se nærmere på forsøkets utforming, og hvordan det bidrar til en mer relevant og fleksibel opplæring for målgruppen. Dette innebærer å vurdere hvordan de ulike virkemidlene i forsøket fungerer, og i hvilken grad de bidrar til å nå forsøkets mål om en mer fleksibel, relevant og effektiv opplæring. De mest sentrale virkemidlene i FVO er:
 - a. Modulstruktur, herunder omfang og sammensetning av moduler
 - b. Nye læreplaner
 - c. Nye vurderingsformer
 - d. Dokumentasjonsordninger (kompetansebevis)
 - e. Ny eksamen for voksne
 - f. Fleksible læringsarenaer

- g. Samordning med integrerings- og arbeidsmarkedssektoren og samarbeid med arbeidslivet
2. *Forsøkernes implementering.* Evalueringen skal også se nærmere på hvordan forsøket blir implementert. Et sentralt spørsmål i denne sammenheng er i hvilken grad føringene som er lagt for forsøket, følges opp i praksis lokalt. Hvilke utfordringer oppstår i gjennomføringen av forsøket? I hvilken grad utnytter f.eks. lærestedene fleksibiliteten i forsøket, og hva er det eventuelt som hindrer full utnyttelse av fleksibiliteten? Og hvordan fungerer samordningen mellom opplærings-, integrerings-, og arbeidsmarkedssektoren?
 3. *Resultater og effekter av forsøkene.* Formålet med denne delen av evalueringen er for det første å vurdere hvorvidt modulstrukturert opplæring gir bedre resultater enn ordinær voksenopplæring på kort sikt, i form av høyere deltakelse, bedre gjennomføring og bedre læringsresultater. For det andre skal vi vurdere hvorvidt denne opplæringen gir bedre effekt enn ordinær voksenopplæring på lengre sikt, i form av høyere overgang til videre utdanning og/eller arbeid. I tillegg ser vi nærmere på hvordan variasjoner i lokal implementering påvirker resultatoppnåelsen, for å identifisere faktorer som *fremmer* og *hemmer* gode resultater. Vi ser også nærmere på forsøkets treffsikkerhet: I hvilken grad når forsøket den definerte målgruppen, og tilhørende undergrupper?

Figuren under viser en resultatkjede vi har utarbeidet på basis av den samlede kunnskapen om FVO, og er basert på en modell for måling av bruker- og samfunnseffekter fra Direktoratet for økonomistyring. Modellen illustrerer forholdet mellom forsøkets intensjoner (hovedmål og delmål), utforming (virkemidler) og forventet måloppnåelse i form av resultater og kort- og langsiktige effekter.

Figur 1.1: Resultatkjedemodell for FVO



Avgrensninger

Denne rapporten omhandler forsøk med FVO, og ikke forsøk med modulstrukturert fag- og yrkesopplæring. Det skyldes at sistnevnte forsøk er forsinket og først startet opp for fullt høsten 2018. Dette forsøket vil derfor ikke behandles i denne rapporten, men blir tatt for seg grundigere i senere rapporter.

Denne rapporten tar hovedsakelig for seg de to første temaene beskrevet over: utforming og implementering. Vi ser nærmere på de virkemidlene i forsøket som har hatt lengst virketid, og som det på

dette tidspunktet er grunnlag for å gi en kvalifisert vurdering av: kartlegging og innplassering, fleksibel modulstruktur, fleksible læringsarenaer, samordning mellom sektorer og nye læreplaner. Hvordan er disse virkemidlene så langt tatt i bruk i forsøket, og hvordan fungerer de? Et viktig perspektiv i dette henseendet er å se nærmere på hvordan lærestedene arbeider for å nå målet om økt fleksibilitet i forsøket, og hvordan dette blant annet henger sammen med lærestedenes arbeid med å kartlegge og plassere deltakerne på riktig nivå. Vi gjør også en uavhengig analyse av de nye læreplanene for voksne.

Videre ser vi nærmere på hvilke utfordringer eller barrierer som kan være til hinder for en mer fleksibel og samordnet opplæring. Siden grunnskolen for voksne danner grunnmuren for forsøket, kan det imidlertid være vanskelig å skille mellom utfordringer og barrierer som er spesifikke for forsøket, og utfordringer som gjelder grunnskolen for voksne mer generelt. Vi ser også nærmere på deltakerne i forsøket, for å si noe om hvordan forsøket så langt treffer målgruppen for forsøket.

Virkemidler som kompetansebevis, nye vurderingsformer og ny eksamen for voksne vil bli behandlet i senere rapporter, ettersom disse virkemidlene i liten grad er prøvd ut så langt. Også funn fra resultat- og effektstudien av forsøkene vil bli behandlet i senere rapporter.

Metodisk design og datakilder

Vi har i oppdraget lagt opp til et forskningsdesign som kombinerer en følgeevaluering basert på bredde- og dybdedata med en resultat- og effektstudie basert på et kontrollgruppedesign med bruk av registerdata. De to delene kan delvis sees som to uavhengige evalueringer, men vil også måtte sees i sammenheng. I det følgende beskrives designet for følgeevalueringen med tilhørende datakilder nærmere. Designet av effektstudien vil beskrives nærmere i avsluttende rapport for forsøket, og redegjøres ikke nærmere for her.

Følgeevalueringen er designet med det formål å undersøke hvordan implementeringen av forsøkene utvikler seg *over tid*, samtidig som den fanger opp lokale variasjoner og undersøker hvordan forsøkene gjennomføres innenfor ulike kontekster. Følgeevalueringen har derfor en faseinndelt design med delvis gjentakende datainnsamlingsaktiviteter.

Dette første året har vi gjennomført full datainnsamling innenfor forsøk med FVO, mens store deler av datainnsamlingen i forsøk med modulstrukturert fag- og yrkesopplæring er utsatt til 2019 grunnet forsøkets forsinkede oppstart.

Intervjuer med nøkkelinformanter

Vi har gjennomført intervjuer med følgende aktører på departements- og direktoratsnivå: Kunnskapsdepartementet (KD) (gruppeintervju), Justis- og beredskapsdepartementet, Kompetanse Norge, Utdanningsdirektoratet (Udir) (gruppeintervju), Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir) og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) (gruppeintervju). Vi hadde opprinnelig lagt opp til intervjuer med alle tre sektordepartementene, men Arbeids- og sosialdepartementet henviste oss videre til AVdir for intervju. I tillegg har vi intervjuet to representanter fra Samarbeidsrådet for yrkesopplæring (SRY).

Intervjuene er basert på semistrukturerte intervjuguider tilpasset den enkelte aktør, og vi har benyttet en blanding av enkeltintervjuer og gruppeintervjuer.

Hensikten med intervjuene har på den ene siden vært å få en dypere forståelse for bakgrunnen for og intensjonen med forsøket. På den annen side har intervjuene også vært viktige for å belyse ulike problemstillinger knyttet til tverrsektoriell samordning, herunder aktørenes problemforståelse, forventninger til forsøket og oppfattelse av egen rolle i forsøkene.

Casestudie

For å få dybdekunnskap om hvordan forsøkene gjennomføres i praksis innenfor ulike kontekster, har vi gjennomført casestudier i fire kommuner som har forsøk med FVO.

I utvalget av casekommuner har målet vært å sikre variasjon i gjennomføringen av forsøkene. Dette har vi søkt å oppnå ved å bruke lærestedets størrelse som det primære utvalgsriteriet. Fra andre undersøkelser av opplæringstilbud for voksne innvandrere, vet vi at lærestedets størrelse er en viktig rammefaktor, og at dette bl.a. har betydning for muligheten til å gi et differensiert tilbud.¹⁰ For å fange opp storbyperspektivet, ønsket vi å inkludere minst én storbykommune. I tillegg har det vært viktig å ha med en case som deltar både i FVO og modulstrukturert fag- og yrkesopplæring, da kombinasjonsforsøket er en egen del av evalueringen. Til sammen har vi inkludert ett lite, to mellomstore og ett stort lærested i caseutvalget. Tabell 1.1 viser hvordan vi har definert størrelseskategoriene.

Tabell 1.1: Case fordelt på størrelse

Størrelse	Deltakere
Liten	75 eller færre
Mellomstor	76 til og med 149
Stor	150 eller flere

Ved hver case har vi gjennomført semistrukturerte intervjuer med følgende aktørgrupper, som enkeltintervjuer eller i gruppe:

- ◆ Prosjektleder og rektor (gruppe)
- ◆ Lærere (gruppe)
 - Ved hvert lærested har vi intervjuet mellom fire og seks lærere, som representerer ulike fag og moduler. Til sammen ved de fire lærestedene har vi intervjuet 21 lærere, og alle fag og moduler er representert.
- ◆ Deltakere (individuelt)
 - Vi har intervjuet til sammen 12 deltakere, tre i hver casekommune. Informantgruppen inkluderer deltakere på alle moduler, unntatt grunnmodul. Det er imidlertid en overvekt av informanter på modul 4 (fem informanter) og bare én informant på modul 1. Det er også en overvekt av informanter som er i introduksjonsprogram (åtte deltakere). Vi har tilstrebet variasjon i kjønn, alder og livssituasjon. Blant informantene er til sammen åtte kvinner, hvorav fem med barn, og fire er menn (uten barn). Fem deltakere er under 25 år, mens syv er mellom 25 og 55 år. Det ble ikke benyttet tolk under intervjuene, da vi ble forespeilet at deltakerne hadde tilstrekkelige norskkunnskaper til å kunne gjennomføre intervjuet uten tolk. Vi ser imidlertid at noen deltakere kunne ha vært tjent med å ha tolk tilstede, og vi vil derfor prioritere dette i neste caserunde. Vi erkjenner også at de svakeste deltakerne er noe underrepresentert i casematerialet, ettersom det blant informantene er flest deltakere på modul 3 og 4.
- ◆ Ansvarlig etat for introduksjonsprogrammet (gruppe)
 - Til sammen har vi intervjuet ni personer i denne aktørgruppen, både ledere og programrådgivere.
- ◆ NAV utenom introduksjonsprogrammet (enkeltintervjuer), til sammen fire personer.
- ◆ Skoleeier (enkeltintervjuer), til sammen fire personer.

Formålet med casestudien i denne første fasen av forsøket har vært å få en dypere forståelse av status for implementeringen av forsøket lokalt, og hvordan det varierer innenfor ulike kontekster. Hvor langt har

¹⁰ Se f.eks. Djuve m.fl. (2017) og Vox (2015).

lærestedene kommet i å ta i bruk de ulike virkemidlene i forsøket og hvordan har de så langt fungert? Hva har vært de største utfordringene?

Casestudiene er også den viktigste kilden til å forstå deltakernes opplevelse og vurderinger av FVO. I tillegg er casestudien en viktig kilde til å forstå hvordan samarbeidende aktører utenfor opplæringssektoren vurderer forsøket, og hvordan forsøket fungerer som samarbeidsprosjekt. Ved å intervju de ulike aktørene som er involvert i den praktiske gjennomføringen av forsøkene, vil casestudiene kunne bidra til en mer helhetlig forståelse av hvordan samhandlingen mellom ulike aktører fungerer innenfor én og samme kontekst.

Funn fra casestudien har dessuten blitt benyttet til å identifisere problemstillinger og å utarbeide presise spørsmålsformuleringer til bruk i spørreundersøkelsen.

Vi vil besøke de samme casekommunene i 2020 for å se hvordan forsøket utvikler seg over tid innenfor den samme konteksten. Dette gir også mulighet til å drøfte gjennomføringen av forsøkene i lys av eventuelle endringer i eksterne eller interne forhold i den enkelte kommune.

Bruk av sitater

Vi har gjennomgående i rapporten brukt sitater for å belyse og dokumentere viktige funn. Sitatene er gjengitt mest mulig ordrett, men noen steder har det vært nødvendig å legge til ett eller flere ord for at sitatet skal gi mening for leseren. Dette er bare gjort i tilfeller der det er liten tvil om tolkningen. Slike tillegg er markert med hakeparentes: [] Andre steder er deler av sitatet utelatt fordi det ikke er relevant for sammenhengen sitatet er brukt i, og dette er markert med hakeparentes på følgende måte: [...].

Spørreundersøkelse blant lærestedene

Rapporten bygger også på en spørreundersøkelse rettet mot alle prosjektledere i forsøk med FVO, gjennomført i april/mai 2018. Formålet med undersøkelsen har vært å få et mest mulig komplett bilde av hvordan den praktiske implementeringen av forsøkene varierer, i tillegg til å innhente vurderinger av ulike elementer i forsøket, som modulstrukturen, læreplaner og samarbeid. I tillegg vil data fra spørreundersøkelsen på et senere tidspunkt i evalueringen kunne kobles med deltakerdata for å studere hvordan ulike egenskaper ved den lokale implementeringen av forsøkene påvirker resultatene.

Undersøkelsen er en populasjonsundersøkelse i den forstand at den dekker alle de 28 lærestedene som er innvilget forsøk. 26 av 28 læresteder har besvart hele eller deler av undersøkelsen. Antallet læresteder som har svart, vil imidlertid variere noe fra spørsmål til spørsmål, enten fordi spørsmålet ikke er gått til alle eller fordi det ikke er blitt besvart. Vi gjør også oppmerksom på at ettersom undersøkelsen har svært få enheter (lav N), benytter vi gjennomgående antall og ikke prosent når vi omtaler funn. I forkant av utsending ble undersøkelsen pilotert hos tre læresteder.

Formålet med en slik breddekartlegging er å få et nokså komplett bilde av hvordan forsøket implementeres lokalt, og å kunne si noe mer generelt om hvordan det fungerer i ulike kontekster, f.eks. i kommuner av ulik størrelse. Undersøkelsen har inneholdt elementer av kartlegging, bl.a. av målgruppe, organisering av opplæringen og samarbeidsformer. I tillegg har vi bedt om vurderinger av de ulike virkemidlene i forsøket, som modulstruktur og læreplaner, samt av gode grep og utfordringer. Undersøkelsen vil gjennomføres på nytt i 2019 og 2020, med noen justeringer, for å se hvordan den praktiske implementeringen og lærestedenes vurderinger endres gjennom forsøksperioden.

Deltakerrapportering

Vi har i tillegg samlet inn en rik mengde data om deltakerne i forsøket. Dette er individdata som beskriver både egenskaper ved deltakeren (bl.a. bakgrunn, livssituasjon, tidligere kompetanse og arbeidserfaring), opplæringen som den enkelte deltaker mottar i forsøket og resultater som deltakeren oppnår. Dataene vil både brukes inn i følgeevalueringen, for å beskrive hvem som deltar i forsøkene og hva som oppnås innenfor forsøkene, og de vil supplere resultat- og effektstudien for å bygge opp kunnskap om hvilke

egenskaper ved forsøkene som fremmer eller hindrer gode resultater. Dataene er samlet inn gjennom en egenutviklet rapporteringsløsning, som består av et spørreskjema som deltakeren fyller ut, og et registreringsskjema som lærestedet fyller ut om den enkelte deltaker. Rapporteringen for det første forsøksåret ble gjennomført mot slutten av skoleåret, og vil gjentas i 2019 og 2020. Det gjelder både den delen som deltakeren selv fyller ut og den som lærestedet fyller ut.

Rapporteringsløsningen er utviklet i dialog med Kompetanse Norge, Udir og et lite utvalg læresteder innenfor hvert forsøk.

I denne rapporten har vi benyttet deltakerdataene primært til å beskrive målgruppen, og gi en oversikt over opplæringsløpene som er planlagt for deltakerne og som de så langt har gått gjennom i forsøket. Analysene er basert på ikke-komplette deltakerdata, og bør betraktes som foreløpige funn. Se vedlegg 1 for en redegjørelse for kvaliteten på deltakerdataene. Vi vil utnytte potensialet i disse dataene i større grad i senere rapporter.

Deskstudier og læreplananalyse

Vi har gjennomgått en rekke styringsdokumenter knyttet til forsøket og den øvrige konteksten for forsøket, så som meldinger til Stortinget, tildelingsbrev, prinsippdokumenter mv.

I tillegg har vi gjennomført en såkalt substansiell læreplananalyse (Goodlad, 1979; Inglar, 2011), der de konkrete foreliggende læreplanene for den modulbaserte opplæringen er primærdata, men også andre data er trukket inn. Det har vært nødvendig å se læreplanene i lys av samtidige dokumenter. Dette dreier seg særlig om de øvrige læreplanene som voksne deltakere i grunnskoleopplæring vil få befatning med, og dessuten læreplanene som gjelder for barn og ungdom i tilsvarende opplæring. Siden språkopplæringsdimensjonen for de minoritetsspråklige vedkommende skal basere seg på *Det felles europeiske rammeverket*, er dokumentet også relevant. I tabellen nedenfor følger en oversikt over dokumentene som har dannet bakgrunn for analysen av læreplanene i den forberedende voksenopplæringen.

Tabell 1.2 Oversikt over sekundærdokumenter i læreplananalysen av forberedende voksenopplæring

Dokument	Funksjon i analysen
Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring	Vurdere målgruppens og samfunnets behov.
Læreplanene for fag i kunnskapsløftet	Vurdere målgruppens og samfunnets behov, se planen i lys av planene for barn og unge i tilsvarende opplæring.
Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere	Vurdere i hvilken grad språklæringsperspektivet er ivaretatt.
Læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter	Vurdere i hvilken grad språklæringsperspektivet er ivaretatt, se planen i lys av planene for barn og unge i tilsvarende opplæring.
Meld. St. 16 (2015-2016): <i>Fra utenforskap til ny sjanse. Samordnet innsats for voksnes læring</i>	Vurdere om utfordringene som er skissert i stortingsmeldingen er ivaretatt i planene, f.eks. med hensyn til styrking av muligheter i videre utdanning og arbeidsliv (målgruppens og samfunnets behov).
OECD (2014): <i>OECD Skills Strategy Action Report Norway</i>	Vurdere om utfordringene som er skissert i rapporten er ivaretatt i planene (målgruppens og samfunnets behov).
Felles europeisk rammeverk for språk	Vurdere i hvilken grad språklæringsperspektivet er ivaretatt, se planene i lys av nivåene som er skissert i rammeverket.

Enkelte av spørsmålene som er belyst i læreplananalysen forutsetter kunnskap fra praksisfeltet, også fordi det er velkjent innenfor læreplananalyse at intensjonene i planene kan møte motstand i den virkelige verden (Westbury, 2003). Data fra casestudien og spørreundersøkelsen har derfor også vært sekundærdata i læreplananalysen. Vi vil gå dypere inn i lærestedenes erfaringer med læreplanene i senere faser av evalueringen.

Samlinger

Vi har vært til stede på tre nasjonale samlinger for FVO. Samlingene har vært en viktig arena for å få en dypere forståelse av hvordan forsøket implementeres ved ulike læresteder og av hvor «skoen trykker» lokalt, utover det vi kan avdekke gjennom case og spørreundersøkelse. I tillegg har det gitt oss nyttig informasjon om hvordan forsøket styres fra Kompetanse Norges side, og hvilke signaler og føringer for implementeringen av forsøket som sendes til lærestedene. I tillegg har vi benyttet samlingene som en arena for å presentere evalueringsoppdraget.

Rapportens oppbygning

Rapporten består av ni kapitler. Kapittel 2 gir en beskrivelse av bakgrunnen for forsøket og diskuterer forsøket ut fra et organisasjonsendringperspektiv. Kapittel 3 gir en beskrivelse av deltakersammensetningen, sett opp mot målgruppen for forsøket. I kapittel 4 gir vi en beskrivelse av planlagte og påbegynte opplæringsløp i forsøket, mens kapittel 5 inneholder en analyse av de nye læreplanene. I kapittel 6 beskriver vi hvordan lærestedene arbeider med kartlegging og innplassering av deltakerne, og i kapittel 7 hvordan lærestedene organiserer opplæringen og legger til rette for fleksibilitet. Tema for kapittel 8 er styring og tverrsektorielt samarbeid. I det siste kapitlet oppsummerer og diskuterer vi funnene.

Hovedfunn

Nedenfor presenteres rapportens hovedfunn i form av kulepunkter.

Overordnet om implementeringen av forsøket så langt

- ◆ Forsøket har satt i gang nokså store omveltninger og utviklingsprosesser for mange av lærestedene, og de har brukt mye tid i forsøkets første år på å sette seg inn i forsøkets rammer.
- ◆ Forsøket stimulerer lærestedene til å vurdere egen praksis på en rekke områder, og lærestedene har hatt behov for å skape felles forståelse i kollegiet for hvordan man skal jobbe. Forsøket har med andre ord satt i gang kvalitets- og skoleutvikling. Dette er prosesser som er positive, men som også tar tid.
- ◆ Implementeringen bærer preg av at lærestedene hadde kort tid på å forberede seg og at ikke alle virkemidler har vært ferdig utviklet fra Kompetanse Norge sin side.
- ◆ Som et resultat både av de store endringene og den korte forberedelsestiden, har ikke alle forsøkets virkemidler blitt prøvd ut i like stor grad så langt. Man kan si at implementeringen av forsøkets virkemidler drives stegvis fremover.
- ◆ Implementeringen dette første året har i stor grad handlet om å ta i bruk de nye læreplanene. Vårt inntrykk er at dette har vært en viktig motivasjon for lærestedene for å delta i forsøket.

Målgrupper og deltakere

- ◆ Interessen for og rekrutteringen til forsøket har vært god, og per mai 2018 var det til sammen 3483 deltakere i FVO, fordelt på 26 kommuner.
- ◆ Det er noe flere menn i opplæringen enn kvinner, og de fleste er i aldersgruppen 25-40 år. Deltakerne har nesten utelukkende minoritetsspråklig bakgrunn, og en stor andel er fra afrikanske eller asiatiske land.

- ◆ Utdanningsbakgrunnen til deltakerne er svært variert. Hver tiende deltaker av begge kjønn har ingen skolegang. Den største andelen av begge kjønn, hhv. 48 prosent av mennene og 41 prosent av kvinnene, har mellom seks og ni års skolegang. Kvinnelige deltakere har jevnt over noe lavere utdanning enn menn.
- ◆ Et flertall har ingen eller kort erfaring med norsk grunnskole, og en stor andel av deltakerne har relativt lave muntlige norskerferdigheter ved oppstart.
- ◆ Deltakerne har varierende grad av arbeidserfaring. Rundt halvparten hadde ingen arbeidserfaring før de kom til landet og enda færre har erfaring fra det norske arbeidslivet.
- ◆ Flertallet av deltakerne har støtte fra det offentlige som hovedinntekt under opplæring. Litt under halvparten har forsørger- eller omsorgsansvar og vel 15 prosent har lønnet arbeid ved siden av opplæring.
- ◆ Det er ulikt hvordan lærestedene har lagt opp tilbudene til de ulike type målgruppene. Over halvparten deltar i norskopplæring og/eller introduksjonsprogram parallelt med eller som en del av modulbasert opplæring. For bare 3,3 prosent av deltakerne er finansiering av deltakelse via NAV oppgitt som grunnlag for inntak.
- ◆ Et flertall av lærestedene tilbyr opplæring etter FVO-læreplanen i *Norsk for språklige minoriteter* til personer som kun skal ha norskopplæring, men *Læreplan i norsk for voksne innvandrere* er også i bruk en del steder. Det er dessuten en del læresteder som gir opplæring i andre FVO-fag til personer som kun er omfattet av introduksjonsloven, og i utgangspunktet bare skal ha norskopplæring.

Opplæringsløp

- ◆ Analysene av deltakerdata som lærestedene har levert om deltakernes opplæringsløp, må betraktes som foreløpige og med noe inkonsistens, men gir likevel en pekepinn på den opplæringen som hittil er planlagt og gjennomført.
- ◆ Når det gjelder planlagt opplæring, forventer lærestedene at en svært høy andel deltakere skal delta i alle fag: hele 79 prosent skal ta én eller flere moduler i fem fag.
- ◆ 20 prosent av deltakerne har planlagt å starte på modul 1 i alle fem fag.
- ◆ Flere funn indikerer at det legges opp til ganske like løp for deltakerne på tvers av fag, f.eks. er det nesten like store andeler som skal ta et gitt antall moduler i hvert av fagene.
- ◆ Videre er andelen som så langt har planlagt å ta *alle modulene*, dvs. modul 1-4, også tilnærmet lik på tvers av alle fem fagene: mellom 17 og 20 prosent.
- ◆ Andelen som kombinerer ulike modulnivåer på tvers av fag, er en viktig indikator på fleksibilitet. Foreløpig er andelen på 20 prosent.
- ◆ Andelen som avbryter opplæringen er generelt lav. Av alle moduler som er påbegynt i løpet av forsøksåret, er bare 2,4 prosent avbrutt.
- ◆ Bruk av andre læringsarenaer enn skole er svært lite utbredt. Bare 56 deltakere får deler av opplæring i bedrift, i hovedsak i norsk.
- ◆ Det ser ut til å være vanlig at det gis flere opplæringstimer på høyere moduler enn lavere moduler. *Norsk for språklige minoriteter* skiller seg ut med det høyeste timeantallet i alle moduler, og høyest er timetallet på modul 1. Lærestedene setter med andre ord inn betydelige opplæringsressurser i den tidlige språkopplæringen.

Forsøkslæreplanene

- ◆ Overordnet sett finner vi at de nye forsøkslæreplanene er mer relevante for målgruppen enn Kunnskapsløftets læreplaner. FVO-læreplanene er i større grad tilpasset voksnes og minoritetsspråkliges behov enn LK06. Dette støtter også lærestedene.
- ◆ Læreplanene har en tydeligere arbeidslivsrelevans enn LK06, men vi stiller spørsmål ved om læreplanene i tilstrekkelig grad forbereder deltakere på videregående opplæring.
- ◆ Vi er også tvilende til om språklæringsperspektivet er tilstrekkelig ivarettatt, særlig for deltakere med lite eller ingen skolebakgrunn. Sett i lys av at en så stor andel av deltakerne kommer inn i forsøket med svake eller manglende norskerferdigheter, ser vi dette som en svakhet ved FVO-læreplanene.
- ◆ *Forsøksplan i norsk for språklige minoriteter* er bedre tilpasset målgruppen enn læreplanen i norsk fra LK06 ved at arbeidslivsperspektivet og språklæringsperspektivet er styrket og ved at oppdrags- og dannelsesperspektivene er redusert.
- ◆ Sammenlignet med *Læreplanen i norsk og samfunnsfag for voksne innvandrere*, er språklæringsperspektivet tydelig redusert i *Forsøksplan i norsk for språklige minoriteter*. Det forutsetter dermed at det må foregå språklæring også i de øvrige fagene.
- ◆ Nytteperspektivet har blitt mer vesentlig enn målet om å utvikle selvstendige, kritisk tenkende individer i *Forsøksplan i norsk for språklige minoriteter*. Dette er kanskje nødvendig for å nå målet om rask overgang til arbeid, men det kan samtidig bidra til å sementere klasseforskjeller mellom innvandrerbefolkningen og den øvrige befolkningen, ettersom planen i hovedsak retter seg inn mot at deltakerne skal ut i yrker som ikke krever utdanning. For å unngå dette, bør det vurderes om planen bør komme i to varianter avhengig av om den enkeltes mål er arbeid eller videre opplæring.
- ◆ Planen i *Norsk for språklige minoriteter* er svært omfattende og vil kreve mye tid, både i form av timer tildelt hver uke og hvor langt tidsrom undervisningen strekker seg over.
- ◆ Vi er i tvil om grunnmodulen er tilstrekkelig omfattende for deltakere som kommer til Norge uten funksjonelle lese- og skriveferdigheter. I overgangen mellom grunnmodulen og planen i *Norsk for språklige minoriteter*, er oppmerksomheten mot utvikling og automatisering av lese- og skriveferdigheter redusert i sammenlikning med *Læreplanen i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere*.
- ◆ Forsøksplanene i *Naturfag* og *Samfunnsfag* er alt i alt relevant for målgruppen og tilpasset når det gjelder fokus, arbeidslivsrelevans og hensyn til at de fleste deltakere i opplæringen har minoritetsspråklig bakgrunn.

Kartlegging og innplassering

- ◆ Det er høy bevissthet omkring kartleggings- og innplasseringsprosessene ved lærestedene, og dette området har vært en viktig del av det pedagogiske utviklingsarbeidet ved lærestedene i forsøkets første fase. Vi ser antydninger til at noen læresteder har utviklet kvaliteten på dette arbeidet.
- ◆ Noen læresteder oppgir at deltakere kommer inn i forsøket med lavere norskerferdigheter enn før, som kan føre til at lærestedene må prioritere å utvikle kartleggingsarbeidet.
- ◆ Mange læresteder kombinerer flere ulike verktøy og strategier for å kartlegge deltakernes kompetanse. Vi har også sett at noen læresteder kartlegger over noe tid.
- ◆ Et flertall av lærestedene synes det har vært vanskelig å kartlegge og å innplassere deltakere på rett modul i ulike fag.

- ◆ Norskferdigheter tillegges stor vekt ved innplassering, noe som ser ut til å være preget av lærernes holdning om at norsk har stor betydning for læringsutbyttet i andre fag, særlig i en tidlig fase.
- ◆ Også fagkunnskaper blir vektlagt av en del læresteder og særlig ved innplassering i fagene engelsk og matte. Målsettingen om videre utdanning og grunnleggende ferdigheter tillegges også en del vekt ved innplassering i modul.
- ◆ Lærestedene har lagt ned mye innsats i vurderingsarbeid, og for en del har vurderingsarbeidet vært krevende. Forsøket ser ut til å aktualisere behovet for vurderingskompetanse hos lærerne.
- ◆ Mange læresteder har opplevd mangel på gode kartleggingsverktøy og vurderingsveileder som en utfordring i kartleggings- og vurderingsarbeidet.
- ◆ Intervjuer med deltakerne tyder på at de var tilfredse med undervisningen og med modulplasseringen. Deltakernes opplevelse av om de er på rett modul, er avhengig av flere faktorer enn faglig nivå: relasjonen til læreren, interessen for faget, sammensetningen av gruppen på modulen og lærerens evne til å gi tilpasset opplæring.

Fleksibel modulstruktur

- ◆ Det gjenstår en del arbeid før lærestedene lykkes i å tilby deltakerne den fleksibiliteten som forsøket legger opp til.
- ◆ Deltakere kan til en viss grad følge ulike modulnivåer i ulike fag parallelt, men lærestedene opplever at det er krevende å få til tilstrekkelig parallelleggingen av fag som er nødvendig for at moduler skal kunne kombineres.
- ◆ Det er også krevende for lærestedene å tilrettelegge for deltakeres ulike behov for praktisk tilpasning, særlig for deltakere som er i arbeid, men også i noen grad for deltakere med omsorgsansvar.
- ◆ Det er lite utbredt med opplæring på andre arenaer enn skolen og på kvelden/i helgene. Lærestedene ser fremdeles ut til å være bundet av en hovedmodell med opplæring på dagtid i klasserom.
- ◆ Økonomiske og fysiske rammebetingelser legger begrensninger på lærestedenes handlegfrihet, f.eks. krav til klassestørrelse og tilgangen på faglærere. Skolene er i en situasjon der kapasitet må veies opp mot det reelle behovet for fleksibilitet.
- ◆ Det er også en bekymring blant enkelte læresteder for at økt fleksibilitet skal gå på bekostning av deltakernes læring.
- ◆ Selv om lærestedene ikke klarer å tilby en så fleksibel modulstruktur som intendert, finner de ulike løsninger for å tilpasse opplæringen. En del læresteder praktiserer *differensiering innenfor modul* basert på deltakernes progresjon eller nivå, mens andre må samle deltakere som er på ulike modulnivåer i samme gruppe og differensiere undervisningen deretter.
- ◆ Vi finner *støtte til forsøkets intensjon* om fleksibilitet, og vi forventer å se utvikling på dette området.

Samordning og samarbeid

- ◆ Evalueringen peker på at det er noe mangelfull samordning mellom de tre sektorene på statlig nivå. Mens det er et klart eierskap til forsøket i opplæringssektoren, er forankringen svakere i integrerings- og arbeidssektoren både på statlig og lokalt nivå.
- ◆ Særlig har samordningen med NAV kommet kort. NAV har så langt vært lite involvert i forsøket, og andelen deltakere som får et tilbud finansiert av NAV, er svært begrenset. NAVs rolle som kurstilbyder av modulene er dessuten forsinket.

- ◆ Det er større grad av samordning med ordningene i introduksjonsloven. Det rekrutteres mange deltakere fra introduksjonsprogram og norskopplæring. På lokalt nivå er det svært utbredt med samarbeid mellom ulike aktører om introduksjonsprogrammet, og her ser man ut til å bygge videre på etablerte relasjoner. Dette samarbeidet har fungert rimelig godt.
- ◆ Samtidig preges etatene av ulike målsettinger og samfunnsmandater, som påvirker synet på forsøket. For eksempel er det skepsis i NAV og kommunal flyktningetjeneste til om forsøksgjennomføringen blir tilstrekkelig fleksibel og arbeidsrettet.
- ◆ For å lette samordningen mellom sektorene, kunne forsøket tjent på større grad av *koordinert* styring ovenfra, både for å forplikte de ulike partene mer, for å sørge for en bedre balanse i samarbeidet og for å sikre større klarhet om partenes ulike roller.
- ◆ Samtidig er det sannsynlig at samordningen har kommet kort også som et resultat av at lærestedene i denne første fasen har prioritert andre virkemidler i forsøket: arbeid med kartlegging, læreplaner og skoleutvikling.

Kapittel 2: Rammer for implementeringen av forsøket

I dette kapitlet ser vi nærmere på noen sentrale premisser for implementeringen av forsøket. Et sentralt premiss er hva virkemidlene i forsøket består av. I første del av dette kapitlet beskriver vi derfor nærmere hva som er formålet med forsøket med forberedende voksenopplæring og hva de viktigste elementene i forsøket er. Vi gir også en kort beskrivelse av den ordinære grunnskoleopplæringen ettersom denne opplæringen danner grunnmuren for FVO-forsøket. Videre i kapitlet tar vi for oss andre sentrale premisser som danner en viktig ramme for å forstå implementeringen av forsøket. Vi ser på Kompetanse Norge sin rolle som utvikler og koordinator av forsøket og den påvirkningen som direktoratet har hatt på implementeringen av forsøket så langt. Vi ser også nærmere på hvilke utviklings- og endringsprosesser forsøket har satt i gang ute ved lærestedene.

Grunnskoleopplæring for voksne

Den ordinære grunnskoleopplæringen danner grunnmuren for forsøket med FVO, og FVO er ment å bøte på det som er utpekt som svakheter ved den eksisterende ordningen. Vi gir derfor en kort beskrivelse av den ordinære opplæringen, hvordan den er regulert og hvordan den fungerer.

Rettigheter

Voksne har gode rettigheter til grunnskoleopplæring i Norge. Fra 2002 har voksne over 16 år med behov for det, hatt rett til grunnskoleopplæring. Retten reguleres av opplæringsloven, opplæringen skal være gratis og det er kommunen som er ansvarlig for å tilby grunnskoleopplæring. Et sentralt prinsipp er at den voksne skal ha opplæring i de fagene hun eller han mangler for å få vitnemål. Den enkelte skal kunne få opplæring i hele fag, deler av fag eller i grunnleggende ferdigheter, og har rett til rådgiving for å få kartlagt sine opplæringsbehov. Den enkelte har også rett til realkompetansevurdering. Det er anbefalt at opplæringen gis i komprimerte løp, og at opplæringen også tilpasses den enkeltes livssituasjon. Dette tilsier at kommunen må gjøre vurderinger av om opplæringen for eksempel skal gis på dag-/kveldstid, i tråd med ordinær skolerute, hel-/deltid, hvilken progresjon opplæringen skal ha osv.

Opplæringen skal ta utgangspunkt i Læreplanverket for Kunnskapsløftet. Det vil si at det ikke er utviklet egne læreplaner for voksne. Læreplanene har et bredt læringsperspektiv som også vektlegger sosial utvikling. Læreplanene skal imidlertid kunne tilpasses voksnes behov, men dette er en tilpasning som skal skje lokalt. For å få fullført vitnemål fra grunnskoleopplæring for voksne, må man ha fagene norsk, engelsk, matematikk, samt to av de tre fagene samfunnsfag, naturfag eller kristendom, religion, livssyn og etikk. Voksne med annet morsmål enn norsk og samisk har rett til særskilt språkopplæring dersom dette er nødvendig for at den voksne skal kunne få forsvarlig opplæring.¹¹ Grunnskoleopplæring for voksne finansieres via faste overføringer fra staten gjennom de ordinære rammetilskuddene til kommunene.

Deltakelse og resultater

Deltakelsen i grunnskoleopplæringen for voksne har økt noe de siste årene. Ifølge Grunnskolens informasjonssystem (GSI) deltok ca. 9800 personer i ordinær grunnskoleopplæring i skoleåret 2017/18. Omtrent 3170 personer mottok spesialundervisning samme skoleår, men dette er ikke et felt vi går videre inn på i rapporten.

¹¹ Rundskriv Udir 3-2012

De siste årene har grunnskoleopplæringen for voksne først og fremst vært et tilbud til minoritetsspråklige. De utgjorde ca. 97 prosent i skoleåret 2017/18; en økning på 27 prosentpoeng fra 2007/08.¹² Fra 2016/17 har det vært en hovedvekt av menn i opplæringen, tidligere år har det vært flest kvinnelige deltakere.

Tabell 2.1 viser deltakelse blant språklige minoriteter fordelt på kjønn og alder i 2017/18.

Tabell 2.1: Kjønn og alder blant minoritetsspråklige deltakere i grunnskolen for voksne 2017/18

	16-18 år	19-24 år	25-40 år	41 år og eldre	Totalt
Kvinner	452	984	2192	657	4285
Menn	1581	1730	1742	216	5269

Blant de minoritetsspråklige kvinnene var rundt halvparten av deltakerne i 2017/18 i aldersgruppen 25-40 år. Blant de minoritetsspråklige mennene var det også flest i denne aldersgruppen, men andelen i de laveste aldergruppene var omtrent like stor.

Av GSI fremgår det også at opplæringen i hovedsak foregår på skolen, og at alternative løsninger som opplæring på arbeidsplass, fjernundervisning og kveldsundervisning er mindre vanlig.¹³

Det er gjort nokså få undersøkelser av grunnskolen for voksne, og det finnes lite statistikk på feltet. Den tilgjengelige kunnskapen viser imidlertid at selv om voksne har relativt gode rettigheter til grunnskoleopplæring, er det en del mangler ved tilbudet. For det første er det ikke alle kommuner som tilbyr slik opplæring.¹⁴ Tilbudene ser også ut til å variere mye mellom kommunene¹⁵, og det er varierende kjennskap til tilbudet i den aktuelle målgrupper¹⁶. Et offentlig utvalg har dessuten vist til at opplæringen ikke er tilpasset behovene til den endrede deltakergruppen, det vil si den økte andelen minoritetsspråklige.¹⁷ Å gjøre tilpasning av læreplanene lokalt, kan dessuten være krevende for kommunene.¹⁸ Tall fra GSI viser dessuten at det er få som blir realkompetansevurdert. Blant alle deltakerne på grunnskolen område (også spesialundervisning) i 2017/18 (13 146), var det bare 1,5 prosent (203) som ble realkompetansevurdert.¹⁹ Det finnes også lite kunnskap om resultatene av opplæringen. En undersøkelse fra 2013 fant at i 2008/09 fullførte omtrent kun hver andre deltaker grunnskoleopplæring. Undersøkelsen viste til at kommunene vurderer mangelfulle faglige og språklige forutsetninger som en av årsakene til frafallet. Halvparten av kommunene tilbød ikke særskilt norskopplæring. Deltakerne fremstod som motiverte, men oppfattet ofte at progresjonen var for lav og skoleløpet for langt. (Dæhlen m.fl. 2013)

Opplæring i kombinasjon med andre tilbud

Personer som har behov for opplæring på grunnskolenivå eller videregående opplæringsnivå, kan også ha behov for og rettigheter til opplæring innen andre sektorer. For eksempel vil en del nyankomne innvandrere ha rettigheter til opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven. Andre igjen vil kunne få opplæring som tiltak i NAV, enten særskilte skreddersydde kurs eller som deltakere i ordinær opplæring. For dem som har behov for opplæring fra ulike type sektorer, viser det seg at samordning og kjeding av tilbud er utfordrende i mange tilfeller. Mangelfull samordning av

¹² Kompetanse Norge sin statistikkbank: <http://status.vox.no/webview/?language=no> Lastet ned 07.09.18

¹³ GSI <https://gsi.udir.no/app/#!/view/units/collectionset/3/collection/79/unit/1/> Lastet ned 07.08.18

¹⁴ Riksrevisjonen (2007-2008) og Dæhlen m.fl. (2013)

¹⁵ NOU 2010: 7

¹⁶ Riksrevisjonen (2007-2008) og Dæhlen m.fl. (2013)

¹⁷ NOU 2010: 7

¹⁸ Meld 16 (2015-2016)

¹⁹ GSI <https://gsi.udir.no/app/#!/view/units/collectionset/3/collection/79/unit/1/> lastet ned 4.oktober 2018

introduksjonsloven og opplæringsloven er trukket frem av flere offentlige utvalg.²⁰ En undersøkelse viser dessuten at svært få deltakere i introduksjonsprogram får grunnskole eller videregående opplæring som del av sine programmer.²¹ Behovet for bedre samordning mellom utdannings- og arbeidsmyndighetene, trekkes også ofte frem. Flere kommuner mener det er et problem at deltakere tas ut av opplæring for å gå på kortsiktige kurs i regi av NAV.²² Både regelverkshindringer og spørsmål rundt finansiering av tilbud og den enkeltes livsopphold, er kilde til samordningsutfordringer.²³

Kort om ordningene i introduksjonsloven

Introduksjonsloven regulerer følgende ordninger som retter seg mot nyankomne innvandrere: opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere, introduksjonsprogram og opplæring i mottak. I henhold til introduksjonsloven er det kommunenes ansvar å tilby disse ordningene. Opplæring i norsk og samfunnskunnskap retter seg mot flyktninger og familiegjenforente til dem, samt familiegjenforente med norske eller nordiske borgere i alderen 16-67 år.²⁴ Introduksjonsloven gir kommunene et stort handlingsrom når det gjelder innretning, organisering og bruk av metoder i opplæringen. *Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere* legger imidlertid en del rammer for opplæringen. Læreplanen i norsk bygger på *Det felles europeiske rammeverket for språk* og inneholder beskrivelser av norskferdigheter på fire nivåer, A1, A2 (grunnleggende nivå), B1 og B2 (selvstendig nivå).

Introduksjonsprogrammet er et fulltids kvalifiseringsprogram for flyktninger og familiegjenforente mellom 18-55 år som har behov for grunnleggende kvalifisering. Hovedinnholdet i programmet er opplæring i norsk og samfunnskunnskap samt tiltak som forbereder til videre opplæring eller arbeid. Programmet skal være individuelt tilpasset, og deltakelse utløser introduksjonsstønad. Programmet kan vare i inntil to år, men kan forlenges med inntil ett år ved behov. Det er ofte en kommunal flyktningetjeneste, lokalt NAV-kontor eller voksenopplæringen som har det overordnede ansvaret for introduksjonsprogrammet i kommunen. Deltakere i introduksjonsprogrammet har en programrådgiver som blant annet følger opp deltakeren og koordinerer tiltak. Som regel har den kommunale voksenopplæringen ansvaret lokalt for å tilby norskopplæring til introduksjonsdeltakere, mens NAV er en viktig samarbeidspartner blant annet som tilbyr av arbeidsmarkedstiltak²⁵.

Kort om relevante tilbud i Arbeids- og velferdsforvaltningen

Arbeids- og velferdsforvaltningen (heretter NAV) omfatter både den statlige Arbeids- og velferdsetaten og kommunale tjenester ved det enkelte NAV-kontor. Mens de kommunale tjenestene skal legge til rette for velferd og like muligheter gjennom blant annet å tilby sosiale tjenester, skal man gjennom de statlige arbeidsrettede tjenestene understøtte målet om høy sysselsetting. De lokale NAV-kontorene skal betjene befolkningens behov for både arbeidsmarkedstjenester og de kommunale sosiale tjenestene.

De statlige arbeidsmarkedstiltakene rettes mot personer som trenger bistand til å skaffe seg jobb, og omfatter flere ulike tiltak. Arbeidsmarkedsopplæring (AMO-kurs) er korte arbeidsrettede kurs som vanligvis har en varighet på inntil ett år. En toårig yrkesrettet opplæringsordning for personer med svake formelle kvalifikasjoner ble dessuten introdusert i 2016. Mens AMO-tiltakene administreres fra statlig hold, er tiltaksplasser i ordinært arbeidsliv eksempel på tiltak som administreres lokalt ved NAV-kontorene. NAV kan tilby både norskopplæring og opplæring i grunnleggende ferdigheter som en del av

²⁰ NOU 2011: 7 og NOU 2010: 7

²¹ Djuve m.fl. (2014)

²² Dæhlen m.fl. (2013)

²³ Proba (2015a og b)

²⁴ Det er nylig gjort endringer i introduksjonsloven, som blant annet gir asylsøkere plikt til opplæring i norsk og norsk kultur og norske verdier.

²⁵ Samarbeidet mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten om introduksjonsprogram reguleres i Rundskriv Q 27/2015

AMO-kurs hvis det kan styrke mulighetene for å komme i arbeid.²⁶ NAV kan også anskaffe enkeltplasser på kortvarige yrkesrettede kurs, herunder norskopplæring ved den kommunale voksenopplæringen. I tillegg finnes kvalifiseringstiltak og avklaringstjenester, og NAV kan legge til rette for utdanning for personer med nedsatt arbeidsevne.

Forberedende voksenopplæring

Forsøket på grunnskolenivå kalles forberedende voksenopplæring (FVO). Det startet opp høsten 2017 og varer i tre år. Hensikten med betegnelsen er blant annet å lage et tydeligere skille mot opplæring som rettes mot barn. Det skal være med på å gjøre voksentilbudet mer attraktivt. Forsøket skal gi raskere overgang til arbeid eller videregående opplæring.

I mai 2016 ga KD Kompetanse Norge ansvaret for å utvikle rammer og innhold for forsøket, og for å koordinere og gjennomføre forsøket. I forberedelsesfasen innebar det hovedsakelig å sørge for utvikling av læreplaner, utarbeide struktur for inndeling i moduler, utrede vurderingsformer og -ordninger, utarbeide gjennomføringsplan og å invitere til og innvilge forsøk blant aktuelle kommuner. Ansvaret omfatter også utarbeiding av verktøy, å ha dialog med relevante samarbeidspartnere samt å gi støtte til og ha dialog med lærestedene.

Det er 28 voksenopplæringscentre i 26 kommuner og ni fylker som deltar i forsøket.²⁷ På grunn av interkommunalt samarbeid, er det omtrent 50 kommuner som er involvert i forsøket. Invitasjonen til å søke om deltakelse ble sendt til alle kommuner som er registrert i GSI som tilbydere av grunnskoleopplæring for voksne i disse ni fylkene. Av disse var det 32 kommuner som søkte.

I forsøkets første år var det en tilskuddspott på i overkant av 10 mill. kroner, mens det fra 2018 bevilges 7,6 mill. kroner til forsøket. Tilskuddsbeløpet per lærested varierer, og det er fastsatt på bakgrunn av opplysninger om antall deltakere og antall lærere ved oppstart. F.o.m. 2018 fikk lærestedene fra 200 000 kroner til 600 000 kroner til drift. Tilbudene skal kunne ha deltakere innenfor hhv. opplærings- og introduksjonslovens målgrupper, og det kan henvises deltakere fra NAV. Vi viser til kapittel 3 for en grundigere beskrivelse av mål- og deltakergrupper.

Et sentralt virkemiddel i forsøket er de nye læreplanene som er utviklet for opplæringen. Det er utviklet forsøkslæreplaner i fagene: norsk, norsk for minoritetsspråklige, matematikk, naturfag, samfunnsfag og engelsk, i tillegg til en læreplan i en grunnmodul for språklige minoriteter. I forkant av at forsøket ble satt i gang, etablerte Kompetanse Norge en prinsippgruppe²⁸ som foreslo rammer for læreplanarbeidet. Prinsippgruppen bestod av representanter fra kommunal voksenopplæring, fylkeskommunal opplæring, skoleeiere, Fylkesmannen, Utdanningsforbundet, Universitets- og høyskole-sektoren og en representant fra hhv. AVdir, IMDi og Udir. Kompetanse Norge koordinerte arbeidet. Det var en sentral føring fra Kunnskapsdepartementet at utviklingen av læreplaner skulle ta utgangspunkt i hvilke behov voksne i målgruppen har for å komme i arbeid eller videre utdanning. Læreplanene skulle fristilles fra dagens læreplanverk for grunnskole, men man kunne trekke på læreplaner som var i bruk i ulik type opplæring. *Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere* ble spesifikt trukket frem, fordi deltakerne hovedsakelig er minoritetsspråklige.²⁹ I praksis innebærer dette at norskopplæring i forsøket er en integrert del av fagene. Prinsippgruppen la til grunn at man måtte gjøre *et utvalg* fra eksisterende læreplaner og at det skulle gis rom for fordypning, hvilket innebærer færre kompetansemål, som vi skal se i kapittel 5.

²⁶ Det legges imidlertid føringer for avgrensning av NAVs tilbud opp mot kommunens lovpålagte ansvar, jf. kap. 7 i Rundskriv Hovednr. 76 § 12 - Utfyllende regler til Arbeids- og velferdsetatens anvendelse av forskrift om arbeidsmarkedstiltak.

²⁷ Se tabell i vedlegg 2 for en oversikt over fylker og kommuner som deltar i forsøket

²⁸ Prinsippgruppen utarbeidet et prinsippdokument som ble overlevert KD, og som dannet grunnlag for læreplanene og vurderingsordningene. Dokumentet foreslår en del andre føringer for forsøket, men kommunene er ikke strengt forpliktet til å følge prinsippdokumentet. Føringene for læreplaner og vurderingsordninger må imidlertid skolene følge.

²⁹ Kunnskapsdepartementet (2016): Tildelingsbrev tillegg 04/2016

Fagene består av fire moduler med en faglig og språklig progresjon fra modul 1 til 4. Ved gjennomført modul 4 er målet at deltakeren skal ha kompetanse tilsvarende avsluttet grunnskolenivå. I de første og laveste modulene (1 og 2) vil vekten ligge på grunnleggende ferdigheter og norskerferdigheter, mens fagets kunnskapsdel vektlegges mer i de siste modulene (3 og 4). Prinsippgruppen anbefalte at første modul i alle fag skulle ha et mindre omfang enn de andre modulene. Deltakere på grunnmodulen skal lære å lese og skrive og kommunisere på norsk, og det gis opplæring i temaer innen matematikk, samfunnsfag og naturfag. Tabell 2.2 illustrerer sammenhengen mellom fag, nivåer og vurderingsuttrykk.

Tabell 2.2: Modulstruktur, fag og vurderingsuttrykk

Vurderingsuttrykk	Norsk for språklige minoriteter	Matematikk	Naturfag	Samfunnsfag	Engelsk	Norsk
Tallkarakterer 1-6, standpunktkarakter	Modul 4	Modul 4	Modul 4	Modul 4	Modul 4	Modul 4
Tallkarakterer 1-6	Modul 3	Modul 3	Modul 3	Modul 3	Modul 3	Modul 3
Godkjent/ikke godkjent	Modul 2	Modul 2	Modul 2	Modul 2	Modul 2	Modul 2
Godkjent/ikke godkjent	Modul 1	Modul 1	Modul 1	Modul 1	Modul 1	Modul 1
Deltatt	Grunnmodul					

Kilde: *Kompetanse Norge*

Når det gjelder vurdering, så skal modul 1 og 2 vurderes som godkjent/ikke godkjent, mens det for modul 3 og 4 gis karakter etter en karakterskala fra 1 til 6. Karakteren på modul 4 regnes som standpunktkarakter. Grunnmodulen vurderes som deltatt/ikke deltatt. Hver avsluttet modul skal dokumenteres med kompetansebevis. Det er etablert en eksamensordning på øverste nivå (etter modul 4) etter modell fra den ordinære grunnskolen, med eksamenskarakter. Første gjennomføring av eksamen var våren 2018. F.o.m. skoleåret 2018/19 gjennomføres eksamen to ganger per skoleår (vår og høst). Det skal gis vitnemål når opplæringen er fullført i modul fire i samtlige fem fag. Underveisvurdering skal foretas etter dagens regelverk for grunnskoleopplæring for voksne. Den enkeltes plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap skal ivaretas, som blant annet innebærer å gå opp til norsksprøven.³⁰

Prinsippgruppen skisserer at et fullt løp med fem fag kan ta tre år, men gir ingen klare føringer på dette punktet. Gruppen viser til at et mulig løp kan være: modul 1 og 2: 1 år, modul 3: 1 år og modul 4: 1 år. Fullført FVO gir inntak til videregående opplæring.

Prinsippgruppen har også anbefalt bruk av praksis parallelt med opplæring, og kompetansemålene skal kunne benyttes både når opplæring foregår på en arbeidsplass og i skole.

Modulene er koblet til ulike språknivåer i hht. *Det felles Europeiske rammeverket for språk*. Kompetanse Norge har nylig kommet med oppdateringer om anbefalte språknivåer ved hhv. inntak/innplassering i modul og ved avslutning av modulen når man sikter mot *full måloppnåelse* i fagene, jf. tabell 2.3 under.³¹

³⁰ Jf. Forskrift i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere, kap. 7.

³¹ Rammeverksnivåene som oppgis som anbefalte nivåer for innplassering, er de Kompetanse Norge vurderer som nødvendige ved oppstart av en modul for å fullt læringsutbytte av modulen. På basis av en analyse av språkravene i læreplanene har man i tillegg kommet frem til hvilke språklige ferdigheter som kreves for å ha full faglig måloppnåelse ved avslutning av modulen. Kompetanse Norge (2018).

Tabell 2.3: Språknivå i læreplanene ved hhv. inntak og full måloppnåelse

Norsk for										
	spr. min.		Samfunnsfag		Naturfag		Matematikk		Norsk	
Modul 4	<i>Inntak</i>	<i>Mål</i>	<i>Inntak</i>	<i>Mål</i>	<i>Inntak</i>	<i>Mål</i>	<i>Inntak</i>	<i>Mål</i>	<i>Inntak</i>	<i>Mål</i>
	B1	B2	B1	B2	B1	B2	B1	4S og 4Y: B2	B1	B2 (+)
Modul 3	<i>Inntak</i>	<i>Mål</i>	<i>Inntak</i>	<i>Mål</i>	<i>Inntak</i>	<i>Mål</i>	<i>Inntak</i>	<i>Mål</i>	<i>Inntak</i>	<i>Mål</i>
	A2/B1	B1+	B1	B2	A2/B1	B1/B2	A2/B1	B1/B2	B1	B2
Modul 2	<i>Inntak</i>	<i>Mål</i>	<i>Inntak</i>	<i>Mål</i>	<i>Inntak</i>	<i>Mål</i>	<i>Inntak</i>	<i>Mål</i>	<i>Inntak</i>	<i>Mål</i>
	A2	A2/B1	A2	B1	A2	B1-	A2	B1	B1	B2
Modul 1	<i>Inntak</i>	<i>Mål</i>	<i>Inntak</i>	<i>Mål</i>	<i>Inntak</i>	<i>Mål</i>	<i>Inntak</i>	<i>Mål</i>	<i>Inntak</i>	<i>Mål</i>
	Under A1	A1/A2	A1/A2	A2/B1	A1	A2	A1	A2	A2	A2/B1

Kilde: Kompetanse Norge (2018): Veiledning til Kartleggingsverktøy i lesing for Forberedende voksenopplæring

Kompetanse Norge fikk i tillegg to andre oppdrag i samme periode som moduloppdraget; å utvikle et kartleggingsverktøy for voksnes grunnleggende ferdigheter og å utvikle nettbasert opplæring i grunnleggende ferdigheter (e-læringstilbud).³² Disse tre oppgavene ble sett i sammenheng og ble døpt Kompetanseløftet. Kompetanse Norge prioriterte å utvikle et kartleggingsverktøy i lesing i alle FVO-fagene (bortsett fra engelsk), som var klar til bruk i august 2018. Kompetanse Norge har også utviklet et e-læringstilbud i lesing som grunnleggende ferdigheter til FVO-læreplanene i naturfag, norsk for språklige minoriteter, samfunnsfag, matematikk og grunnmodulen som var tilgjengelig fra oktober 2018, som vil kunne brukes i modulforsøket.

Videre har Kompetanse Norge satt i gang et pedagogisk utviklingsarbeid som del av forsøket, som innebærer såkalt «skolenær» oppfølging. Utviklingsarbeidet omfatter to områder: *Vurdering for læring* og *Lesing og skriving på tvers av fag*. Lærestedene som deltar i forsøket ble invitert til å søke om å delta i utviklingsarbeidet i juni 2018, og arbeidet startet opp i august 2018. Totalt deltar syv læresteder, og skolene som deltar vil få et årlig tilskudd på kr. 50 000. Kompetanse Norge satte også ned en arbeidsgruppe som har utarbeidet ressurser om karrierelæring til bruk i undervisningen i norsk for språklige minoriteter, engelsk, matematikk og samfunnsfag. Ressursene var klare våren 2018, og ble utarbeidet på basis av at prinsippgruppen mente slik opplæring måtte inngå som del av andre fag. Kompetanse Norge har dessuten utarbeidet vurderingsveiledere til modul 1 og 2, som var klare i juni 2018. Ellers har Kompetanse Norge bistått prosjektene med utviklingsstøtte og lagt til rette for erfaringsdeling ved å arrangere flere nasjonale og regionale samlinger for lærestedene i forsøkets første skoleår. De har i tillegg vært på en besøksrunde til noen av prosjektene, og det er gitt avklaringer gjennom brev, e-post og muntlig kommunikasjon.

³² Tildelingsbrev tillegg 01/2016.

Kompetanse Norges rolle som koordinator og utvikler

Gjennom spørreundersøkelse og case har lærestedene delt sine vurderinger av Kompetanse Norges rolle så langt.

Som figur 2.1 viser, er det stor grad av enighet om at Kompetanse Norge utvikler gode verktøy og bidrar til erfaringsutveksling mellom lærestedene. Vi merker oss at mange læresteder uttrykker et stort behov for slik erfaringsutveksling og at flere gjennom spørreundersøkelsen ytrer ønske om at Kompetanse Norge utvikler dette arbeidet videre. Enkelte etterlyser f.eks. mer erfaringsutveksling mellom lærere, og mellom skoler med samme behov, noe følgende spørreundersøkelsessvar illustrerer:

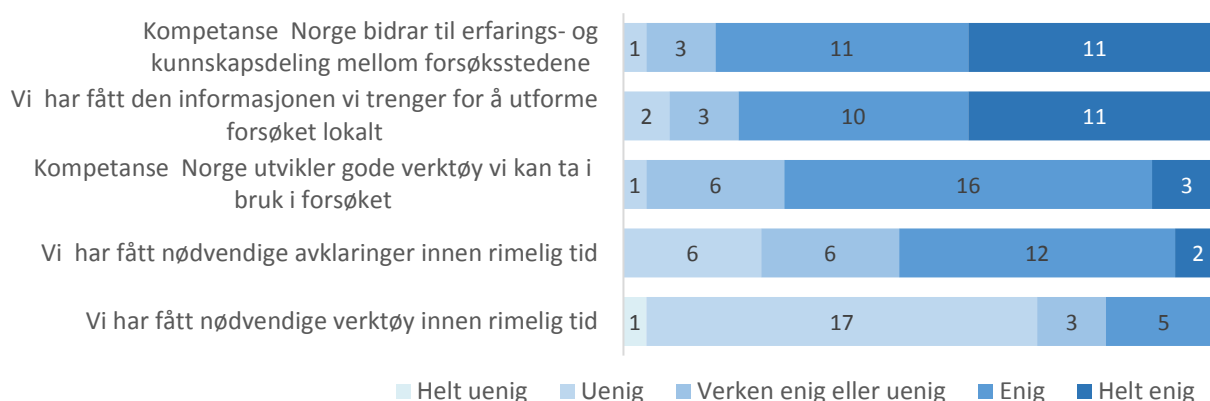
«Jeg håper at de etter denne rapporteringen klarer å kategorisere de ulike deltakersentrene i forsøket og sette oss sammen slik at vi kan dele erfaringer, vi som forsøker å få til det samme».

En annen skriver:

«Lærerne etterlyser muligheter for erfaringsutveksling [...] De ønsker et forum der lærerne som faktisk jobber med planene kan utveksle erfaringer, problemstillinger og opplegg».

Vi har inntrykk av at Kompetanse Norge til en viss grad har fulgt opp disse ønskene, bl.a. på en samling i forsøket i september 2018. Enkelte læresteder savner også noe tettere oppfølging, bl.a. gjennom besøk til skolen.

Figur 2.1: Vurdering av kontakten lærestedene så langt har hatt med Kompetanse Norge (antall, N=26)



Hovedinnvendingen til lærestedene er imidlertid at det har tatt for lang tid å få på plass viktige avklaringer og verktøy. De ulike verktøyene som Kompetanse Norge har utviklet til bruk i forsøket har, som beskrevet over, blitt implementert underveis i eller ved slutten av forsøkets første skoleår.

Selv om enkelte læresteder uttrykker forståelse for at dette er et forsøk også for Kompetanse Norge, og at denne typen utviklingsoppgaver derfor tar tid, er tilbakemeldingen fra mange læresteder at det har vært utfordrende at viktige avklaringer og verktøy har kommet på plass sent. En prosjektleder sier bl.a. at det «kan skape mye frustrasjon i et kollegium når det stadig kommer kontrabeskjeder». En annen opplever at det ikke helt har vært samsvar mellom progresjonen hos Kompetanse Norge og de forventningene som rettes mot lærestedene:

«Noen ganger kan det være litt frustrerende at de forventer at vi skal ha kommet så langt – at vi skal ha tenkt og erfart ting så langt. Jeg tenker at e-læring er et viktig verktøy dersom en skal få til fleksibiliteten. «Hvordan har dere ivaretatt det?» spør de. Men alle forutsetningene ligger ikke der ennå.»

Lærestedene har med andre ord opplevd en del usikkerhet og frustrasjon når det gjelder tilgang på verktøy og tydelige avklaringer fra Kompetanse Norge, noe som kan tyde på at lærestedene har opplevd handlingsrommet som litt for stort dette første året.

Stegvis implementering av forsøket lokalt

I tillegg til at ikke alle virkemidler har vært ferdig utviklet fra Kompetanse Norge sin side, bærer implementeringen av forsøket i det første skoleåret preg av at lærestedene hadde kort tid på å forberede seg. Lærestedene fikk innvilget søknader i slutten av april 2017, og skulle starte opplæringen i august 2017. Sommerferien tatt i betraktning innebar dette at lærestedene hadde noen få måneder fra de fikk innvilget forsøk, til de skulle sette i gang. I denne perioden skulle også lærestedene sette seg inn i læreplanene, som ble fastsatt mai 2017, og de skulle organisere opplæringen og staben lokalt.

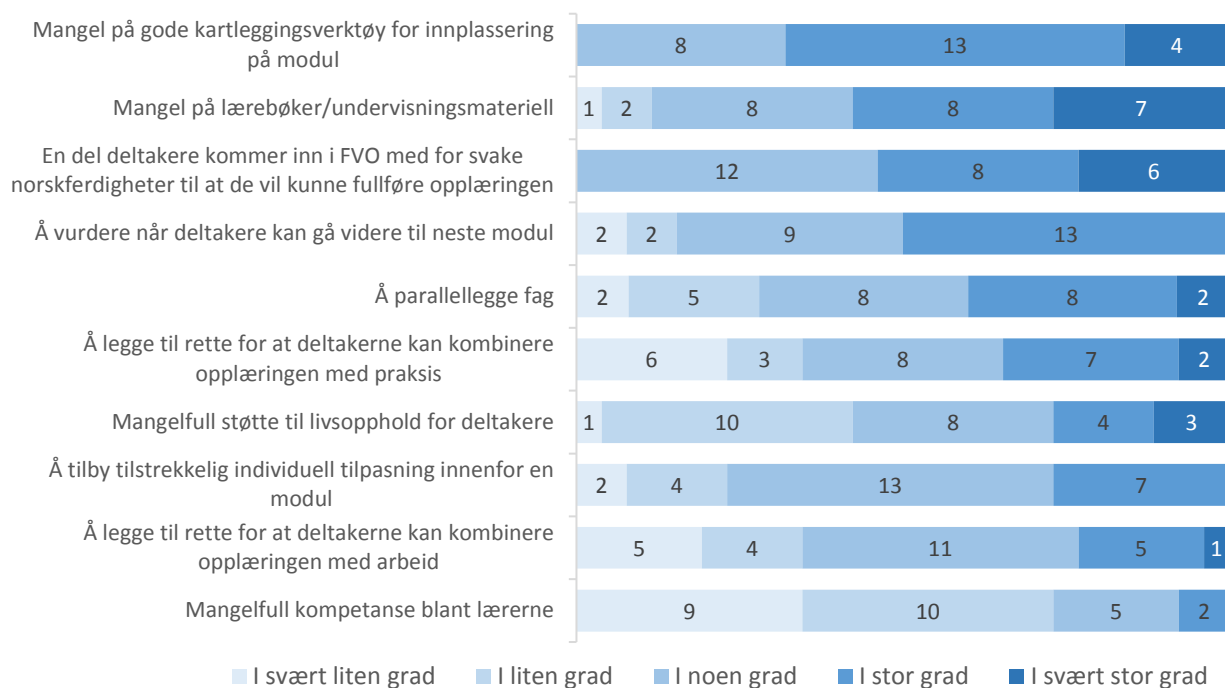
Læresteder vi har besøkt forteller at de «kastet seg uti det» og satte i gang før alle rammene var på plass. Dette har nok medført at mange læresteder har brukt mye tid i løpet av det første året til utviklingsarbeid som ellers kunne ha blitt gjort i forkant av oppstart. Overordnet sett har lærestedene brukt mye tid i dette første året av forsøket på å sette seg inn i forsøkets rammer, ta i bruk læreplanene og å starte en langsiktig prosess med skoleutvikling. Implementeringen av forsøkets virkemidler skjer med andre ord stegvis.

Det er særlig på fire områder at vi oppfatter at lærestedene enten har kommet kort eller ikke har fått prøvd ut forsøkets virkemidler i særlig grad: kartlegging/innplassering, fleksible modulstrukturer, bruk av arbeidslivet som læringsarena og samarbeid med arbeids- og velferdsetaten. Temaene vil utdypes i senere kapitler. Vi har i spørreundersøkelsen til prosjektlederene ved lærestedene stilt spørsmål om hva *de* oppfatter har vært de største utfordringene så langt, jf. figur 2.2. Svarkategoriene ble utarbeidet på bakgrunn av statusrapporter fra lærestedene.

Som vi ser av figuren over oppgir lærestedene at det særlig er mangel på gode kartleggingsverktøy, undervisningsmateriell og at en del deltakere kommer inn med for svake norskerfardigheter til at de kan fullføre opplæringen, som oppleves som utfordrende. Vi kommer nærmere inn på en del av disse utfordringene senere i rapporten.

Til tross for en del utfordringer i oppstartsåret av forsøket, fant vi en aksept blant lærestedene selv for at man ikke ville være i stand til å prøve ut alle forsøkets virkemidler fra starten av. Dette er forståelig gitt den korte forberedelsesfasen lærestedene fikk. Samtidig oppfatter vi casestedene som løsnings- og utviklingsorienterte. De har for eksempel stadige diskusjoner om hvordan de kan utvikle egen praksis. Dette gjelder for eksempel vurderingsarbeid, parallelllegging av fag, brukermedvirkning og undervisningsmetoder. Der lærestedene ikke fullt ut får prøvd ut et virkemiddel slik det er tenkt, prøver de gjerne ut mellomløsninger eller de tilpasser til lokale behov, som vi vil komme nærmere inn på i senere kapitler. En slik utprøvende tilnærming kan sies å være noe av formålet i forsøksvirksomhet, og vi oppfatter også at Kompetanse Norge har oppmuntret til høy grad av utprøving.

Figur 2.2: I hvilken grad har ditt lærested opplevd følgende utfordringer i forsøket med FVO? (antall, N=26)



Kvalitets- og skoleutvikling

Forsøket innebærer at lærestedene skal sette seg inn i og ta i bruk nye virkemidler. Arbeidet setter nye rammer for lærestedene, og myndighetene kommuniserer høye forventninger til at forsøket skal gi bedre kvalitet på opplæringen og større utbytte for deltakerne enn ordinær grunnskole for voksne.

For mange læresteder har forsøket satt i gang ganske store omveltninger og utviklingsprosesser på lærestedene, blant ledere og lærere. Dette er prosesser som tar tid, men som også er nødvendige for å få til en vellykket utprøving. Vi vil her trekke frem to aspekter ved denne utviklingsprosessen. Det ene handler om behovet for *praksisendring* på lærestedet og alt det innebærer, som evne til å reflektere over egen praksis, endringsvilje og engasjement. Det andre handler om at det er to ulike opplæringsystemer og dels ulike lærergrupper som er forankret i hhv. opplærings- og integreringssektoren, som skal igjennom disse endringsprosessene.

Refleksjon over egen praksis

Bakgrunnen for forsøket er at myndighetene ser behov for å gjøre grunnskolen for voksne mer fleksibel, mer relevant og mer effektiv. For å få til dette prøver man ut nytt innhold og nye strukturer. Implisitt i dette ligger det også at lærestedene skal gjennomføre opplæringen på en annen måte enn tidligere; de må anlegge nye praksiser eller i alle fall justere praksis fra tidligere. Vi oppfatter at forsøket stimulerer lærestedene til å reflektere over og vurdere egen praksis. En rektor fra casekommunene sier følgende om hva forsøket innebærer:

«Vi må tørre å gjøre det annerledes enn vi har det i ryggmargen.»

Lærestedene vi har besøkt forteller om mange diskusjoner i kollegiet. Diskusjonene handler for det første om hvordan ulike deler av forsøket skal implementeres, om elementer ved det som er uklart og som det dermed er behov for å bryte meninger om. I tillegg diskuteres det flittig om lærestedene selv bør endre hvordan de opererer på ulike områder. Man kan si at de er i en utforskende fase av forsøksgjennomføringen. I en kommune sier rektor følgende på spørsmål om hva som har vært det viktigste i det pedagogiske arbeidet i forsøket:

«Organisasjonslæring. Det å være en lærende organisasjon. Hele organisasjonen kan vokse på det å være i et forsøk.»

På samme spørsmål sier skoleledere i en annen kommune:

Skoleleder 1: «Mer pedagogisk utviklingsarbeid, mer utveksling av meninger og utprøving av nye ting enn før.»

Skoleleder 2: «En betingelse for å lykkes er Lesing og skriving på tvers av fag og norsk i alle fag – det har vært tema og fokus i diskusjoner. Men å lede en endringsprosess er krevende – både å skape en felles forståelse for hva det innebærer, og at folk ser det som en mulighet innenfor stillingsprosenten de har. Og det er et forsøksprosjekt, så ting endrer seg fra Kompetanse Norge, når ting kommer osv. Men stort sett har vi fruktbare diskusjoner om pedagogiske emner.»

Begge: «Vi ser veldig behov for kompetanseheving blant ansatte.»

Lederne i de to sitatene over trekker frem organisasjons- og utviklingsarbeid som viktig for lærestedene. Samtidig tyder begge sitatutdragene på at endringene krever at det settes av tid til dette, og at det må prioriteres fra ledernes side.

Endringsvilje og engasjement

Casestudien tyder på at lærestedene har hatt et godt utgangspunkt for å få til endring. Det virker på oss som at forsøket har vært etterspurt fra lærerne selv, ikke bare blant lederne. Enkelte steder har vi inntrykk av at lærerne nesten mer enn lederne, har vært drivkraften bak forsøket. Vi har imidlertid inntrykk av det er de nye voksentilpassede læreplanene, i større grad enn den fleksible modulstrukturen, som har trigget lærestedenes, og kanskje særlig lærernes, motivasjon og engasjement for å delta i forsøket.

Rektor og prosjektleder ved ett lærested sier f.eks. følgende på spørsmål om deres motivasjon for å delta i forsøket:

Rektor: «Det var ikke vi som kom på det. Det kom fra lærere her, fra de «gamle gubbene». De som hadde mest erfaring, de hadde sett for lenge siden at det måtte gjøres noe med grunnskoleopplæringen. De har vært i grunnskoleopplæringen og så [...]at noe burde skje med opplæringen. Så kom dette, og da; «Skal vi det? Skal vi det?»

Prosjektleder: «Jeg tror lærere hadde en opplevelse av at elevene ikke fikk vist hva de kunne, bare det de ikke kunne. Det var overordna, fluffy kompetansemål, og vanskelige eksamens-oppgaver. [...] De fikk ofte 1, ikke fordi de fortjente karakteren 1, men fordi det ikke var noe lavere; man kan ikke gi minus-karakterer. Da vi fikk presentert forsøket, så ville vi, måtte vi, være med å påvirke.»

Å få til endring av en opplæring som lærerne oppfatter at ikke fungerer godt nok, kan altså sies å være noe av motivasjonen for å delta i forsøket.

Lederne som er gjengitt i sitatet over er også bevisste på betydningen av at lærerne er engasjerte i forsøket:

Rektor: «Vi kan ikke gå inn på dette [forsøket] om ikke lærerne ønsker det. Dette er ikke noe prestisje for oss, vi ønsker ikke å overbevise lærerne [om at vi måtte bli med i forsøket]. Det hadde vi ikke giddet, for det er så mye annet vi kunne bruke tida på. Det måtte komme fra lærerne.»

Som Roald (2010)³³ er inne på, er det vanskelig å få til kvalitetsutvikling innen skolen dersom man ikke har lærerne med på laget; utviklingen bør ha en bottom up-tilnærming.

Selv om vi oppfatter at engasjementet er tilstede blant lærerne ved de lærestedene vi har besøkt, er det også varierende holdninger til forsøket og endringene det medfører innad på lærestedene. En rektor sier det slik:

«Det er et pågangsmot blant lærerne. Vi har ingen lang hale som har bremsset, men et par skeptikere pga. arbeidsmengden.»

Rektor ved et annet lærested sier:

«Utfordringen her på huset er å få gehør for at det trengs, og forståelse for at innsatsen er nødvendig. Det er ikke lærebøker, krever mye ekstraarbeid, og lærerne må jobbe på en annen måte. [Derfor er det] motstand fra [noen av] lærerne.»

Det er ikke uvanlig at man møter motstand når ny praksis skal prøves ut. Dette kan handle om arbeidsmengde, som nevnes i sitatet over. I tillegg kan det oppstå utrygghet om hva som kreves av den enkelte lærer (eller leder) eller usikkerhet om man har den kompetansen som kreves.

Burner (2018) hevder at flere faktorer er avgjørende skal skoleendring³⁴ være effektiv. Blant faktorene er å anerkjenne ikke bare utfordringene ved endringen, men også usikkerhetene og motsigelsene som endringene bringer med seg. Det er også viktig å stole på lærernes profesjonelle utvikling, å tilby støtte gjennom endringene og å tilbringe nok tid i reflekterende miljøer for å oppnå en felles forståelse for endringene.

Endret lærerkollegium

I tillegg til at forsøket utfordrer lærestedenes etablerte praksis, som kan være krevende nok i seg selv, skjer dette utviklingsarbeidet i en setting der lærerne på en del læresteder også har fått nye kolleger. Ettersom forsøket innebærer at norskopplæringen og grunnskoleopplæringen nå gis mer integrert, krever det at disse ulike lærergruppene enten samarbeider mer eller jobber mer eller mindre integrert. Den nye lærerstaben kan være en berikelse, fordi det gir friske øyne på ens egne arbeidsmåter og rutiner. Samtidig tyder casebesøkene på at prosessen tar tid, og at det oppstår noen diskusjoner og uenigheter om hvordan utfordringer skal løses. Flere vi intervjuet pekte også på at lærerne fra de to ulike opplæringssystemene har ulike erfaringer og ulik kompetanse som påvirker implementeringen.

På ett lærested fortalte rektor at lærerne fra norskopplæringen er mindre vant til å arbeide ut fra kompetansemål og at en del av rammene i læreplanene er ganske vide. Hun oppfattet tydelig at disse lærerne var vant til mer konkrete læreplaner, men mener det er rom for at disse lærerne utvikler seg:

«Man har et sett briller når man jobber med norsken. Vi må ha litt is i magen, kanskje [vil disse lærerne] se annerledes på det seinere.»

Ledelsen ved et annet lærested ga uttrykk for det samme om lærerne fra norskopplæringen:

«Det er en ny opplevelse for disse lærerne å vurdere ut fra kompetansemål. Det har skapt en del frustrasjoner om hvordan de skal klare det.»

I det hele tatt er det flere av informantene som mener lærere fra grunnskolen og norskopplæringen representerer ulike tradisjoner. Når lærere fra disse ulike tradisjonene skal samarbeide om et felles prosjekt, vil det gi behov for samkjøring av ulike syn – å skape felles forståelse av hvordan man skal jobbe. Utfordringen for lederne i forsøket blir å skape trygge miljøer der det er lov å feile, som involverer bredt

³³ Roald, 2010: <http://bora.uib.no/handle/1956/3849> lastet ned 4.oktober 2018

³⁴ Vår oversettelse. Burner bruker begrepet «educational change»

og der kvalitetsutviklingen sees på som en læringsprosess, premisser som er viktige for å lykkes med kvalitetsutvikling i skolen (Roald 2010).

Oppsummering

Vi har i dette kapitlet sett at selv om voksne har relativt gode rettigheter til grunnskoleopplæring, er det en del utfordringer ved tilbudet som forsøket sikter på å løse opp i. Det er derfor utviklet nye rammer, verktøy og innhold for forberedende voksenopplæring, og Kompetanse Norge har hatt et hovedansvar for utviklingen og koordineringen av forsøket. Når det gjelder Kompetanse Norges oppfølging av lærestedene det første skoleåret, er det stor grad av enighet om at Kompetanse Norge utvikler gode verktøy og bidrar til erfaringsutveksling mellom lærestedene. Flere sentrale verktøy som Kompetanse Norge har utviklet til bruk i forsøket, har imidlertid først blitt klare underveis i eller ved slutten av forsøkets første skoleår, og dette har mange læresteder opplevd som en utfordring. Kanskje kan man si at lærestedene har opplevd handlingsrommet som litt for stort dette første året.

I tillegg vitner det første forsøksåret om at lærestedene hadde kort tid på å forberede seg før oppstart av forsøket. Disse forholdene har vært medvirkende til at lærestedene så langt ikke har fått prøvd ut alle virkemidlene i forsøket i særlig grad. Forsøket har på den annen side satt i gang omfattende endringsprosesser ved lærestedene. Det reflekteres over egen praksis og ulike deler av forsøket diskuteres flittig ved lærestedene, noe som er viktig for å skape felles forståelse av hvordan man skal jobbe i forsøket. Oppsummert kan vi si at forsøket har satt i gang utviklingsarbeid på lærestedene som er svært positivt, men som også tar tid. Dermed kan dette også være noe av forklaringen på at noen virkemidler i forsøket i liten grad er prøvd ut, og kunnskapen tjener slikt sett som en forståelsesramme for den øvrige analysen i rapporten.

Kapittel 3: Målgrupper og deltakere

I dette kapitlet presenterer vi lærestedenes målgrupper og hva slags deltakere lærestedene rekrutterer. Vi ser også på hva som kjennetegner deltakerne i forsøket med forberedende voksenopplæring. Vi beskriver demografiske kjennetegn som kjønn og alder og hvilke land deltakerne kommer fra. Vi ser også på hvilke forutsetninger de bringer med seg inn i forsøket, blant annet i form av tidligere utdanning, arbeidserfaring og språkferdigheter. Og vi beskriver deltakernes livssituasjon i det første forsøksåret når det gjelder kilde til livsopphold og om de har forsørger- eller omsorgsansvar og/eller lønnet arbeid. Mot slutten av kapitlet setter vi søkelyset på hvordan lærestedene forholder seg til de ulike målgruppene.

Antall deltakere

Ifølge tall som lærestedene har oppgitt i spørreundersøkelse og over telefon, var det per mai 2018 3 483 deltakere i FVO. I søknadene til forsøket oppga lærestedene at de til sammen ville inkludere omtrent 1 500 deltakere. Sammenlignet med planene, har altså deltakerantallet mer enn fordoblet seg. Et deltakerantall på ca. 3 500, er også høyt sett i forhold til det samlede deltakerantallet i ordinær grunnskole for voksne. I skoleåret 2017/18 deltok ca. 9 800 i slik opplæring. Vi kan altså konkludere med at interessen for, og rekrutteringen til, forsøket har vært god, og at man med et slikt deltakerantall vil få en reell utprøving av FVO.

Målgrupper og rekruttering

På nasjonalt nivå er målgruppen for FVO:

- ◆ personer som har rett til grunnskole for voksne etter opplæringsloven,
- ◆ personer som har rett til introduksjonsprogram og/eller rett og plikt til opplæring i norsk etter introduksjonsloven, og
- ◆ personer som deltar i opplæringstiltak i regi av NAV

Svarene fra spørreundersøkelsen til lærestedene viser at et stort flertall av lærestedene inkluderer både personer med rett til grunnskole for voksne og personer med rettigheter etter introduksjonsloven. Mens alle de 26 lærestedene som besvarte undersøkelsen oppgir at de har personer med rett til grunnskole som målgruppe, oppgir 21 læresteder at de også inkluderer deltakere i introduksjonsprogram. Antallet læresteder som tilbyr FVO til deltakere som har rett til opplæring i norsk etter introduksjonsloven, er noe lavere. 15 læresteder har disse i målgruppen. I overkant av halvparten av lærestedene, 15 stk., har også personer som får tiltak gjennom NAV som målgruppe. Arbeidsinnvandrere med behov for norskopplæring inkluderes som målgruppe ved seks læresteder.

Mange av lærestedene har altså en vid målgruppe, i tråd med forsøkets intensjoner. Når det gjelder hvilke deltakere som faktisk er tatt inn i opplæringen så langt, viser deltakerrapporteringen at 71,3 prosent har opplæringslovens §4A-1 som inntaksgrunnlag, dvs. rett til grunnskole for voksne. 51,5 prosent har introduksjonslovens §17 som inntaksgrunnlag, dvs. rett og plikt til deltakelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Det er som vi ser av tabell 3.1 en betydelig overlapp mellom disse gruppene. Så mange som 23,7 prosent er tatt inn etter begge lovhjemler. Tabellen viser også at 27,5 prosent av deltakerne er rekruttert inn i forsøket med kun introduksjonsloven som lovhjemmel. Sistnevnte må tolkes slik at disse deltakerne har rett på opplæring i norsk etter introduksjonsloven, og får slik opplæring etter FVO-læreplan, men at de ikke deltar i annen grunnskoleopplæring innen FVO.

For bare 3,3 prosent av deltakerne er finansiering av deltakelse via NAV oppgitt som grunnlag for inntak.

Tabell 3.1: Inntaksgrunnlag for deltakerne i forsøket, prosent, N= 1551

Introduksjonsloven § 17				
Opplæringsloven § 4A-1		Nei	Ja	Totalt
	Nei	1,2 %	27,5 %	28,7 %
	Ja	47,6 %	23,7 %	71,3 %
	Totalt	48,8 %	51,1 %	100,0 %

Hva kjennetegner deltakerne?

I det følgende beskriver vi viktige kjennetegn ved de deltakerne som er blitt tatt inn det første forsøksåret. Beskrivelsene bygger på data fra deltakerrapporteringen. Se vedlegg 1 for en beskrivelse av dette datamaterialet.

Kjønn og alder

Kjønnsfordelingen i forsøket er ganske lik. 51,3 prosent av deltakerne i forsøket er menn, og 48,7 prosent er kvinner. Dette er litt forskjellig fra ordinær grunnskole for voksne, hvor menn utgjorde 55 prosent av deltakerne i 2017/18 og kvinnene 45 prosent.

Tabell 3.2: Deltakerne fordelt på kjønn og alder (prosent, N=1936)

	16-18 år	19-24	25-40 år	41 år eller mer	Totalt
Mann	5,3 %	16,9 %	24,6 %	4,6 %	51,3 %
Kvinne	2,3 %	8,1 %	28,0 %	10,2 %	48,7 %
Totalt	7,6 %	24,9 %	52,6 %	14,8 %	100,0 %

Litt over halvparten (52,6 prosent) av deltakerne er i aldersgruppen 25-40 år og rundt en fjerdedel (24,9 prosent) i aldersgruppen 19-24 år. Kvinnene i forsøket er jevnt over noe eldre enn mennene. Det er flere kvinner i de to øverste alderskategoriene og det er flere menn i de to laveste. Hvis vi sammenligner med den ordinære grunnskolen for voksne, jf. kapittel 1, er den største forskjellen at det var en større andel menn i alderen 16-18 år i den ordinære grunnskolen enn i FVO, hhv. 16,5 prosent vs. 5,3 prosent.

Opprinnelsesland og -region

Når det gjelder deltakernes opprinnelsesland, ser vi at det er en svært høy andel minoritetsspråklige deltakere. Kun 1,1 prosent av deltakerne i forsøket har Norge som opprinnelsesland, se tabell 3.3.

Tabell 3.3: Hyppigst oppgitte opprinnelsesland blant deltakerne

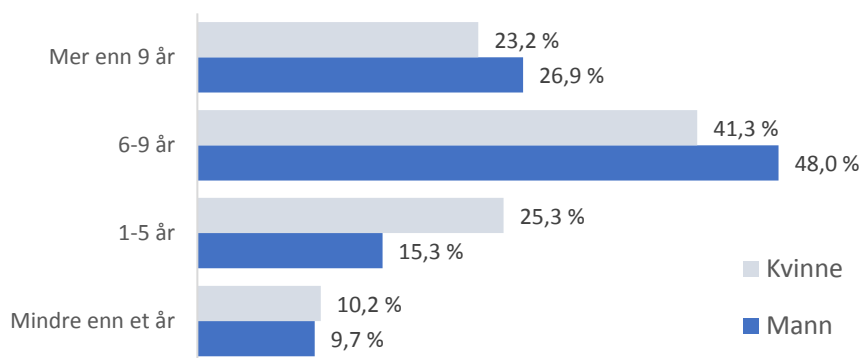
Opprinnelsesland	Antall	Prosent
Eritrea	436	22,8
Syria	401	21,0
Somalia	281	14,7
Afghanistan	201	10,5
Etiopia	55	2,9
Irak	43	2,3
Thailand	41	2,2
Iran	26	1,4
Pakistan	25	1,3
Norge	21	1,1
N=	1 530	

Nesten 23 prosent av deltakerne kommer fra Eritrea, 21 prosent fra Syria og nesten 15 prosent fra Somalia og vel 10 prosent fra Afghanistan. Flere av disse gruppene er ganske nyankomne grupper i Norge, for eksempel syrere og eritreere. En stor andel deltakere kommer altså fra land i Afrika og Asia.

Utdanningsnivå og norskerdigheter

Utdanningsbakgrunnen til deltakerne i forsøket er variert (jf. figur 3.1). Vi finner også at mennene jevnt over har noen flere år med skole enn kvinnene. Hver tiende deltaker av begge kjønn har ingen skolegang i det hele tatt. Ytterligere 25 prosent av kvinnene og 15 prosent av mennene har bare mellom ett og fem års skolegang. Den største andelen av begge kjønn, henholdsvis 48 prosent av mennene og 41 prosent av kvinnene, har mellom seks og ni års skolegang. Det er også en betydelig gruppe av begge kjønn som oppgir å ha mer enn ni års skolegang.

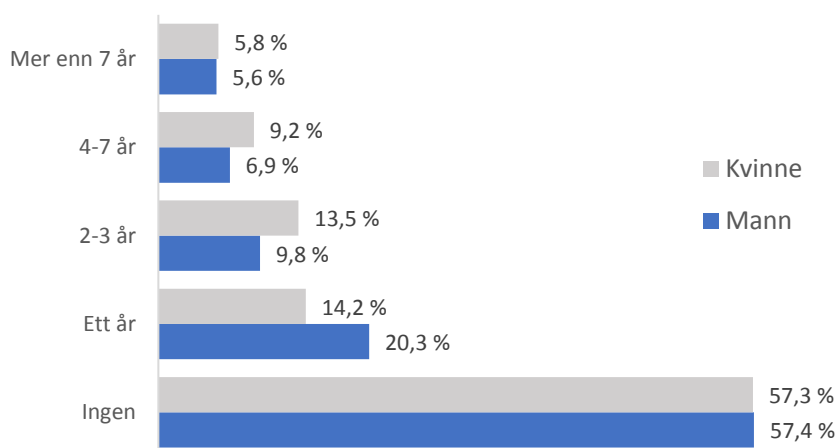
Figur 3.1: Antall år med skolegang før forsøket, fordelt på kjønn (prosent, N=1890)



Dette er opplysninger oppgitt av deltakerne selv og mye av denne opplæringen er fra deltakernes tidligere hjemland. Men vi har også data om hvor mange fullførte år med norsk grunnskole deltakerne har bak seg før forsøket. Dette er informasjon som ble innhentet ved inntak til FVO og som er oppgitt av lærestedene.

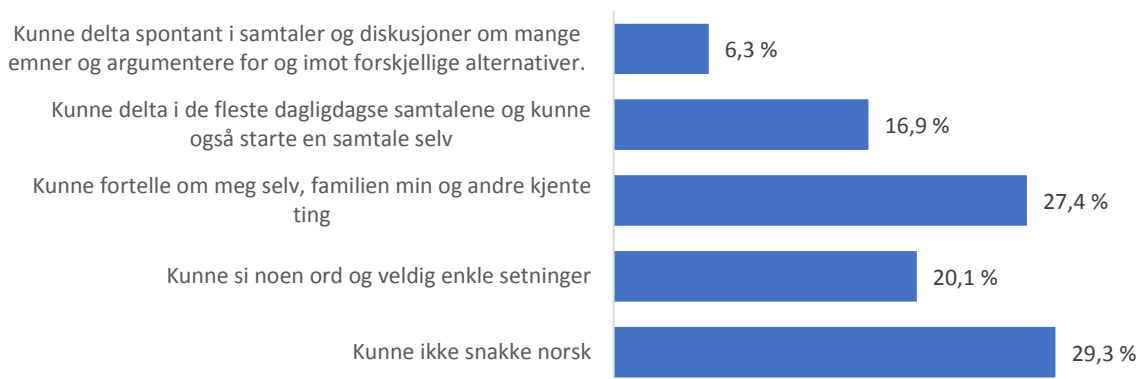
Når det gjelder norsk grunnskole, er forskjellene mellom kvinner og menn mindre. I den grad det finnes forskjeller, er det kvinnene som har flest år bak seg (jf. figur 3.2). Vi finner at hele 57 prosent av begge kjønn ikke har vært innom norsk grunnskole i det hele tatt, mens ytterligere 20 prosent av mennene og 14 prosent av kvinnene bare har ett år med norsk grunnskole. Et flertall har med andre ord ingen eller kort erfaring med norsk grunnskole.

Figur 3.2: Antall år med norsk grunnskole før forsøket, fordelt på kjønn (prosent, N=1500)



Vi har også stilt spørsmål til deltakerne om deres norskspråklige ferdigheter, og har i denne sammenhengen konsentrert oss om muntlige ferdigheter.³⁵ En overvekt av deltakerne har relativt lave muntlige norskerferdigheter ved oppstart (jf. figur 3.3). Hele 29 prosent kunne ikke snakke norsk i det hele tatt da de kom inn i forsøket og 20 prosent kunne bare si noen ord og enkle setninger. Bare 23 prosent kunne delta i dagligdagse samtaler på norsk eller i spontane samtaler og diskusjoner. At en så stor andel har lave norskerferdigheter vil naturlig nok legge føringer for hvordan lærestedene må legge opp opplæringen, som vi er inne på både senere i dette kapitlet og i kapittel 5.

Figur 3.3: Muntlige norskerferdigheter ved opptak (prosent, N=1853)



Lærestedene har også gitt oss opplysninger om deltakernes status når det gjelder deltakelse i introduksjonsprogrammet og norskopplæring etter introduksjonsloven. Vi finner at vel 31 prosent av deltakerne er skrevet ut av eller har avsluttet norskopplæring etter introduksjonsloven, mens 55 prosent deltar i norskopplæring parallelt med eller som en del av modulbasert opplæring i forsøket, jf. tabell 3.4. Tabellen viser også at mange deltakere deltar parallelt i introduksjonsprogram. Langt færre har avsluttet introduksjonsprogram i forkant av FVO enn hva gjelder norskopplæringen.

Tabell 3.4: Status for norskopplæring og introduksjonsprogram etter introduksjonsloven, rapportert av lærestedene (prosent)

	Norskopplæring etter introduksjonsloven (%)	Introduksjonsprogram (%)
Ikke påbegynt	2,6	5,3
Deltar parallelt med/som del av modulbasert opplæring	54,5	52,8
Skrevet ut/avsluttet	31,4	14,1
Ikke relevant	11,4	27,9
N=	1 619	1 578

Arbeidserfaring

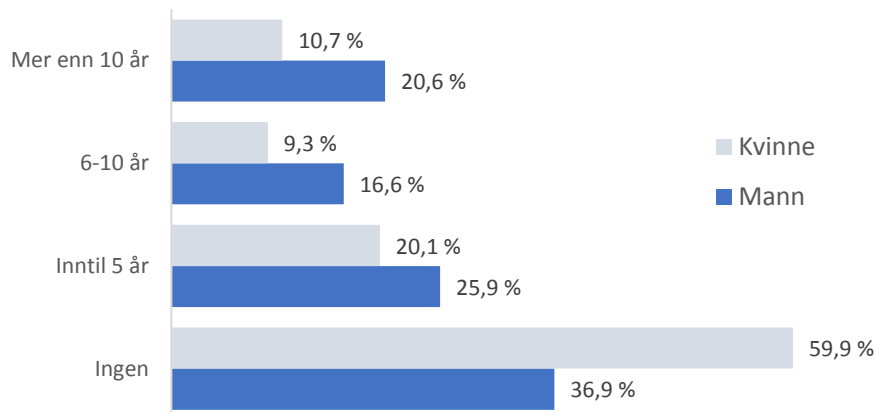
Det er også stor variasjon i om deltakerne har arbeidserfaring, og i tilfelle hvor lang erfaring. Hele 48 prosent av deltakerne i forsøket har ingen arbeidserfaring, verken fra Norge eller utlandet, se figur 3.4. Denne andelen er imidlertid betydelige høyere for kvinnene enn for mennene, henholdsvis 60 og 37

³⁵ Svarskalaen på dette spørsmålet ble utarbeidet i dialog med Kompetanse Norge, og tar sikte på korrespondanse med språknivåene jf. Det felles europeiske rammeverket for språk.

prosent. Det er likevel verdt å merke seg at vel 20 prosent av mennene og 10 prosent av kvinnene oppgir å ha mer enn ti års arbeidserfaring.

Dersom vi bare ser på arbeidserfaring fra Norge, finner vi at hele 73 prosent ikke har erfaring fra norske arbeidsplasser. Bare 18 prosent av deltakerne har arbeidserfaring i mer enn ett år fra Norge.

Figur 3.4: Antall år med lønnet arbeid før forsøket, fordelt på kjønn (prosent, N=1567)

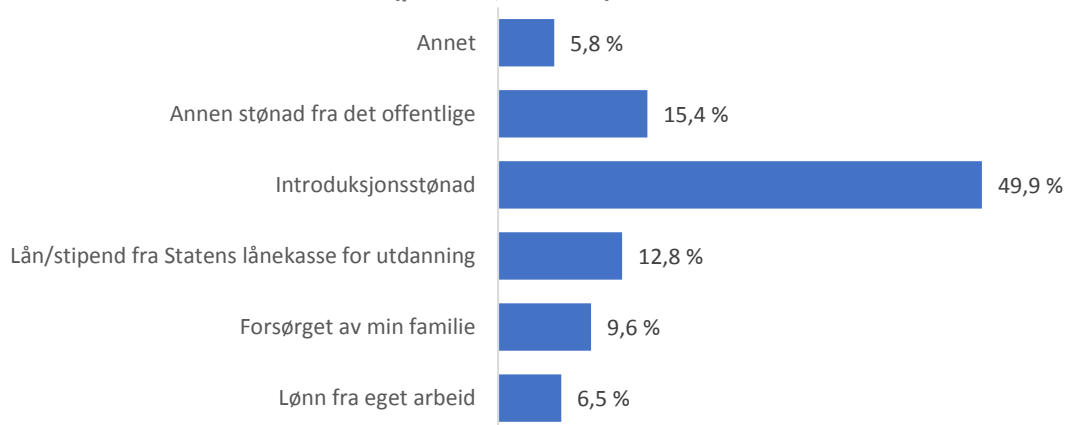


Livssituasjon under forsøket

Å delta i opplæring som voksen kan være krevende av mange grunner, blant annet fordi livssituasjonen er forskjellig fra det som barn og unge under opplæring normalt opplever. For det første vil opplæring for de fleste voksne kreve en eller annen form for finansiering av eget livsopphold. For det andre har mange også et omsorgs- eller forsørgeransvar som både kan være en økonomisk utfordring og sette deltakeren i en tidsklemme. I tillegg vil flere kanskje også kombinere opplæring med lønnet arbeid, noe som kan skape en vanskelig tidskabal både for deltakeren og lærestedet som skal legge til rette for en slik livssituasjon.

Figur 3.5 viser hva deltakerne selv har oppgitt som sin viktigste inntektskilde første året under opplæring.

Figur 3.5: Deltakernes største inntektskilde første året under opplæring (prosent, N=1879)



I lys av at såpass få har arbeidserfaring fra Norge, er det ikke overraskende at det kun er 6,5 prosent av deltakerne i forsøket som rapporterer at den største inntektskilden det siste året er lønn fra eget arbeid. Omtrent halvparten av deltakerne mottok introduksjonsstønad og har med andre ord vært kort tid i Norge. Vi ser også at en ganske stor andel, 15 prosent, har annen offentlig stønad som sin hovedinntekt, og at 12,8 prosent mottar lån og/eller stipend fra Lånekassen. Omtrent hver tiende deltaker oppgir at de blir forsørget av sin egen familie.

Selv om bare 6,5 prosent har arbeid som *største* inntektskilde under opplæring, er det godt mulig at det er flere som kombinerer arbeid og opplæring. Dette bekreftes av deltakernes egne opplysninger. Vi finner at 15,6 prosent av deltakerne har lønnet arbeid, 18,8 prosent av mennene og 12,1 prosent av kvinnene. Av disse jobber 40 prosent under 10 timer og 35 prosent mellom 10 og 20 timer, ifølge de opplysningene vi har. Disse anslagene er imidlertid beheftet med en viss usikkerhet.

Mange deltakere har forsørger- eller omsorgsansvar, hele 46,5 prosent i følge deltakernes egne opplysninger. Vi ser også at dette gjelder en betydelig større andel av kvinnene enn av mennene, henholdsvis 64 og 30 prosent. Vi skal i neste kapittel se hva dette betyr når det gjelder progresjon og fravær.

Hva sier beskrivelsene av deltakerne oss?

Det er noen flere menn i opplæringen enn kvinner, og de fleste er i aldersgruppen 25-40 år. Deltakerne har nesten utelukkende minoritetsspråklig bakgrunn, og en stor andel er fra afrikanske eller asiatiske land. Et flertall har ingen eller kort erfaring med norsk grunnskole, og en stor andel har lave norskerdigheter. Over halvparten deltar i norskopplæring og/eller introduksjonsprogram parallelt med eller som del av FVO, og omtrent en tredjedel har fullført eller avsluttet norskopplæring i forkant. Deltakerne har varierende grad av arbeidserfaring. Rundt halvparten hadde ingen arbeidserfaring før de kom til landet og enda færre har erfaring fra det norske arbeidslivet. Vi finner også at flertallet av deltakerne har støtte fra det offentlige som hovedinntekt under opplæring. Litt under halvparten har forsørger- eller omsorgsansvar og vel 15 prosent har lønnet arbeid.

Vi vil gjennom forsøksperioden se på om kjennetegn ved deltakerne endres underveis i perioden. Som en del av effektevalueringen vil vi dessuten analysere hvordan kjennetegn ved deltakerne spiller inn på de resultatene som oppnås.

Hvordan håndteres deltakergruppen som omfattes av introduksjonsloven?

Som vi har vist over, tyder deltakerdataene på at over halvparten av deltakerne omfattes av introduksjonsloven. Slik sett kan vi si at det er stor grad av samordning til stede i forsøket. Vi skal i dette avsnittet se nærmere på hvordan lærestedene håndterer denne målgruppen.

Introduksjonsloven regulerer to ordninger: *introduksjonsprogram og norskopplæring for voksne innvandrere*, og deltakelsen i ordningene er både rettighets- og pliktfestet. Introduksjonsprogrammet utløser introduksjonsstønad, og gjennomføring av pliktfestet norskopplæring og oppnådde norskerdigheter er nært knyttet til deltakernes videre opphold og status i landet. Målgruppen vil med andre ord ha ganske sterke insentiver til å delta i denne kvalifiseringen. Parallelt vil deltakerne også kunne ha rettigheter til og behov for grunnskoleopplæring.

For en del av deltakerne i slik kvalifisering, vil det likevel *ikke* være relevant med grunnskoleopplæring. Dette kan for eksempel skyldes at man har tilsvarende eller høyere utdanningsnivå fra andre land eller at man deltar i arbeidsrettede aktiviteter i stedet. Det er med andre ord ikke gitt at alle i introduksjonslovens målgrupper skal sluses inn i FVO.

For de som har rettigheter til og behov for både introduksjonsprogram/norskopplæring og FVO, er det et mål at tilbudene skal gis på en sømløs og effektiv måte. Det er ulikt hvordan lærestedene i forsøket har lagt opp tilbudene til disse type deltakerne, og i hvor stor grad opplæring etter hhv. opplærings- og introduksjonsloven er integrert. Det har vært opp til lærestedene å vurdere om alle deltakere på opplæringsssentrene skulle motta opplæring etter forsøkslæreplanene, også de deltakerne som i utgangspunktet kun skulle delta i norskopplæring. Vi har derfor stilt spørsmål om dette i spørreundersøkelsen.

14 læresteder gir opplæring i FVO-læreplanen i *Norsk for språklige minoriteter* til deltakere som bare skal ha norskopplæring. Vi tolker dette som at forsøkslæreplanen erstatter *Læreplan i norsk for voksne*

innvandrere på disse lærestedene i forsøksperioden. I en kommune vi besøkte ga de for eksempel undervisning etter FVO-planen i *Norsk for språklige minoriteter* til deltakere på spor 2/3³⁶ som bare skulle ha norskopplæring. Fordi denne gruppen skulle opp til norskprøve samme vår, valgte man å forberede dem på det ved å vektlegge norskopplæring mer enn ellers. En lærer på et annet lærested sa:

«Vi vil kjøre preppkurs for dem som skal opp til norskprøven i sommer. Å lage setninger, det er ikke prioritert [innen forsøket]. Tidsperspektivet blir for dårlig for det.»

Vi finner visse indikasjoner på at FVO kan ha uheldige konsekvenser for deltakere som kun skal ha norskopplæring. Ett lærested vi besøkte fortalte for eksempel at de som kun skal ha norskopplæring, kan ende opp med å få saktere progresjon enn ellers. Etter det vi forstår handler dette om at timeplanen organiseres etter et fulltidsløp for deltakere som skal ha alle fag, og at deltakere som kun skal ta norsk ikke får noen form for hurtigløp, men må følge samme progresjon som andre.

Ved de syv andre lærestedene som besvarte spørsmålet om bruk av læreplanene, benyttes antagelig *Læreplan i norsk for voksne innvandrere* overfor personer som kun har behov for ordinær norskopplæring. Samtidig må disse sistnevnte lærestedene parallelt tilby opplæring etter forsøksplanen i *Norsk for språklige minoriteter* til deltakere i FVO. Gjennom casestudien beskriver både det lille lærestedet og et mellomstort lærested som vi besøkte, at å opprette slike parallelle tilbud er utfordrende, på grunn av timeplan, personell og økonomi.

Vi stilte også spørsmål i spørreundersøkelsen om lærestedene tilbød opplæring etter FVO-læreplanene i andre fag til deltakere som i utgangspunktet bare skulle ha norskopplæring. 12 læresteder svarte bekræftende på dette, mens to svarte nei. En ganske stor andel, 12 læresteder, har ikke besvart spørsmålet. Gjennom casestudien får vi noen svar på hvorfor læresteder tilbyr opplæring i flere FVO-fag til personer som i hovedsak har behov for norskopplæring. To læresteder har samme type argument, nemlig at det er så mye språklæring i de øvrige fagene at deltakerne vil ha utbytte av deltakelse også i disse fagene. I en statusrapport beskriver et annet lærersted at en av de positive erfaringene med modulstrukturerte læreplaner så langt er:

«Noen deltakere har bedre framgang i norsk språk enn enkelte som går på opplæring i norsk og samfunnsfag, det ser dermed ut til at undervisning i flere fag er positivt for norskkunnskapene.»

Men vi finner også argumenter for det motsatte; at det kan være forvirrende å starte med for mange fag på én gang, særlig for dem som har minst skolebakgrunn.

Vi vil videre i evalueringen se nærmere på hva slags tilbud lærestedene gir til personer som omfattes av introduksjonsloven. Det er særlig viktig å undersøke om FVO kan ha enkelte uheldige konsekvenser for deltakere med god allmennutdanning som kun har behov for norskopplæring.

Utfordringer med å gi et godt tilbud til alle deltakergrupper

Et spørsmål som har kommet opp gjennom casestudien, er om FVO er mer egnet for noen deltakergrupper enn andre. Flere læresteder er spørrende eller skeptiske til at FVO egner seg for deltakerne med svært lav eller ingen utdanning og lave ferdigheter. Det argumenteres for at det blir for faglig utfordrende og at en del av disse ikke har forutsetninger for å klare opplæringsløpet. Ettersom læreplanene har færre kompetansemål enn før, kan dette virke noe motsigende. Det er derfor nærliggende å tro at det kan ha sammenheng med at det er en noe annen deltakergruppe som rekrutteres til FVO enn til ordinær grunnskole. Flere læresteder erfarer at det kommer inn flere deltakere

³⁶ Innen norskopplæringen opererer man med spor-inndeling, som angir organisering i grupper med ulike progresjon og tilrettelegging, og der spor 1 er for deltakere med lite eller ingen skolegang, spor 2 for deltakere med en del skolegang og spor 3 for deltakere med god allmennutdanning. Vox (2012)

med lavere norskerferdigheter enn tidligere. Beskrivelsene av deltakerne i første del av dette kapittelet bekrefter for så vidt dette.

Videre kan det virke som om vurderingene om at tilbudet er lite tilpasset deltakere med de laveste ferdighetene, er knyttet til lærestedenes forventning om at målet er å fullføre FVO og at dette ikke vil la seg gjennomføre innenfor tidsrammen som prinsippgruppen har skissert. Kanskje kan forsøket ha skapt en oppfatning eller forventning om at "alle" skal ha grunnskole. Prosjektleder ved et av lærestedene vi har besøkt, sier følgende:

«Det ble en «farsott»; alle ville gå i grunnskole, og alle ville søke. «Skal du søke grunnskole? Ja, da gjør jeg det også!» sa de. [Det som før var] modul 1, som nå er modul 2, der har vi nok en del elever som ikke har forutsetninger for å ta grunnskoleeksamen.»

Spørsmålet knytter seg også til diskusjonen om hvorvidt modulstrukturens fleksibilitet virkelig er prøvd ut (se kapittel 7). Klarer lærestedene å legge til rette for at deltakerne kan ta enkeltmoduler eller delløp? Ville utfordringen for denne målgruppen vært mindre fremtredende hvis flere fikk opplæring parallelt som de var i praksis?

Utfordringen har også sammenheng med vurderingene av når deltakerne skal gå videre til neste nivå, og hva deltakeren i tilfelle bør eller skal mestre. Lærestedene forteller om deltakere som går i «loop» og aldri vil være i stand til å gå oppover i nivåene. Fordi forventninger om progresjon er så uttalte, blir det ifølge lærestedene også veldig synlig at ikke alle deltakere henger med og må ta moduler om igjen. I ett case var problematikken knyttet til deltakere som går i grunnskole fordi de har rett til det, uten nødvendigvis å ha noe læringsutbytte eller progresjon, sterkt tilstede i intervjuer med skoleeier, prosjektledere og lærere. Samtidig så ikke dette ut til å være en situasjon som var spesiell for forsøket, men også hadde vært tilstede tidligere. Dette var et stort lærested, og problematikken var nok noe relatert til at lærerne og skolelederne følte seg langt fra beslutningen om hvem som kunne delta. Andre tjenester i kommunen, og da gjerne NAV, henviste deltakerne til grunnskole som aktivitet tilknyttet en eller annen økonomisk ytelse. I en slik situasjon er det lett for at deltakerne har feil motivasjon for å delta.

Oppsummering

Oppsummert har vi sett at et flertall av lærestedene tilbyr opplæring etter FVO-læreplanen i *Norsk for språklige minoriteter* til personer som kun skal ha norskopplæring, men *Læreplan i norsk for voksne innvandrere* er også i bruk en del steder. Det er dessuten en del læresteder som gir opplæring i andre FVO-fag til personer som kun er omfattet av introduksjonsloven, og i utgangspunktet bare skal ha norskopplæring. Lærestedene håndterer med andre ord målgruppen som omfattes av introduksjonsloven på ulike måter. Vi vil videre i evalueringen følge med på hva slags type deltakergrupper som rekrutteres inn og deltar i opplæring, hva slags type opplæringstilbud de ulike gruppene får og hvordan det eventuelt påvirker erfaringer og resultater.

Kapittel 4: Deltakernes opplæringsløp

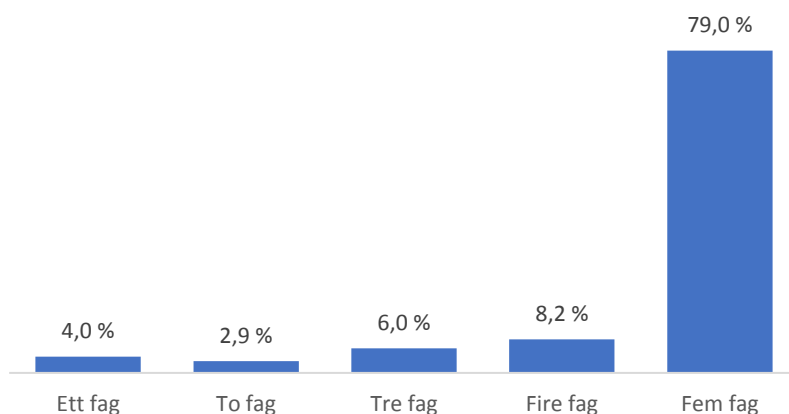
I dette delkapitlet ser vi nærmere på hvordan modulstrukturen brukes lokalt. Vi beskriver først hvilke opplæringsløp som er planlagt for deltakerne sett under ett, både med tanke på antall fag og moduler. Deretter ser vi nærmere på faktisk deltakelse, dvs. den produksjonen av fag og moduler som har funnet sted i løpet av det første året, omfanget og varigheten på modulene samt deltakernes fravær. Analysene i dette kapitlet tar utgangspunkt i data som lærestedene har levert om sine deltakere. Ettersom vi er på et tidlig stadium i evalueringen, må disse betraktes som foreløpige analyser basert på data som ikke er komplette og hvor det fortsatt er mangler og inkonsistens.³⁷

Planlagte opplæringsløp

I deltakerrapporteringen har vi bedt lærestedene oppgi hvilke opplæringsløp deltakerne planlegger å ta samlet sett. Disse dataene er basert på de planene lærestedene har lagt for den enkelte deltaker på rapporteringstidspunktet. For en del deltakere er det ennå ikke tatt en endelig beslutning om hvor mange og hvilke moduler/fag vedkommende skal ta i løpet av forsøksperioden. Vi vet hvilke fag og moduler de er blitt plassert inn på i det første forsøksåret, men det videre løpet er ikke lagt. Det betyr at det høyst sannsynlig vil være flere deltakere som kommer til å ta moduler/fag enn det som kommer frem av analysene i de følgende avsnittene.

Opplæringsløpene kan variere både i antall fag og antall moduler som deltakerne skal ta innenfor hvert fag. Vi ser først nærmere på hvor mange fag deltakerne planlegger å ta, deretter på antallet moduler i de enkelte fagene³⁸.

Figur 4.1: Antall fag det er planlagt at deltakerne skal ta moduler i (prosent, N=1576)



Som figur 4.1 viser, skal det store flertallet av deltakerne, hele 79,0 prosent, ta én eller flere moduler på alle fem fag: norsk/norsk for minoritetsspråklige, engelsk, matematikk, naturfag og samfunnsfag. Det betyr at muligheten til å plukke enkeltfag så langt i forsøket bare har vært benyttet for hver femte deltaker.

Tabell 4.1 viser andelen deltakere som skal ta én eller flere moduler, av de deltakere som har oppgitt at de skal ta de ulike fagene. Foreløpig ser vi at det er en begrenset andel deltakere som har planlagt å ta alle

³⁷ Se nærmere beskrivelse av datakvalitet i vedlegg 1

³⁸ Norskfaget er ikke med i disse beskrivelsene, fordi det ikke er gitt opplæring i dette faget i første forsøksår.

fire moduler i de ulike fagene. I følge planene som er lagt for deltakerne så langt, er det i alle fag slik at mellom 17 og 20 prosent skal delta i alle modulene i ett fag, dvs. modul 1-4. Dataene viser for øvrig at mønstrene er svært like på tvers av fag: det er nesten like store andeler som skal delta i en, to, tre eller fire moduler i hvert av fagene. Dette kan indikere at det legges opp til ganske like løp for deltakerne på tvers av fag.

Tabell 4.1: Andelen som skal ta én eller flere moduler per fag (prosent)

	Norsk for språklige minoriteter	Samfunnsfag	Matte	Naturfag	Engelsk
En modul	44,5	42,6	44,5	44,2	46,7
To moduler	26,7	27,0	25,1	25,3	20,3
Tre moduler	11,2	12,0	11,8	12,0	13,0
Alle fire moduler	17,6	18,4	18,6	18,5	20,0
N=	1548	1414	1456	1409	1347

Det kan være flere grunner til at en deltaker ikke skal delta i gitte moduler. En grunn kan være at deltakeren og lærestedet foreløpig ikke har besluttet om han/hun skal ha den aktuelle modulen eller ikke, slik vi nevnte innledningsvis. En annen grunn kan være at deltakeren har fått fritak fra modulen, og dermed skal starte på et høyere nivå enn for eksempel modul 1. Det vil si at deltakeren har fått godskrevet tidligere kompetanse og kommer inn på det modulnivået han/hun trenger. Dette *kan* sees som en indikator på at lærestedene utnytter fleksibiliteten i modulstrukturen: Deltakerne plasseres ikke «flatt» inn i modul 1, men får opplæring tilpasset sitt nivå.

Tabell 4.2 viser andelen deltakere som har fått fritak fra moduler i ulike fag. Også her ser vi at mønsteret er svært likt på tvers av fag. Godt over halvparten får fritak fra modul 1 i samtlige fag, mens i underkant av 40 prosent får fritak fra modul 2 i de fleste fag. Matte skiller seg noe fra de andre fagene, med en noe lavere andel som får fritak. Det kan være en indikasjon på at matte er et fag som oppleves som krevende for en del deltakere.³⁹ Resultatene viser at muligheten til å gi fritak praktiseres i stor utstrekning, og at deltakere plasseres inn på ulike modulnivåer i opplæringsløpet.⁴⁰ Samtidig vet vi at en del deltakere kommer inn i forsøket fra ordinær grunnskole for voksne, og en del av disse er trolig kommet inn direkte på modul 3 eller 4.

Tabell 4.2: Andel deltakere som har fått fritak for moduler i ulike fag (prosent)

	Norsk for språklige minoriteter	Samfunnsfag	Matte	Naturfag	Engelsk
Modul 1	56,6	56,5	56,2	56,2	56,2
Modul 2	38,8	38,4	35,4	39,5	37,5
Modul 3	15,5	14,0	15,9	15,3	17,0
Modul 4	0,4	0,5	0,5	0,7	0,6
N=	1 548	1 414	1 456	1 409	1347

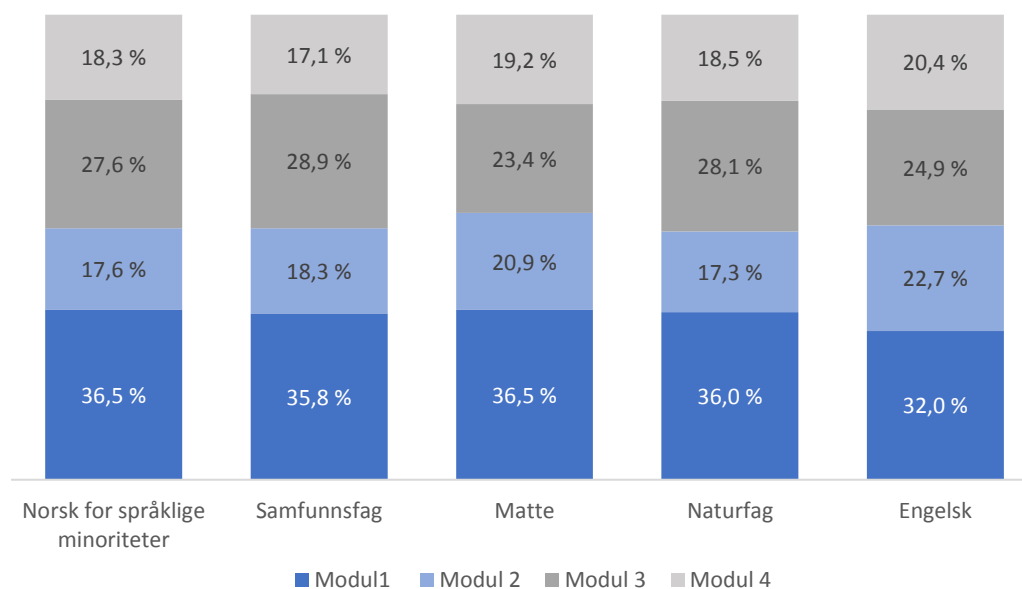
En annen måte å se dette på er å ta utgangspunkt i den modulen deltakerne blir plassert i ved inntak, uavhengig av hvor mange moduler det er planlagt at de skal ta etterpå. Dette er oppsummert i figur 4.2,

³⁹ Ettersom denne tabellen bare inkluderer deltakere som skal ta én eller flere moduler i de aktuelle fagene, skulle det logisk sett ikke bli gitt fritak for modul 4. At noen deltakere er registrert med fritak på denne modulen, skyldes feil i dataene som vi på dette stadiet ikke har fått korrigert.

⁴⁰ Merk at disse tallene ikke inkluderer deltakere som har fått delvis fritak, dvs. fritak fra enkelte kompetansemål innenfor en modul. Deltakerdataene viser imidlertid at delvis fritak er lite vanlig: I samtlige fag ligger denne andelen på mellom 0 og 1 prosent av deltakerne.

som viser hvor stor andel av deltakerne som i henhold til de planlagte løpene skal starte på et gitt modulnivå i hvert enkelt fag.

Figur 4.2: Andel av deltakerne som blir plassert inn på ulike nivå i hvert enkelt fag (prosent)



Figuren viser at deltakere kommer inn i forsøket på ulike modulnivåer. Vi ser at det er forholdsvis små forskjeller mellom fagene. Størst andel deltakere starter sitt opplæringsløp i modul 1, mellom 32 og 36 prosent av deltakerne. En god del blir også plassert på modul 3, mellom 23 og 29 prosent, mens omtrent 20 prosent av deltakerne er blitt plassert inn på høyeste nivå.

Vi har altså sett at lærestedene praktiserer fritak fra moduler i stor grad, og at de plasserer deltakere på ulike nivåer ved innplassering. Dette kan sees som én måte å benytte fleksibiliteten i forsøket på. Vel så interessant er det imidlertid å se i hvilken grad deltakere planlegger å kombinere ulike modulnivåer i ulike fag. Nettopp dette er en viktig indikasjon på hvordan lærestedene så langt har tatt i bruk en fleksibel modulstruktur.

Tabell 4.3 gir et oppsummerende bilde av hvordan deltakere som vi har informasjon om fra første forsøksår, fordeler seg på ulike typer løp.

Tabell 4.3: Fordeling av deltakerne på ulike typer løp (prosent)

	Prosent	N=
Færre enn fem fag	20,8 %	327
Alle fem fag, men starter på ulike nivå	19,6 %	308
Alle fem fag og starter på samme nivå i alle fag	59,6 %	937
<i>Starter på modul 1 i alle fem fag</i>	20,3 %	319
<i>Starter på modul 2 i alle fem fag</i>	9,4 %	148
<i>Starter på modul 3 i alle fem fag</i>	16,3 %	256
<i>Starter på modul 4 i alle fem fag</i>	13,6 %	214

Denne viser at det så langt er en begrenset andel av deltakerne som har mulighet til å kombinere ulike moduler på tvers av fag: bare 20 prosent av deltakerne starter på ulike nivå i de fem fagene de skal ta (andre rad i tabellen).

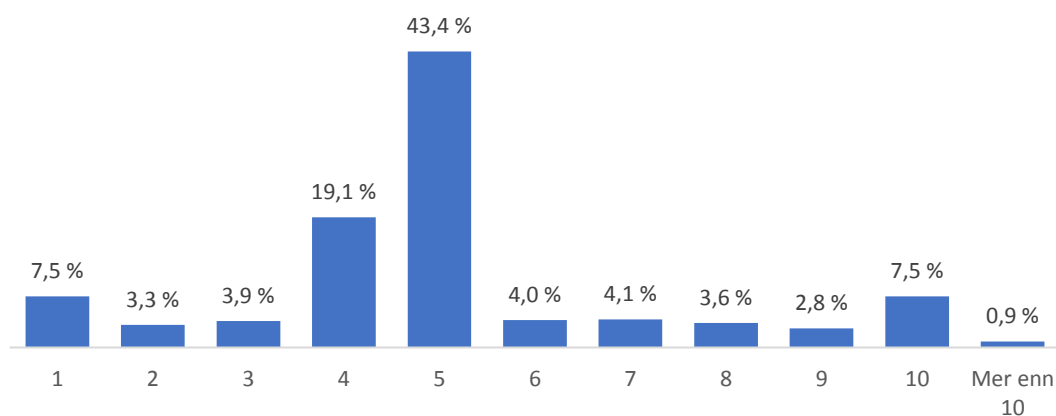
Videre ser vi at ca. 20 prosent av deltakerne har fått lagt et fullt opplæringsløp hvor man starter på modul 1 i alle fem fag. For alle andre deltakere er det foretatt en eller annen tilpasning i form av delløp. Ca. 40 prosent starter på et høyere nivå i alle fem fag, dvs. at de planlegger å ta et fullt løp fra det nivået de starter på. Ca. 20 prosent av deltakerne planlegger å ta færre enn fem fag.

Påbegynte og fullførte moduler

Så langt har vi sett på hvilket opplæringsløp deltakerne har *planlagt* å ta ved opptak. I det følgende ser vi på hvilke fag og moduler deltakeren har startet på i løpet av første forsøksår, og hvor mye de har fullført så langt. 26 læresteder har rapportert informasjon om 8 071 påbegynte moduler gjennomført av 1 572 deltakere. I de følgende avsnittene ser vi nærmere på noen hovedtall fra dette datamaterialet.

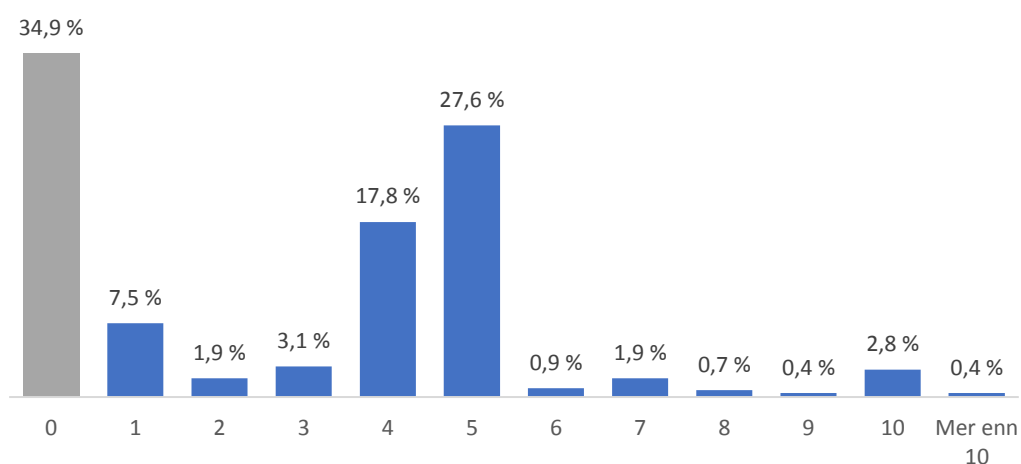
Figur 4.3 viser hvor mange moduler deltakerne har startet på i løpet av første forsøksår. Det vanligste er at deltakerne har begynt på fem moduler. Dette gjelder vel 43 prosent av deltakerne. Fem moduler samsvarer med et løp der deltakerne følger alle fem fag parallelt, men andelen kan også inkludere deltakere som i løpet av året har startet opplæring i flere moduler i færre fag. Andelen som har begynt på *mer* enn fem moduler er til sammen 23 prosent, og med en viss opphopning på nøyaktig 10 moduler. Det er rimelig å tro at denne opphopningen skyldes at 10 moduler samsvarer med et løp der deltakerne i løpet av året har startet opplæring i to moduler i alle fem fag, f.eks. modul 1 og 2.

Figur 4.3: Prosentvis fordeling av deltakere på antall påbegynte fagmoduler. Inkluderer påbegynte og ikke avsluttede moduler, avbrutte moduler og fullførte moduler (prosent)



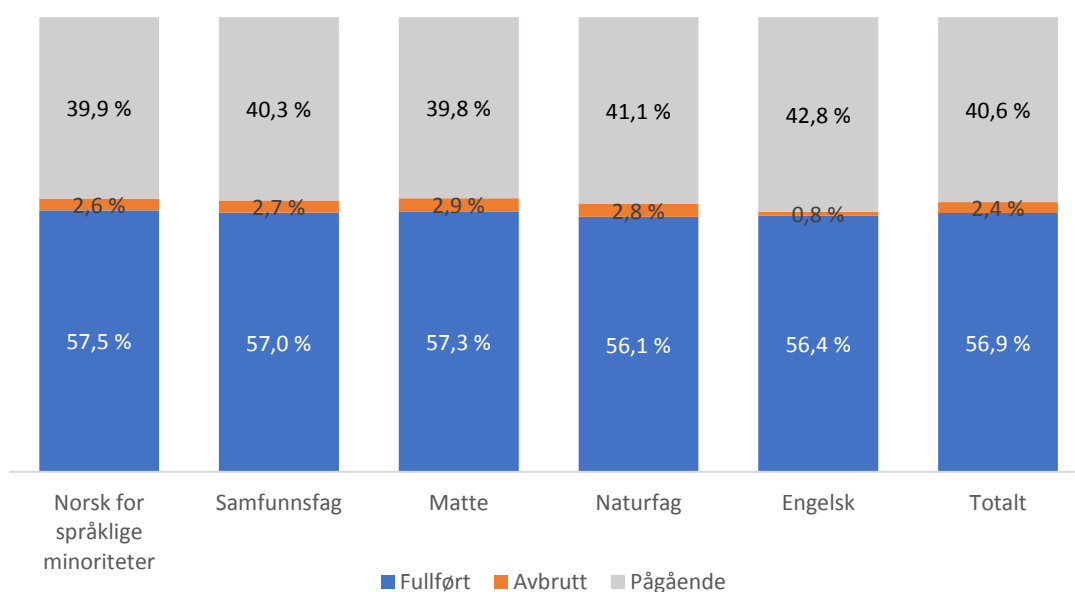
Hvor mye av opplæringen har deltakerne så fullført i løpet av året? Figur 4.4 viser hvor mange moduler deltakerne har fullført så langt i forsøket. Vi ser at så mange som 35 prosent av deltakerne så langt ikke har fullført en eneste modul, 30 prosent har fullført mellom en og fire moduler og ytterligere 27,6 prosent har fullført fem moduler. Det er også en liten andel på til sammen vel 7 prosent som har fullført mer enn fem moduler.

Figur 4.4: Prosentvis fordeling av deltakere basert på antall fullførte fagmoduler per deltaker (prosent)



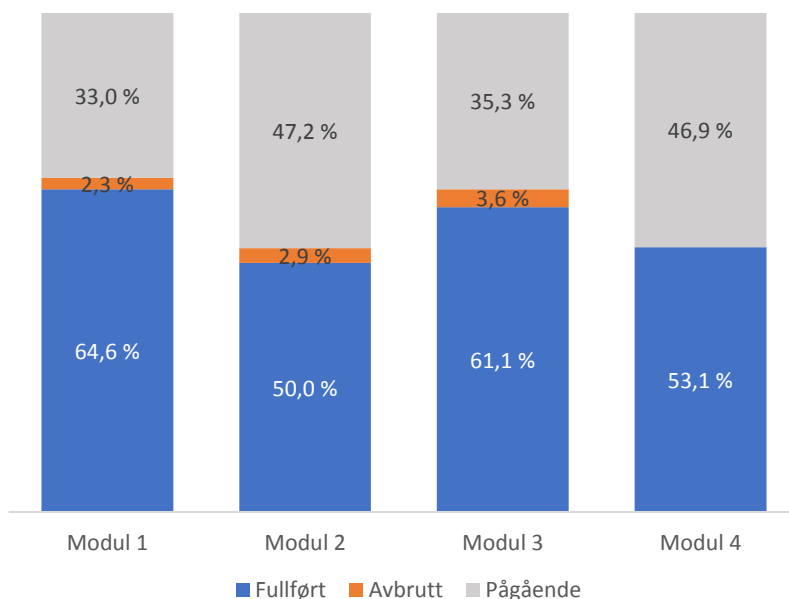
Det er også interessant å se nærmere på hvor mange moduler som er fullført, pågående eller avbrutt per fag ved slutten av første forsøksår. Figur 4.5 viser status fordelt på fag.

Figur 4.5: Status for påbegynte moduler fordelt på fag (prosent)



Figuren viser at det allerede i første forsøksår har vært en betydelig modulproduksjon. For alle moduler som er påbegynt i løpet av forsøksåret, er nesten 57 prosent avsluttet, vel 38 prosent er pågående og bare 2,4 prosent er avbrutt. Også her ser vi at det er nesten ingen forskjeller mellom fagene. Unntaket er at engelsk har en lavere avbruddsprosent enn de andre fagene. Andelen avbrutte moduler er likevel generelt lave.

Figur 4.6: Status for påbegynte moduler fordelt på modul (prosent)



Figur 4.6 gir en tilsvarende oversikt fordelt på moduler. Det er modul 1 som flest deltakere har fullført i løpet av det første forsøksåret. Dette er ikke så uventet gitt at denne modulen er normert til et halvt år og at mange begynte på denne modulen tidlig i forsøksåret.

Omfanget av opplæringen

Feil! Fant ikke referanseilden. presenterer gjennomsnittlig antall planlagte opplæringstimer per fag og modul. Det bør understrekes at gjennomsnittstallene skjuler betydelige variasjoner mellom lærestedene.

Vi ser at faget *norsk for språklige minoriteter* skiller seg ut med et høyt antall planlagte timer sammenlignet med de andre fagene. Som vi vil komme inn på i læreplananalysen i kapittel 5, er læreplanen i dette faget svært omfattende. Samtidig er norskkunnskapene hos en betydelig del av deltakerne begrenset (jf. kapittel 3). Lærestedenes timeplanlegging har nok i noen grad tatt hensyn til dette utgangspunktet. Tilsvarende er matte planlagt med et noe høyere timetall enn samfunnsfag, naturfag og engelsk. Det vanlige ser også ut til å være at de høyeste modulene tildeles et større antall timer enn de lavere. Unntaket fra dette mønsteret er norsk for språklige minoriteter hvor det er modul 1 som er planlagt med høyest timetall. Lærestedene setter med andre ord inn betydelige opplæringsressurser i den tidlige språkopplæringen.

Tabell 4.4: Planlagte opplæringstimer i gjennomsnitt per fag og modul (antall timer)

	Norsk for språklige minoriteter	Samfunnsfag	Matte	Naturfag	Engelsk
Modul 1	346	73	101	67	91
Modul 2	293	86	126	84	110
Modul 3	289	120	181	120	166
Modul 4	292	142	194	130	181

Modulenes varighet

For di lærestedene rapporterer start- og sluttdato for den enkelte modul, kan vi også beregne modulenes varighet regnet i kalenderdager.⁴¹ Gjennomsnittene er vist i tabell 4.5.

Tabell 4.5: Modulenes varighet i de enkelte fag (antall kalenderdager i gjennomsnitt)

	Norsk for språklige minoriteter	Samfunnsfag	Matte	Naturfag	Engelsk	Gj.snitt
Modul 1	163	154	159	152	158	157
Modul 2	202	201	204	200	206	202
Modul 3	275	270	273	271	270	261
Modul 4	265	263	264	262	266	251

Også når det gjelder varighet, er det relativt små forskjeller mellom fagene. Dette er en ytterligere indikasjon på at det legges opp til rimelige uniforme løp hvor moduler på samme nivå gjennomføres samtidig før man går over til neste modul i de ulike fagene. Modul 1 er i gjennomsnitt planlagt med en varighet på rundt fem måneder, mens modul 2 er planlagt til rundt seks og en halv måned. Samlet vil disse modulene med andre ord kreve litt mer enn et skoleår. Modul 3 og 4 er derimot begge planlagt med en varighet på rundt 8,5 måneder i gjennomsnitt, altså noe kortere enn et skoleår.⁴²

Bruk av læringsarenaer

Muligheter for fleksibilitet i bruk av læringsarenaer i forsøket ser ikke ut til å være utnyttet i veldig stor skala. Fjernundervisning er knapt tatt i bruk, med unntak av noen få timer i gjennomsnitt i engelsk modul 1.

Vi ser imidlertid at noe opplæring foregår i bedrift, selv om det gjelder få deltakere (jf. tabell 4.6). Bare til sammen 56 deltakere fra kun fem av lærestedene, har hatt denne muligheten så langt.⁴³ Det gjennomsnittlige antall timer i bedrift for disse deltakerne for hele første forsøksår er 127 timer. Denne opplæringen er i hovedsak knyttet til norsk, og noe samfunnsfag. Det er nærliggende å tro at dette i stor grad handler om språkpraksis.

Tabell 4.6: Planlagte opplæringstimer i bedrift i gjennomsnitt per fag om modul (antall timer)

	Norsk for språklige minoriteter	Samfunnsfag	Matte	Naturfag	Engelsk
Modul 1	16	5	1	1	0
Modul 2	12	4	0	1	0
Modul 3	8	0	0	0	0
Modul 4	4	2	0	0	0

Deltakelse og fravær

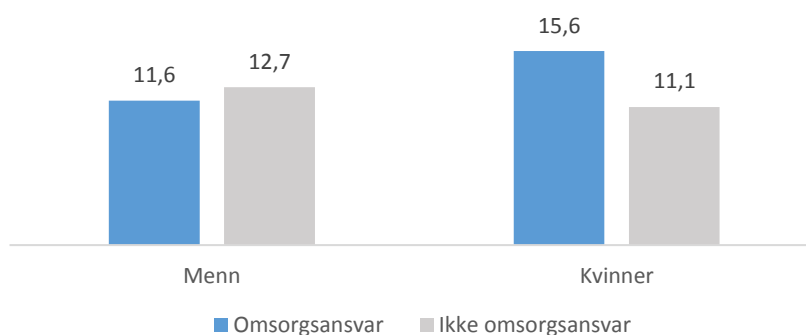
Tabellene over har satt søkelyset på planlagte timer for den enkelte modul og modulenes varighet. Et annet spørsmål er i hvor stor grad deltakerne møter opp til undervisningen. Vi har beregnet fravær på deltakernivå og koblet disse med data om deltakerne. Hensikten med disse analysene er å se hvordan

⁴¹ Dvs. alle dager inkludert helger og fridager.

⁴² Det bør legges til at også her er variasjonene betydelige. Standardavvikene for de ulike gjennomsnittene i tabell 4.5 er på over 80 (dager) i gjennomsnitt og de er betydelig høyere for modul 1 enn de tre andre modulene.

⁴³ For ett av disse fem lærestedene gjelder dette bare én deltaker, og for et annet bare fem deltakere.

Figur 4.7: Gjennomsnittlig fraværprosent fordelt på kjønn og om deltakeren har omsorgsansvar eller ikke (prosent)



fravær varierer mellom ulike grupper av deltakere. Fordi våre data ikke er komplette, har vi så langt bare koblete data for 1 524 deltakere. Den samlede fraværprosenten for disse deltakerne, er 13,2 prosent.

Det vil være rimelig å tro at omsorgsansvar er en utfordring som gjør det vanskeligere for deltakerne å møte opp til alle timer. Vi ser likevel at dette først og fremst gjelder for kvinner (jf. figur 4.7). Mens kvinner med omsorgsansvar har 4,5 prosentpoeng høyere fravær enn kvinner uten omsorgsansvar, har omsorgsansvar ingen negativ effekt på mennenes fremmøte. Her er det faktisk de uten omsorgsansvar som har marginalt høyere fraværprosent.

Vi ser også at de med omsorgsansvar i noen grad tilpasser seg til sin livssituasjon og planlegger et noe lettere løp. Summen av planlagte timer for alle påbegynte moduler første år er 836 for deltakere med forsørgeransvar og 906 for deltaker uten slikt ansvar. For kvinner med omsorgsansvar er gjennomsnittlig planlagt timetall derimot 794. Deltakere med forsørgeransvar tar også et noe lavere antall moduler. Mens de uten forsørgeransvar har begynt på 5,3 moduler i snitt første år, er det tilsvarende tallet for de med forsørgeransvar, 4,9 moduler. For kvinner med forsørgeransvar er tallet marginalt lavere, dvs. 4,8.

En annen aktivitet som kan være utfordrende å kombinere med opplæring, er arbeid.⁴⁴ Men også her er forskjellene relativt beskjedne. Mens fraværprosenten blant de uten arbeid er på 12,8 prosent, er den 15,1 prosent for de med arbeid. En annen interessant observasjon er at personer med lønnet arbeid ikke legger opp til et lettere løp enn personer uten arbeid. Faktisk er antall planlagte timer marginalt høyere blant de med arbeid enn blant de uten, henholdsvis 884 og 874 timer. Tallet på påbegynte moduler er likevel noe lavere enn for deltakere uten arbeid, henholdsvis 4,9 mot 5,2.

Oppsummering

Kapittelet har presentert noen foreløpige analyser av planlagt og faktisk opplæring i første forsøksår. Analysene er basert på data som ikke er komplette og det er derfor for tidlig å trekke bastante konklusjoner. Evalueringen vil derfor gå grundigere inn i disse problemstillingene i fremtidige rapporter.

Vi ser at fleksibiliteten som modulstrukturen legger opp til blir benyttet i noen grad. En av fem deltakere skal etter planen ta færre enn fem fag. Blant de som skal ta alle fem fag, plasseres to tredjedeler inn på et høyere nivå enn modul 1. For en god del deltakere skyldes nok dette at de har kommet inn i forsøket fra ordinær grunnskole for voksne. For andre er det trolig gitt individuelle fritak fra enkeltmoduler basert på vurderinger av deltakernes tidligere kompetanse, slik forsøket legger opp til.

Imidlertid finner vi at muligheten for å kombinere ulike modulnivåer på tvers av fag, er benyttet for bare én av fem deltakere. At denne andelen foreløpig ikke er høyere, kan nok henge sammen med utfordringer

⁴⁴ Gruppen med lønnet arbeid i tillegg til opplæring utgjør 15,6 prosent av deltakerne, se kapittel 3.

som lærestedene opplever med å parallellegge fag. Dette diskuterer vi nærmere i kapittel 7. En annen form for fleksibilitet som foreløpig er lite utnyttet, er bruk av ulike typer læringsarenaer. Fjernundervisning er knapt nok tatt i bruk og det er foreløpig et svært lite antall deltakere som mottar opplæring i bedrift. Flere funn tyder også på at det legges opp til ganske like løp på tvers av fag. Bl.a. er det nesten like store andeler som skal ta et gitt antall moduler i hvert av fagene.

Kapittel 5: Analyse av forsøkslæreplanene

I dette kapittelet presenterer vi en analyse av læreplanene i forsøket. De foreliggende læreplanene er primærdata i analysen. Den første delen av kapittelet ser på planene i sin helhet, og da særlig planenes relevans. I den andre delen av kapittelet går vi nærmere inn på utvalgte enkeltfag i forsøket.

Bakgrunn og innretning

Læreplananalysen er en såkalt substansiell læreplananalyse (Goodlad, 1979; Inglar, 2011), der de konkrete foreliggende læreplanene for den modulbaserte opplæringen vil være primærdata i læreplananalysen, men også andre data er trukket inn for å belyse den.

Ifølge Engelsen (2003) er læreplantekster kjennetegnet ved at de på samme tid er fem teksttyper: De er pluralistiske kompromisstekster, som bærer preg av at mange stemmer og mange hensyn har måttet veies opp mot hverandre i prosessen med å utarbeide teksten. De er konsensustekster, som bærer preg av at man har måttet finne formuleringer som mange kan enes om og som gjør at de gjerne kan fremstå som runde. De er tekster med mange lesere og dermed med mange tolkninger. Samtidig er de tekster som «ingen leser», i den forstand at de fleste av de som bruker eller omfattes av læreplanen enten ikke kjenner innholdet eller kjenner det gjennom sekundærkilder. Til slutt er de også styringstekster; det er først og fremst læreplanen som er bestemmende for hva som er innholdet i utdanningen. Den foreliggende læreplanen har et enda mer komplekst utgangspunkt enn øvrige læreplaner i skolen, idet den tar utgangspunkt i den nasjonale læreplanen *Kunnskapsløftet* (LK06) og skal være likeverdig med denne, samtidig som den skal tilpasset en svært sammensatt målgruppe av voksne fra både majoritetsbefolkningen og minoritetsbefolkningen i Norge.

Både i grunnskoleopplæring for voksne og i videregående opplæringstilbud tar undervisning og vurdering i dag utgangspunkt i læreplanene for LK 06. Disse er i utgangspunktet skrevet med tanke på barn og unge i opplæringssystemet, og er slik sett ikke tilpasset voksne i utgangspunktet. Kunnskapsløftet er dessuten et komplekst planverk. Engelsen og Karseth (2007) mener det innebærer minst tre oppfatninger om kunnskap. For det første vektlegger det en felles kultur og felles referanserammer for alle elever, for det andre vektlegger det tilpasset opplæring og læringsstrategier og for det tredje vektlegger det at elever må tilegne seg kunnskaper tilpasset samfunnets behov. Dette er svært ulike kunnskapssyn, som kan resultere i at læreplanene blir vanskelig å tolke for dem som skal sette synene i live gjennom utdanningen. I en kontekst hvor innlærerne er voksne, er det dessuten utfordrende å legge vekt på alle disse perspektivene, all den tid forhold som referanserammer for en stor del allerede er lagt. Læreplanverket er imidlertid fleksibelt og gir rom for å utarbeide lokale læreplaner, men dette er et omfattende arbeid, og selv om det har vært utarbeidet lokale læreplaner flere steder, rapporteres det om at læreplansituasjonen for voksne er utfordrende.

En stor andel av deltakerne, spesielt i grunnskoleopplæringen, er dessuten minoritetsspråklige og lærer norsk som et andrespråk. Disse får vanligvis opplæring etter Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere, som er basert på *Det felles europeisk rammeverk for språk*. I de nye modulbaserte læreplanene skal norskopplæringen integreres i den øvrige opplæringen og en vurdering av i hvor stor grad dette er vellykket, må ta utgangspunkt i en læreplananalyse.

En annen sentral problemstilling er at selv om de modulstrukturerte læreplanene skal være mer fleksible og tilpasset voksnes læresituasjon, skal de likevel forberede deltakerne i opplæringen på skole, arbeid eller videre utdanning. En vurdering av hvorvidt opplæringen forbereder deltakerne i tilstrekkelig grad må også ta utgangspunkt i en læreplananalyse. Læreplananalysen presenteres i det videre, men først skal vi se nærmere på de spørsmålene læreplananalysen setter seg fore å gi svar på.

Forsknings spørsmål

Gjennom en analyse av læreplaner og sekundærdokumenter som kan knyttes til disse, belyses flere forsknings spørsmål. Læreplananalysen er todelt. I den første delen ønsker vi å si noe om planene som helhet. Her har vi gjort en studie av alle læreplanene for forberedende voksenopplæring (FVO), det vil si forsøksplanene i samfunnsfag, norsk, norsk for språklige minoriteter, naturfag, matematikk og engelsk, samt grunnmodulen for språklige minoriteter i matematikk, naturfag og samfunnsfag. Her vil vi undersøke om læreplanene til sammen dekker målgruppens og samfunnets behov, og forsknings spørsmålet lyder derfor:

- ◆ Er læreplanenes innhold samlet sett relevant og i tråd med målgruppens og samfunnets behov?

Siden de fleste deltakerne i den forberedende voksenopplæringen har minoritetsspråklig bakgrunn, vil denne delen også ta spesielt for seg det minoritetsspråklige perspektivet. Dette vil gjøres med hovedvekt på grunnmodulen.

I den andre delen av denne analysen har vi trukket ut læreplanene for enkeltfag for å kunne gi disse en grundigere analyse. Vi har fordypet oss spesielt i planene *Norsk for språklige minoriteter* (med et blikk også på den ordinære norskplanen), *Naturfag* og *Samfunnsfag*. I denne delen av analysen har vi fire forsknings spørsmål:

- ◆ Er modulenes omfang og tidsbruk hensiktsmessig med tanke på progresjon?
- ◆ Gir læreplanene i tilstrekkelig grad rom for fordypning?
- ◆ Er modulenes faglige innhold relevant med hensyn til målgruppens forutsetninger og behov, blant annet når det gjelder til utdanning og arbeidsliv?
- ◆ Er språklæringsperspektivet tilstrekkelig ivaretatt?

Begrensninger i analysen

En rekke læreplananalyser inntar et kritisk perspektiv og legger for eksempel vekt på å avdekke interessene som manifesterer seg i læreplanen (Karseth og Sivesind, 2009). Læreplaner er konsensusdokumenter som preges av at ulike faglige, politiske, kulturelle og sosiale interesser skal forenes. Deng og Luke (2008) fremhever ulike orienteringer som kan være styrende for utviklingen av læreplaner, eller som kan oppstå i kritikken av læreplaner. Perspektivene kan ifølge disse enten være orientert mot den akademiske disiplinen, mot sosial effektivitet og fremskritt, mot enkeltindividet i utdanningen eller mot sosial rekonstruksjon (s. 69). Disiplinperspektivet har vært sterkt fremme i diskusjoner om læreplaner i Norge. Representanter for undervisningsfagene innenfor forskning og høyere utdanning diskuterer jevnlig læreplanene og det har for eksempel fremkommet kritikk mot målfokuset i våre samtidige læreplaner som formuleres gjennom kompetansemål. Det har vært løftet frem at enkelte aspekter ved fagene ikke kan formuleres som kompetansemål og dermed ikke får plass i skolen.

De faglige perspektivene får bare i begrenset grad plass i denne læreplananalysen. Diskusjoner innenfor de enkelte fag om hvilke aspekter i faget som bør vektlegges sterkest, eller hvilke innholdsmomenter som bør med av hensyn som har med fagets utvikling å gjøre, er i liten grad berørt innenfor læreplananalysen i dette prosjektet. Imidlertid er det totale omfanget innenfor faget og i hvilken grad innholdsmomenter bør ekskluderes eller inkluderes med hensyn til deltakerne og samfunnets behov relevant i vår sammenheng. Slik sett vil vi indirekte kunne komme inn på hensynet til fagets utvikling. De styrende prinsippene i læreplananalysen er problemstillingene som er formulert blant annet i Melding 16 (2015-2016) til Stortinget og dessuten behovene som formuleres i praksis i løpet av forsøket.

Læreplanene som helhet: Er læreplanenes innhold samlet sett relevant og i tråd med målgruppens og samfunnets behov?

Innenfor FVO er det utarbeidet seks læreplaner, inkludert en grunnmodul for språklige minoriteter. Læreplanene som tilsvarer fag i grunnskolelærerutdanningen er norsk, norsk for språklige minoriteter, engelsk, matematikk, samfunnsfag og naturfag. Fagene norsk, engelsk, matematikk, naturfag og samfunnsfag er fagene som trengs for å få vitnemål fra grunnskolen og for å komme inn i videregående opplæring. Slik sett er fagsammensetningen relevant og i tråd med målgruppens og samfunnets behov. Vi vil drøfte nærmere hva som er målgruppens og samfunnets behov i den avsluttende delen av dette kapitlet, etter at vi har gjort en overordnet beskrivelse av læreplanene i FVO.

Læreplanene er femdelte og inneholder *Formål*, *Grunnleggende ferdigheter*, *Hovedområder*, *Læringsbytte og kompetansemål* og *Vurdering*. Dette tilsvarer de samme delene som læreplanene for kunnskapsløftet (LK06) er delt inn i, men LK06 inneholder også en del om *Timetall*. I og med at FVO ikke inneholder føringer for timetall, er det naturlig nok utelatt her. Et annet område som skiller er at *Kompetansemål* i LK06 er supplert med et overordnet *Læringsutbytte* for hver modul i læreplanene for FVO.

Nedenfor følger en kort beskrivelse av læreplanene i de fem fagene norsk, engelsk, matematikk, samfunnsfag og naturfag.

Norsk

Det er tydelig at *Forsøksplan i norsk for forberedende voksenopplæring* er skrevet med utgangspunkt i læreplanen for norskfaget i LK06. Formuleringene både når det gjelder beskrivelsene av formål, grunnleggende ferdigheter og hovedområder er nokså parallelle. Imidlertid er det tydelig at læreplanen for FVO er skrevet for voksne. Ikke bare ved at formuleringer som handler om *barn og unge* er fjernet, men også ved en sterkere vektlegging av arbeids- og samfunnsniv. De to innledende avsnittene under *Formål* kan illustrere dette.

Læreplan i norsk for FVO	Læreplan i norsk for LK06
<p>Norsk er et sentralt fag for litteratur- og kulturforståelse, kommunikasjon og identitetsutvikling. Norge er et flerspråklig og flerkulturelt samfunn, og norskfaget skal bidra til å utvikle en flerkulturell forståelse. Norskfaget er en plattform for videre læring og utdanning og for aktiv deltakelse i arbeidslivet og samfunnet.</p> <p>I norskfaget skal deltakerne utvikle sin språkkompetanse ut fra egen evner og forutsetninger. Muntlige ferdigheter, lese- og skrivekompetanse er både mål i seg selv og et nødvendig grunnlag for læring og forståelse i alle fag. Faget skal motivere til lese- og skrive lyst og fremme utvikling av gode læringsstrategier.</p>	<p>Norsk er et sentralt fag for kulturforståelse, kommunikasjon, dannelse og identitetsutvikling. Gjennom aktiv bruk av det norske språket innlemmes barn og unge i kultur og samfunnsniv, og rustes til deltakelse i arbeidsliv og demokratiske prosesser. Norskfaget åpner en arena der de får anledning til å finne sine egne stemmer, ytre seg, bli hørt og få svar.</p> <p>Samtidig skal norskfaget utvikle elevenes språkkompetanse ut fra de evner og forutsetninger den enkelte har. Muntlige ferdigheter, lese- og skrivekompetanse er både et mål i seg selv og et nødvendig grunnlag for læring og forståelse i alle fag på alle trinn. Faget skal motivere til lese- og skrive lyst og bidra til å utvikle gode læringsstrategier.</p>

I den første setningen ser vi her at termen «dannelse» er fjernet. I og med at dannelse gjerne knyttes til forming av menneskers personlighet gjennom oppdragelse, oppvekst og utdanning, virker det rimelig å nedtone dette perspektivet i en læreplan for voksne. «Identitetsutvikling» er fremdeles med. «Identitet» er et mer sammensatt begrep enn dannelse, og dersom en tar som utgangspunkt at menneskers identitet er i spill opp gjennom hele livet, kan det også knyttes til norskfaget for voksne. Når læreplanen for FVO har erstattet «kulturforståelse» med «litteratur- og kulturforståelse», kan dette kanskje sees i lys av at litteratur i LK06 kan forstås som en del av dannelses-aspektet.

Når det gjelder hovedområdene for planen, er titlene på to av disse sammenfallende med LK06, nemlig områdene «Muntlig kommunikasjon» og «Skriftlig kommunikasjon». Det tredje hovedområdet i FVO-planen er «Litteratur, samfunn og karriere», mens det tredje området i LK06 er «Språk, litteratur og kultur». Altså kan det se ut til at Språk og kultur er nedtonet til fordel for et samfunns- og arbeidslivsperspektiv.

Læreplanen for FVO skal være tilpasset voksne, men likeverdig med LK06, noe som nok ikke har vært enkelt å skulle få til. I norskplanen gir det seg først og fremst utslag i at arbeidslivsperspektivet er trukket sterkt inn. Planen for FVO inneholder totalt 90 mål, mens LK06 frem til 10. årstrinn inneholder totalt 104 mål. Hvis en sammenlikner kompetansemålene i FVO med kompetansemålene i LK06 frem til og med tiende årstrinn, kan en grovt sett finne følgende vesentlige forskjeller:

- ◆ Lekperspektivet er tilstede i LK06, men ikke i FVO
- ◆ Arbeidslivsperspektivet er sterkt tilstede i FVO, representert ved 12 kompetansemål som ikke gjenfinnes i LK06
- ◆ Mens LK06 inneholder fire kompetansemål som dreier seg om å utvikle kunnskaper om morfologi og syntaks og utvikling av grammatisk metaspråk, inneholder læreplanen for FVO ingen slike kompetansemål. Den inneholder imidlertid kompetansemål som til en viss grad fordrer et grammatisk metaspråk, for eksempel skal deltakere i modul 2 mestre regler for tegnsetting, syntaks og tekstbinding.
- ◆ I FVO-planen er «forståelse» bare nevnt i tre av kompetansemålene, mens det er nevnt ni ganger i LK06 frem til tiende trinn. Generelt ser det ut til at LK06 har en langt mer omfattende vektlegging av reseptive ferdigheter. I og med at mange produktive ferdigheter forutsetter reseptive ferdigheter, må dette forstås som en endret vektlegging snarere enn en forenkling.

Engelsk

Også i engelsk er det tydelig at forsøksplanen er skrevet med utgangspunkt i LK06, men i læreplanen i engelsk innenfor FVO er formålet for faget beskrevet langt mer nøkternt enn læreplanen for engelskfaget i LK06. Dette har blant annet sammenheng med at FVO-planen har vektlagt engelsk som redskapsfag og at dannelsesperspektivet nesten er helt utelatt. I tillegg har LK06 et internasjonalt perspektiv, mens læreplanen for FVO i større grad vektlegger kommunikasjonene på arbeidsplasser i Norge. Det er dessuten valgt en mer kortfattet form hvor det i langt mindre grad legges vekt på hvilke delferdigheter og delkunnskaper som inngår i engelsk. Andre avsnitt i begge tekstene illustrerer forskjellene godt:

Læreplan i engelsk for FVO	Læreplan i engelsk for LK06
Innenfor deler av norsk arbeidsliv, spesielt innenfor service- og håndverksyrker, brukes engelsk ofte til intern kommunikasjon. Flere bedrifter innfører engelsk som arbeidsspråk fordi det er mest effektivt i et internasjonalt miljø. Også innenfor utdanning blir engelsk et stadig viktigere fag- og forskningsspråk.	For å klare oss i en verden der engelsk benyttes i internasjonal kommunikasjon, er det nødvendig å kunne bruke det engelske språket og ha kunnskap om hvordan språket brukes i ulike sammenhenger. Det betyr å utvikle ordforråd og ferdigheter i å bruke språkets lydsystem, rettskriving, grammatikk og prinsipper for setnings- og tekstbygging, og kunne tilpasse språket til ulike emner og kommunikasjonssituasjoner. Dette innebærer å kunne skille mellom muntlig og skriftlig språkføring og formell og uformell språkbruk. Videre betyr det å kunne ta hensyn til kulturelle omgangsformer og høflighetskonvensjoner når vi bruker språket.

Når det gjelder hovedområdene, er de fire hovedområdene i LK06 videreført i læreplanen for FVO. Mens *språklæring*, *Muntlig kommunikasjon* og *skriftlig kommunikasjon* har uendrede titler, er imidlertid *Kultur, samfunn og litteratur* endret til *Kultur og samfunn* i FVO. Dette gjenspeiles i kompetansemålene. Der lesing, forståelse og bruk av en bred vifte av faglitterære og skjønnlitterære sjangre er sentralt innenfor engelskfaget i LK06, er litteratur knapt tilstede i læreplanen for FVO. I læreplanene frem til tiende trinn i LK06 er det tolv kompetansemål som eksplisitt omhandler litterære tekster, mens det eksisterer to mål for dette innenfor FVO. Det kan synes som om det er en slags arbeidsdeling mellom fagene, som gjør at spørsmål knyttet til litterære tekster er lagt til norskfaget.

En annet område som ikke har fått oppmerksomhet i læreplanen for FVO, og som skiller seg fra LK06, er mål som omhandler sammenlikninger mellom engelsk og eget morsmål. I læreplanen for LK06 er det for eksempel et mål etter tiende årstrinn å «identifisere vesentlige språklige likheter og ulikheter mellom engelsk og eget morsmål, og bruke dette i egen språklæring». Som det sies eksplisitt i dette kompetansemålet er slik sammenlikning egnet til å bidra til språklæringen. Å overføre kunnskaper fra eget morsmål er en velkjent strategi innenfor andrespråklæring, og en kan nok diskutere om det er hensiktsmessig å se bort fra dette perspektivet i læreplanen for engelskfaget.

Lærerne i casestudien snakker ikke mye om engelskplanene, men engelsklæreren ved én av skolene mener at engelskplanen utmerker seg ved å fungere godt. Ved en av de andre skolene mener imidlertid lærerne at det er en uheldig side ved forsøket at engelskfaget skal inn så tidlig i læringsløpet. De mener læringssituasjonen blir krevende når deltakerne skal lære to språk samtidig.

Naturfag

Naturfag blir bare omtalt svært kortfattet i denne delen, da det vil få en langt mer grundig gjennomgang i neste del av kapittelet.

Beskrivelsen om fagets formål i FVO skiller seg ikke vesentlig fra beskrivelsen i LK06, selv om enkelte mindre detaljer er endret. Disse endringene er ikke av substansiell karakter, og har altså ikke endret inntrykket av hva naturfaget skal være. Formålsbeskrivelsen vektlegger grunnlaget for menneskets eksistens, observasjoner og eksperimenter som danner grunnlag for kunnskapen om menneskehetens eksistens, kunnskap om, forståelser av og opplevelser i naturen, praktisk og teoretisk arbeid og tenkemåter og begrunnelsen for faget både knyttet til yrke, utdanning og livslang læring. Dette er de samme perspektivene som i LK06.

Når det gjelder hovedområder, er de færre og enklere presentert i FVO. Mens læreplanen etter LK06 har seks hovedområder som også endrer seg oppover i klassetrinnene, har FVO fire: *Mangfold i naturen, kropp og helse, fenomener og stoffer og teknologi*. I LK06 finner vi i tillegg *Forskerspiren, bærekraftig utvikling, ernæring og helse, Stråling og radioaktivitet, energi for fremtiden* og *Bioteknologi*. I denne planen heter dessuten det ene området *teknologi og design* fremfor bare teknologi. Læreplanen for FVO har altså forenklet fagstrukturen, noe som nok har vært tvingende nødvendig når faget ikke har ti årstrinn å fordele emnene utover. I LK06-planen er det formulert i alt 100 kompetansemål, mens det i planen for FVO er formulert 63. Slik sett kan det virke til at omfanget er redusert. Hvordan faget er innrettet i FVO, vil bli nærmere redegjort for der vi går nærmere inn på en analyse av planen i naturfag.

Samfunnsfag

Samfunnsfag blir også bare omtalt svært kortfattet i denne delen, da det vil få en langt mer grundig gjennomgang i neste del av kapittelet.

Planen i samfunnsfag i FVO er mer kortfattet enn læreplanen i LK06, men inneholder mange av de samme momentene så vel som formuleringene. Det som er tonet ned, er momenter som har med erkjennelse og identitetsutvikling å gjøre. I tillegg er det noen områder som ikke er presisert, som for eksempel urfolksperspektivet. Når det gjelder hovedområder, har læreplanen innenfor FVO en helt annen inndeling enn læreplanen i LK06. I FVO er *Demokrati og medborgerskap, Individ, relasjon og samfunn* og *Arbeidsliv*,

bærekraft og globalisering de tre hovedområdene, mens hovedområde i LK06 er *Utforskeren* og de mer tradisjonelle *Historie, Geografi og Samfunnskunnskap*. 111 mål i LK06 har blitt til 67 mål i FVO og tilnærmingen tar i større grad utgangspunkt i dagens samfunns- og arbeidsliv. Det vil også si at historiske perspektiver i hovedsak har fått plass dersom de danner bakgrunn for å forstå lovverk og systemer i dagens samfunn. Dette kommer vi nærmere inn på når vi senere gjør en grundigere analyse av planen i samfunnsfag.

Matematikk

Læreplanen i matematikk for FVO skiller seg ikke vesentlig fra læreplanen i LK06. I likhet med denne er beskrivelsen av formål knyttet til matematikk som del av den globale kulturarven, til forståelse og påvirkning av prosesser i samfunnet, til vurdering og bruk av ulike hjelpemidler, til mestring av eget liv og egen økonomi og til matematikkfagets betydning for samfunnet og for enkeltmenneskets mulighet til samfunnsdeltakelse.

Hovedområdene er beskrevet som *Tall og algebra, Måling og geometri, Statistikk, sannsynlighet og kombinatorikk, Funksjoner og Økonomi*. Dette er de samme emnene som dekkes i LK06, men inndelingen og fordelingen på henholdsvis nivåer i FVO og trinn i LK06 er noe ulik. Det er særlig to ting som utmerker seg når det gjelder kompetansemålene innenfor matematikk. Det ene er at mange av kompetansemålene, særlig i modul 1, er språklig mer krevende enn i de øvrige planene, siden flere av målene krever at deltakerne samtaler og beskriver. Å samtale om og beskrive abstrakte ting som tellestrategier, plassverdisystemet og hoderegningstrategier er språklig krevende og kan nok være utfordrende for deltakere med minoritetsspråklig bakgrunn, eller for læreren deres, som skal finne måter å snakke om dette på som deltakerne er i stand til å delta i. Det andre som utmerker seg i læreplanen i matematikk er at kompetansemålene for modul 4 finnes i tre varianter som er likeverdige: 4Y (yrkesrettet), 4S (skolerett) og 4-felles.

4Y	4S	4 felles
<p>Etter opplæring i matematikk modul 4Y kan deltakeren løse sammensatte problemstillinger, vurdere om svarene er rimelige, og presentere resultatene på en hensiktsmessig måte. Deltakeren kan regne med algebrauttrykk, ligninger og formler, også knyttet til praktiske situasjoner, og framstille lineære funksjoner. Deltakeren kan regne volum, lage skisser og arbeidstegninger, regne med målestokk og bruke dette til å planlegge og løse praktiske problemer. Deltakeren kan også beregne sannsynlighet i enkle situasjoner og drøfte ulike dataframstillinger. Videre kan deltakeren gjøre beregninger og vurderinger som gjelder personlig økonomi. Deltakeren kan finne informasjon i og tolke sammensatte tekster og ulike dataframstillinger. Videre kan deltakeren presentere løsninger på sammensatte problemstillinger i faget skriftlig.</p>	<p>Etter opplæring i matematikk modul 4S kan deltakeren løse sammensatte problemstillinger, vurdere om svarene er rimelige og presentere resultatene på en hensiktsmessig måte. Deltakeren kan regne med brøk- og algebrauttrykk, løse ligninger og knytte dette til teoretiske og praktiske problemstillinger, samt framstille ulike typer funksjoner. Deltakeren kan regne volum, lage skisser og arbeidstegninger og regne med målestokk. Deltakeren kan også beregne sannsynlighet i enkle situasjoner og vurdere og drøfte ulike dataframstillinger. Videre kan deltakeren gjøre beregninger og vurderinger som gjelder personlig økonomi. Deltakeren kan finne informasjon i og tolke sammensatte tekster og ulike dataframstillinger. Videre kan deltakeren presentere løsninger på sammensatte problemstillinger i faget skriftlig.</p>	<p>Etter opplæring i matematikk modul 4 kan deltakeren løse sammensatte problemstillinger, vurdere om svarene er rimelige og presentere resultatene på en hensiktsmessig måte. Deltakeren kan regne med brøk og algebrauttrykk, ligninger og formler og knytte dette til teoretiske og praktiske problemstillinger, samt framstille ulike typer funksjoner. Deltakeren kan regne volum, lage skisser og arbeidstegninger og regne med målestokk. Deltakeren kan også beregne sannsynlighet i enkle situasjoner og drøfte ulike dataframstillinger. Videre kan deltakeren gjøre beregninger og vurderinger som gjelder personlig økonomi. Deltakeren kan finne informasjon i og tolke sammensatte tekster og ulike dataframstillinger. Videre kan deltakeren presentere løsninger på sammensatte problemstillinger i faget skriftlig.</p>

Ovenfor ser vi de overordnede læringsutbyttebeskrivelsene for de tre ulike variantene. Her er forskjellene markert i grått. Som vi ser er innholdet i hovedsak nokså likt, men mens 4Y har fokus på løsning av praktiske oppgaver, har 4S fokus på teoretiske problemstillinger. Dessuten ser vi at en innenfor 4Y skal framstille lineære funksjoner, mens en innenfor 4S skal fremstille ulike typer.

Går vi til kompetansemålene, ser vi at hovedforskjellen mellom 4Y og 4S er at 4Y må betegnes som noe enklere. I 4Y er det riktignok mål som ikke kan gjenfinnes i 4S, slik som «gjøre overslag over og beregne volum av rett prisme, sylinder og kjegle» og «bruke og presentere enkle formler knyttet til arbeidslivet». Det er imidlertid langt mer krevende mål som er særegne for 4S, spesielt knyttet til at de har mål for brøk, kombinatorikk og ulike former for funksjoner. Fellesmodulen bærer preg av å være en mellomting mellom 4Y og 4S og er antakelig utformet for å ta hensyn til opplæringen i områder der en ikke har mulighet til å skille mellom de deltakerne som skal ut i arbeid og de som skal inn i videre utdanning. Bruken av ulike varianter er en måte å løse motsetningene mot et arbeidslivsperspektiv og et utdanningsperspektiv.

Ved skolene som ble besøkt i case er det litt ulike syn på matematikkfaget i forsøket. Enkelte mener at de tre første modulene går for langsomt frem og håper modul 4 vil representere en fordypning. Enkelte bekymrer seg for at deltakerne skal få for mangelfull opplæring med tanke på videregående skole. I denne forbindelse trekker en av lærerne frem at deltakerne ikke skal lære noe om *konstruksjoner* ifølge læreplanen for forsøket. Ved en av skolene trekkes det frem som positivt at modul 4 er delt i Y, S og fellesmodul. Det kan imidlertid se ut til at fellesmodulen er valgt for flere av skolene.

Det minoritetsspråklige perspektivet, med særlig vekt på grunnmodulen

En overveldende majoritet av voksne i grunnskoleopplæringen de siste årene har vært innvandrere. I 2017/18 var andelen 97 prosent, og deltakerdata fra forsøket tilsier at andelen er enda høyere i FVO. Det vil si at alle læreplanene i forsøket, med unntak av læreplanen i norsk, vil være læreplaner som i hovedsak skal benyttes innenfor en kontekst hvor deltakerne har opplæringspråket som sitt andrespråk. Dette innebærer både at planene må ta høyde for at deltakerne ikke fullt ut behersker opplæringspråket og at deltakerne gjennom arbeidet med faget skal lære seg bedre norsk. Dette perspektivet vil vi komme tilbake til når vi går nærmere inn på enkelte av planene. Siden vi skal ta for oss norskplanen for språklige minoriteter i detalj senere, skal vi særlig se på grunnmodulen her.

«Grunnmodulen skal gi opplæring i muntlig norsk, lesing og skriving og noen temaer innen matematikk, samfunnsfag og naturfag» kan vi lese i formålene for grunnmodulen. Målgruppen er deltakere som har lite erfaring med skrift og som ikke vil ha utbytte av en opplæring der skrift benyttes som redskap for læring. Grunnmodulen er altså beregnet på den samme gruppen som alfabetiseringsmodulen i *Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere* (VOX/Kompetanse Norge, 2012). Til forskjell fra alfabetiseringsmodulen har denne planen også med grunnleggende kompetanser innenfor matematikk, naturfag og samfunnsfag.

Hovedområdene i denne planen omfatter *Strategier for læring*, *Muntlig kommunikasjon*, *Skriftlig kommunikasjon*, *Tallforståelse og matematiske begreper* og *Natur og samfunn*. Her vil vi særlig ta for oss området *Skriftlig kommunikasjon*, siden dette området er utgangspunktet for at deltakerne etter at modulen er gjennomført, skal kunne følge modulene innenfor de ulike læreplanene for fag. Innenfor *skriftlig kommunikasjon* er 15 av 27 kompetansemål knyttet til lese- og skriveforberedende aktiviteter. Dette dreier seg om aktiviteter som skal danne grunnlag for at deltakerne skal tilegne seg *Det alfabetiske prinsipp*, som handler om at språket deles inn i enkeltlyder (fonemer) som så kan knyttes til skrifttegn (grafemer). Dette er grunnlaget for at de skal mestre *fonologisk lesing*, nemlig det vi gjerne kaller for å knekke lesekoden. En person som har knekt lesekoden har kommet i gang med å beherske avkodingsprosessen, altså den tekniske delen av lesing. Blant målene som er formulert er å *oppfatte norske språklyder og uttale dem på en forståelig måte*. Dette er et helt nødvendig grunnlag for å kunne

koble bokstavlyd til bokstavbilde og trekke lyder sammen til ord, som er to av de andre målene. I tillegg til målene som beskriver de første stadiene i den grunnleggende lese- og skriveopplæringen og andre grunnleggende mål som å *kjenne lese- og skriveretningen på norsk*, består de 15 målene av noen mål som knytter seg til å kjenne til teksttyper og å forstå symboler, illustrasjoner og bilder. Et mål som ikke er helt selvforklarende er *forstå og bruke begreper som er nyttige for lese- og skriveopplæringen*. Når det gjelder dette målet kunne det vært en idé å gi et eksempel, for at lærere skal kunne ha en ide om hva dette dreier seg om.

I tillegg til målene som kan knyttes til å knekke lesekoden, inneholder området *Skriftlig kommunikasjon* fem mål knyttet til lesing og syv mål knyttet til skrivning. Disse dreier seg om å forstå og produsere svært kortfattede tekster som beskjeder, enkle tekster og tilrettelagte tekster. Innenfor området *Skriftlig kommunikasjon* er altså endemålet innenfor grunnmodulen at deltakerne behersker grunnleggende fonologisk lesing og kan anvende disse ferdighetene til å forstå og produsere svært enkle og tilrettelagte tekster. For at deltakerne skal oppnå funksjonelle lese- og skriveferdigheter, trengs det videre arbeid etter at målene i denne planen er oppfylt. Deltakerne har begynt sin reise mot funksjonell skriftkyndighet, men det gjenstår omfattende lese- og skrivetrening og erfaring med å lese og skrive en rekke tekster, for at leseferdighetene skal automatiseres og deltakerne kan bli ortografiske lesere. Først når leseferdighetene er automatisert og de ikke trenger å bruke kapasitet på å knytte fonem (lyd) til grafem (bokstav), vil de ha kognitiv kapasitet til å trekke mening ut av tekstene de leser i en slik grad at de kan lese for å lære i de ulike fagene.

Slik vi ser det, er det en utfordring innenfor FVO når det gjelder voksne innlærere med liten eller ingen skolebakgrunn. Hvis en ser kompetansemålene i grunnmodulen i forhold til kompetansemålene for de ulike fagene, er det tydelig at det gjenstår arbeid før deltakerne har de lese- og skriveferdighetene som kreves for å følge de ulike fagene. Enkelte av kompetansemålene vil være vanskelig om ikke umulige å oppnå uten å kunne bruke skriftlig støttemateriell, for eksempel når deltakerne i modul 1 i samfunnsfag skal «gi eksempler på egne plikter, rettigheter og muligheter i det norske utdanningssystemet og hvordan utdanningen finansieres». Det er nok mulig å gjøre mye av arbeidet med målene muntlig, men det reiser seg andre problemstillinger knyttet til dette dersom deltakerne skal gå sammen med deltakere som allerede har utviklet formelle lese- og skriveferdigheter. I planene for de ulike fagene finnes det heller ikke mål knyttet til videreutvikling av lese- og skriveferdigheter. Som vi skal se senere finner vi slike mål i læreplanen i norsk for språklige minoriteter, men totalt i planen vil vi reise bekymring ved om dette perspektivet er tilstrekkelig ivaretatt. Noen av lærerne i caseundersøkelsene påpeker noe liknende når de fremhever at det kan se ut til at grunnmodulen er lite utviklet.

Målgruppenes og samfunnets behov

I denne delen har vi gjort en innledende analyse av læreplanene for å skape et grunnlag for å besvare spørsmålet om hvorvidt læreplanens innhold samlet sett er relevant og i tråd med målgruppenes og samfunnets behov.

Målgruppenes behov kan knyttes til flere faktorer. Når det gjelder vurdering av fagsammensetning er det særlig fire faktorer som peker seg ut: Muligheter for videre studier, grunnlag for å komme ut i jobb, mulighet for å følge opp egne barn samt øvrig samfunnsdeltakelse og dessuten behovet for en opplæring som den enkelte deltaker opplever som meningsfull og motiverende. Stortingsmeldingen *Fra utenforskap til ny sjanse* (2015-2016) beskriver voksne med svake grunnleggende ferdigheter som en heterogen gruppe, men legger vekt på at et fellestrekk gjerne er at denne gruppen har et behov for å oppleve innholdet i undervisningen som nyttig for nettopp jobbmuligheter, utdanning eller nytteverdi med hensyn til forhold som oppfølging av egne barn. I og med at voksne deltakere ikke har et like langsiktig perspektiv som unge elever i skolen, har de dessuten et behov for å se nytten av utdanningen på relativt kort sikt. De har det rett og slett mer travelt.

Det er i utgangspunktet ikke motsetninger mellom det som beskrives som målgruppens behov og samfunnets behov. Utgangspunktet for satsingen på grunnskoleopplæring for voksne eller forberedende voksenopplæring, er nettopp samfunnets behov for borgere som kan orientere seg og klare seg i egne liv, og som dessuten kan forsørge seg selv gjennom arbeid. Siden det er få arbeidsplasser som ikke stiller krav til formell utdanning, er det også i samfunnets interesse at voksne som har mulighet for det, tar utdanning utover grunnskolen og altså at deltakere i FVO får tilstrekkelig grunnlag for å komme inn i og klare seg i videregående utdanning.

For å fastslå hva dette grunnlaget kan være, kan vi gå til det nasjonale kvalifikasjonsrammeverket for livslang læring (NKR), som skal være en beskrivelse av dagens norske utdanningssystem, hvor kompetansene på de ulike nivåene beskrives (Kunnskapsdepartementet 2011). Nedenfor er målene for kunnskap, ferdigheter og generell kompetanse for nivå 2 (grunnskolekompetanse) fremstilt.

Kunnskap	Ferdigheter	Generell kompetanse
<ul style="list-style-type: none"> • har grunnleggende kunnskap om sentrale fakta og begrep i og på tvers av fag • har kunnskap om grunnleggende politiske, sosiale, kulturelle og miljømessige forhold • har grunnleggende kunnskap om bruk av kilder, om hvordan informasjon innhentes, dokumenteres, vurderes og anvendes • har grunnleggende kunnskap om det å lære å lære • har kunnskap om ulike utdanningsvalg og yrker 	<ul style="list-style-type: none"> • kan uttrykke seg muntlig og skriftlig, lese, regne og bruke digitale verktøy i faglige sammenhenger • kan presentere emner på norsk/samisk og minst ett fremmedspråk • kan bruke erfaringer, kreativitet og utforskende arbeidsmåter i tilegnelse av ny kunnskap • kan bruke praktisk-estetiske arbeidsmåter på flere fagområder • kan reflektere over egen deltakelse i ulike medier 	<ul style="list-style-type: none"> • kan bruke kunnskaper og erfaringer for å delta i et demokratisk og inkluderende samfunn • kan samarbeide med andre både faglig og sosialt • kan drøfte og vurdere andres og egne faglige arbeider under veiledning • kan foreta selvstendige valg, begrunne og handle ut fra dem

Vi har sett at læreplanene i de ulike fagene skiller seg fra læreplanene i LK06 på ulike måter. Felles er at de har fjernet noen av målene og perspektivene fra LK06 til fordel for et sterkere arbeidslivsperspektiv. Noen av perspektivene som er fjernet vil sannsynligvis være lite omstridt, for eksempel lekpregede perspektiver. At planene har redusert fokus på dannelse og identitetsutvikling er nok heller ikke omstridt. Selv om dannelse og identitetsutvikling naturlig nok vil være en del av enhver utdanning, er det rimelig at en plan for voksne utelater de perspektivene som er sterkt knyttet til oppvekst og oppdragelse. Andre perspektiver som er fjernet fra fagene kan kanskje være mer omstridte, men alt i alt vil fagene sett i sammenheng i hovedsak dekke de brede læringsutbyttebeskrivelsene slik de er formulert i kvalifikasjonsrammeverket. Det eneste målet som ikke kan sies å være dekket av kompetansemålene i fagene sett i sammenheng, er målet som dreier seg om å bruke praktisk-estetiske arbeidsmåter på flere fagområder. Ett kjennetegn ved planene er nettopp at mål som dekker dette perspektivet i hovedsak ikke har fått plass i læreplanen for FVO, noe som sannsynligvis skyldes tidsperspektivet.

Et perspektiv som foreløpig ikke er brakt på bane, er nettopp perspektivet livslang læring. En plan som skal ta utgangspunkt i samfunnets og målgruppens behov, må også romme læring som skaper grunnlag for at deltakerne fortsetter å utvikle sine ferdigheter enten i utdanning eller i livet ellers. I den sammenheng kan det reises spørsmål ved om det har vært hensiktsmessig at læreplanene i både norsk og engelsk for FVO har fjernet mål som dreier seg om å utvikle deltakernes metaspråklige kompetanse. I læreplanen for norsk er det ikke lagt opp til at deltakerne skal lære grammatisk terminologi eller

analysere språklig oppbygging. I engelsk er det ikke lagt opp til at deltakerne skal bruke overføringsstrategier mellom språk.

Det kan tenkes at læreplanutviklerne har hatt minoritetsspråklige deltakere i tankene. Siden disse vil komme til å lære et tredjespråk (engelsk) ved hjelp av et andrespråk (norsk), kan det selvsagt virke kompliserende hvis deltakerne også skal trekke inn et tredje språk, altså sitt førstespråk. I og med at førstespråket er det de behersker best, er det imidlertid neppe hensiktsmessig å ikke legge til rette for at deltakerne skal benytte dette som et hjelpemiddel i all språklæring. I og med at metaspråk (grammatikk) og overføringsstrategier mellom språk er gunstige med tanke på språklæring (se for eksempel Lightbown og Spada, 2013), kan det hende at dette er en forenkling i planen som har vært uhenktsmessig. Førstespråket eksisterer i deltakernes bevissthet enten det trekkes med i undervisningen eller ikke. Ved å trekke det inn i undervisningen kan en hjelpe deltakerne å forholde seg til førstespråket på en fruktbar måte. Dette vil kunne øke deres metaspråklige bevissthet og styrke mulighetene for at de fortsetter å utvikle sine språkferdigheter etter at de er ferdige med den forberedende voksenopplæringen.

Avslutningsvis i denne delen vil vi la lærerne i casestudiene komme til ordet. Generelt er de positive til de nye læreplanene og de synes de fleste planene har foretatt hensiktsmessige kutt. Allment er det enighet om at planene er bedre tilpasset målgruppen enn LK06. Noen synes imidlertid ikke at arbeidslivsperspektivet er tilstrekkelig fremtredende. En av lærerne uttrykker det på denne måten:

«Det skinner igjennom at det er skolefolk som har lagd de planene. Det er ikke oljeflekker på de dokumentene!».

Samtidig er det som vi har sett noen som er bekymret med hensyn til deltakere som skal inn i videre utdanning. En av lærerne uttaler at de nye læreplanene kanskje er «et gyldent kompromiss – som sjelden fungerer».

For å gå nærmere inn på blant annet forhold som har med planenes relevans å gjøre, vil vi i det videre gå nærmere inn på tre av planene i forsøket: Norsk for språklige minoriteter, naturfag og samfunnsfag.

Enkeltfag i læreplanene: omfang, fordypning, relevans og språklæring

Forsøksplan i norsk for språklige minoriteter

Forsøksplanen i norsk for språklige minoriteter skal både erstatte grunnskolefaget norsk og norskopplæringen etter *Læreplanen i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere*. Den skal altså både gi en opplæring som tilsvarende grunnskoleopplæringen og gi deltakerne tilstrekkelig språklig kompetanse til å klare seg i det norske samfunnet. Den språklige kompetansen strekker seg opp til B2-nivå (Det felles europeiske rammeverket for språk), som er det samme nivået som *Læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter*. Også når det gjelder språklæring skal altså planen være likeverdig med læreplaner etter LK06.

En sammenlikning av forsøksplanen i norsk for språklige minoriteter og den ordinære forsøksplanen i norsk

De to forsøksplanene i norsk bærer naturlig nok preg av å være utformet til ulike målgrupper. Språklæringsperspektivet er svært sentralt i planen for språklige minoriteter, noe en ser allerede i beskrivelsene av formål, der de to første avsnittende dreier seg om språklæring. Innenfor dette området skal en for eksempel «ha et sammenliknende perspektiv på eget morsmål, eventuelt andre språk og norsk». Som vi allerede har sett, er språklæring, blant annet forstått som et fokus på oppmerksomhet om språkets form, ikke et perspektiv i forsøksplanen i det ordinære norskfaget. Vi ser ellers av beskrivelsene av formål at kritiske perspektiver er utelatt fra planen for språklige minoriteter og at den litterære lesingen er tonet ned. Dette gjenspeiler seg i hovedområdene, der det heter *Litteratur, samfunn og karriere* i den ordinære norskplanen, mens det heter *Kultur og samfunn* i Læreplanen for språklige

minoriteter. Muntlig og skriftlig kommunikasjon er med i begge planene, mens *Språklæring* som eget hovedområde naturlig nok bare er med i planen for språklige minoriteter.

Når det gjelder innholdet i modulene, er modul 1 svært ulik i de to planene. I planen for språklige minoriteter er samtlige mål i modul 1 knyttet til språklæring, noe som antakelig har sammenheng med at deltakerne vil trenge et språklig grunnlag både i norskfaget og i øvrige fag. I modul 2 er flere av kompetansemålene parallelle. Språklæringsperspektivet er også sentralt i denne modulen, noe som innebærer at planen for språklige minoriteter har 28 mål, mens den ordinære norskplanen har 22. Blant disse 22 målene finnes det flere som ikke har en parallell i planen for språklige minoriteter. Disse målene handler om analyse av litterære og kulturelle uttrykk, samt om refleksjon knyttet til ulike spørsmål. En årsak til at refleksjonsmålene er utelatt, kan være at det vil være krevende med hensyn til det språklige nivået til deltakerne med minoritetsspråklig bakgrunn. Modulene 3 og 4 for språklige minoriteter utmerker seg også ved å ha hovedfokuset på språklæring. Flere mål er parallelle, men mange av dem er formulert videre eller mer generelle i læreplanen for språklige minoriteter. Når modul 3 og 4 hver inneholder fire mål mer enn planen for det ordinære norskfaget, innebærer dette også at forsøksplanen for språklige minoriteter er mer omfattende enn læreplanen for det ordinære norskfaget. Dette bør opplæringsstedene være bevisste på når de skal avgjøre omfanget av undervisningen, noe vi vil se videre på i neste avsnitt.

Modulens omfang og tidsbruk

Utfordringen i læreplanen i norsk for språklige minoriteter er som nevnt at den både skal omfatte språklæring frem til og med nivå B2 i *Det felles europeiske rammeverket* og omfatte en opplæring tilsvarende grunnskoleopplæringen i norsk. I sammenlikningen med det ordinære norskfaget har vi sett at planen for språklige minoriteter *både* har flere kompetansemål og at kompetansemålene er videre eller mer generelt formulert. At de er vide og generelle trenger ikke alltid bety at de blir mer omfattende, for det innebærer også at læreren i større grad må avgjøre hva som skal legges i de enkelte målene. Et eksempel er at læreplanen for språklige minoriteter bruker formuleringen «ulike teksttyper» der planen for det ordinære norskfaget eksplisitt nevner hvilke teksttyper det er snakk om. Hvor vide de grunnskolerelaterede emnene vil være, er altså i noen grad opp til den som tolker læreplanen. Fordi det også angis spesifikke språklige nivåer som deltakerne skal oppnå i løpet av en modul og fordi den går helt fra A1-nivå til B2-nivå, vil læreplanen uansett samlet sett være mer omfattende enn den ordinære norskplanen. Dette gjelder nok også modul 1, som skal omfatte både A1 og delvis A2. Utfordringen her er at tidsaspektet er sterkt knyttet til språkbakgrunn og eventuell skolebakgrunn. Erfaringsmessig vil enkelte deltakere komme nokså raskt opp på nivå A2, mens andre vil trenge lang tid.

Innholdsmomentene i læreplanen antyder altså at forsøksplanen i norsk for språklige minoriteter er den mest omfattende planen og slik sett bør vies flere timer enn den ordinære læreplanen i norsk. Som vi så i forrige kapittel er dette faget med høyest antall planlagte timer. Norskfaget i begge planene inneholder – slik norskfaget også gjør i LK06 – mange kompetansemål som danner grunnlag for øvrige fag, og det er naturlig at det også får størst plass i FVO. Norsk for språklige minoriteter er altså omfangsmessig den planen som trenger flest timer. Utfordringen når det gjelder språklæring er at det også innebærer et modningsaspekt, som vil gjøre at det for mange ikke er tilstrekkelig med mange timer per uke, men som også gjør at de vil trenge mange uker, måneder eller år.

Rom for fordypning?

Mange av kompetansemålene i planen for norsk for språklige minoriteter er formulert såpass rundt at det er rom for tolkning og for å vie mye plass til ett emne, for eksempel er det flere ganger at «ulike sjangre» eller «ulike teksttyper» er nevnt. I modul 3 er sjangrene beskrevet som fortellende, beskrivende og enkle argumenterende tekster. Dette er en innsnevring fra LK06, som gjør at en kan vie mer tid til det som sannsynligvis er de sjangrene som deltakerne får mest bruk for. Der det er lite rom for fordypning i planen, er når det gjelder skjønnlitteratur. Deltakerne skal lese noe skjønnlitteratur og gjenkjenne noen

litterære virkemidler, men dette perspektivet er tonet ned i forhold til LK06. Når det gjelder skrijving, er ikke skjønnlitterære eller kreative tekster nevnt. Dette innebærer en tilpasning av planen.

Der planen i størst grad legger opp til fordypning, er når det gjelder det språklige. Dette er selvsagt naturlig i og med at planen også er en språklæringsplan, men planen har også inkludert språklige kompetansemål som ikke er relatert til selve språklæringen, men hvor det vil være et godt utgangspunkt at deltakerne selv er i en flerspråklig situasjon og er i ferd med å lære et fremmedspråk. Dette gjelder mål som dreier seg om flerspråklighet og om språklig variasjon.

Det er altså i noen grad rom for fordypning, men alt i alt er dette er plan som er preget av bredde, slik vi har sett ovenfor. Blant informantene våre i caseundersøkelsene har vi hørt eksempler på at det tidligere i praksis ble stilt noen krav til deltakernes norsknivå før de fikk delta i grunnskoleopplæringen. Slik sett hadde de allerede oppfylt språklige kompetansemål opp til et visst nivå. De har dessuten fått norskopplæring og grunnskoleopplæring i norsk i to separate kurs. Når forsøket har slått disse kursene sammen til én plan, kan det nok også ha redusert muligheten for faglig fordypning.

Relevans med hensyn til målgruppenes forutsetninger og behov, blant annet når det gjelder utdanning og arbeidsliv

I caseundersøkelsene uttrykker både lærere og skoleledere forventninger til at forsøksplanene skal innebære økt relevans for målgruppene. Et av utgangspunktene for forsøket er også at en ønsker nettopp å gjøre opplæringen mer relevant for voksne.

Sammenliknet med læreplanen for LK06 er det gjort flere tilpasninger til deltakernes forutsetninger og behov:

- ◆ Fokuset på oppdragelse, oppvekst og danning er fjernet eller redusert
- ◆ Kravet til sjangre som deltakerne skal skrive er redusert i antall
- ◆ Det er fremdeles flere kompetansemål knyttet til litterær lesing, men antall, omfang og forventninger er redusert
- ◆ Planen har et tydelig arbeidslivsperspektiv

Det er gjort et vesentlig arbeid når det gjelder å etablere arbeidslivsrelevans i forsøksplanen i norsk for språklige minoriteter, noe som nok vil være hensiktsmessig for deltakere som først og fremst skal ut i arbeidslivet. Planen gir et tydelig signal om at arbeidet med norskfaget skal ha deltakelse i arbeidslivet som siktemål. Det kan imidlertid stilles spørsmål ved om planen i like stor grad er innrettet mot de av deltakerne som skal inn i videre utdanning. I den sammenhengen kunne en diskutere om den sterke vektleggingen av jobbsøking kombinert med reduserte forventninger til skolerelatert lesing (og skrijving) vil medføre en ulempe i videregående utdanning for deltakere som skal gå den veien. Læreplanene for kunnskapsløftet for videregående skole legger for eksempel stor vekt på elevens evne til kritisk og litterær lesing (med forbehold om at dette ikke endres vesentlig under pågående revidering), et område som i forsøksplanen er tonet ned. Denne problemstillingen kunne i noen grad løses ved å dele planen inn i et skolerettet og et arbeidsrettet løp, på samme måte som i forsøksplanen i matematikk.

Språklæringsperspektivet

I hvilken grad språklæringsperspektivet er godt nok ivarettatt innenfor rammen av forsøksplanen i norsk for språklige minoriteter kommer an på flere forhold, blant annet rammefaktorer som hvilket omfang undervisningen får tidsmessig. Kompetansemålene i forsøksplanen er bare én av faktorene som påvirker deltakernes muligheter til en god språklæring. Etter analysen av forsøksplanen kan det identifiseres noen sårbare områder.

Sammenliknet med *Læreplanen i norsk og samfunnsfag for voksne innvandrere* er det ikke tvil om at språklæringsperspektivet er redusert. Til å begynne med kan vi illustrere dette ved å trekke frem at *Læreplanen i norsk og samfunnsfag for voksne innvandrere* inneholder 131 kompetansemål til sammen på

nivåene A1 til B2, mens forsøksplanen inneholder totalt 110 kompetansemål. Disse kompetansemålene omhandler ikke utelukkende språklæring, men også andre mål innenfor norskfaget. Målene i forsøksplanen er i hovedsak heller ikke mer omfattende, så alt i alt må vi konkludere med at oppmerksomheten mot språklæring kan sies å være redusert, noe som må forutsette at det tas et ansvar for språklæring innenfor rammene av de øvrige fagene også. At de andre fagene også er språkfag, er noe alle lærerne i caseundersøkelsen er bevisste på, men det løftes også noen problemstillinger knyttet til kompetansen til lærerne i ulike fag i denne sammenhengen.

På nivå A1 i *Læreplanen i norsk og samfunnsfag* finner vi flere kompetansemål som knytter seg til lese- og skriveopplæring på grunnleggende nivå og som kan sies å representere en oppfølging av alfabetiseringsmodulen i den samme planen. I denne planen er lesing og skriving skilt ut som to særskilte komponenter, noe som også gjør at lesing og skriving samlet sett får mye oppmerksomhet. I forsøksplanen er det færre mål som knytter seg til lese- og skriveopplæring på grunnleggende nivå, og det kan være grunn til å reise spørsmål ved om deltakere uten funksjonelle lese- og skriveferdigheter vil bli godt nok ivaretatt innenfor rammene som forsøket legger opp til. Som vi har sett er også grunnmodulen mindre omfattende innenfor dette området enn alfabetiseringsmodulen er i *Læreplanen i norsk og samfunnsfag*. Dette er et område som bør følges opp nærmere videre i evalueringen.

Oppsummerende om forsøksplanen i norsk for språklige minoriteter

Med forsøksplanen i norsk for språklige minoriteter har vi fått en plan som er bedre tilpasset målgruppen enn læreplanen i norsk fra LK06. Ved at arbeidslivsperspektivet og språklæringsperspektivet er styrket og ved at oppdragelses og dannelses-perspektivene er redusert, er planen mer tilrettelagt for voksne deltakere som er i ferd med å lære seg norsk som sitt andrespråk. Planen er på mange måter forenklet sammenliknet med LK06, men vi ser også at den er mer omfattende enn den ordinære forsøksplanen i norsk, noe som må få betydning for omfanget av undervisning gitt etter denne planen. I tillegg til utfordringer ved omfanget av planen, er det også identifisert noen andre sårbare områder innenfor denne forsøksplanen: Særlig er to områder vesentlige:

- ◆ Punkter som dreier seg om refleksjon og kritisk forståelse er sterkt redusert i forsøksplanen. Når det gjelder litterær lesing, er dette et område som er sterkt nedtonet. Dette kan representere en utfordring, spesielt for deltakere som skal videre i utdanningssystemet. Innenfor området voksnes læring må forholdet mellom at opplæringen skal foregå innenfor en begrenset tidsramme og skal oppleves som nyttig for deltakerne veies opp mot at opplæringen ikke bare skal være instrumentell, men også ha en egenverdi og ta sikte på at deltakerne skal utvikle seg som selvstendige, kritisk tenkende individer. I forsøksplanen i norsk for språklige minoriteter kan det se ut til at nytteperspektivet har vært det vesentligste. Dette er kanskje en nødvendighet for mange deltakere, all den tid det vesentligste for mange er å komme ut i jobb raskest mulig. Imidlertid må det diskuteres i hvilken grad planen på denne måten kan være med på å sementere klasseforskjeller mellom innvandrerbefolkningen og den øvrige befolkningen, når planen nå i hovedsak retter seg inn mot at deltakerne skal ut i yrker som ikke krever utdanning. For å unngå dette bør det kanskje vurderes om ikke planen i norsk for språklige minoriteter bør komme i to varianter.
- ◆ I overgangen mellom grunnmodulen for deltakere med lite eller ingen skolebakgrunn og planen i norsk for språklige minoriteter, er oppmerksomheten mot utvikling og automatisering av lese- og skriveferdigheter redusert i sammenlikning med *Læreplanen i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere*. All forskning vi har på dette området så langt (se Monsen, 2015 for en oppsummering), tilsier at det allerede i dag er mange deltakere som ikke oppnår funksjonelle lese- og skriveferdigheter i norskopplæringen. Dermed er det neppe en god løsning at dette området får enda mindre oppmerksomhet.

Blant flere av lærerne i case-undersøkelsen kommenteres det at kompetansemålene i planen er redusert sammenliknet med LK06, men at det er en del mål igjen som gjerne burde vært fjernet. En av dem uttrykker det slik: «Har inntrykk av at der har det sittet en gammel gymnaslærer og ridd noen kjepphester». Også flere lærere uttrykker at norskplanene utmerker seg ved å ha flere mål de ikke er sikre på at er nødvendige. På den annen side fremhever enkelte bekymring for om deltakerne får tilstrekkelig kompetanse til å klare seg i videregående utdanning.

Forsøksplan i naturfag

Modulenes omfang og tidsbruk

Som vi har sett er antallet kompetansemål redusert i forsøksplanen sammenliknet med LK06. Dette gjør at planen i noen grad kan gjennomføres innenfor et kortere tidsperspektiv enn planen for LK06. Dette har, som vi skal se, også sammenheng med at den ikke i samme grad som LK06 krever en utforskende tilnærming til faget, noe som naturlig nok er mer tidkrevende. Slik vi har sett er mange av emneområdene dekket også i forsøksplanen, men da med større vekt på beskrivelse og forklaring enn på utprøving. Kompetansemålene etter modul 3 og 4 må betegnes som nokså krevende, så for deltakere som skal opp på disse nivåene kan det nok være krevende å nå målene innenfor en begrenset tidsperiode. Lærere som ble intervjuet i caseundersøkelsen legger også vekt på at modulene kan være krevende, så dette er et område som bør følges videre i evalueringen.

Rom for fordypning?

Når antallet hovedområder er redusert i naturfag, bidrar dette til at det er bredden i større grad enn dybden som er redusert sammenliknet med LK06. Hvis en ser kompetansemålene innenfor hvert hovedområde i sammenheng, kan de imidlertid virke springende i overgangene mellom de tre første modulene. En mulig utfordring med dette kan blant annet være at deltakere som begynner på en senere modul, eller som ikke fullfører alle modulene, går glipp av emner som bare dekkes i en modul. Faglig fordypning er det nok først og fremst rom for når en ser modulene 3 og 4 i sammenheng. Dette har sammenheng med at de to første modulene har hovedfokus på kompetansemål som skal gi grunnleggende kompetanse for å leve i det norske samfunnet, mens modulene 3 og 4 i større grad er rettet inn mot videre skolegang, slik vi skal se i det videre.

Relevans med hensyn til målgruppenes forutsetninger og behov, blant annet når det gjelder utdanning og arbeidsliv

På enkelte områder er det tydelig at naturfag innenfor forsøket er et noe annet fag enn i LK06. Arbeidslivsperspektivet er gjennomgående, men er i særdeleshet tydelige i kompetansemålene etter modul 1 og modul 2. Modulene 3 og 4 er i langt større grad rettet inn mot naturfaglig kunnskap som vil være nødvendig for videre utdanning. Dette kan virke som en fornuftig inndeling. Det kan tenkes deltakere som ikke skal søke seg inn på videregående skole ikke vil følge faget helt opp til modul 4. Deltakere som skal følge forsøksplanen på modul 3 og modul 4, vil ha behov for språkferdigheter på relativt høyt nivå.

Som nevnt er antallet kompetansemål redusert sammenliknet med LK06. Emner som er utelatt er i særdeleshet knyttet til utforskning. Verb som «lage», «gjennomføre (forsøk)», «undersøke», «planlegge, bygge og teste», «formulere», «innhente og bearbeide» og «utvikle» er gjennomgående i LK06 og nærmest helt utelatt i forsøksplanen, noe som sannsynligvis både har sammenheng med tids- og ressursaspekter, og med en forventning om at voksne deltakere er mindre villige til en lekende og utprøvende inngang til naturfaget. På enkelte områder kan en kanskje spørre seg om ikke også voksne vil ha behov for den konkretiseringen av komplekse fenomener som forsøk og utprøving gjerne representerer, men valget om en mindre utforskende tilnærming kan altså begrunnes.

Det er kanskje også arbeidslivsperspektivet som gjør at forsøksplanen i naturfag har tatt inn kompetansemål som ellers i større grad er knyttet til mat- og helsefaget. I modul 1 skal deltakerne blant annet kunne «gi noen gode grunner for hvorfor det er viktig med god hygiene, både i dagligliv og arbeidsliv». I tillegg til kompetansemål som kan knyttes til mat- og helsefaget, har planen tatt inn mål som har vært knyttet til *Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere*, for eksempel i sammenheng med hva som er hensiktsmessig påkledning. Denne delen av planen kan nok være utfordrende med hensyn til ulike målgrupper. Å «samtale om hensiktsmessig påkledning» er en kjent sjanger innenfor språklæring, men i konteksten for naturfagundervisning kan det tenkes enkelte grupper vil finne slike kompetansemål infantiliserende. Det samme gjelder hygienemål i planen. Å lære om hygiene i en konkret sammenheng som på et kjøkken eller i en vaskejobb er noe annet enn å skulle diskutere hygiene løsrevet fra kontekst. Enkelte av kompetansemålene i modul 1 kan nok i gitte sammenhenger oppfattes som antydninger om at målgruppen ikke innehar grunnleggende ferdigheter knyttet til påkledning og hygiene, og en kan diskutere om slike mål hører hjemme i en plan som dette.

Språklæringsperspektivet

Det er særlig to ting som må vurderes med tanke på å se læreplanen i naturfag i et språklæringsperspektiv:

- ◆ Tar kompetansemålene i læreplanen utgangspunkt i eller hensyn til at deltakerne er i en språklæringssituasjon?
- ◆ Tar kompetansemålene i læreplanen utgangspunkt i at deltakerne i tillegg til å lære fag skal lære språk?

Når det gjelder det første av disse spørsmålene, er det en tydelig utvikling når det gjelder hva som kreves språklig gjennom de fire modulene. I modul 1 er vekten lagt på enkel språkbruk slik som å «sette navn på» og «samtale på en enkel måte», mens i modul 2 øker frekvensen av verbet «beskrive». I modulene 3 og 4 er det lagt vekt på å «forklare» og i noen grad «diskutere». Når en kommer til disse modulene, krever flere av kompetansemålene nokså omfattende språkkunnskaper. For eksempel lyder ett av kompetansemålene i modul 4 at deltakeren skal kunne «forklare hvordan elektrisk energi kan produseres av fornybare og ikke-fornybare energikilder, og diskutere hvilke miljøeffekter som følger med ulike måter å produsere energi på». Dette målet, i likhet med mange andre mål på dette nivået, krever mye av deltakernes ordforråd, så vel som setningsstruktur og pragmatiske språkferdigheter. Det er likevel færre slike krevende mål her enn i LK06 og det kan se ut til at læreplangruppen har forsøkt en løsning der de har utelatt noen mål som ikke er direkte videreført i kompetansemålene etter Vg 1. Selv om planen er språklig krevende, er det vår vurdering at kravene er nødvendige for deltakere som skal inn i et videre utdanningsløp. De innebærer imidlertid at deltakerne må ha fått tid til å tilegne seg tilstrekkelige språkferdigheter.

I et språklæringsperspektiv er det også relevant hvorvidt planen legger opp til at deltakerne skal lære språk i arbeidet med faget. Også her utmerker de to første modulene seg ved å ha et klart språklæringsperspektiv, både ved at enkelte områder (som påkledning) ser ut til å være hentet fra *Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere* og ved å eksplisitt henvise til språklige ferdigheter som «å sette navn på ulike plantedeler som rot, blad, stengel, stamme og blomst».

Oppsummerende om forsøksplanen i naturfag

Alt i alt er forsøksplanen i naturfag relevant for målgruppen og tilpasset denne i stor grad når det gjelder fokus, arbeidslivsrelevans og hensyn til at de fleste deltakere i opplæringen har minoritetsspråklig bakgrunn. Det er en utfordring i forbindelse med alle planene når det gjelder å tilpasse dem både til deltakere som skal ut i arbeid og til deltakere som skal inn i videre utdanning. I naturfagplanen er dette løst ved at de to første modulene har hovedfokus på arbeid, mens modulene 3 og 4 er innrettet mot skole. En slik løsning virker fornuftig på mange områder, selv om det er klart at modul 3 og 4 vil være for krevende for noen, særlig språklig. En utfordring ved planen når det gjelder modul 1, er at den nok for

enkelte grupper kan virke infantiliserende, noe som er utfordrende i et integreringsperspektiv. Enkelte yrker stiller særskilte krav når det gjelder påkledning og hygiene, men for å unngå at deltakere føler seg stigmatisert kan det tenkes slike perspektiver bør behandles innenfor de konkrete rammene der dette er relevant, altså innenfor relevant arbeidspraksis, snarere enn i den forberedende voksenopplæringen.

Forsøksplan i samfunnsfag

Modulenes omfang og tidsbruk

Tenkemåten bak læreplanen i samfunnsfag ser ut til å likne den som har vært styrende for naturfag. Utforskende perspektiver er fjernet til fordel for et perspektiv hvor arbeidsliv og nytteverdi innenfor kortere tidshorisont er vektlagt. Dette er i tråd med voksenpedagogiske prinsipper som vektlegger voksnes behov for å se en mer umiddelbar nytteverdi i utdanningen enn det barn har (Wahlgren, 2010). Antallet kompetansemål er også redusert sett i forhold til LK06. Slik sett legger også planen i samfunnsfag opp til et redusert omfang og en mindre omfattende tidsbruk enn det som er gjeldende i grunnskolen. Forsøksplanen i samfunnsfag inneholder krevende mål på alle nivåer, selv om det også i denne planen er modul 3 og 4 som er de mest krevende. Sammenliknet med LK06 kan det likevel se ut til at kravene er noe senket, slik vi for eksempel kan se i læreplanmålet knyttet til FNs menneskerettserklæring:

LK 06 (etter 10. trinn)	Forsøksplanen (etter modul 4)
gjøre greie for hovedprinsippa i FN-pakta, FNs menneskerettserklæring og sentrale FN-konvensjonar, mellom anna ILO-konvensjonen om urfolks rettar, vise korleis dei kjem til syne i lovgjeving, og drøfte konsekvensar av brot på menneskerettar	Gi eksempler på FNs betydning i verdenssamfunnet, gjøre greie for FNs menneskerettighetserklæring og diskutere menneskerettighetenes betydning

Vi ser at deltakerne i voksenopplæringen fremdeles skal kunne forstå og diskutere menneskerettighetene, men det kreves ikke det samme detaljnivået eller den samme inngående kjennskapen som formuleringen i LK06 antyder. I denne sammenhengen kan det selvfølgelig diskuteres om en slik mer generell kunnskap kan omtales som «likeverdig» med LK06, men sett i sammenheng med tidshorisonten for den forberedende voksenopplæringen virker innstramningen rimelig. Kanskje er formuleringen også mer i tråd med den kunnskapen voksne i samfunnet ellers har om FNs menneskerettigheter.

Rom for fordypning?

Når det gjelder rom for fordypning, ser en også i samfunnsfag at planen kan virke mer springende enn læreplanen i LK 06. Den bærer preg av at deltakerne på de første nivåene skal tilegne seg noen kunnskaper og ferdigheter som er nødvendige for å klare seg i samfunn og arbeidsliv. Dermed legger ikke planen i samme grad som læreplaner for grunnskolen opp til et spiralprinsipp, altså legger den bare i begrenset grad opp til at en vender tilbake til de samme emnene med en høyere vanskelighetsgrad når en har nådd et høyere nivå. Et sentralt tema som stadig vender tilbake er likevel det som har med deltakernes plikter og rettigheter i samfunnet. Dette fokuset finner gjenklang både i *Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere* og i de 50 timene med obligatorisk samfunnskunnskap som voksne innvandrere skal gjennom. Selv om individuelle rettigheter og plikter i samfunnet er et sentralt tema for samfunnsfag også i LK06, har dette perspektivet en større andel av faget i forsøksplanen og når det gjelder rom for fordypning er det nok først og fremst på dette området at dette rommet er omfattende. Nok en gang kan dette sees i sammenheng med det sterke arbeidslivsperspektivet.

Relevans med hensyn til målgruppens forutsetninger og behov, blant annet når det gjelder utdanning og arbeidsliv

Som vi allerede har sett gjennomsyres forsøksplanen i samfunnsfag av et arbeidslivsperspektiv. De deltakerne som tidligere var i ordinær norskopplæring med samfunnsfag og som nå tar del i forberedende

voksenopplæring, vil møte et arbeidslivsperspektiv som i større grad enn i tidligere planer bærer preg av *agentivitet*. Dette innebærer at planen legger opp til at deltakerne selv i større grad har et handlingspotensiale; At de er deltakere i et arbeidsliv som de selv er med på å påvirke og forme, for eksempel gjennom deltakelse i fagforeninger.

Som vi har sett tidligere har forsøksplanen gått bort fra den klassiske inndelingen i historie, geografi og samfunnskunnskap. I den grad historiske og geografiske perspektiver er omfattet i planen, er disse trukket inn i mål som ellers handler om dagens arbeids- og samfunnsliv. Dette har ført til at flere mål nok kan sies å ha et arbeidslivsperspektiv samtidig som det forbereder for videre utdanning i det de har et metaperspektiv, slik vi for eksempel kan se i dette målet om arbeidernes rettigheter: «gjøre greie for utviklingen av arbeidernes rettigheter i arbeidslivet og deres status i dagens arbeidsmarked med økt globalisering, konkurranse og robotisering». Selv om vi foreløpig ikke har kunnskaper om hvordan dette kompetansemålet gir seg utslag i praksis, er det flere trekk ved det som må sies å være relevante for svært mange innenfor målgruppene for forsøket. Deltakere som skal videre ut i arbeid, eller som allerede er i arbeid, vil kanskje allerede ha møtt et arbeidsmarked som er preget av globalisering, konkurranse og/eller robotisering, siden dette er tre prosesser som særlig rammer yrker som krever lite utdanning. Selv om en også i planen for samfunnsfag finner at utdanningsperspektivet øker i de siste modulene og er særlig prominent i modul 4, ser det også ut til at planen i større grad enn andre planer fusjonerer de to perspektivene. I hvilken grad planen lykkes med dette i praksis, vil bli interessant og viktig å følge. Blant samfunnsfagslærerne i case-undersøkelsen er det noe bekymring knyttet til at enkelte mål som å tenke kritisk og se sammenhenger er fjernet eller erstattet. I denne sammenhengen er det en frykt for at ikke deltakerne er tilstrekkelig rustet til videre utdanning.

Språklæringsperspektivet

Også når det gjelder planen i samfunnsfag er det særlig to ting som må vurderes i et språklæringsperspektiv. Altså er spørsmålene om kompetansemålene i læreplanen tar utgangspunkt i eller hensyn til at deltakerne er i en språklærings situasjon og om kompetansemålene i læreplanen tar utgangspunkt i at deltakerne i tillegg til å lære fag, skal lære språk. I utgangspunktet er svaret ja på begge disse spørsmålene. Planen har et språkperspektiv, men enkelte kompetansemål gir noen utfordringer med hensyn til den språklige støtten som forutsettes.

I modul 1 er det nemlig lagt vekt på at deltakerne kan samtale med støtte om relativt kompliserte spørsmål, som demokrati og ytringsfrihet. Dersom en forutsetter at minoritetsspråklige deltakere begynner på modul 1 fra det øyeblik de begynner i opplæring i Norge eller etter at de har fullført grunnmodulen, vil de neppe være på et språklig nivå der de kan samtale om slike spørsmål på norsk. Demokrati og ytringsfrihet er temaer som krever et omfattende abstrakt ordforråd. Å utvikle et slikt ordforråd tar tid, fordi det forutsetter at deltakerne allerede har et forråd av ord om konkrete fenomener og om andre mer dagligdags abstrakte fenomener. «Med støtte» bør derfor i en slik sammenheng bety «med støtte på et språk de forstår (godt)». I *Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere* er dette eksempel på emner innenfor det som deltakere skal få i 50 timer opplæring «på et språk de forstår», fordi de regnes som vesentlige innenfor det norske samfunnet.

Også i samfunnsfag er de to øverste modulene språklig nokså krevende, men også her er det vår vurdering at kravene er nødvendige for deltakere som skal inn i et videre utdanningsløp. De innebærer imidlertid at deltakerne må ha fått tid til å tilegne seg tilstrekkelige språkferdigheter.

Oppsummerende om forsøksplanen i samfunnsfag

Det er vår vurdering at forsøksplanen i samfunnsfag er relevant for målgruppene og tilpasset disse når det gjelder fokus, arbeidslivsrelevans og hensyn til at de fleste deltakere i opplæringen har minoritetsspråklig bakgrunn. Der planen har lagt opp til språklig krevende mål tidlig, innebærer den en forventning om støtte, selv om den ikke presiserer hva slags støtte det er snakk om i denne forbindelse. Det særegne med samfunnsfag i sammenlikning med LK06 og de øvrige forsøksplanene, er at arbeids-, samfunns- og

utdanningsperspektiv i større grad er bakt sammen i felles mål. Av flere årsaker har vi vurdert at dette gjør planen særlig relevant for målgruppene, selv om det gjenstår å se hvordan dette gir seg utslag i praksis. Det er også verdt å merke seg at enkelte samfunnsfaglærere i forsøket uttrykker bekymring for om deltakerne får det de trenger med hensyn til videre utdanning.

Oppsummering

I denne læreplananalysen har vi først sett læreplanene som helhet, før vi har tatt for oss fagene *Norsk for språklige minoriteter*, *Naturfag* og *Samfunnsfag* og gått nærmere inn på enkelte spørsmål.

Når det gjelder planen som helhet har vi undersøkt om *læreplanenes innhold samlet sett er relevant og i tråd med målgruppenes og samfunnets behov*. Vår analyse, også informert av lærerne i casestudien, finner at læreplanene samlet sett er tilpasset målgruppene i større grad enn LK06. Dette er også i tråd med funn fra spørreundersøkelsen blant lærestedene i forsøket, der det kommer tydelig frem at alle lærestedene er enten *enige* eller *helt enige* i at læreplanene er bedre tilpasset voksne og minoritetsspråklige enn planene i LK06. Når det gjelder hvorvidt læreplanene er bedre egnet til å forberede deltakerne til videre utdanning, svarer imidlertid 14 av 25 læresteder at de *verken er enige eller uenige* i dette. Det er heller ikke entydig positive resultater på spørsmålet om hvorvidt planen er bedre for minoritetsspråklige deltakere enn *Læreplan i norsk som samfunnsfag for voksne innvandrere*. Vår analyse er heller ikke entydig positiv når det gjelder disse spørsmålene, for vi finner flere sårbare områder når vi undersøker planene som helhet. Vi ser utfordringer når det gjelder forholdet mellom arbeidslivsrelevans og forberedelse på videre utdanning. Ulike fag har løst denne utfordringen på ulike måter, som vi ser for oss vil være mer eller mindre vellykket. Dette er et område som bør følges opp i forsøket. Vi ser også noen utfordringer når det gjelder språklæringsperspektivet, både når det gjelder tid til norsk læring mer allment og når det gjelder deltakere med liten eller ingen skolebakgrunn. Vi er i tvil om grunnmodulen er tilstrekkelig omfattende for deltakere som kommer til Norge uten funksjonelle lese- og skriveferdigheter.

I del 2 av analysen har vi tatt for oss enkeltfag og har formulert forskningsspørsmål knyttet til omfang, rom for fordypning, relevans for målgruppene og hensynet til språklæring. Når det gjelder omfang og tidsbruk, er det klart at planen i norsk for språklige minoriteter er svært omfattende og vil kreve mye tid, ikke bare i form av timer tildelt hver uke, men også når det gjelder hvor langt tidsrom planene strekker seg over. *Rom for fordypning* er gitt på ulike måter i *Norsk for språklige minoriteter*, *Naturfag* og *Samfunnsfag*. Alt i alt er det naturlig nok mindre rom for fordypning i disse planene enn i LK 06, men de ulike fagene har likevel områder som har fått mer rom enn andre. I norskplanen for språklige minoriteter gjelder det naturlig nok *språklæring*. I naturfag er det noe rom for fordypning i de to siste modulene. Samfunnsfagsplanen bærer preg av å være springende, men kan sies å ha noe rom for fordypning om arbeidslivet og rettigheter i arbeidslivet. Dette henger sammen med at planen i samfunnsfag har forsøkt å fusjonere arbeidslivsperspektivet og utdanningsperspektivet i denne planen. Dette kan nok øke relevansen for målgruppen på enkelte områder, men som noen av lærerne i forsøket sier, kan det knytte seg bekymring til om planen er tilstrekkelig egnet for de som skal videre i utdanning. I naturfag er det tydelig at de to siste modulene er formulert med hensyn til de som skal videre i utdanningssystemet. Her er det en klar forskjell mellom de to første og de to siste modulene, og vi har stilt spørsmål ved om enkelte av punktene i de to første modulene kan virke noe infantiliserende.

Når det gjelder planen i norsk for språklige minoriteter, har vi stilt oss tvilende til om planen i tilstrekkelig grad er tilpasset deltakere som skal ta videre utdanning. Det kan tenkes det bør gjøres noen grep for å tilpasse denne planen bedre til ulike grupper deltakere. I et språklæringsperspektiv er det også grunn til bekymring for deltakere med liten eller ingen skolebakgrunn. Sammenliknet med planen i norsk og samfunnsfag for voksne innvandrere er det mindre rom for grunnleggende lese- og skriveopplæring. Dette bør bekymre, all den tid forskning viser at dette området også er sårbart i dagens planer (Monsen 2015).

Når det gjelder språklæringsperspektivet i de enkelte planene vi har undersøkt og i forsøksplanene samlet sett, legger vi, som lærerne i caseundersøkelsene våre, vekt på at dette er et sårbart område. For at

deltakere med minoritetsspråklig bakgrunn skal oppleve tilstrekkelig med språklæring i alle fag, kreves det språkdidaktisk kompetanse også blant lærere som skal undervise i samfunnsfag, naturfag og matematikk.

Kapittel 6: Kartlegging og Innplassering

Hovedformålet med modulstrukturert opplæring, er raskere overgang til arbeid eller videre opplæring. Det innebærer blant annet at man skal ta utgangspunkt i den enkeltes kompetanse for å vurdere hva deltakeren faktisk skal undervises i. Dersom den enkelte har kompetanse i enkelte fag, skal opplæringen kunne avkortes. Kartlegging av deltakernes kompetanse for å innplassere deltakerne på de rette modulnivåene i ulike fag, er dermed helt sentrale virkemidler for å oppnå målet om raskere overgang.

Betydningen av god kartlegging og riktig innplassering er ikke nytt med forsøket, ettersom tilpasning og avkorting av opplæringsløp også er et mål i ordinær grunnskole for voksne. Med nye opplæringsenheter, nye læreplaner og delvis endrede målgrupper, endrer forsøket imidlertid forutsetningene for lærestedenes kartleggings- og innplasseringsarbeid. Kapittelet handler om hvordan dette arbeidet har fungert så langt i forsøket.

Høy bevissthet om kartlegging og innplassering

Kommunene som vi har besøkt, har høy bevissthet omkring både prosessen med å kartlegge og innplassere deltakere i moduler. Det er tydelig at disse lærestedene har hatt mange diskusjoner om hvordan de skal få til fungerende rutiner på dette området. Alt tyder på at dette arbeidet har vært en viktig del av det pedagogiske utviklingsarbeidet ved lærestedene i forsøkets første fase.

Flere av lærestedene forteller at det var en kort forberedelsesprosess før forsøket startet, og at man ble kastet litt ut i forsøket og dermed også kartleggingen av deltakerne. Fordi det har vært opp til lærestedene å avgjøre hvordan man vil gjøre kartleggingen, har lærestedene prøvd seg frem i løpet av skoleåret. Det kan virke som at de har gjort seg noen erfaringer som har bidratt til å utvikle kartleggingsrutinene og kvaliteten på arbeidet. To av lærestedene vi besøkte sier de jobber grundigere med kartlegging enn tidligere:

En rektor sier:

«[...] Det blir mange diskusjoner rundt de vurderingene vi gjør. «Er de riktig innplassert nå?» «Ja, hva er riktig plassering da?» spør en annen da, og så har vi en diskusjon om det.»

Hun forteller videre at lærestedet har etablert et team på tvers av avdelinger som jobber med kartlegging. Selv om hun tror de hadde gjort det uavhengig av forsøket, har forsøket gitt viktig drahjelp til arbeidet.

En prosjektleder sier:

«Vi ser et behov for flere fellesmøter nå enn før, vi ser det er viktig. Vi har presentert i den reviderte planen⁴⁵ at da vi plasserte deltakere på modul i august, så var det litt sånn... [stikker fingeren i munnen og så i luften]. Mange ble plassert for høyt.»

En samtale i et lærerintervju viser at kartleggingsarbeidet har vært krevende, men at de har gjort seg positive erfaringer som de kan ta med seg videre:

Lærer 1: «Vi hadde mye jobb i fjor høst med å finne ut hvor elever skulle plasseres. Det har gått seg veldig til, vi får mer føling etter hvert på hvilket nivå de hører hjemme.»

Lærer 2: «Vi var obs på at det ville bli flytende klasser frem til høstferien. Det var mye jobb, men det var vi forberedt på.»

⁴⁵ Her siktes det til en statusrapport som lærestedene skulle sende Kompetanse Norge

Lærer 1: «Det blir mye lettere neste år tror jeg.»

Både lærestedet som sitatet over er hentet fra, og de andre lærestedene vi besøkte, oppga at en del deltakere har blitt flyttet en del mellom modulene, særlig frem mot høstferien. Det kan tyde på at det har vært noen feilplasseringer og at de har hatt behov for å forbedre kartleggingen. I spørreundersøkelsen ble alle lærestedene spurt om hvor ofte deltakere ble flyttet opp eller ned en modul underveis i opplæringen, og de ble bedt om å se bort fra eventuelle oppstartsutfordringer. 16 læresteder svarte at flytting skjedde av og til, mens tre svarte ganske ofte og seks svarte sjelden.

Vi kan ikke påvise hva som er årsaken til at lærestedene har prioritert kartleggings- og innplasseringsarbeidet høyt. Det er imidlertid rimelig å anta at Kompetanse Norges vektlegging av dette arbeidet har hatt betydning. Vi har fått opplyst fra Kompetanse Norge at de fra starten av har pekt på overfor lærestedene at innplassering på rett modulnivå vil være en av de store utfordringene i forsøket. Gjennom samlinger og annet har Kompetanse Norge kommunisert at lærestedene må jobbe med dette. At Kompetanse Norge har utviklet kartleggingsverktøy og har satt i gang et utviklingsarbeid om *Vurdering for læring*, signaliserer også at dette er et prioritert område. Det kan også være at lærestedene har tatt inn over seg forsøkets formål om rask progresjon og ser kartleggingen som et viktig virkemiddel for å oppnå dette.

Våre funn tyder dessuten på at forutsetningene for kartleggingsarbeidet er noe endret med forsøket, sammenlignet med ordinær grunnskoleopplæring for voksne. Et moment er at deltakere kan komme inn i grunnskoleopplæring med lavere norskferdigheter enn før. Dette henger sammen med at opplæringen i norsk for voksne innvandrere og grunnskoleopplæringen for voksne er forsøkt integrert gjennom forsøket. Fremfor at deltakere først skal delta i norskopplæring for deretter å eventuelt starte i grunnskoleopplæring, skal de gjennom forsøket kunne få slik norskopplæring integrert som en del av opplæring i de enkelte grunnskolefagene. Det kan også tidligere ha vært slik at grunnskolen for voksne tok imot deltakere med lave norskferdigheter, og det har ikke vært tillatt å operere med språkkrav for inntak til slik opplæring. Selv om vi ikke kan si sikkert om, eller hvor mye, andelen deltakere med svake norskferdighet har økt, gir evalueringen noen indikasjoner. Som vi så i kapittel 3 viser deltakerdata at omtrent halvparten av deltakere i forsøket har svært svake norskferdigheter. Funn fra casekommunene bekrefter at en del deltakerne nå kommer inn i opplæringen med lavere norskferdigheter enn før. I en av kommunene forteller for eksempel lærere følgende:

Lærer 1: «Jeg har vært lærer på modul 1 og 2, og ser at det er lavere norsknivå nå enn tidligere. Det gjør fagopplæringen vanskeligere enn tidligere. Elevene har dårligere utgangspunkt.»

Lærer 2: «Før gikk jo elevene på norsk før grunnskole.»

Dermed kan det være at deltakermassen skiller seg en del ut fra tidligere deltakere, og slik sett krever noe annet av kartleggingen. For eksempel er det sannsynlig at man i større grad enn tidligere må kartlegge norskferdighetene grundigere eller også ta andre verktøy i bruk. At en del deltakere har lavere norskferdigheter enn før, kan altså føre til at lærestedene må prioritere å utvikle kartleggingsarbeidet.

Hvordan fungerer kartleggingsprosessen?

Grunnskoleopplæringen for voksne skal tilpasses den voksnes behov, blant annet når det gjelder innhold og omfang. Når kommunen skal vurdere hva slags opplæringstilbud den enkelte skal ha, vil det være hensiktsmessig å kartlegge den enkeltes behov og realkompetanse. Personer med rett til grunnskoleopplæring for voksne, har rett til rådgivning for å kartlegge hva slags tilbud man har behov for (jf. opplæringsloven § 4A-8). Det finnes ulike kartleggingstester som man kan ta i bruk, men så langt vi kjenner til, foreligger det ingen obligatoriske tester. Den voksne har også rett til å bli realkompetansevurdert, og det er kommunen som skal tilby realkompetansevurdering (jf. opplæringsloven § 4-13). Realkompetansevurdering kan brukes både som et redskap for å avgjøre hvilken

opplæring den voksne har behov for i et fag, og i forbindelse med sluttvurdering.⁴⁶ I forsøket gjelder de samme forutsetningene som i ordinær grunnskole, bortsett fra at vurdering av realkompetansen til deltakerne i forsøket gjøres i forhold til kompetansemålene i forsøkslæreplanene. NOVAs undersøkelse om voksne i grunnskolen fant at 73 prosent av kommunene i deres spørreundersøkelse hadde tilbud om slik rådgivning, mens 57 prosent hadde tilbud om realkompetansevurdering. Undersøkelsen viste videre at 49 prosent av kommunene hadde som vanlig praksis å bruke tester/kartleggingsprøver for alle sine deltakere (Dæhlen m.fl., 2013).

I samme periode som Kompetanse Norge fikk ansvar for å koordinere forsøket med forberedende voksenopplæring, fikk de i oppgave å utvikle et kartleggingsverktøy i lesing som skal brukes i forberedende voksenopplæring. Hensikten med kartleggingsprøven i lesing er å gi råd om innplassering av deltakere på de ulike modulnivåene i alle fagene bortsett fra engelsk. Prøven ble først ferdigstilt høsten 2018. Etter det vi forstår planlegger så godt som alle forsøkslærestedene å ta prøven i bruk, men den var altså ikke klar for iverksetting i forsøkets første år. Det betyr at det så langt har vært opp til lærestedene å finne frem til og å anvende de kartleggingsverktøyene de selv ønsket.

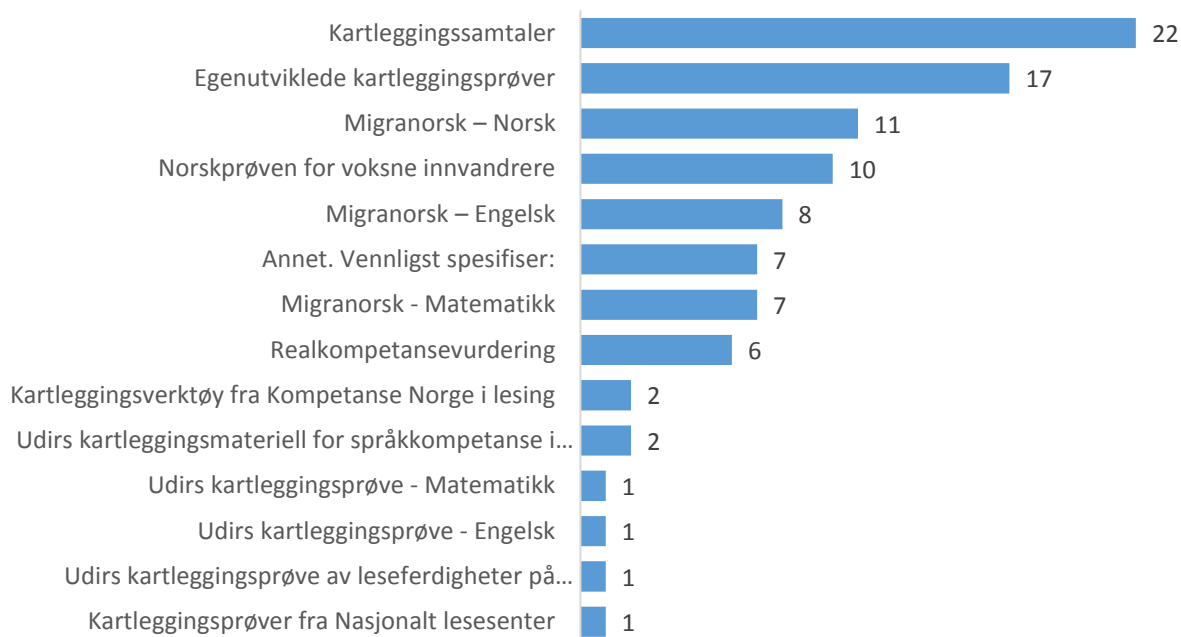
Hvilke kartleggingsverktøy har så lærestedene tatt i bruk i forsøket?

Vi stilte dette spørsmålet i spørreundersøkelsen til lærestedene, og figur 6.1 viser hvordan lærestedene har svart. Først og fremst ser vi at det er svært mange ulike verktøy i bruk. Kartleggingssamtaler er mest utbredt: 22 læresteder oppgir å ta det i bruk. Mange læresteder bruker egenutviklede kartleggingsprøver, 17 læresteder oppgir dette. Under halvparten bruker norskprøven, og det samme gjelder Migranorsk-testen i norsk. Enda færre bruker Migranorsk-testene i engelsk og matematikk.

Videre ser vi at realkompetansevurdering er lite benyttet: Kun seks opplæringssteder har oppgitt å ha tatt dette i bruk, og deltakerrapporteringen viser så langt at 11,8 prosent av deltakerne har blitt realkompetansevurdert. Som vi så i kapittel 1, var andelen i ordinær grunnskole 2017/18 1,5 prosent (inkludert personer med vedtak om spesialundervisning).

⁴⁶ <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/finn-regelverk/etter-tema/Voksne/Udir-3-2012/4-Opplaringstilbudet-skal-tilpasses-den-voksnes-behov/> lastet ned 4.oktober 2018

Figur 6.1: Hvilke kartleggingsverktøy/redskap bruker dere for å kartlegge deltakerne for innplassering i modul? (antall, N=26, flere svar mulig)



Spørreundersøkelsen viser også at mange læresteder bruker flere ulike verktøy for å kartlegge deltakernes ferdigheter. 16 læresteder oppgir at de bruker så mange som fire eller flere av verktøyene i figuren over. Det samme finner vi i kommunene vi har besøkt. Samtaler kombineres gjerne med testing før deltakerne plasseres i en modul, og læreplanene sees opp imot ulike tester som lærestedet selv finner hensiktsmessig. I en av kommunene vi besøkte som var svært opptatt av kartleggingen, var det lærerne som hadde hovedansvaret for kartleggingen før oppstarten av skoleåret. Det var da opp til lærerne hvordan de foretok selve kartleggingen. Etter hvert har de besluttet at én ansatt på lærestedet skulle ha et særskilt ansvar for dette, selv om det fortsatt er dialog med lærerne om prosessen. Den kartleggingsansvarlige sier:

«I kartleggingen så bruker jeg læreplanene, og så har jeg prøvd å prate oss gjennom dem for å se hva de kan og ikke. Jeg har gjort det både med og uten tolk, det kommer an på deltakers språknivå. Jeg har også brukt kartleggingsprøver fra Udir, de som er for minoritetspråklige ungdom med kort botid. Særlig matte-kartleggingsprøven er veldig god. Jeg går ikke gjennom den ikke slavisk, jeg plukker ut det som samsvarer med kompetansemål i de nye læreplanene for voksne.»

Det kan også se ut til at mange læresteder har valgt å trekke kartleggingsprosessen utover i tid. En fellesnevner for åpne svar i spørreundersøkelsen og fra intervjuene, er nemlig at de ser på kartlegging som en langsiktig prosess. Lærestedene trekker frem betydningen av å bli kjent med deltakernes behov og bakgrunn, motivasjon og om man har læringsstrategier.

En av casekommunene forteller at de ønsker å bruke grunnmodulen som en kartleggingsarena. Det vil si at alle deltakerne som skal i grunnskolen for voksne sluses inn der, hvor man blir kartlagt og mottar karriereveiledning og muntlig opplæring. Varigheten på deltakelsen tilpasses den enkelte, alt fra 14 dager til 6 måneder. Vi er usikre på om denne forståelsen av grunnmodulen, er i tråd med intensjonene. I følge læreplanen er grunnmodulen for personer som har lite erfaring med skrift. Å bruke den første tiden i

opplæringen til systematisk kartlegging, fremstår imidlertid som fornuftig. Det blir interessant å følge opp på erfaringene med en slik praksis.

At kartleggingen har foregått over ekstra lang tid dette første forsøksåret, kan nok også henge sammen med at arbeidet har opplevdes utfordrende for mange læresteder. Både case og spørreundersøkelse viser at mangel på gode kartleggingsverktøy har gjort arbeidet utfordrende. Samtidig vil det nok generelt være behov for å bruke noe tid på kartleggingen av en såpass sammensatt deltakergruppe – også om man har gode verktøy. Det handler om at lærerne må bli kjent med deltakerne, og på den måten kunne avdekke forhold som har betydning for læringsutbytte, men som ikke fremkom i den innledende kartleggingen.

Flere læresteder gir uttrykk for at kartleggingsprøven i lesing som Kompetanse Norge utvikler og for øvrig også i de andre ferdighetene, har vært etterlengtet. Noen informanter gir ganske klart uttrykk for at kartleggingsprøver burde vært ferdigutviklet ved oppstart av forsøket. For eksempel sier skoleledelsen i en av casekommunene følgende på spørsmål om hvordan de har opplevd Kompetanse Norge som koordinator for forsøket:

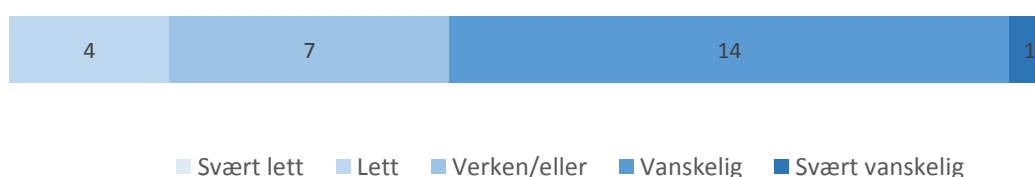
«Vi diskuterte det, da vi hoppet inn, at vi kunne ventet med oppstart til høst 2018. Jeg skulle ønske at vi hadde litt mer tid.»

«Det handler først og fremst om at kartleggingsprøvene skulle vært klare, slik at de kom inn på riktig modul med en gang. [For å] unngå å flytte folk fra modul 2 til 3 osv.»

I spørreundersøkelsen ba vi lærestedene oppgi i hvilken grad de hadde opplevd ulike utfordringer i forsøket, og et av alternativene var «mangel på kartleggingsverktøy for innplassering i modul».⁴⁷ Til sammen oppga 17 læresteder at dette i stor eller svært stor grad var en utfordring. Åtte stykker oppga at det i noen grad var en utfordring. Spørreundersøkelsen viste også at av de potensielle utfordringene som var listet opp i spørsmålet, var dette alternativet som opplevdes utfordrende av flest læresteder.

Kartleggingen skal gi grunnlag for innplassering i modul. Når lærestedene opplever at kartleggingen har vært utfordrende, er det heller ikke overraskende at mange læresteder også synes det har vært vanskelig å innplassere deltakere på rett modul i ulike fag. Figur 6.2 viser hvordan lærestedene svarte på spørsmålet «Hvor lett eller vanskelig opplever dere at det er å plassere deltakere på rett modul i ulike fag». Som vi ser, svarte langt over halvparten av lærestedene at dette har vært vanskelig eller svært vanskelig.

Figur 6.2: Hvor lett eller vanskelig opplever dere at det er å plassere deltakere på rett modul i ulike fag? (antall, N=26)



Lærestedene som har svart at det er vanskelig eller svært vanskelig, ble bedt om å begrunne svaret. Også her viser flere til mangel på gode kartleggingsverktøy, og vurderingskriterier. To læresteder nevner også at opplysninger om tidligere skolegang kan være vanskelig å vurdere. For det andre peker lærestedene på dilemmaet med å vektlegge norskferdigheter i forhold til fagkunnskaper. Svarene tyder også på at det er utfordrende med innplassering fordi man skal ta hensyn til en rekke forhold rundt den enkelte, som innsats, motivasjon, progresjon, behovet for stabilitet i undervisningsgrupper mv. I det neste avsnittet ser vi nærmere på hvordan lærestedene vektlegger ulike faktorer ved innplassering.

⁴⁷ Se kapittel 2 for fullstendig oversikt over dette spørsmålsbatteriet og svarfordelingen.

Oppsummert kan vi si at det er mange verktøy i bruk og at de ofte kombineres med hverandre på ulike måter. Kartleggingsprosesser som vi har vist til over, hvor man må hente det beste fra ulike kartleggingstester og se hen til læreplaner, kan fort bli arbeidskrevende. Det vil også avhenge i stor grad av kompetansen til den som kartlegger, at man har kjennskap til ulike verktøy og kan vurdere hvordan man bør bruke dem. Mange læresteder opplever det som en utfordring at det er mangel på gode kartleggingsverktøy, og mangel på både felles rutiner og verktøy kan dessuten føre til ulik behandling av deltakere. Slik sett vil kartleggingsprøvene fra Kompetanse Norge kunne ha en viktig funksjon i forsøket fremover. Vi har også sett at lærestedene mener kartlegging må foregå over tid, og at andre forhold enn deltakernes ferdigheter spiller inn i vurderingen av innplassering.

Hvilke faktorer vektlegges ved innplassering?

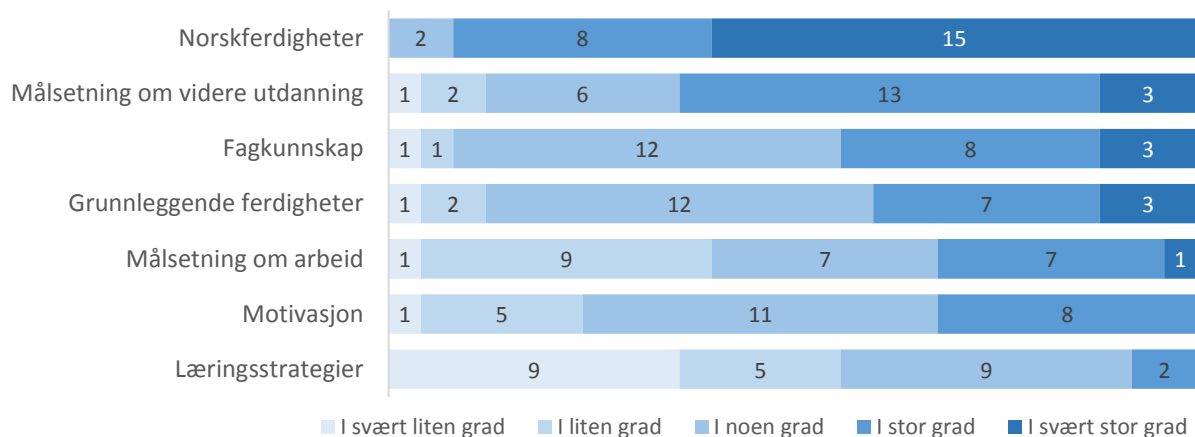
Som vi har vist i kapittel 3, starter deltakerne i FVO i opplæring med svært ulike forutsetninger, for eksempel hva gjelder tidligere skolegang og norskerferdigheter. Det er derfor vesentlig for lærestedene å kartlegge hva slags språklige og faglige ferdigheter den enkelte har, for deretter å plassere deltakeren på rett modulnivå. I praksis blir det gjerne en avveining av deltakerens norsknivå og fagkunnskap i det enkelte fag.

Norskerferdigheter eller fagkunnskap?

I følge Udirs retningslinjer skal ikke en test som er laget for å kartlegge den voksnes kompetanse i norsk, brukes for å innplassere den voksne på nivå i andre fag enn norsk. Derimot skal kompetansen i andre fag vurderes uavhengig av kompetansen i norsk.⁴⁸ Også Kompetanse Norge har kommunisert til lærestedene at de skal vektlegge fagkompetanse når de skal plassere deltakere på moduler.

Vi har sett nærmere på hvordan lærestedene har fulgt opp disse signalene. Det overordnede bildet fra spørreundersøkelsen og casestudien er at flertallet legger mest vekt på norskerferdigheter når de plasserer deltakerne i moduler. Figur 6.3 viser hvordan lærestedene har svart på spørsmål om hvilke faktorer de vektla ved innplassering i moduler.

Figur 6.3: I hvilken grad vektlegges følgende faktorer ved innplassering av deltakere i moduler (antall, N=25)



23 av 25 læresteder oppga at de i stor eller svært stor grad vektla norskerferdigheter. Samtidig finner vi en viss variasjon blant lærestedene når det gjelder i hvilke fag norskerferdighetene vektlegges. 10 av lærestedene som oppga i spørreundersøkelsen at de vektla norskerferdigheter i stor eller svært stor grad ved innplassering, svarer videre at dette gjelder i alle fag. 13 av lærestedene svarer at det gjaldt i noen

⁴⁸ <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/finn-regelverk/etter-tema/Voksne/Udir-3-2012/4-Opplaringstilbudet-skal-tilpasses-den-voksnes-behov/lastet-ned-4.oktober-2018>.

fag. Nesten alle de 13 oppgir at det er i fagene norsk, naturfag og samfunnsfag at norskferdigheter vektlegges mest, når de blir bedt om å utdype hvilke fag det gjelder. Det kan tenkes at vektleggingen av norskferdigheter også varierer noe mellom modulene. Vi har ikke etterspurt dette spesifikt i spørreundersøkelsen, men ett lærested oppgir for eksempel at norsknivået var styrende for innplassering i alle fag på modul 1 og 2.

Når det gjelder fagkunnskaper, svarte 11 læresteder at de vektla dette i stor eller svært stor grad, slik figur 6.3 viser. Imidlertid er det bare ved tre læresteder at dette gjelder i alle fag. Ved de andre åtte lærestedene gjelder det bare noen fag, hovedsakelig matte og engelsk, men noen få steder også norsk og naturfag.

Hvorfor norskferdigheter?

Når lærestedene i spørreundersøkelsen blir bedt om å begrunne vektleggingen av norskferdigheter ved innplassering, er det mest fremtredende poenget at lærestedene oppfatter at norskferdighetene er viktig for læring i fagene norsk, samfunnsfag og naturfag. Enkelte omtaler disse som muntlige fag, og oppgir at norskferdighetene vektlegges av nettopp den grunn.

Også i casekommunene la lærestedene stor vekt på norskferdigheter ved innplassering i moduler, og de begrunner det i all hovedsak på samme måte som det vi finner i spørreundersøkelsen: at det er viktig for læring i mange fag. En casekommune kan sies å representere et ytterpunkt ved at lærerne var sterkt opptatt av at norskferdighetene måtte være styrende. Lærerne eksemplifiserte med at også fag som matte krevde at de kunne forstå og stille spørsmål, diskutere, sjekke kilder og se sammenhenger. En lærer forklarte at deltakerne kan skjønne stoffet faglig, men at de ikke er i stand til å forklare det på norsk. Det kom også frem argumenter om at språkhomogene klasser gjorde det enklere å undervise. I sistnevnte tilfelle trekkes altså ikke deltakernes behov frem, men det handler mer om at det må være gjennomførbart å undervise for læreren. Lederne på lærestedet mener i likhet med lærerne at norskferdigheter er av stor betydning. Samtidig forteller de om mange fruktbare diskusjoner med lærerkollegiet om for eksempel lesing og skrivning på tvers av fag, og mener det er krevende å skape felles forståelse blant alle de ansatte om hvordan dette skal gjøres. I den forbindelse uttrykker lederne på lærestedet selv et behov for kompetanseheving blant lærerne.

En annen faktor som kan være styrende for at norskferdigheter vektlegges, er om lærestedet i det hele tatt har lagt opp til at deltakeren kan være på ulike moduler på tvers av fag. Dersom fag og modulnivåer ikke er parallellagt, slik at dette er mulig, er det også mindre vesentlig å avdekke om deltakeren har ulikt nivå på fagkunnskap i ulike fag. Som vi vil se i kapittel 7 har lærestedene bare i begrenset grad lyktes med slik parallellagging foreløpig. Poenget kommer også frem i spørreundersøkelsen, der et lærested sier at de ikke tilbyr parallellagte timer i samfunnsfag og naturfag. Det er derfor, slik vi tolker det, ikke mulig for deltakerne å være på ulike moduler i disse fagene.

Det ene lærestedet vi besøkte pekte på et annet relevant poeng, nemlig at de ulike fagene kan og skal knyttes nært til hverandre i undervisningen. Kompetanse Norge har som en del av forsøket igangsatt et pedagogisk utviklingsarbeid i *Lesing og skrivning på tvers av fag*, og det har blitt understreket på forsøkssamlinger at faglærere må undervise i skrivning og lesing også i andre fag enn norsk. Likeledes påpeker denne ene kommunen vi besøkte at de andre fagene knyttes inn i norsk-faget. Dette muliggjøres blant annet av at flere av lærere underviser både i norsk og samfunnsfag, og at disse jobber med å knytte kompetansemål fra læreplanene sammen på tvers av fagene. Dermed er argumentet at undervisningsmetodene gjør opp for noe av ulempen ved at norskferdigheter er styrende for plasseringen i flere fag.

Andre poenger som nevnes i de åpne svarene i spørreundersøkelsen er at norskferdigheter er en parameter på forventet progresjon blant deltakerne, at det er manglende kartleggingsverktøy for vurdering av fagkunnskap i alle fag og at det er tradisjon for å ha norskspråklig homogene klasser.

Hvorfor fagkunnskap?

Selv om norskferdigheter vektlegges sterkt av mange læresteder, tas det også hensyn til fagkunnskap. I casekommunene uttrykte flere informanter at selv om de la mye vekt på norskferdigheter, utelukket ikke det at de også forsøkte å ta hensyn til deltakernes fagkunnskaper. Vårt inntrykk er at i tilfeller der deltakere for eksempel hadde en del skolegang, kunne man se hen til vitnemål eller ta tester på disse fagområdene. Hvorvidt man som et resultat av dette, ble plassert på høyere modulnivå enn i andre fag, er vi imidlertid usikre på.

Argumentene for å vektlegge fagkunnskap høyt i noen fag og lavere i andre, sammenfaller med argumentene om hvorfor norskferdigheter vektlegges: noen fag er mer knyttet til norskferdigheter enn andre, mens andre krever mer fagkunnskaper, som matte og engelsk. Et av lærestedene skriver følgende:

«Fagkunnskap er viktig i alle fag, men er nærmere knyttet til reint språklige ferdigheter i noen fag. Det kan være OK at skriftlige ferdigheter ligger litt under de andre tre - snakke, lytte og lese - i starten av en modul, men før eller siden blir de skriftlige ferdighetene veldig viktige som evalueringsgrunnlag for skriftlige eksamener i Norge. De "produktive" ferdighetene, snakke og skrive, blir i mye større grad vektlagt direkte i evaluering enn de "reseptive" ferdighetene, lytte- og leseforståelse, i det norske eksamenssystemet.»

Et av caselærestedene skilte seg noe ut fra de andre i synet på hva som skal vektlegges ved innplassering, men det var også ulike meninger om dette innad på dette lærestedet. Mens lærerne og lederne etter interne diskusjoner i starten av forsøksperioden hadde landet på at norskferdighetene var det som skulle vektlegges mest ved innplassering, hadde særlig lederne gradvis endret syn på dette. Dette skjedde etter at lærestedet hadde rekruttert en ansatt til å drive særskilt med kartlegging. I intervjuet med skolelederne sier en av dem om kartleggingen:

«Så var det rådgivere og lærere som samarbeidet om kartlegging [...] Så diskuterte de hva som er viktigst, og endte opp med at det er norskkunnskap. Fagkunnskap kompenserer ikke for norskkunnskap. Alle var sikre på det i høst. Men så møter vi oss sjøl litt i døra når vi får nye deltakere som kanskje hadde hatt forutsetninger. Så nå er vi litt tilbake og lurer: Er det norsknivå, er det fagnivå, eller er det totalen, en helhetlig vurdering? Vi har møtt oss selv litt i døra, i forhold til det vi hadde bestemt oss for.»

Den kartleggingsansvarlige på sin side mener at man bør vektlegge langt mer enn språkferdigheter. Vedkommende argumenterer for at læringsutbyttet er like avhengig av lærernes evne til å tilrettelegge i undervisningen, for eksempel med bruk bilder og film. Om betydningen av norskferdigheter for modul 3 sier hun:

«Vi har landet litt på at du må kunne en del språk for å komme i modul 3. Men det er en forskjell på å være god i norsk, og å kunne fagbegreper i norsk. Sjangerpedagogikk er viktig, og de skal ha en del norsk for å klare det. Samtidig ser jeg at noen der vi tenkte litt i starten «hvordan skal det gå» - så går det bra likevel. Hvis de forstår hva skole er, og har noen læringsstrategier; det er noe av det viktigste å kartlegge. Og å vite at man må jobbe mye med det. Jeg ser at lærerne har fokus på det. Jobbe med innlæring av det, hva skole er, hva som skal til for å fullføre utdanningsløpet. Norsk må inngå i alle fag, og studieteknikk.»

Denne personen har erfaring fra ordinær grunnskole med mange minoritetsspråklige, og viser til at synet er annerledes der. Hun oppfatter at det nåværende senteret er mer opptatt av språkhomogene grupper, men mener det ikke må være slik:

«Fra grunnskolen ser jeg at vi har fått mange språkfattige unge til å få godt læringsutbytte i fag når de bare får språkstimuli.»

Følger vi den kartleggingsansvarliges argumentasjon, vil altså vektingen av norskferdigheter versus fagkunnskap også være knyttet til lærerens erfaringsbakgrunn, holdninger og evne til tilpasning.

Oppsummert tyder altså alt på at norskferdigheter tillegges *stor vekt* ved innplassering, men også fagkunnskaper blir vektlagt av en del læresteder og særlig for innplassering i *noen* fag. Vektleggingen av norskferdigheter ser ut til å være preget av lærernes (og lærestedenes) holdninger og syn på hva som har betydning for deltakerens læring i en tidlig fase; man må kunne en del norsk for å ha utbytte i andre fag. Vi finner imidlertid representanter for andre synspunkter. Det handler om at fagkunnskaper bør tillegges stor vekt, så lenge lærerne er i stand til å tilrettelegge undervisningen. Vi ser også tendenser til at lærestedene gradvis utvikler synet på hva som skal vektlegges ved innplassering, og det vil være interessant å se utover i forsøksperioden om flere vil vektlegge fagkunnskaper sterkere.

Andre faktorer for innplassering

Også andre faktorer enn norskferdigheter og fagkunnskaper vektlegges ved innplassering i modul. Spørreundersøkelsen viser at målsettingen om videre utdanning faktisk tillegges mer vekt enn fagkunnskaper. Som figur 6.3 viste, oppgir til sammen oppgir 16 læresteder at de i stor eller svært stor grad legger vekt på dette. Det er vanskelig å vite hva som er årsaken til at målet om utdanning tillegges så stor vekt, men én kommune vi besøkte var opptatt av at særlig unge med ungdomsrett til videregående måtte sluses raskt gjennom modulene, og i hvert fall ikke «holdes igjen».

Med tanke på at et av målene med FVO er å forberede deltakerne på arbeidslivet i større grad, er det noe overraskende at så mange læresteder oppgir at målsettingen om arbeid i liten grad tillegges vekt. Ti læresteder oppgir at de i liten eller svært liten grad legger vekt på dette. Dette er i stor kontrast til målsetning om utdanning. En mulig forklaring kan være at lærestedene opplever at de nye læreplanene forbereder deltakerne på arbeidsliv i større grad enn utdanning, slik vi så i kapittel 5, og at det derfor ikke er behov for å ta like mye hensyn til arbeid ved innplassering.

Videre ser vi at grunnleggende ferdigheter tillegges en del vekt, nesten like mye som fagkunnskaper. Et av caselærestedene pekte på at innsatsen til den enkelte deltaker betyr mye for hva de kan klare å lære seg, og at det dermed bør virke inn på nivåplassering. Spørreundersøkelsen viser at det varierer en del hvor mye lærestedene vektlegger på deltakernes motivasjon. Åtte læresteder oppgir at det vektlegges i stor grad, mens elleve oppgir i bare noen grad.

Den kartleggingsansvarlige i casen over argumenterte for at læringsstrategier var noe av det viktigste å kartlegge hos deltakerne for å plassere dem på rett nivå. Dette vektlegges imidlertid i liten grad av lærestedene generelt sett. Bare to læresteder vektlegger læringsstrategi i stor grad, mens 14 læresteder oppgir at de legger lite eller svært lite vekt på dette.

Gjennom casestudien kom det også frem at man tar hensyn til den enkeltes behov for trygghet, stabilitet og tilhørighet i en klasse. I spørreundersøkelsen ble lærestedene også gitt mulighet til å skrive med egne ord om de vektla andre faktorer ved innplassering i modul. Her trekkes for eksempel sosiale og familiære forhold frem. Mer konkret pekes det på at det kan være viktig å skille familiemedlemmer i ulike grupper. Et par andre svar fra spørreundersøkelsen handler om progresjon i og lengde på tidligere norskopplæring. En deltaker som har brukt ett år på for å komme på et språknivå som en annen har brukt seks år på, vil ikke vurderes likt.

Samlet sett kan man kanskje si at det det er en rekke faktorer som spiller sammen når lærestedene skal plassere deltakere i modul. Noen læresteder sier også eksplisitt at plasseringen foretas etter en helhetlig vurdering.

Overgang mellom moduler

Etter at lærestedene har kartlagt og plassert deltakerne i modul, vil lærestedenes undervisvurdering og sluttvurdering være avgjørende når lærestedene skal vurdere om deltakere skal flyttes mellom moduler. Prinsippdokumentet angir at undervisvurdering skal videreføres etter dagens regelverk og knyttes til opplæring i hver modul. Kompetansemålene i læreplanene inneholder definerte mål for opplæring i hver modul, og læreplanene inneholder læringsutbyttebeskrivelser etter hver modul. Når lærestedene skal vurdere om deltakerne kan flyttes til andre modulnivåer, vil de altså måtte vurdere den enkeltes kompetanse opp mot disse definerte målene.

Å foreta disse vurderingene har vært en sentral utfordring for lærestedene i forsøkets første fase. Både gjennom casestudien og spørreundersøkelsen har vi fått innsikt i at det er vanskelig for lærestedene å vurdere grenseoppgangen mellom modulene. I spørsmålet fra spørreundersøkelsen om hvilke utfordringer lærestedene har opplevd, svarte over halvparten at det «å vurdere når deltakere kan gå videre til neste modul» i stor grad var en utfordring. Også i alle kommunene vi besøkte, ble det avdekket utfordringer med vurdering av moduloverganger.

Vi har inntrykk av at vanskelighetene gjelder aller mest for modul 1 og 2. Dette kan kanskje henge sammen med at vurderingsuttrykket for modul 1 og 2, «godkjent» eller «ikke godkjent», er helt nytt, mens det gis karakter i de andre modulene. Utfordringen har vært knyttet til hva som er «godt nok» for å gå videre til en modul på høyere nivå. Når skal for eksempel en deltaker flyttes fra modul 1 til modul 2 og videre til modul 3? Hva må den enkelte kunne for å få «godkjent» på modul 1 eller 2?

Kompetanse Norge har utarbeidet vurderingsveiledere til modul 1 og 2, som var klare i juni 2018. Veiledningen inneholder blant annet oppgavesett og en lærerveiledning til fagene, og skal hjelpe lærestedene med å identifisere laveste nivå for godkjent ved å beskrive kriterier for hva det forventes at deltakerne må mestre på hver modul i fagene. I følge Kompetanse Norge, skiller dette vurderingsuttrykket seg fra vurdering med karakter ved at man ikke måler deltakerens fulle måloppnåelse i faget.

Lærestedene i casestudien knytter utfordringene i vurderingsarbeidet blant annet til mangelen på slike vurderingsveiledere med tilhørende vurderingskriterier. I påvente av disse veilederne, har lærestedene måtte utarbeide egne kriterier for disse vurderingene, noe flere har brukt mye tid på. Flere caselæresteder opplever også at vurderingsarbeidet har vært utfordrende fordi ikke alle lærere har tilstrekkelig erfaring med eller kompetanse om slikt vurderingsarbeid. Vurderingsarbeidet har derfor ført med seg et behov for praksisendring, som kan ha bidratt til å forsterke opplevelsen av at dette er utfordrende.

Rektoren som siteres under, knytter utfordringen med å vurdere moduloverganger både til manglende veiledere på området og til en del læreres manglende erfaring med å jobbe systematisk med mål og kriterier:

«... På modul 1, 2 og 3 er det jo ikke eksamen. Vi fikk tips på regionsamlingen – noen har lagd oppgaver som kan sjekkes ut som en slags avsluttende prøve. Der har vi balet litt, det er uvant for lærerne. Hvor er innslaget, skal deltakerne kunne alt eller ha 1-ern? Det er en omsnuing i hodet, særlig for de som har jobbet mye i norskopplæring...[...] De fra grunnskolen har jobbet etter mål og kriterier, men det har vært vanskelig på lave nivåer. [Vanskelig å gi] tilbakemeldinger til dem med lavt ordforråd. Vi er vant til å tenke A1, A2 osv, nå må vi tenke annerledes. [...]

.. Vi vil helst ha ferdige tester fra Kompetanse Norge. Det skal være likt, likt for å bestå modulene uavhengig av hvor man bor.»

Det antydes i sitatet over at lærere som har vært i norskopplæringen har en annen erfaringsbakgrunn enn lærere med grunnskoleerfaring. Førstnevnte har vært vant til å fokusere på språknivåer (A1, A2 osv), og man kan si at forsøket bringer med seg behov for pedagogisk utviklingsarbeid på tvers av

personalgruppen. Også en annen kommune trekker frem en lignende erfaring. En av lederne sier blant annet dette på spørsmål om hva som har vært det viktigste pedagogiske grepet i forsøket:

«Vurdering er noe vi har fokus på. Det har ikke vært vanlig i VO. Det er forskjell på de som har jobbet i grunnskole [for barn] og de som har jobbet i VO [med norskopplæring] i alle år. [Sistnevnte] er vant med at de følger en lærebok i året og at de ender opp med norskprøve. Det er en ny opplevelse for disse lærerne å vurdere ut fra kompetansemål. Det har skapt en del frustrasjoner om hvordan de skal klare det.»

I en tredje kommune sier ledelsen:

«[...] Det som har skjedd, er store endringer i personalgruppa, og det er dette med fleksibilitet. Det å gjennomføre en modul, det betyr ikke at jeg har gått gjennom alle kapitler – men de viser at de kan det de skal. De [lærerne] må endre litt tenkemåte. Før tenkte man kanskje «fram til høstferien kan man kanskje gå videre til neste modul, men etter høstferien – det blir for seint!». [Det er] mer fokus på læringsutbytte nå, og ikke at de skal bli ferdige med boka ilt en modul.»

En annen leder i samme kommune fortsetter:

«Jeg er ikke ferdig med boka mi!» er det noen [lærere] som sier [når modulen er forbi]. Hele skolesamfunnet er jo sånn!»

En av lederne som vi siterer over viser også til at vurderingsveiledere («ferdige tester») vil kunne sikre likebehandling uavhengig av deltakernes bosted. Også et annet lærested tok opp utfordringen med å skape en felles forståelse for kriterier for måloppnåelse. En lærer påpeker at ettersom det så langt har vært åpent for ulike tolkninger av dette, blir det viktig å være enige internt på lærestedet om «hvor man legger lista». Lærerne var opptatt av at det må være tydelig hva som skal være godkjent, for å unngå at deltakere blir feilplassert. Dette lærestedet hadde selv utarbeidet vurderingskriterier for overgangen mellom moduler, og lærerne forteller at det var en stor diskusjon og en del uenighet internt i kollegiet om vurderingskriteriene, f.eks. hvor mange mål som skulle inkluderes.

Også ledelsen på dette lærestedet oppfatter vurderingene om moduloverganger som krevende. Skoleeier trekker dessuten frem en annen vinkling:

«Lærerne må tørre å være mer kyniske, de er opptatt av å kvittere ut rubbel og bit. Det er en lojalitet til læreplanene på lærernivå. Men man må også vurdere opp mot den voksne gruppa. De trenger grunnleggende ferdigheter og gode norskferdigheter i overgangen til vgo. Det vil enhver rektor på vgo være enig i. Det er umulig å bestå uten de ferdighetene. Så lærerne bør være kyniske der.»

En mulig tolkning av lederen er at han mener lærerne er for tro mot læreplanene og går gjennom alle kompetansemål, noe som han mener ikke er det viktigste med denne deltakergruppen. En annen plausibel tolkning er at han mente at deltakerne ikke nødvendigvis må ha høy måloppnåelse i alle kompetansemål for å kunne gå videre til neste modul. Uansett etterspør han holdningsendringer blant lærerne når det gjelder hvordan de skal forholde seg til læreplaner overfor den voksne målgruppen.

Oppsummert kan vi konkludere med at det gjennom forsøket legges ned mye innsats i vurderingsarbeid lokalt på lærestedene. For en del kommuner har vurderingsarbeidet vært krevende. Arbeidet kunne nok ha vært underlettet dersom vurderingsveilederne for modul 1 og 2 fra Kompetanse Norge hadde vært klare tidligere. Det ville i tillegg kunne ha ført til mer lik praksis mellom opplæringsstedene, til gunst for deltakerne. På den annen side tyder casematerialet på at arbeidet har vært vanskelig også fordi forsøket innebærer endret praksis og metodikk for en del lærere. Sagt på en annen måte stiller forsøket høye krav

til vurderingskompetanse hos lærerne, og her har lærerne naturlig nok ulik erfaringsbakgrunn. Ut fra et slikt perspektiv virker det svært fornuftig fra Kompetanse Norge sin side å satse på *Vurdering for læring* som ett av to områder for pedagogisk utviklingsarbeid innenfor forsøket. Det vil imidlertid kun være et utvalg av lærestedene som tar del i denne satsingen. Vår vurdering er at skoleledelsen ved alle lærestedene bør vurdere tiltak for å utvikle en felles vurderingspraksis på lærestedet. Et slikt utviklingsarbeid vil kunne bidra til mer treffsikre innplasseringer og det kan gjøre vurderingene av moduloverganger mer effektivt.

Modulinnplassering påvirkes av organisatoriske forhold

En annen faktor som vil påvirke innplasseringen og muligheten for å bytte til andre modulnivåer, er organiseringen av modulstrukturen på lærestedet. Dette gjelder for eksempel hvor ofte et modulnivå starter opp i løpet av et skoleår, eller om de har parallellagt fag slik at man kan delta i ulike nivåer i ulike fag.

I den store kommunen som vi besøkte påvirket også andre organisatoriske (og styringsmessige) forhold plasseringen og muligheten for forsering. Kommunen tildeler lærestedet midler med utgangspunkt i spesifikke klassestørrelser. Tildelingsmodellen gjør at lærestedet i liten grad har insentiver til å la flest mulig deltakere forsere når det er grunnlag for det, for når deltakere forsvinner ut av klassen kan den bli for liten til at lærestedet får midler til klassen. Motsatt kan det være «fulle klasser» som ikke har plass til deltakere som har havnet på feil nivå. Hvis man ikke treffer på nivået under den innledende kartleggingen, kan det derfor ha uheldige konsekvenser for deltakerne.

Nå skal det riktignok sies at kommunen hadde noe tilbud om parallellagte fag samt tilbud om grupper med ulik progresjon innad i modulnivået. I tillegg hadde de en annen interessant pedagogisk tilnærming for å tilby individuell tilpasning i tilfeller der deltakerne var noe under modulnivået. Fremfor å flytte folk til lavere modulnivåer, har lærestedet valgt å forlenge varigheten på modulen. Lærestedet mente at å forlenge varigheten også var gunstigere for deltakernes motivasjon enn å plassere deltakere på lavere nivå. Samtidig understreker ledelsen at lærerne henter opp kompetansemål fra læreplaner på lavere nivåer for å tette igjen faglige hull hos deltakerne. Plasseringen på modulnivåene trenger altså ikke være altavgjørende for læringsutbyttet. Den pedagogiske og organisatoriske tilretteleggingen vil også kunne ha stor betydning for om deltakerne opplever at de er på riktig modulnivå.

Deltakernes medvirkning og opplevelser

I intervjuene med deltakere stilte vi også spørsmål om modulinnplassering og kartlegging. Av de tolv deltakerne vi intervjuet, var fire deltakere på modul 4, fire på modul 3, tre på modul 2 og en deltaker på modul 1. Hovedinntrykket fra intervjuene er at deltakerne var tilfredse med undervisningen og med modulplasseringen.

Det deltakerne forteller om kartleggingsprosessene stemmer ganske bra overens med inntrykket vi har fra intervjuer med de ansatte: det er ikke stringente rutiner som er tatt i bruk, og man bruker ulike type verktøy – også innad per lærested.

Tester tas i bruk på alle lærestedene vi besøkte. I tillegg til testing, uttrykker deltakere at de får veiledning av lærere eller andre ansatte på lærestedet om modulnivået de bør gå på. Det kan virke som det varierer noe om dette er *veiledning* i ordets rette forstand, eller om deltakerne opplever at de ansatte *styrer* mer. En deltaker uttrykte det slik på spørsmål om modulplassering:

Intervjuer: «Hvilken modul går du på?»

Deltaker: «Modul 3.»

Intervjuer: «Hvordan ble det bestemt?»

Deltaker: «Det var prøve i tre fag. Sjefen bestemte.»

Samtidig viste denne deltakeren ingen misnøye med plasseringen:

Intervjuer: «Syns du modul 3 passer?»

Deltaker: «Ja, fordi jeg har bare gått tre måneder på kurs. Nå er det bedre, men det var litt vanskelig. Så det er passe med modul 3.»

I en annen kommune uttrykker to av deltakerne helt eksplisitt at ledelsen besluttet plasseringen. En av deltakerne forteller imidlertid at han likevel opplever at det er rom for medvirkning, og at man selv kan be om en vurdering hvis man ønsker å bytte modul:

Intervjuer: «Var du med å bestemme hvilken modul du skulle gå i?»

Deltaker: «Jeg var litt med på å bestemme modul. Jeg kan si til rektor om jeg vil bytte modul. Da kan de teste meg og se om jeg klarer det.»

I kommunen vi besøkte som var svært opptatt av kartlegging og innplassering, hadde det også vært diskusjoner om hvor langt brukermedvirkningen skulle gå. De beskriver at det alltid er en kartleggingssamtale med deltakeren om innplassering og hvilke vurderinger som ligger til grunn. De opplever tidvis at deltakere er uenige i plasseringene på modul, noe som ofte fører til diskusjoner i kollegiet:

«[...] Vi har hatt noen diskusjoner om «hvem er vi til å bestemme hva de kan greie». Vi har flere diskusjoner om de svakeste elevene. Det handler om menneskeverd og respekt også. Vi diskuterer innplassering en del. Har hatt noen deltakere som har hatt for dårlige norskkunnskaper [i forhold til der de er plassert] enn det læreren er komfortabel med, men vi har gjort det likevel.»

Ledelsen på lærestedet forteller at det ofte er de svakeste deltakerne som er uenige i vurderingene, og som har et urealistisk syn på egne ferdigheter. Likevel har man, som sitatet over illustrerer, latt deltakere få siste ordet om hvor de skal plasseres. Det skinner også gjennom at lærestedets holdning til spørsmålet preges av omsorgshensyn til deltakeren, og lærestedet trekker frem argumenter om menneskeverd og respekt. Samtidig er det klart at de opplever det som et dilemma i tilfeller der lærerne som kjenner faget har andre vurderinger enn deltakerne og mener de ikke har tilstrekkelige ferdigheter til å mestre en høyere modul. I en annen kommune forteller ledelsen at de strever med at en del deltakere ønsker raskere progresjon enn det de ansatte mener er gunstig. Deltakerne kan selv ha en oppfatning av at faget er lett, men kan likevel få laveste karakter i faget. Som vi vil se i kapittel 7, gir flere læresteder uttrykk for skuffelse over at de ikke har anledning til å holde tilbake deltakere som ønsker å gå videre til tross for at de ikke har oppnådd «godkjent» i modulen.

Vi finner det rimelig at lærestedets vurderinger teller tungt ved innplassering, siden det er de som har kjennskap til modulene, innholdet og kravene. Samtidig er det viktig at lærestedene er lydhøre for deltakernes ønsker, kanskje særlig ønsker om å bytte nivå underveis når deltakeren erfarer progresjonen og nivået.

Hva påvirker deltakernes vurderinger?

Intervjuene med deltakerne tyder på at deltakernes opplevelse av om de er på rett modul, er avhengig av flere ulike faktorer: relasjonen til læreren, interessen for faget, sammensetningen av gruppen på modulen og lærerens evne til å gi tilpasset opplæring. Et utsnitt fra et intervju med en deltaker illustrerer flere av disse poengene:

Intervjuer: «Hvilke fag liker du best?»

Deltaker: «Jeg liker norsk og samfunnsfag, matte også. Fordi jeg liker læreren. Han underviser veldig bra, han er så positiv og... mye sånt. Nå f.eks., folk lærer veldig godt. Jeg likte ikke samfunnsfag så godt i fjor, var veldig kjedelig, men nå liker jeg det. Når han underviser og tuller og smiler, han er veldig ok. Det var en annen lærer i fjor. Han er også snill, men litt gammel.»

Intervjuer: «Er det noen fag du ikke liker?»

Deltaker: «Jeg liker ikke så godt engelsk, fordi det er vanskelig. De sier jeg må jobbe mer hjemme. [...] Han [læreren] har mange elever og har ikke nødvendigvis tid til å hjelpe meg.»

Som vi ser av intervjuet kan deltakernes oppfatning av et fag være preget av læreren som underviser i det. Deltakeren peker både på personlige egenskaper ved læreren (positiv), men også at deltakerne får godt læringsutbytte (folk lærer veldig godt). Han opplever undervisningen som spennende. På lignende måte vil også deltakernes opplevelse av om man er på rett nivå i et fag, kunne være preget av om man har en god relasjon til læreren. Det er heller ikke overraskende at deltakerens opplevelse av undervisningen og implisitt også modulnivået, er koblet til lærernes evne til å tilpasse opplæringen til undervisningsgruppens ulike behov. Et nivå kan oppleves som passe dersom læreren klarer å gi hver deltaker tilstrekkelig hjelp. I motsatt fall kan nivået enten føles for vanskelig eller for lett dersom læreren av ulike grunner ikke er i stand til å tilpasse til individuelle behov i særlig grad.

Hvor stor spredning det er i ferdighetene i en undervisningsgruppe, vil selvsagt også påvirke hvor godt læreren får tilrettelagt og hvordan deltakerne opplever undervisningen. En deltaker forteller for eksempel på spørsmål om det går for fort, sakte eller passe i undervisningen at det noen ganger går litt for sakte for han. Han forteller at læreren i engelsk har deltakere med ulik skolebakgrunn i timen, og at:

«Noen ganger blir det kaos, spesielt i engelsk. Læreren stresser, fordi noen kan ingenting. Det er kjedelig for meg hvis læreren lærer opp de nye.»

En annen deltaker i en annen kommune forteller at hun har tatt videregående opplæring i hjemlandet, og at hun opplever fagene som lette. Samtidig opplever hun det norske språket som vanskelig og ønsker å lære norske faguttrykk, men hun syns progresjonen er for sakte:

«For meg, når det kommer til engelsk og matte, jeg tror det er for sakte for meg, men ikke for de andre elevene, fordi de andre ikke er så gode. Jeg trenger bare at læreren skal vise og si noe på norsk om det. Jeg trenger ikke lang tid. Men jeg tror ikke [det gjelder] for de andre.»

Deltakeren er på høyeste modulnivå, og slik sett kan man ikke si at hun kunne vært plassert på noe annet modulnivå innen FVO. Opplevelsen hennes er dermed like mye et resultat av mangelfull individuell tilpasning av undervisningssituasjonen. Man kan også stille spørsmål om denne deltakeren strengt tatt hadde hatt mer utbytte av et hurtigkurs i norsk med faguttrykk, eller muligens å få kombinert opplæring på FVO-nivå med videregående opplæring. I denne sammenhengen er beskrivelsen av hennes situasjon med på å eksemplifisere at progresjon og opplevelse av om man er på rett modulnivå, påvirkes av ferdighetsnivået i gruppen som helhet.

Om deltakeren liker et fag eller oppfatter at man er på rett modulnivå, kan også være knyttet til hvordan man selv erfarer at man best lærer. Flere deltakere vi intervjuet ga klart uttrykk for at de likte fag som var lette, mens fagene som var vanskelige ofte var blant de mislikte. En mulig tolkning av dette er at mestring av faget var avgjørende for opplevelsen av å være fornøyd med fag og nivå. Andre deltakere ønsker kanskje å oppleve faglige utfordringer og å ha noe å strekke seg etter. Tilsvarende kan også lærerne ha ulike vurderinger av når deltakerne er klare for å gå over til neste modul; skal deltakerne ha høy måloppnåelse før de går videre eller skal de få lov til å gyve løs på utfordringene på neste modul?

Etter det vi forstod gjennom intervjuene gikk våre informanter på samme modulnivå i alle fag. Dersom deltakerne ikke har fått erfart eller har kjennskap til at man kan gå på ulike nivåer i ulike fag, vil dette kunne prege hvordan de oppfatter innplasseringen. I en av casekommunene var det for eksempel ulike oppfatninger blant deltakerne om hvorvidt det var mulighet for å gå på ulike moduler i ulike fag. I denne kommunen er noen fag parallellagt, men lærerne opplyser at det er få deltakere som har behov for et slikt type tilbud. Det kan være med på å forklare at deltakerne ikke har så god kjennskap til disse mulighetene

innen forsøket. Ved et lærested gir lærerne uttrykk for at de opplever at deltakerne ikke helt forstår oppbyggingen av modulsystemet og hvorfor de bør gå i ulike moduler i ulike fag.

En lite fleksibel organisering kan riktignok gi ulike utslag: man kan oppleve at plasseringen er tilfredsstillende fordi man ikke er kjent med alternative muligheter, eller man kan oppleve at plasseringen er uriktig fordi det er så lite fleksibilitet. Deltakerne virker derimot jevnt over kjent med muligheten for å gå videre til et annet modulnivå i løpet av skoleåret. I flere av kommunene vi besøkte, har det også vært en rekke justeringer av modulnivå i startfasen av forsøket, som vi tidligere har påpekt. I en av kommunene vi besøkte hadde for eksempel alle tre deltakerne vi intervjuet, byttet til et høyere nivå underveis.

Oppsummering

God kartlegging og riktig innplassering har stor betydning for å kunne tilpasse, og eventuelt avkorte, opplæringsløpet etter deltakernes behov. I dette kapitlet har vi sett at dette er et arbeid som har høy prioritet ved lærestedene, men som samtidig oppleves utfordrende. Arbeidet har gjerne foregått over tid, og lærestedene har måttet kombinere flere ulike kartleggingsverktøy – og strategier. Norskferdigheter ser ut til å tillegges mest vekt, ettersom dette vurderes som svært viktig for deltakernes læring i en tidlig fase. Fagkunnskaper tillegges imidlertid også en del vekt, men da særlig i utvalgte fag. Vi har også sett at andre faktorer enn deltakernes ferdigheter spiller inn.

Også vurderingsarbeidet har vært utfordrende dette første året, bl.a. pga. den endrede praksisen og metodikken som forsøket medfører for en del lærere. Lærestedene har lagt ned mye innsats i arbeidet. Selv om kartleggings- og vurderingsarbeidet har vært krevende for lærestedene, gir deltakere vi har intervjuet uttrykk for at de var tilfredse med det modulnivået de var plassert på. Ettersom Kompetanse Norge nå har utviklet hjelpemidler både til kartlegging og vurdering, vil dette arbeidet trolig bli lettere for lærestedene fremover.

Kapittel 7: Fleksibilitet i opplæringen

Formålet med et modulstrukturert opplæringsløp er at deltakerne i større grad enn det man har lyktes med tidligere, skal kunne få et opplæringsløp som er tilpasset deres behov for kompetanse og faglige nivå. Deltakerne skal få opplæring i de fagene og modulene de trenger for å oppnå grunnskolekompetanse, tilpasset den kompetansen de har fra før. Eller deltakerne kan få opplæring i de enkeltfagene og modulene de ønsker, selv om de ikke har mål om full grunnskoleopplæring. I tillegg skal opplæringen bli mer tilpasset voksnes livssituasjon. Det innebærer at det skal bli lettere å kombinere opplæring med omsorgsansvar for barn, at voksne skal kunne ta opplæring parallelt med å være i arbeid, og at de skal kunne gjenoppta opplæring på et senere tidspunkt, dersom de har behov for å ta pauser i løpet. Opplæringen skal også kunne gis på ulike læringsarenaer, noe som blant annet innebærer at deltakere skal kunne få deler av opplæringen i bedrift.

I dette kapitlet ser vi nærmere på hvor langt lærestedene er kommet i å oppfylle denne intensjonen ett år inn i forsøket, og hva lærestedene gjør for å legge til rette for et fleksibelt opplæringsløp. Vi ser først på tilpasningen til deltakernes faglige behov, og deretter på tilpasning til deltakerens livssituasjon.

Tilpasning til deltakernes faglige behov

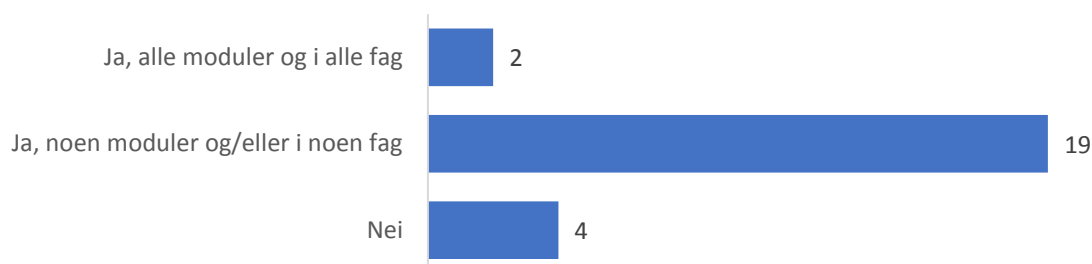
Når det gjelder tilpasning til deltakernes faglige behov, ser vi på hvordan lærestedene legger til rette for at deltakerne kan kombinere fag på ulike nivåer og om det lar seg gjøre å bytte modulnivå på grunn av rask progresjon. Vi ser på annen faglig tilpasning som gjøres, bruk av arbeidsplassen som læringsarena og modulenes varighet.

Modulstrukturen

Forsøkets modulstruktur innebærer at det er utviklet mindre opplæringsenheter som avsluttes med dokumentasjon. Det er nye muligheter for sammensetning av fag og nivåer. Deltakerne skal kunne følge ulike modulnivåer parallelt, avhengig av hvilket nivå de er på i de ulike fagene. Ideelt sett skulle en modulstruktur dermed kunne legge til rette for at hver enkelt deltaker får et løp som er skreddersydd hans/hennes behov, der vedkommende kan ta de modulene han/hun trenger til enhver tid, og gå sømløst videre til neste modul. Organisatorisk krever en slik struktur blant annet at fag legges parallelt i timeplanen, slik at det er praktisk mulig for deltakere å være på ulike moduler i de fagene han/hun skal ta.

Så langt ser det ut til at modulkombinasjoner på tvers av fag er mulig i en del tilfeller, men at det er krevende å få til den parallelleggingen av fag som det er lagt opp til. Som vi så i kapittel 4, er det foreløpig 20 prosent av deltakerne som har planlagt et opplæringsløp der de kombinerer ulike moduler på tvers av fag. Spørreundersøkelsen vår viser videre at de fleste læresteder har lyktes med *noe* parallellegging av fag, jf. figur 7.1. 19 av 26 læresteder oppgir at det er praktisk mulig å kombinere noen moduler og/eller fag. To læresteder har lyktes med å legge til rette for at *alle* moduler og fag kan kombineres, mens fire læresteder oppgir at det ikke er mulig å kombinere moduler på tvers av fag i det hele tatt.

Figur 7.1 Slik dere legger opp opplæringen, er det praktisk mulig å kombinere ulike moduler på tvers av fag? (antall, N=25)



Det varierer hvilke fag og moduler som parallellegges og som dermed er mulig å kombinere. Engelsk og matematikk ser imidlertid ut til å ha vært prioritert så langt, ifølge både en gjennomgang av prosjektledernes åpne svar i spørreundersøkelsen og funn fra case. Flere læresteder opplever at det er i disse fagene det er størst behov for differensiering, og at det er her nivåforskjellene mellom deltakerne er størst. Dette sammenfaller også med det vi finner i kapittel 6, at det er i disse fagene fagkunnskap vektlegges mest ved innplassering. Noen steder har parallellagt fag bare innenfor enkeltmoduler, mens andre har parallellagt de to laveste eller to høyeste modulene.

Det er helt tydelig at parallellegging av fag er krevende å realisere. På spørsmål om i hvilken grad lærestedene har opplevd visse utfordringer i forsøket, svarer 10 av respondentene at de har opplevd parallellegging av fag som en stor utfordring så langt.⁴⁹ Sitatet under, hentet fra en skoleleder ved et mellomstort lærested, er illustrerende for flere av utfordringene med parallellegging:

Intervjuer: «Er norsk eller fagkunnskap mest avgjørende for innplassering?»

Skoleleder: «Egentlig er det ikke noe forskjell, men vi har ikke fått parallellagt. Derfor er det vanskelig å gå på ulike moduler nå. Det går ikke i hop. Vi hadde plan om det, men så forsvant asylmottaket, da ble vanskelig å få det til. Men vi skal få det til fra august. Det [...] handler litt om [tilgjengelige] lærere. De som er gode i engelsk, må samle dem.

Matte og engelsk skiller seg ut, der er det stort sprik i nivå, derfor greit å få parallellagt. Det har vi ikke fått til, så det setter det systemet på brems. Vi får ikke testet systemet.»

Sitatet viser at det er flere forhold som gjør parallellegging vanskelig, blant annet deltakergrunnlaget og lærerressurser. Dette gir begrensninger på hva de kan få til organisatorisk; «det går ikke i hop», som skolelederen sier. Det erkjennes også at de ikke har fått gjennomført denne delen av forsøket slik det er tenkt fra sentralt hold. Men både dette og flere andre læresteder, som i dag i begrenset grad har parallellagt fag, uttrykker at de ønsker eller har konkrete planer om å få dette til i flere fag allerede fra høsten av. Vi finner at oppmerksomheten det første året i stor grad har vært rettet mot å ta i bruk nye læreplaner og få på plass nye rutiner for særlig kartlegging, innplassering og vurdering, som kan ha gått utover lærestedenes prioritering av parallellegging.

I det følgende diskuterer vi nærmere noen sentrale utfordringer som vi har avdekket så langt i evalueringen når det gjelder å legge fag parallelt slik at moduler kan kombineres på tvers av fag.

På forhånd forventet vi at parallellegging av fag ville være enklere å få til ved større læresteder, ettersom størrelsen skulle tilsi bedre rammer for timeplanlegging og god tilgang på kompetanse.

Spørreundersøkelsen viser som forventet at de minste lærestedene i noe større grad enn de store

⁴⁹ To stk. svarer «i svært stor grad» og åtte stk. «i stor grad» på spørsmålet om i hvilken grad de har opplevd parallellegging som en utfordring. Se kapittel 2.

lærestedene opplever utfordringer med parallellegging.⁵⁰ På spørsmål om i hvilken grad de har opplevd å parallellegge fag som en utfordring så langt, svarer fem av ni små læresteder at de i stor eller svært stor grad har opplevd dette, mens tre av de seks store lærestedene svarer «i stor grad» og én svarer «i noen grad».

Strukturelle føringer - krav til klassestørrelse

Casestudien viser imidlertid at utfordringen med parallellegging også kan være relevant for store læresteder. Som vi viste i forrige kapittel, har et av de største lærestedene i forsøket en økonomisk tildelingsmodell som tar utgangspunkt i klassestørrelse. Denne skaper visse utfordringer, ettersom muligheten for deltakere til å «flytte mer mellom moduler», som skoleeier uttrykker det, kan komme i konflikt med det lokale behovet for å sikre seg økonomisk ved å fylle opp klasser. Det blir rett og slett vanskeligere å opprette flere ulike (mindre) grupper per modul.

Fysiske begrensninger

Fysiske forhold ved opplæringssettene kan også være en begrensning. Et eksempel fra ovennevnte case illustrerer dette: I følge lærerne ved skolen foregår organiseringen av de ulike modulene delvis i ulike bygg, slik at time- og romplanlegging for modul 1 og 2 i liten grad er samordnet med planleggingen av modul 3 og 4. Lærerne gir uttrykk for at spor av de gamle avdelingene fremdeles henger igjen i organiseringen, men sier samtidig at disse skillene vil viskes mer ut fra neste år. Også andre læresteder melder om at romkapasitet legger begrensninger på hvor mange grupper de kan operere med. Eksempelet med storbycasen viser med andre ord at selv om størrelsen skulle tilsi muligheter for fleksibel organisering, er det andre forhold på systemnivå lokalt som kan være til hinder for å utnytte fleksibiliteten i forsøket.

Begrensede lærerressurser

Gjennom casestudiene finner vi også at parallelleggingen av fag kan vanskeliggjøres av begrensede lærerressurser. Et av lærestedene hadde en tydelig intensjon om å parallellegge alle fag og moduler, men innså at de ikke klarte det på grunn av mangel på enkelte faglærere. I noen tilfeller hang altså lærestedenes muligheter til parallellegging sammen med hva slags kompetanse som var representert i lærerstaben, og om det på den bakgrunn lot seg gjøre å legge fag parallelt. Vi har ikke kjennskap til om lærestedene hadde utfordringer med å *rekruttere* lærere med aktuell kompetanse, eller om rekruttering i det hele tatt har blitt aktualisert med forsøket. Inntrykket vårt er imidlertid at forsøkets rammer ikke legger opp til å rekruttere flere lærere, og at ev. mangelfull kompetanse blant lærerne må løses med kompetanseheving, eventuelt gjennom rekruttering innenfor eksisterende budsjett.

Vi har ikke kartlagt hvor utbredt sammenhengen mellom kompetansemangel på lærersiden og mangelfull parallellegging er, men spørreundersøkelsen viser at det er et mindretall av lærestedene som opplever utfordringer med mangelfull kompetanse blant lærerne. To læresteder oppgir at mangelfull kompetanse blant lærerne i stor grad har vært en utfordring, mens fem læresteder oppgir at det i noen grad har vært en utfordring.⁵¹ Vi finner også en viss tendens til at læresteder som har utfordringer med manglende kompetanse, samtidig opplever utfordringer med å få til en god parallellegging.⁵² Mangelfull lærerkompetanse henger også sammen med lærestedets størrelse: spørreundersøkelsen viser at de minste lærestedene i større grad rapporterer om utfordringer med manglende lærerkompetanse enn de største lærestedene. Fire av ti små læresteder opplever at dette er en utfordring i noen eller stor grad, mens bare én av de seks store lærestedene oppgir at det i noen grad er en utfordring. Også fra andre undersøkelser av opplæringstilbud for voksne innvandrere, vet vi at lærestedets størrelse har betydning

⁵⁰ Små læresteder er definert som læresteder med inntil 75 deltakere og store som læresteder med 150 deltakere eller flere.

⁵¹ Se kapittel 2.

⁵² En korrelasjonsanalyse viser en moderat positiv korrelasjon mellom de to variablene, med en gamma på 0,186.

for muligheten til å gi et differensiert tilbud. F.eks. viser studier at det er mer utfordrende å gi individuelt tilrettelagt undervisning på opplæringscentre med få deltakere (gjengitt etter Djuve m.fl., 2017, s. 12).

Deltakernes behov for gruppetilhørighet

Et annet aspekt som kan bremse parallellleggingen, er deltakernes behov for gruppetilhørighet. Prosjektleder ved en av casene forteller at selv om de ønsker å få til parallelllegging i alle fag, har konsekvensene det kan ha for gruppetilhørighet vært et diskusjonstema internt. Vedkommende oppfatter at det ligger mye læring i det å høre til i en gruppe. Også på felles samlinger i forsøket har enkelte prosjektledere uttrykt bekymring for at deltakere som veksler mellom ulike moduler, ikke skal oppleve den sosiale fellesskapsfølelsen det gir å knytte tilhørighet til én gruppe.

Forskning viser da også at trygghet og fellesskapsfølelse er viktig for voksne i grunnskoleopplæring, siden de kan oppleve mer faglig usikkerhet, og være mindre selvstyrte og motiverte enn f.eks. voksne i høyere utdanning.⁵³ Det kommer ikke tydelig frem av vårt materiale hva det å være i flere ulike grupper betyr for deltakerne selv, men enkelte deltakere gir uttrykk for at de er opptatt av klassefølelse og det sosiale fellesskapet. En deltaker sier for eksempel:

«Det hjelper at vi er i et godt miljø, at vi har det bra i klassen med læreren.»

En lærer ved samme lærested viser til at en deltaker som ønsket å ta en høyere modul i engelsk, ville tilbake til en lavere modul for å være en del av klassen.

Vi stiller likevel spørsmål ved om barrieren vel så mye ligger i skolens bekymring for den manglende tilhørigheten til en gruppe, som i deltakernes reelle behov for en slik tilhørighet. Om man tar utgangspunkt i at behovet for gruppetilhørighet er særlig viktig for deltakere som opplever mer faglig usikkerhet, slik tidligere forskning viser, er det rimelig å tro at behovet for trygghet og fellesskapsfølelse som en gruppetilhørighet gir, vil kunne avhenge både av deltakerens tidligere skoleerfaring og faglige nivå. Det er dessuten mulig å se for seg at deltakerne kan ha tilhørighet til og finne trygghet i for eksempel to ulike grupper. I tilfeller der deltakerne er på samme nivå i flere fag, f.eks. norsk, samfunnsfag og naturfag, vil det være naturlig at dette representerer en hovedforankring («klassen»).

Annen faglig tilpasning

Selv om full parallelllegging av fag er krevende å få til, har flere læresteder funnet ulike løsninger som skal bidra til at opplæringen i størst mulig grad tilpasses deltakernes ulike behov for kompetanse. Både casestudiene og en gjennomgang av lærestedenes statusrapporter til Kompetanse Norge viser at en del læresteder praktiserer en eller annen form for *differensiering innenfor modul* basert på deltakernes progresjon eller nivå. Det gjøres f.eks. ved å etablere såkalte hurtigspor på enkelte moduler for deltakere som har rask progresjon eller som er spesielt motiverte og dermed tåler et høyere læringstrykk. Eller det tilpasses ved å operere med flere nivådelte grupper innenfor samme modul. Ved et av casene fortelles det at de forsøker å inkludere kompetansemål fra lavere moduler der de har sett at enkelte deltakere har hatt behov for det, slik vi beskrev i kapittel 6.

Enkelte læresteder har valgt eller sett seg nødt til å samle deltakere som er på ulike modulnivåer i samme gruppe og differensierer undervisningen innenfor gruppen. Dette er en løsning som kan fungere for mindre læresteder som ikke har kapasitet til å parallelllegge fag, og som samtidig sikrer deltakerne en fast tilhørighet i en undervisningsgruppe. På den annen side kan man si at en slik form for faglig differensiering innenfor en undervisningsgruppe, kan være svært utfordrende og krever høy kompetanse blant lærerne.

Et par læresteder har tilpasset opplæringsløpet ved å vente med å tilby engelskundervisning. Ved ett av casene trakk både lærere og deltakere frem at det oppleves som en stor utfordring å skulle kombinere

⁵³ Se f.eks. en studie av Gerd Stølen fra 2007, omtalt her: <https://forskning.no/skole-og-utdanning/2008/04/utrygge-voksne-pa-skolebenken> (lastet ned 27.06.2018). Her vises det også til at voksne elever som opplever et godt læringsmiljø faglig og sosialt, fullfører utdanningen med bedre resultater.

opplæring i norsk og engelsk samtidig, særlig på de laveste nivåene. Dette lærestedet har derfor valgt å vente med å introdusere engelsk til deltakerne er på modul 2. Et annet lærested oppgir i spørreundersøkelsen at de venter med engelskundervisning til deltakerne er på A1-nivå i norsk.

Som vi redegjør for i kapittel 6, har lærestedene også flere andre strategier for å tilpasse opplæringen til deltakernes faglige nivå og som kan sees på som et forsøk på å veie opp for at man ennå ikke har lyktes med å tilby en så fleksibel modulstruktur som intendert. Vi oppfatter at dette faller innunder rammene for tilpasset opplæring, og mener vi ser tendenser til at lærestedene tar i bruk handlingsrommet for å sikre deltakerne best mulig utbytte.

Det faller utenfor denne evalueringen å vurdere hvorvidt målet om tilpasset opplæring ivaretas i forsøket, men vi har i spørreundersøkelsen spurt lærestedene om hvor utfordrende de oppfatter at dette er, jf. kapittel 2. Syv læresteder oppgir at det i stor grad er en utfordring å tilby tilstrekkelig individuell tilpasning innenfor en modul. En prosjektleder i casekommunene sa følgende som kan illustrere utfordringen med individuell tilpasning:

«Og vi har kun én klasse per modul. Det er klart – det fører til at det er større sprik i klassen, noen kjeder seg - som for det går for seint for, samtidig som det går for fort for noen.»

13 av lærestedene oppgir imidlertid at det kun i noen grad er en utfordring å tilpasse opplæringen individuelt innenfor modulen, mens til sammen seks læresteder sier at dette enten i liten eller svært liten grad er en utfordring. Det varierer med andre ord en del om individuell tilpasning oppfattes som utfordrende.

Progresjon i opplæringsløpet

Et mål med forsøket er at økt fleksibilitet skal bidra til mer effektive opplæringsløp. Muligheten for flytting til moduler på høyere nivåer, kan bidra til dette. Dette kan skje ved at deltakere *forserer*⁵⁴ løpet og går videre til neste modul uten å fullføre opplæringen i forrige modul, eller at de fullfører opplæring på kortere tid enn andre deltakere eller det som er planlagt. Basert på casestudiene vet vi at dette praktiseres flere steder, og vi har inntrykk av at det foregår i større grad enn tidligere. Dette henger trolig sammen både med økt bevissthet blant lærerne, som følge av tydelige føringer i forsøket, og at modulstrukturen med mindre opplæringsenheter gjør det enklere å flytte på deltakere. En lærer sier det slik:

«Hvis du er hurtig, er det ikke noe problem å få prøve seg videre i annen gruppe. [Jeg] evaluerer hele tiden gruppa og ser på de ulike behovene [...] Gjør en oppsummering hver 3. måned, [og vurderer om de skal i] nye grupper.»

Imidlertid kan forseringspraksisen noen steder begrenses av strukturelle forhold, som f.eks. krav til klassestørrelse, slik vi peker på tidligere i kapittelet. Muligheten for forsering må også veies opp mot hensynet til deltakernes læringsprosess. Deltakere som forserer, risikerer å komme inn i neste modul lenge etter at denne har startet, og dermed gå glipp av viktig læring som danner grunnlag for påfølgende modul. Spørsmålet er derfor om noe går tapt i læringsprosessen når opplæringsløpet fremskyndes. Denne bekymringen luftes av flere prosjektledere. En av våre informanter sier følgende:

«Det jeg er redd for [...]er at vi skviser dem gjennom, får de opp på modul 4, så har de ikke utbytte av opplæringen, og heller ikke forutsetninger for videregående.»

En prosjektleder uttrykker det slik i en statusrapport til Kompetanse Norge:

«Vi mener fleksibilitet er viktig. Bør det dog være en grense for når i skoleåret man skal kunne hoppe inn i en modul? Det er en stor utfordring når det kommer nye deltakere i en modul langt ut i

⁵⁴ Begrepet «forsering» brukes gjerne om tilfeller der elever på grunnskolen har tilstrekkelig kompetanse til å følge opplæring på videregående nivå. I denne rapporten bruker vi imidlertid begrepet om tilfeller der deltakere går over til høyere modulnivåer innenfor FVO tidligere enn det planlagte opplæringsløpet.

skoleåret, fordi man da har vært gjennom mange viktige temaer, som danner grunnlag for å følge opplæringen videre. Vi tilstreber kontinuitet fra en modul til neste, og færrest mulig faglige hull.»

Utfordringene som tas opp over vil på den andre siden være en problemstilling også dersom man har løpende eller jevnlig inntak av nye deltakere, slik vi oppfatter at regelverket for ordinær grunnskoleopplæring for voksne legger opp til.⁵⁵ Man kan derfor hevde at lærestedene må finne måter å tilrettelegge på som gjør det mulig å tette ev. læringshull, både i tilfeller der deltakerne har forsert og der nye deltakere kommer til underveis. I ett case ble det for eksempel krevd mer egeninnsats og hjemmearbeid fra deltakere som hadde behov for raskere progresjon enn det normale løpet ved lærestedet.

Det har også vært en diskusjon i forsøkets første år om lærestedene har kunnet holde tilbake deltakere fra å gå videre til neste modul dersom man ikke har fått godkjent på nivået under. Dette har blant annet blitt diskutert på flere forsøkssamlinger i regi av Kompetanse Norge. I mai 2018 sendte Kompetanse Norge i brev form ut en avklaring på dette spørsmålet. Kompetanse Norge viste til at opplæringsloven ikke gir anledning til å holde en deltaker tilbake fra ett skoleår til et annet, og at samme prinsipp ville gjelde innen forsøket. Både det store og det lille lærestedet vi besøkte uttrykte skuffelse over at de på tidspunktet vi besøkte dem, ikke så ut til å kunne holde igjen deltakere. Det lille lærestedet mener deltakerne bør ha et visst nivå, særlig på norskferdighetene, for å gå videre dersom deltakerne skal få tilstrekkelig læringsutbytte:

«Elever som ikke får godkjent på modul 2 – det er usikkert om de kan bli stoppet fra å gå videre. Da føler vi at modulstrukturert opplæring smuldrer litt opp. Vi mener at de bør ha bestått, men det ser ut til at man kan ha ikke-bestått. Vi ønsker å ha dem på et visst nivå før de går videre til modul 3. Hvis elevene er for dårlig i norsk [så er det] i elevenes interesse at de kommer på et bedre norsknivå før de er ferdig.»

På det store lærestedet var ikke skuffelsen kun knyttet til manglende mulighet for å overprøve deltakernes ønske om å gå videre til neste modul, men også til et ønske fra lærestedet om å kunne avvise deltakere. Dette var deltakere som ifølge både lærere og ledere har deltatt i grunnskole over lang tid, uten nødvendigvis å ha noe læringsutbytte eller progresjon, men som verken i medhold av opplæringsloven eller forsøket kunne avvises. På den annen side var det også stor bevissthet i kommunene vi besøkte om at man ikke ønsket å «holde igjen» deltakere. Dette var særlig uttalt i en kommune med mange unge deltakere, som fremdeles har ungdomsrett til videregående opplæring. Lærerne ved dette lærestedet ga tydelig uttrykk for at de med forsøket har blitt mer opptatt av å «sende deltakere videre i løpet» for å få dem raskere gjennom, og at dette særlig gjaldt unge deltakere som skal videre til videregående opplæring.

Et annet moment som lærestedene fremhever, er at det kan ta tid å bygge dybdekunnskap. For en del deltakere kan det være hensiktsmessig å gå gjennom den modningsprosessen som det å følge et «normalt» løp vil kunne gi, for å være bedre rustet til senere. Det gjelder kanskje særlig deltakere som skal videre til høyere utdanningsnivåer. Som en lærer ved ovennevnte case påpekte:

«Ja, vi skal få dem fort gjennom, men om vi har litt is i magen, kan de bli hva som helst senere [...] Jeg har en jente i begynnelsen av 20-åra som vil bli ingeniør, henne gjør vi en bjørnetjeneste hvis vi bare pusher henne videre.»

⁵⁵ Udir-3-2012. I følge rundskrivet skal det tilstrebes å gi et tilbud innen rimelig tid, uten at dette tidfestes. Det fremgår imidlertid av rundskriv at søknader om grunnskoleopplæring for voksne skal behandles fortløpende, og at det ikke er anledning til å samle opp søknader, og gjennomføre et slags "inntak" kun en gang i året.

Lærerne og lærestedene kan med andre ord måtte foreta vanskelige avveininger for de deltakerne det gjelder. Kanskje kan man si at lærerne settes i klemme mellom forsøkets fokus på rask progresjon på den ene siden og lærernes faglige skjønn om hva som vil kreves for å få god måloppnåelse på ulike nivåer på den andre siden – og til syvende og sist hva som vil kreves av de som skal videre til videregående opplæring. Å foreta slike avveininger krever også høy vurderingskompetanse blant lærerne, som vi er inne på i kapittel 6. Denne problemstillingen rører ved selve kjernen i forsøket; målet om økt effektivitet sett opp imot behovet for å oppnå en kompetanse som er etterspurt i arbeidslivet.

Pauser i opplæringen

Fleksibiliteten i modulstrukturert opplæring handler også om at deltakere skal kunne gå inn og ut av opplæringsløp på en mer sømløs måte enn tidligere, uten ufrivillige opphold. Dersom en deltaker må avslutte opplæringen, f.eks. i forbindelse med fødselspermisjon, arbeidsoppdrag eller lignende, skal vedkommende på et senere tidspunkt enkelt kunne gjenoppta opplæringen der han/hun slapp.

Denne typen sømløse løp er bl.a. mulig å få til dersom samme moduler har oppstart flere ganger i året. Som figur 7.2 viser, oppgir 17 læresteder i spørreundersøkelsen at de tilbyr samme moduler flere ganger i løpet av året, men bare ved to læresteder gjelder dette alle modulene. Åtte læresteder tilbyr samme moduler bare én gang i året. Det kan føre til at deltakere som f.eks. fullfører modul 1 til jul, risikerer å måtte vente et halvt år for å gå videre til modul 2.

Figur 7.2: Tilbyr dere samme modul flere ganger i løpet av skoleåret?
(antall, N=25)



Vi har foreløpig ikke fullstendige data som viser hvor utbredt slike ufrivillige opphold er, men funn fra en av casene tyder på at en slik smidighet ikke alltid er lett å få til i praksis. En deltaker forteller at hun ble rådet til å redusere antallet fag for at opplæringen skulle bli mer overkommelig å kombinere med aleneomsorgen for barn. Da vedkommende etter en stund ombestemte seg og ønsket å begynne igjen med disse fagene, fikk hun vite at hun måtte vente et år:

«De sa jeg kunne stoppe noen fag, så det gjorde jeg, men jeg hadde ikke tenkt at jeg ikke kunne «hoppe på igjen». Jeg ble sjokkert da jeg forstod det. Hvis jeg hadde visst at jeg hadde mistet ett helt år, så hadde jeg ikke gjort det. Jeg tenkte jeg kunne jobbe hardere, presse meg selv, og ta de fagene tilbake, men det var litt for sent.»

Vi har ikke undersøkt dette eksempelet nærmere, men det kan tenkes at hensynet til deltakerens læringsprosess, og faren for kunnskapshull, har spilt inn her. Det viser imidlertid likevel at ufrivillig venting er en reell problemstilling for noen deltakere, og at dette kan oppleves som frustrerende for den enkelte.

Selv om muligheten for å ta pauser i opplæringsløpet er i tråd med målet om fleksibilitet, reiser det et spørsmål om hva slike avbrudd kan ha å si for deltakernes læringsprosess. Vil deltakere som er uten tilknytning til skole og læring over lengre tid, kunne miste kunnskap som er viktig for det videre løpet? En av lærerne vi intervjuet problematiserte nettopp dette, og viste til at det å være lenge borte fra opplæringen kan ha negative konsekvenser for deltakernes norsknivå. Vedkommende etterlyser en mulighet for at deltakere kan opprettholde en tilknytning til lærestedet mens de har pause, f.eks.

gjennom digitale plattformer. I senere faser av evalueringen vil vi følge opp hvor utbredt slike ufrivillige opphold er, og undersøke om slike avbrudd påvirker deltakernes resultater.

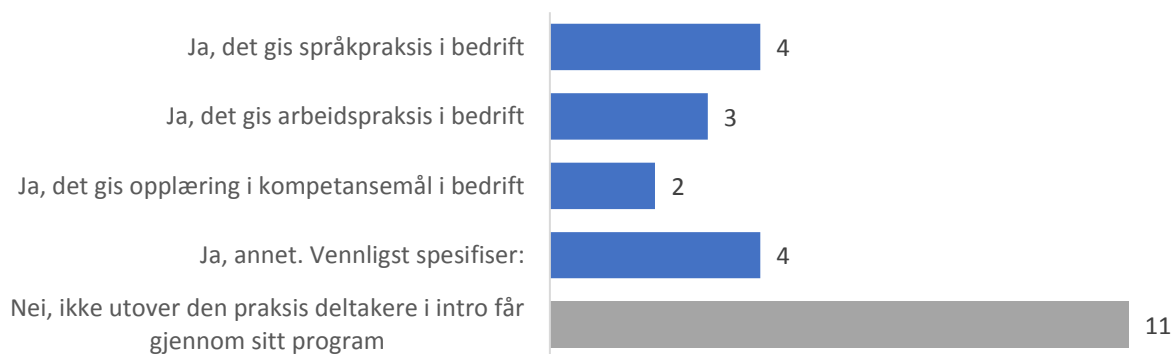
Bedriften som læringsarena

For å gjøre tilbudet attraktivt og tilgjengelig for den enkelte, skal modulene kunne tilbys og gjennomføres på ulike arenaer; for eksempel på skoler, på arbeidsplasser eller nettbaserte plattformer⁵⁶. Dette kan sees på som en måte å gjøre opplæringen fleksibel på, og kan være begrunnet både i behov for faglig og praktisk tilpasning.

Evalueringen viser at opplæringen i all hovedsak foregår på skolen som læringsarena og at lærestedene så langt i liten grad har lagt til rette for opplæring i bedrift innenfor forsøket. En slik tilrettelegging kan handle om i) å flytte opplæring ut til arbeidsplassen som arena, men hvor voksenopplæringen fortsatt står for undervisningen ii) at bedriften bidrar i selve undervisningen iii) bruk av praksis som en metode i undervisningen.

Som vi så i kapittel 4, er det foreløpig bare 56 deltakere som får opplæring i bedrift, og disse er fordelt over kun fem av lærestedene. Opplæringen er hovedsakelig knyttet til norsk-faget. Figur 7.3 viser hva lærestedene har svart på spørsmål om de samarbeider med bedrifter om opplæring eller praksis for deltakere i FVO. Bare to læresteder oppgir at det gis opplæring i kompetansemål i bedrift.

Figur 7.3: Samarbeider dere med bedrifter om opplæring eller praksis for deltakerne i FVO? (antall, N=25, flere svar mulig)



At opplæring i bedrift så langt er lite utbredt, kan ha flere årsaker. For det første kan det rett og slett skyldes at lærestedene ikke har hatt tid til å prioritere dette arbeidet så langt i forsøket. For det andre kan det være krevende å få med bedrifter. Enkelte lærere viser til at det er vanskelig å få bedrifter med på laget dersom de pålegges for mye arbeid. Opplæring i kompetansemål i bedrift vil trolig kreve mer av bedriftene, som må gjøre seg kjent med modulenes kompetansemål, og informantene er usikker på om bedriftene vil være villig til å investere det som trengs for å få til et slikt samarbeid. Følgende utsagn illustrerer dette:

Lærer 1: «[hvis] kompetansemålene [skal] oppnås gjennom skole og praksis; hvilke bedrifter bidrar med det ansvaret?»

Lærer 2: «[...] Forlanger vi for mye av arbeidsgiver, da gidder de ikke. Vi må være utrolig forsiktige.»

Det reises også spørsmål ved om læreplanene er egnet for opplæring i bedrift. Som en av lærerne over sier:

⁵⁶ Det legges ikke opp til rene selvstudier.

«Det er for omfattende og for skolsk. Ser ikke det i modulene at de er skrevet med den hensikten. Det skinner gjennom at det er skolefolk som har lagd de planene.»

Vi har som tidligere nevnt også sett at lærestedene i liten grad retter seg inn mot arbeidstakere som målgruppe, som i tilfelle ville fordret at lærestedene hadde hatt mer kontakt med bedrifter og kanskje også at mer av opplæringen ble gitt ute i bedriftene.

Når det gjelder bruk av praksis som en del av FVO, er også dette foreløpig begrenset. Som figur 7.3 viste, gir tre læresteder arbeidspraksis i bedrift og fire gir språkpraksis, mens elleve svarer at det ikke gis praksis utover den praksis deltakere får som del av sitt introduksjonsprogram. I sistnevnte tilfelle er altså ikke praksisen direkte knyttet til FVO.

Gjennom casestudiene får vi inntrykk av at flere læresteder strever med å organisere opplæringen slik at det frigis tid i timeplanen til praksis til introduksjonsdeltakere. I tilfelle innebærer det gjerne at deltakere går glipp av undervisning. Et lærested oppgir at de har sommerskole, og at de planlegger å la kandidater som har gått glipp av undervisning på grunn av praksis, gjøre ferdig modul 1 eller 2 i noen fag i løpet av disse ukene.

Vanskene henger trolig sammen med at lærestedene strever med å fri seg fra den tradisjonelle skolemodellen med tilnærmet fulltids opplæring. Vi finner imidlertid eksempler på læresteder som har undervisningsfrie dager. På det lille opplæringscenteret hadde man for eksempel ambisjoner om et 2+3 løp, med tre dager skole og to dager praksis i uka. Men fordi samarbeidet med flyktningetjenesten ikke hadde resultert i noen praksisplasser, skrinla man modellen det første forsøksåret.

Videre har vi inntrykk av at praksis er lite aktuelt på de høyere modulene. En prosjektleder sier dette i et åpent spørsmål i spørreundersøkelsen:

«Vi gir praksis til noen deltakere på modul 1 og 2. Modul 3 og 4 blir ikke prioritert da de har nok med skole.»

Funn fra casestudiene indikerer at det å tilby praksis som en del av grunnskoleopplæringen, er nytt og krever omstilling. Ved en av caselærestedene forteller prosjektleder at:

«I FVO har vi ikke bedriftssamarbeid, men norskopplæringen har det. Vi har en diskusjon nå, om de som ikke det er realistisk for å greie en 10.trinnseksamen, skal kunne få praksis.»

Rektor ved samme lærested sier følgende:

«Vi har hatt en diskusjon om de i FVO skal ha språkpraksis, om de skal ha fagbrev. Det er nytt for oss å tenke på det. Hvem har ansvaret, hvilke rutiner og systemer må vi ha? [...] Så dette utfordrer oss som organisasjon.»

Sitatene overfor illustrerer også et annet poeng: Til tross for at praksis i liten grad brukes inn i FVO, gir flere informanter fra caselærestedene uttrykk for at de ønsker seg et mer arbeidsrettet tilbud til deltakere som ikke har forutsetning for å fullføre et helt grunnskoleløp, som vi var inne på i kapittel 2. Enkelte deltakere gir i intervju også uttrykk for at de gjerne ønsker praksis, uten å få det, og flere uttrykker også et sterkt behov for å praktisere norsk, noe som praksis vil kunne legge godt til rette for. Bruk av bedrifter som lærings- eller praksisarena krever nært samarbeid med arbeidsgivere, og i kapittel 8 ser vi på temaet i et samordningsperspektiv.

Modulenes varighet

Som beskrevet i kapittel 2, har prinsippgruppen anslått en varighet for hver enkelt modul som tilsier at et fullt løp (modul 1-4) med fem fag vil kunne ta tre år. I tillegg kommer eventuell grunnmodul, der det ikke er anslått et tidsomfang. Prinsippgruppes forslag er imidlertid ikke ment å være absolutt. Det er lite dokumentasjon på hvor lang tid voksne ordinært sett bruker på å fullføre grunnskole, men ifølge Dæhlen m.fl. (2013) anslår kommunene at de fleste minoritetsspråklige vil bruke to-tre år på dette. Hvor lang tid

lærestedene har lagt opp til at deltakerne skal bruke på *hver* modul og *totalt* sett, samt fleksibiliteten rundt dette, vil også påvirke hvor effektiv opplæringen blir.

Ved lærestedene vi har besøkt, stiller flere av lærerne spørsmål ved realismen i prinsippgruppens tidsangivelser. De gir uttrykk for at et løp på tre år er urealistisk for deltakere med svake norskferdigheter eller lite skolegang fra før, og peker særlig på behovet for mer tid på de laveste modulene. Enkelte mener at mange av disse deltakerne vil trenge to år på modul 1 og 2. F.eks. sier en lærer følgende:

«Vi har mange elever med lite skolegang, og de har ikke verktøy for å lære å lære. [...] Det vi har snakket om, og jeg tenker, er at modul 1 og modul 2 varer et halvt år hver. De trenger nesten to år for å komme dit i norskkunnskaper skal de klare modul 3.»

Lærere ved et annet lærested sier dette:

Lærer 1 (norsk, matte og samfunnsfag modul 2): *«Vi ble forespeilet at modul 2 skulle være på et halvt år, som er veldig urealistisk for 98 prosent av deltakerne. Tid og innhold samsvarer ikke. Det gjelder særlig norsk og matematikk; mange mål.»*

Intervjuer: *«Handler det om antallet mål?»*

Lærer 1: *«Ja, men også det at mye er kompliserte ting.»*

Lærer 2: (norsk og matte, modul 1, grunnmodul): *«Jeg tenker litt det samme. Det kan godt være inndelt i moduler, men tiden – nei nei, total urealistisk, og det gjelder alle moduler. Noen få elever kommer med bakgrunnskunnskap og er velutdannet, men dette [FVO] handler om de som ikke har slik kompetanse [...] Grunnmodulen...å knekke lesekode kan ta 5-7 år om man er voksen og i et nytt land. [...] Modul 1 og 2 på halvt år hver, er bare å glemme for mine elever. De skal lære norsk, begreper og faglig innhold.»*

Vi spør oss om lærestedenes vurderinger er et uttrykk for at de rekrutterer bredere enn før, og at flere får grunnskole inn tidligere i kvalifiseringsløpet, slik vi har diskutert i kapittel 2. Denne praksisen er i så fall i tråd med forsøkets formål. Vi har ikke data som kan dokumentere at deltakere i FVO kommer inn med svakere ferdigheter enn deltakerne i ordinær grunnskole for voksne, men vi vet fra kapittel 3 at deltakere med svake norskferdigheter og lite skolegang utgjør en betydelig andel av deltakerne i FVO.

Det kan diskuteres om de anbefalingene prinsippgruppen ga om modulenes varighet harmonerer med målsetningen om at flere skal ta grunnskole og at grunnskolen skal tidligere inn i kvalifiseringsløpet. Dersom dette fører til at flere deltakere kommer inn med svakere ferdigheter, kan det bety at flere vil trenge mer tid enn de anslagene som er gitt, både per modul og samlet.

I prinsippgruppens forslag er som nevnt tidsangivelsene ikke ment å være absolutte. Gruppen presiserer at tidsomfanget for et fullt løp vil kunne variere mye siden målgruppen er lite homogen, og at det trolig må opprettes grupper med senere progresjon enn det foreslåtte løpet. Både spørreundersøkelsen og caseundersøkelser indikerer imidlertid at mange læresteder opplever en sterk forventning både om å følge tidsangivelsene, og å sende deltakere raskere gjennom enn tidligere. En respondent i spørreundersøkelsen skriver bl.a. følgende på spørsmål om hva som har vært utfordrende i forsøket:

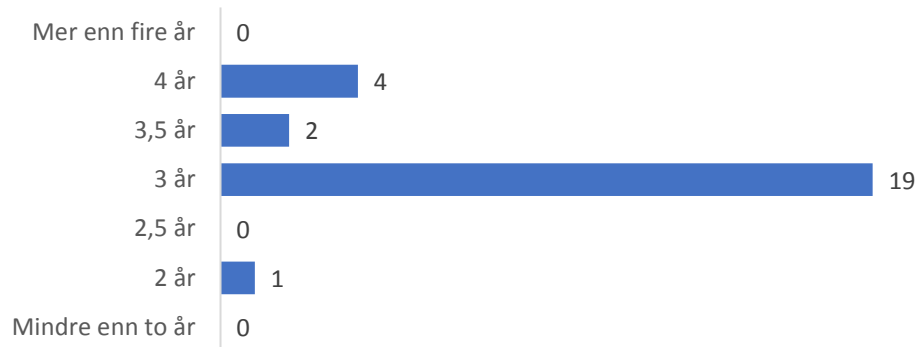
«Det er vanskelig å innfri forventningene om raske løp når de fleste deltakerne våre har lite skolegang og dårlige norskferdigheter.»

En lærer som underviser i norsk og samfunnsfag på modul 3 på et av caselærestedene sier følgende:

«Det store frustrasjonsmomentet er tidsspennet de forventer, fra 0-ferdig modulopplegg på fire år, alt for kort.»

Også andre funn tyder på at mange læresteder har tolket prinsippgruppens forslag strengt. Figur 7.4 viser hvor lang tid prosjektlederne i spørreundersøkelsen anslår at det normalt vil ta å gjennomføre et fullt FVO-løp på deres lærested. De aller fleste, 19 læresteder, oppgir at et fullt løp hos dem vil ta tre år.

Figur 7.4: Med den tiden dere har avsatt til hver modul (1-4), hvor lang tid vil det normalt ta å gjennomføre et fullt FVO-løp hos dere? (antall, N=26)



I kapittel 4 så vi også at gjennomsnittstiden på deltakernes opplæringsløp ikke avviker mye fra den anbefalte varigheten per modul, med en gjennomsnittstid på litt over et skoleår på modul 1 og 2, og litt under ett skoleår på hhv. modul 3 og 4.

Dette tatt i betraktning kan det være grunn til å stille spørsmål ved hvor frie lærestedene har vært i sin utforming av forsøket, og om de i tilstrekkelig grad tilrettelegger for deltakere med ulik progresjon, slik prinsippgruppen antydte nødvendigheten av. Vi har ikke spesifikt spurt om lærestedene tilbyr deltakere med ulik progresjon et ulikt tidsomfang på modulene, så vi vet foreløpig ikke hvor utbredt dette er. Vi vet imidlertid at mange læresteder strever med å tilby løp som avviker fra lærestedets hovedmodell, og at løsningen for deltakere som har lavere progresjon, gjerne er å ta færre fag.

Ved et lærested rettes det imidlertid en annen type kritikk mot modulinndelingen enn at den ikke passer for alle deltakere. Her er lærerne opptatt av at modulinndelingen skaper organisatoriske utfordringer for lærestedene:

Lærer 1: «Hvem har funnet ut at det skal være fire moduler og tre år? Det skaper bare problemer. Det burde være 3 moduler og 3 år.»

Lærer 2: «Vi er ikke vant til å bryte opp midt i året.»

Lærer 3: «Det skaper organisatoriske problemer som ikke hadde trengt å være der.»

Lærer 1: «Særlig hvis noen er ferdig med modul 4 i januar, for de må vente og kaster bort et halvår. Og vi må endre lærerkabalen underveis i året.»

Det er nærliggende å se dette som en indikasjon på at enkelte læresteder fremdeles er sterkt bundet til skolens eksisterende struktur, som modulforsøket nettopp tar sikte på å bryte opp i.

Tilpasning til deltakernes livssituasjon

Opplæringen skal også i større grad tilrettelegges voksne som har behov for fleksibilitet på grunn av omstendigheter i hverdagen og livssituasjonen. Slik tilpasning kan for eksempel handle om behov for deltidsløp fremfor fulltidsløp eller det kan handle om hvilket tidspunkt på dagen opplæringen tilbys. Dette kan gjelde deltakere med omsorgsansvar, som kan ha behov for tilpasninger for å få hverdagen til å gå opp. I tillegg vil slike behov kunne gjelde for deltakere som ønsker å kombinere opplæring med arbeid, praksis eller annen aktivitet.

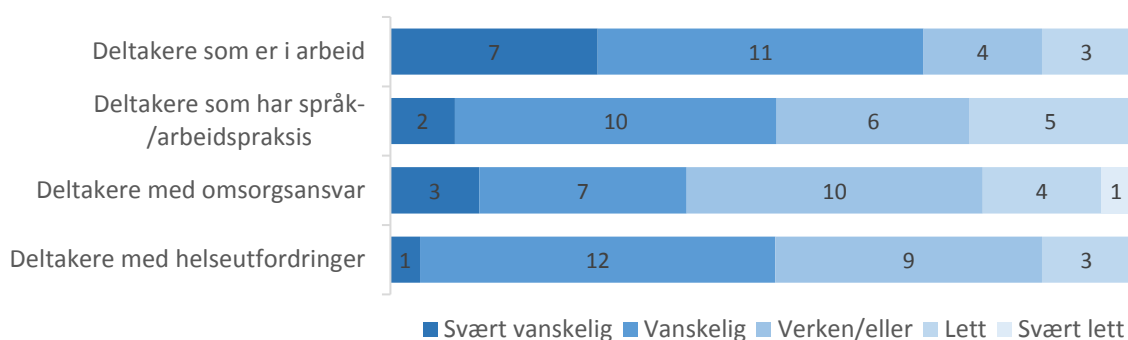
I det følgende ser vi nærmere på hva lærestedene gjør for å tilrettelegge for deltakernes livssituasjon.

Hvordan tilpasser lærestedene opplæringen?

Det kan være flere måter å oppnå fleksibilitet på. Undervisning på kveldstid eller helg kan f.eks. gjøre det enklere for deltakere som er i arbeid på dagtid, å følge opplæring. En timeplan med undervisningsfrie dager kan fungere for deltakere som er i (deltids)jobb eller som ønsker praksis. Andre deltakere kan ha behov for å følge undervisning uten å være fysisk til stede i klasserommet (fjernundervisning via internett f.eks.), eksempelvis ved omsorgsansvar for barn.

Så langt tyder våre funn på at det er krevende for lærestedene å tilrettelegge for deltakeres ulike behov for praktisk tilpasning. Som figur 7.5 viser, gjelder det særlig deltakere som er i arbeid: 18 læresteder opplever det som vanskelig eller svært vanskelig å legge til rette for et fleksibelt opplæringsløp for disse. 10 læresteder oppgir også at det er vanskelig eller svært vanskelig å legge til rette for deltakere med omsorgsansvar.

Figur 7.5: Hvor lett eller vanskelig er det å legge til rette for fleksibilitet i opplæringen til følgende grupper? (antall, N=25)



Vi finner at det er de mellomstore lærestedene som opplever dette som mest utfordrende, både når det gjelder tilpasning til deltakere i arbeid og deltakere med omsorgsansvar. Vi har foreløpig ingen forklaring på hvorfor de mellomstore lærestedene opplever dette som mer vanskelig enn andre.

På spørsmål i spørreundersøkelsen om hva som er grunnen til at det er vanskelig å tilrettelegge for disse deltakerne, viser mange læresteder til at de bare har et heltidstilbud på dagtid, og at det derfor er vanskelig å gi et alternativ. Syv læresteder oppgir i åpne svar i spørreundersøkelsen at grunnskole hos dem er heltidstilbud på dagtid, eller at de kun har undervisning på dagtid. Som en respondent skriver:

«Timeplanen ligger fast. Det er vanskelig å gi en alternativ hvis ikke den passer deltakeren.»

Andre peker på at manglende kapasitet begrenser muligheten for å utvikle flere ulike tilbud, f.eks. i form av deltidsløp eller kveldsbaserte tilbud. Enkelte erfarer dessuten at det reelle behovet for fleksibilitet er lite, eller at tilpasning de har prøvd ut ikke har fungert. Et av lærestedene oppgir f.eks. at de har forsøkt å legge til rette for at deltakere kan følge undervisning hjemmefra, men deltakerne benyttet seg ikke av tilbudet, og dermed mistet lærestedet kontakt med dem.

Casestudie og spørreundersøkelsen viser at det gjøres visse tilpasninger, men at opplæringen i stor grad er organisert på samme måte som innenfor det tradisjonelle grunnskoleløpet; på dagtid og på fulltid i et klasserom. Av de 26 lærestedene som har besvart spørreundersøkelsen, har fire læresteder én eller flere undervisningsfrie dager i uken. Tre læresteder oppgir at de tilbyr kveldsundervisning. Ved ett av disse oppgir prosjektleder at deltakere kan velge mellom undervisning på dagtid eller kveldstid. Ett lærested har tilbud om fjernundervisning i noen moduler eller fag til deltakere som har behov for det.

Deltakerrapporteringen bekrefter at fjernundervisning knapt er tatt i bruk innenfor noen fag eller moduler, med unntak av noen få timer i engelsk modul 1.

Prosjektlederne ble også bedt om å oppgi hvordan de tilrettelegger for deltakere som av praktiske grunner har behov for fleksibilitet i opplæringen, utover alternativene nevnt i avsnittet over. Når lærestedene gir utfyllende forklaringer i spørreundersøkelsen om ulike måter å tilrettelegge på, viser de til muligheten til å ta færre fag og bruke lenger tid på opplæringen, altså legge opp til et deltidsløp. Praksis nevnes også av flere. Av de 24 lærestedene som har svart på spørsmålet, oppgir seks læresteder parallelllegging av fag og/eller praksis som den eneste tilretteleggingen, mens fire oppgir at de ikke gjør noe for å tilrettelegge for deltakere som har behov for fleksibilitet. Lærestedenes beskrivelser gir med andre ord inntrykk av at de opplever handlingsrommet som avgrenset til å utnytte selve fleksibiliteten i modulstrukturen.

Vi finner også eksempler på deltidstilbud som *ikke* innebærer redusert progresjon. Et lærested har valgt å samle deltakere som av ulike grunner har behov for deltidstilbud, i samme gruppe som deltakere på fulltid, med den følge at de går glipp av undervisningsdager og dermed må legge ned mer egeninnsats for å holde tritt. Dette deltidstilbudet kan dermed snarere sees på som en mangel på tilpasning enn et svar på forsøkets krav eller deltakernes behov om fleksibilitet.

Ellers skjer praktisk tilrettelegging som mindre tilpasninger innenfor ellers fastlagte rammer. Det innvilges for eksempel korte permisjoner ved viktige anledninger, arbeidsmengden reduseres i periode – eller det «fires på forventningene» som en lærer uttrykte det. Deltakere får i enkelttilfeller anledning til å gjøre deler av undervisningen som hjemmearbeid, babyer får være med i timen, og et lærested oppgir at de benytter omvendt undervisning,⁵⁷ slik at deltakeren skal kunne holde seg oppdatert uten å være i timen. Vi har ikke spurt om noen av disse eksemplene er spesifikke for forsøket, men det er rimelig å tro at det å finne løsninger og lempe på krav for å imøtekomme deltakeres behov, er en del av lærestedenes generelle praksis.

Deltakere med omsorgsansvar

Tidligere studier av voksne i grunnskoleopplæring, viser at mange deltakere med omsorgsansvar og familieforpliktelser kan ha utfordringer med å kombinere dette med opplæring. Bl.a. pekes det i Dæhlen m.fl. (2013) på at elever med familieforpliktelser og omsorgsansvar gjerne prioriterer dette over skole og lekser.

Så langt ser imidlertid ikke kombinasjonen av omsorgsansvar og opplæring ut til å være et stort problem for de FVO-deltakerne det gjelder. Omsorgsansvar gir noe utslag på fraværsprosenten blant deltakerne, slik vi så i kapittel 4, men forskjellen er ikke dramatisk. Kvinner med omsorgsansvar har 4,5 prosentpoeng høyere fravær enn kvinner uten omsorgsansvar. For menn har omsorgsansvar ingen negativ effekt på fremmøte. Vi ser imidlertid at det legges opp til noe mindre omfattende opplæringsløp for deltakere med omsorgsansvar, med færre planlagte timer. Det gjelder særlig kvinner.

Det kan imidlertid tenkes at utfordringene med å kombinere familieforpliktelser og opplæring varierer blant ulike deltakergrupper. Vi har foreløpig ikke gått inn på dette, men en rimelig hypotese er at det er mer utfordrende for deltakere med lite skolebakgrunn og lav skolemotivasjon. Følgende sitat fra en lærer kan støtte en slik hypotese.

«Barnepass er hovedjobben, skolen er noe ved siden av. På modul 1 og 2; mange har vært her i seks år, men kan fortsatt ikke lage setninger. Det kan ikke kombineres for dem. De kommer seg ikke videre. Alt de har lært, forsvinner i det det kommer noe barnereelatert».

⁵⁷ I følge Statped er omvendt undervisning «en metodikk hvor innføring av nytt fagstoff flyttes fra skoletid til utenfor skoletid», ofte med bruk av video, men podcast, spill m.m. kan også brukes. Målet er mer tid til individuelt tilrettelagt læring og mulighet for inkludering. <http://www.statped.no/fagomrader-og-laringsressurser/finn-laringsressurs/teknologitema/omvendt-undervisning/> lastet ned 4. oktober 2018

Deltakerne vi intervjuet som hadde barn, var alle kvinner. Et flertall av dem opplevde at det var krevende å kombinere skole med det å ha barn, og vi fant eksempler både på mer fravær og mindre tid til lekser. Samtidig merker vi oss at både enkelte lærere og deltakere opplever at det er gjennomførbart. Enkelte deltakere gir uttrykk for at alt går, så lenge man bare vil:

Intervjuer: «Hvordan er det å kombinere grunnskoleopplæring med det å ha barn?»

Deltaker: «Hvis man vil det, så går det bra. Jeg mener man greier alt hvis man vil. Jeg lærte litt norsk, fikk jobb, jeg fikk sertifikat, selv om det var ganske vanskelig...»

Med andre ord; skolemotivasjon ser ut til å spille en stor rolle. Hvordan barn og familieforpliktelser slår ut for deltakelsen og utbyttet i det videre opplæringsløpet, er noe som vi vil følge opp videre i evalueringen.

Deltakere i arbeid

Informasjonen vi har så langt i forsøket tyder på at FVO først og fremst er et tilbud til personer uten noen særlig tilknytning til arbeidslivet. Lærestedene rekrutterer i stor grad deltakere fra introduksjonsprogram og annen type kvalifisering, og det virker ikke som man i noe særlig grad anser arbeidstakere som aktuell målgruppe. Sett fra en annen synsvinkel kan det også tenkes at arbeidstakere selv eller arbeidsgivere ikke anser tilbudet som relevant, eller det kan være lite kjennskap til tilbudet.

Slik vi så i kapittel 3, rapporterer 15,6 prosent av deltakerne at de er i arbeid parallelt med at de tar opplæring. Samtidig oppgir bare 6,5 prosent at de har lønn fra eget arbeid som sin viktigste inntektskilde. Mange av deltakerne som er i arbeid, har dermed en relativt svak tilknytning til arbeidslivet. Dette stemmer godt overens med tidligere forskning. Dæhlen m.fl. (2013) viser for eksempel til at det er få deltakere som har hatt full jobb ved siden av grunnskoleopplæringen. Omtrent halvparten av deltakerne i grunnskoleopplæringen hadde ikke hatt lønnsinntekt det samme året som han/hun var under utdanning. Blant dem som har hatt lønnsinntekt, var inntekten ganske lav for de fleste, dvs. inntil 1/2 G.

I kapittel 4 så vi også at lærestedene i stor grad planlegger samme type opplæringsløp for deltakere som kombinerer opplæring med arbeid, som deltakere uten arbeid. Samtidig så vi at arbeid ikke påvirket deltakernes fravær i særlig grad, men at de i snitt har en litt lavere progresjon enn andre, målt i antall påbegynte moduler. I dette kapittelet har vi imidlertid sett at det i liten grad tilrettelegges deltidsløp og kveldsundervisning som kunne passe arbeidstakere. Med tanke på at 15,6 prosent av deltakerne tross alt er i arbeid, kan det stilles spørsmål ved om lærestedene i tilstrekkelig grad legger til rette for denne gruppen. Fra åpne svar i spørreundersøkelsen, vet vi at mange læresteder synes det er krevende å legge til rette for deltakere i arbeid. En utfordring er bl.a. at mange i denne målgruppen gjerne har en løs tilknytning til arbeidslivet, f.eks. som ringevikarer. Mye av det jobbrelaterte fraværet blir da uforutsigbart og vanskelig å tilrettelegge for. For deltakere som har en mer regelmessig arbeidstilknytning, f.eks. med deltidsarbeid på kvelder eller i helger, kan det være enklere. Så lenge arbeid er en dagsysse, vil lærestedene imidlertid møte de samme utfordringene som med deltakere i praksis.

Oppsummering

Evalueringen viser at det ennå gjenstår en del arbeid før lærestedene lykkes i å tilby deltakerne den fleksibiliteten som forsøket legger opp til, både når det gjelder å skreddersy sammensetningen av modulene og å organisere opplæringen på andre arenaer og til ulike tider. Vi har inntrykk av at lærestedene strever noe med å løsrive seg fra en eksisterende modell med heltidstilbud på dagtid som det primære alternativet. Forsøket blir dermed i stor grad tilpasset denne modellen, i stedet for å innføres som en grunnleggende ny struktur.

Som vi har sett, er det flere faktorer som gjør det krevende for lærestedene å løse opp i denne strukturen og oppnå ønsket fleksibilitet. Skolene opererer for det første innenfor økonomiske og fysiske rammebetingelser som legger begrensninger på handlefriheten, f.eks. når det gjelder krav til

klassestørrelse og tilgangen på faglærere. Skolene er derfor i en situasjon der kapasitet må veies opp mot det reelle behovet for fleksibilitet.

Samtidig oppfatter vi en bekymring blant enkelte læresteder for at økt fleksibilitet og tilrettelegging skal gå på bekostning av deltakernes læring og resultere i læringstap. Opplæringsløp som legger opp til at deltakerne skal kunne forsere eller ta opplæring stykkevis og delt, bryter med tanken om læring som en modningsprosess som krever kontinuitet. I tillegg kommer de sosiale aspektene ved opplæringen, og hensynet til at deltakere trenger tryggheten det gir å tilhøre en fast gruppe. Alternative opplæringsløp vil også kunne innebære mer egeninnsats fra deltakeren, slik vi finner eksempler på fra lærestedene. Spørsmålet er hvor godt egeninnsatsbaserte løsninger egner seg for denne deltakergruppen. Fra forskning om voksnes læring er det kjent at elever i denne målgruppen ofte kan være mindre selvstyrte og kreve mer oppfølging enn andre voksne.⁵⁸

Selv om erfaringene med fleksibilitet så langt er delte, finner vi både *støtte til forsøkets intensjon* om fleksibilitet, og *handlingsvilje og løsningsorientering* blant lærestedene. Flere av lærestedene ønsker å få til mer fleksibilitet fremover, særlig når det gjelder muligheten til å kombinere ulike modulnivåer.

⁵⁸ Se f.eks. Aspøy og Tønder, s. 22

Kapittel 8: Samordning og samarbeid

Det er i dag flere sektorer som har ansvar for å tilby opplæring til voksne, og opplærings-, integrerings- og arbeidssektoren er særlig sentrale. Behovet for bedre samordning mellom disse sektorene er ofte trukket frem.⁵⁹ En viktig hensikt med forsøket er derfor at de ulike sektorene skal samarbeide om å gi et mer samordnet og integrert tilbud. Det skal bidra til forsøkets mål om effektive opplæringsløp.

Det er flere virkemidler i forsøket som skal bidra til økt samordning. Det dreier seg for det første om hvilke målgrupper som inkluderes i FVO. Tilbudet retter seg mot personer som har rettigheter til grunnskole for voksne gjennom opplæringsloven, men skal også kunne benyttes av nyankomne flyktninger og innvandrere som har rettigheter etter introduksjonsloven, og av deltakere i opplæringstiltak i regi av NAV. De nye læreplanene i forsøket er et annet sentralt virkemiddel for samordning gjennom at læreplaner fra hhv. opplærings- og integreringssektoren er integrert⁶⁰. I tillegg kan man si at finansiering av den enkeltes livsopphold under opplæring er et tema som involverer flere av sektorene. Forsøket forutsetter med andre ord samarbeid mellom de respektive etatene.

En viktig del av følgeevalueringen er å se nærmere på hvordan samordningen mellom de tre sektorene og tilhørende lovverk fungerer, og hvilke utfordringer en slik samordning innebærer. I dette kapitlet ser vi først nærmere på samordningen på statlig nivå. Er opplærings-, integrerings-, og arbeidsmyndighetene tilstrekkelig samordnet slik at føringer oppfattes som tydelige og koordinerte gjennom hele forvaltningskjeden?

Deretter ser vi nærmere på sektorsamarbeidet på det lokale nivået. I hvilken grad er integrerings- og arbeidsmyndighetene involvert i forsøket lokalt? Hvordan foregår dette samarbeidet og hva er utfordringene?

Rammene for samarbeidet på statlig nivå

I et styringssystem der hver enkelt etat er del av en hierarkisk styringskjede med sine egne mandater, målsetninger, ressurser og kompetanser, kan tverrsektorielt samarbeid være utfordrende. Signalene som sendes nedover i styringskjeden fra departement til direktorat og videre ned til det implementerende ledd, vil normalt være avgjørende for de prioriteringer som vil bli gjort av den enkelte etat. Oppgaver som krever samordning og samarbeid med andre etater og hvor prioriteringene ikke alltid vil kunne avledes av den enkelte etats etablerte oppgaveforståelse og mandat, kan gå på bekostning av samordningsoppgaver.⁶¹ Tilsvarende vil regelverk og organisatoriske strukturer kunne skape praktiske hindringer for et effektivt samarbeid. I tillegg vil forskjeller i fagtradisjoner, problemforståelser og kulturer kunne skape mer uformelle og usynlige barrierer som det kan være utfordrende å overvinne.⁶²

Vi vil i det følgende se nærmere på hvilke rammer som ble gitt til direktoratene om forsøket: Hva skulle de samarbeide om og hvordan ble føringene gitt?

Eierskap til forsøket

Forsøket med modulstrukturert opplæring er forankret i meldingen til Stortinget *Fra utenforskap til ny sjanse*. Den ble utarbeidet av Kunnskapsdepartementet i samarbeid med (daværende) Justis- og beredskapsdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet. At forsøket er en del av et tverrsektorielt samarbeid kan leses allerede i meldingens undertittel; *Samordnet innsats for voksnes læring*.

⁵⁹ Se for eksempel NOU 2011: 7, NOU 2010: 7, Proba 2015a og b

⁶⁰ *Læreplanen i norsk for voksne innvandrere*, som er en forskrift til introduksjonsloven, er integrert med FVO-læreplanene. Det innebærer at opplæring gitt gjennom forsøket også skal utkvittere deltakeres pliktfestede timer etter introduksjonsloven.

⁶¹ Difi (2014)

⁶² Neby m.fl. (2016)

Forsøket *eies* imidlertid av Kunnskapsdepartementet. Med bakgrunn i meldingen ga Kunnskapsdepartementet Kompetanse Norge i oppgave å utvikle og implementere forsøket, med tilhørende ressurser, definert i tildelingsbrev tillegg 04/2016. De ble i tillegg delegert beslutningsmyndighet fra Justis- og beredskapsdepartementet til å innvilge unntak fra introduksjonsloven for forsøkene. De to øvrige involverte direktoratene, AVdir og IMDi, har etter det vi kjenner til ikke mottatt denne type føringer fra sine departementer, utover oppdraget som ligger i meldingen til Stortinget. Ansvar for å involvere integrerings- og arbeidssektorene har dermed i stor grad ligget hos opplæringssektoren. I tillegg har det altså i stor grad vært opp til direktoratene i samarbeid å finne frem til hva slags roller og eventuelle ansvar henholdsvis AVdir og IMDi skulle ha i forsøket.

I tillegg til å utvikle nye læreplaner og godkjenne lokale forsøk, var en del av Kompetanse Norges mandat å inngå *dialog med relevante samarbeidspartnere* i forberedelsesfasen. Dette ble fulgt opp med å invitere representanter fra alle tre sektorer inn i prinsippgruppen som skulle legge rammene for forsøket. AVdir og IMDi ble invitert inn i gruppen med én representant hver. Dette arbeidet ble sluttført høsten 2016, og i etterkant av dette har Kompetanse Norge iverksatt og fulgt opp forsøket.

Når det gjelder AVdirs rolle, sies det eksplisitt i meldingen at NAV skal delta i forsøket. Arbeids- og velferdsetaten er derfor forventet å innlede samarbeid med lærestedene lokalt, og identifisere brukere som kan få tilbud om FVO. Som vi skal komme inn på, har NAV lokalt rekruttert deltakere til forsøket. Dette er imidlertid resultat av løsninger som er funnet lokalt og ikke etter pålegg eller oppfordringer fra statlig hold.

Utover å identifisere aktuelle deltakere til FVO fra NAV, skal modulene kunne benyttes som opplæringstiltak i regi av NAV, enten ved bruk av enkeltplasser eller kursgjennomføringer i NAV. Man kan kanskje si at dette innebærer at NAV kommer mer aktivt inn på tilbydersiden i forsøket. Dette omtales som fase 2 av forsøket, og etter planen skulle et samarbeid om denne delen av forsøket starte opp et halvt år inn i forsøket, dvs. januar 2018. Kompetanse Norge har tatt initiativ overfor AVdir til et samarbeid om dette, men grunnet omorganisering og tap av enkeltpersoner internt i AVdir, har prosessen blitt forsinket. Først i april ble det sendt ut invitasjon til NAVs *fylkesledd* om å delta i forsøk ved de aktuelle lærestedene. I invitasjonen spesifiserer AVdir at målgruppen for FVO er brukere som har behov for opplæring i norsk eller grunnleggende ferdigheter. Invitasjonen spesifiserer også at brukere kan tilbys både enkeltmoduler og hele fag, innenfor rammen av NAVs tiltak yrkesrettet opplæring eller arbeidsmarkedskurs (AMO). Det er aktuelt med både enkeltplasser og kursgjennomføringer innenfor AMO. Blant de andre aktørene i forsøket finner vi også en forventning om at Arbeids- og velferdssektoren skal ta en aktiv rolle i å finne løsninger for livsopphold for deltakere i forsøket, noe AVdir selv er mer tilbakeholden til.

IMDis ansvarsområde på integreringsfeltet har flere berøringspunkter til forsøket: oppfølging av introduksjonsloven, forvaltning av Nasjonalt introduksjonsregister (hvor for eksempel opplæring og tiltak i introduksjonsprogrammet skal registreres) og rollen som kompetansesenter for kommuner og øvrig forvaltning. IMDi opplyser imidlertid til oss at de ikke har hatt noen formell rolle i oppfølgingen av forsøket, etter at de deltok i prinsippgruppen. Det har imidlertid vært noe samarbeid i ettertid, blant annet om informasjon omkring forsøket som er gitt på fagverksteder som IMDi arrangerer for kommunene.

Fordelingen av autoritet og beslutningsmyndighet i forsøket bærer altså preg av at den ene parten, Kompetanse Norge, er dominerende. I en situasjon der det ikke er gitt tydelige føringer for samordningsoppgavene i egen ansvarslinje vil det, som vi har vært inne på, kunne være vanskelig for de andre partene å prioritere arbeidet. En slik ansvarsfordeling skiller seg fra tverrsektorielle samarbeidsprosjekter med en mer lik fordeling, der f.eks. samordnede tildelingsbrev med tilhørende prioritering av ressurser, eller tverretatlige styrings- eller samarbeidsorganer, bidrar til å forankre det

tverretatlige samarbeidet både hos politisk og etatsvis ledelse.⁶³ Hvordan autoritet og beslutningsmyndighet fordeles, legger også premissene for hvilke hensyn som blir styrende. I en modell med én dominerende part, vil naturlig nok dennes hensyn veie tyngst.

Erfaringene med samarbeidet så langt

En grunnleggende forutsetning for tverrsektoriell samordning er at sektorene evner å snakke samme språk og kommer frem til likeartede situasjonsbeskrivelser (Neby m.fl., 2016). Vi oppfatter at partene i forsøket, både på departements- og direktoratsnivå, i stor grad er samstemte i sin beskrivelse av utfordringene med dagens opplæringsordninger for voksne: Dagens system er for sekvensielt, noe som resulterer i for lange kvalifiseringsløp; opplæringen er for lite tilpasset voksnes livssituasjon og læringsbehov og det mangler gode finansieringsløsninger. Vi oppfatter også at det på tvers av sektorer er bred støtte til at det iverksettes et forsøk for å bryte på disse utfordringene, og at forventningene til hva forsøket skal bringe, er høye. Samtidig er det en bekymring, både i Kompetanse Norge, AVdir og (daværende) Justis- og beredskapsdepartementet, for at det kan være vanskelig å få implementert forsøket i tråd med disse forventningene, for eksempel å tilby den fleksibiliteten som forsøket sikter mot.

Selv om det er enighet på tvers av sektorene om behovet for forsøket, ser det ut til å være ganske ulike syn på forsøkets virkemidler, dvs. hvordan forsøket burde innrettes for å *svare på* utfordringene. Her kommer divergerende sektormål, prioriteringer og tradisjoner tydeligere til uttrykk. Det gjelder kanskje særlig skillet mellom arbeidssektorens mål om rask overgang til arbeid og vektlegging av arbeidslivets behov versus opplæringssektorens grunnleggende vektlegging av den enkeltes rett til opplæring. AVdir gir uttrykk for at opplæringssektorens sterke vektlegging av rettighetsperspektivet la sterke føringer for innretningen på forsøket, bl.a. i synet på hvor fleksibelt løpet skulle være, og hvor radikale grep som kunne tas. AVdir, og til dels IMDi, gir også uttrykk for at de så for seg mer omfattende endringer for å oppnå nødvendig fleksibilitet for sine målgrupper, bl.a. med mer kortvarige moduler (1-3 mnd.) og mer reduserte læreplaner enn det opplæringssektorens representanter i prinsippgruppen var åpne for. AVdir sier i intervju:

«Vi var veldig opptatt av å få det kort, enkelt og overkommelig, slik at de i alle fall kan få noe. [...] VO [voksenopplæringssektoren] oppfattet mer at de trengte alt, full pakke. [...] Virker som de var mest opptatt av å få læreplaner tilpasset voksne. Det at de skulle ta korte deler, små moduler, det trodde de ikke helt på».

AVdirs bekymring er at det ikke blir et reelt modulforsøk, men primært et forsøk med nye læreplaner tilpasset voksne. I en sektor hvor rask overgang til arbeid er det primære suksesskriteriet, vil grunnleggende ferdigheter og mulighetene for å tilby korte og arbeidskvalifiserende opplæringsmoduler nødvendigvis vektlegges høyere enn deltakernes behov for et fullt grunnskoleløp. Det samme gjelder, om enn i mindre grad, for integreringssektoren, hvor kvalifisering for arbeid og samfunnsdeltakelse er det overordnede prinsipp. Vi oppfatter med andre ord at forsøket ikke har blitt helt som forventet for alle involverte.

Oppsummert kan vi si at forsøket er klart forankret i Kompetanse Norge, mens forankringen er svakere i AVdir og IMDi. Direktoratene ser ut til å være samstemte i problemforståelsen og behovet for forsøket, men har ulikt syn på og forventninger til de valgte virkemidlene. Det ser også ut til å ha vært noe usikkerhet om hvilken rolle hver part skulle ha i forsøket, og hva de mer konkret skulle samarbeide om.

Tverrsektorielt samarbeid er gjerne tidkrevende prosesser.⁶⁴ Gitt at FVO, på det tidspunktet hvor vi har

⁶³ Det tverretatlige samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet er et eksempel på et slikt prosjekt, der samordning av tildelingsbrev med tilhørende prioritering av ressurser og en tverretatlig handlingsplan utarbeidet av en tverretatlig koordineringsgruppe bidro til å forankre det tverretatlige samarbeidet både hos politisk ledelse og den etatsvise ledelsen. Jf. Neby m.fl. (2016)

⁶⁴ F.eks. påpeker Neby m.fl. i sin studie av tverretatlig innsats mot arbeidslivskriminalitet at dette er prosesser som gjerne går gjennom flere faser, og de fremhever at «det er viktig med et langsiktig perspektiv i dette arbeidet» (Neby m.fl., 2016, s. 80).

samlet empiri, nylig har startet opp, er det derfor ikke overraskende at det er noen utfordringer i implementeringsarbeidet. Spørsmålet er om en situasjon med noe mangelfull forankring på statlig nivå, påvirker implementeringen på lokalt nivå, som vi kommer inn på seinere i kapittelet.

Samordning og samarbeid på lokalt nivå

Vi vil i denne delen av kapittelet se både på hvor godt forankret forsøket er i de ulike sektorene lokalt, for deretter å se nærmere på hva de ulike partene samarbeider om, hvor formalisert samarbeidet er og hvilke utfordringer som oppstår. Når vi omtaler samarbeid om deltakere i introduksjonsprogram, benytter vi som oftest betegnelsen Flyktningetjenesten om den samarbeidende etat, selv om denne i mange kommuner ligger under NAV.

Eierskap til forsøket lokalt

At forsøket eies av opplæringssektoren, kommer også til uttrykk på lokalt nivå. Informanter fra flyktningetjenesten og NAV forteller at de ikke kjenner til at de har fått noen tydelige føringer fra overordnet direktorat.⁶⁵ NAV lokalt synes også å mangle kjennskap til forsøket. Dette kan delvis skyldes at mange av våre intervjuer ble utført i forkant av AVdirs oppfordring til deltakelse i april 2018.

Erfaringer som informanter bl.a. i flyktningetjenesten deler, tyder på at oppstartsprosessen enkelte steder har gått for raskt til at flyktningetjenesten har følt seg tilstrekkelig involvert, og at informasjonen fra lærestedet kunne vært bedre. Dette kommer til uttrykk selv på steder der de er representert i styringsgruppen. Følgende utsagn fra flyktningetjenesten i to av casekommunene kan illustrere denne oppfatningen:

«Det gikk litt over hodet på oss».

«Vi var med på et møte om at de skulle søke om FVO. Så begynte det bare. Det begynte veldig kjapt»

«[Vi] savner informasjon. Jeg mener at vi burde ha blitt tatt med tidligere».

De andre partene opplever forsøket først og fremst som *voksenopplærings prosjekt*. Samtidig har mangelen på styringssignaler i de øvrige sektorene medført et større ansvar og mer arbeid for lærestedene. Det er lærestedet som har måttet være den aktive part og informert og involvert aktuelle samarbeidspartnere, og enkelte læresteder har brukt mye tid og ressurser på å «selge inn» forsøket.

Spørsmålet er om mangelen på eksplisitte føringer nedover i forvaltningskjeden innenfor integrerings- og arbeidssektorene har gitt en redusert følelse av eierskap til forsøket hos både NAV og flyktningetjenesten, ettersom deres involvering i forsøket har vært avhengig av lærestedenes initiativ. Muligens kunne samarbeidet ha vært tjent med større grad av koordinert styring ovenfra, både for å forplikte de ulike partene mer, og for å sørge for en bedre balanse i samarbeidet.

Manglende styringssignaler fra IMDi og AVdir kan også ha gjort det vanskeligere for flyktningetjenesten og NAV i den enkelte kommune å prioritere samarbeidet høyt nok. Selv om det er et betydelig sammenfall i målgruppene til de tre etatene, særlig mellom voksenopplæringen og flyktningetjenesten, opererer sektorene med ulike resultatmål. Om ikke samarbeidet er godt forankret og samordnet på toppen av styringskjedene, er det en større utfordring å få til en slik horisontal samordning hos de som skal implementere forsøket.

⁶⁵ Det bør legges til at IMDi ikke har formell instruksjonsmyndighet overfor kommunene som har ansvaret for flyktningetjenesten og integreringsarbeidet. IMDis rolle er hovedsakelig å informere og oppfordre kommunene til å ta tilgjengelige virkemidler i bruk. Dette er for så vidt analogt til Kompetanse Norges relasjon til den kommunale voksenopplæringen.

Hvem deltar i samarbeidet?

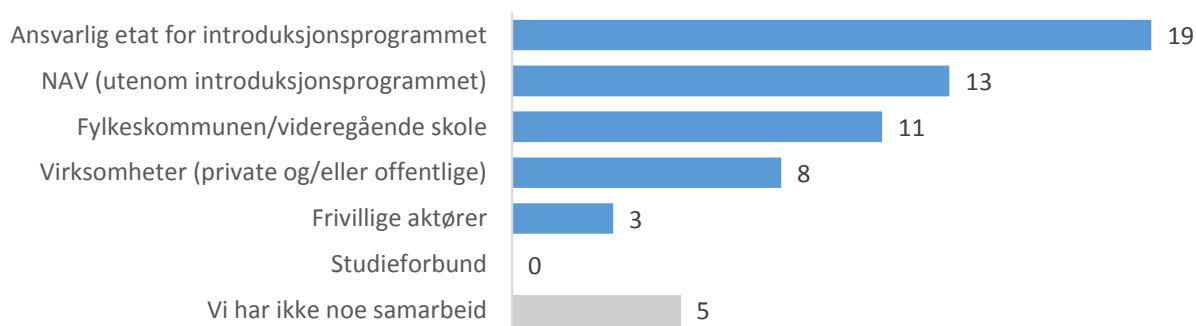
Evalueringen tyder så langt på at lærestedene kan bygge videre på allerede etablert tverrsektorielt samarbeid lokalt. Kvalifiseringsarbeid overfor særlig nyankomne innvandrere involverer ofte både voksenopplæringen, ansvarlig etat for introduksjonsprogram og NAV.

Vi finner at det i forsøket er svært utbredt med samarbeid om introduksjonsprogrammet. Som figur 8.1 viser, har 19 av lærestedene etablert et samarbeid med ansvarlig etat for introduksjonsprogrammet, mens 13 samarbeider med NAV utenom introduksjonsprogrammet⁶⁶. Bare ett av disse lærestedene samarbeider utelukkende med NAV. De andre 12 samarbeider både med NAV og ansvarlig etat for introduksjonsprogrammet.

Det pågår også samarbeid om forsøket med andre aktører på en del steder, og relativt mange læresteder har etablert et bredt samarbeid med flere aktørtyper. Elleve læresteder oppgir at de samarbeider med fylkeskommune/videregående skole, åtte læresteder samarbeider med virksomheter og tre læresteder med frivillige aktører. Elleve av lærestedene oppgir at de samarbeider med tre eller flere aktører, og fem læresteder oppgir at de samarbeider med fire aktører.

Fem av lærestedene har så langt ikke inngått noe samarbeid som en del av forsøket. Som vi beskriver i kapittel to, har lærestedene brukt mye tid på å sette seg inn forsøkets virkemidler og å få i gang opplæringen, og samarbeid kan derfor ha havnet lengre ned på prioriteringslista.

Figur 8.1: Hvilke aktører samarbeider dere med i forsøket lokalt?
(antall, N=26, flere svar mulig.)



Samarbeid om introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap

I det følgende ser vi først nærmere på samarbeidet lærestedene har om introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Hvordan er rollefordelingen i forsøket og hvilke samordningsutfordringer oppstår mellom partene?

Hva samarbeides det om og hvordan?

På lokalt nivå innebærer en samordning mellom opplærings- og integreringssektoren blant annet samarbeid om deltakere, ettersom FVO-tilbudene vil ha deltakere både innenfor opplærings- og introduksjonslovens målgrupper. Det er et politisk mål at flere deltakere i introduksjonsprogram skal ta grunnskole som del av programmet, og at de skal få det tidligere enn før. I forsøket skal norskopplæringen integreres med opplæring i fag for dem det er relevant for. Det skal føre til at deltakerne får kortere løp ved at man slipper først å delta i norskopplæring, for deretter å ta fatt på grunnskole. Ordinært er opplæring etter de to ulike læreplanene og lovverkene gjerne organisert i ulike avdelinger på voksenopplæringscentre. For en del læresteder innebærer dette at tidligere separate lærergrupper, fra

⁶⁶ Det er opp til kommunene om introduksjonsprogrammet organiseres som en del av NAV eller i en kommunal etat, og begge deler er omtrent like vanlig.

hhv. grunnskolen for voksne og norskopplæringen, nå skal jobbe mer integrert gjennom forsøket, jf. beskrivelsene i kapittel 2.

En viktig oppgave for den etaten som er ansvarlig for introduksjonsprogrammet er altså å bidra med rekruttering av deltakere fra introduksjonsprogrammet til FVO. Som vi så i kapittel 3, viste spørreundersøkelsen at 21 av de 26 lærestedene som besvarte undersøkelsen inkluderer deltakere i introduksjonsprogram som del av sin målgruppe. Når det gjelder faktisk deltakelse, viser våre deltakerdata at 52,8 prosent av deltakerne tar FVO parallelt med introduksjonsprogrammet.

Casestudien viser også at enkelte læresteder har rekruttert nærmest alle deltakere i introduksjonsprogram inn i forsøket. En informant fra flyktningetjenesten i en av casekommunene forteller imidlertid at andelen i grunnskole har vært høy allerede før forsøket, og har erfart at mange deltakere har fått grunnskole inn i programmet sitt for tidlig. Også andre informanter fra flyktningetjenesten uttrykker en viss skepsis til å «sluse» for mange inn i grunnskoleopplæring. En uttrykker det slik:

«Skal jeg være noe kritisk så er det at det var for få arbeidsdager fra vi fikk forsøket til deltakerne skulle starte. Konsekvensen ble at det ble dyttet for mange deltakere inn i forsøket.»

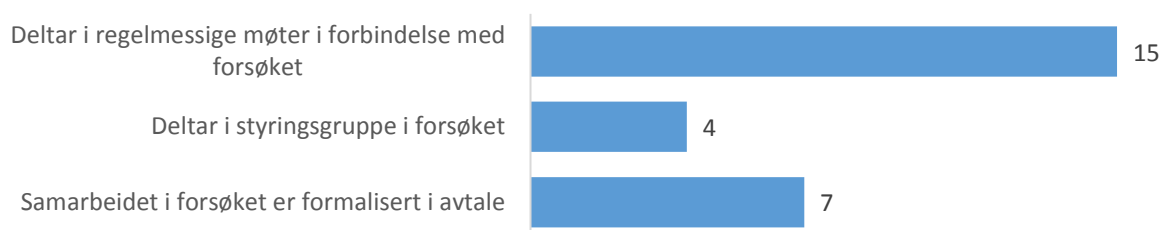
Vi oppfatter begge disse eksemplene som uttrykk for en viss bekymring for at en «samordningsiver» skal føre til at det rekrutteres mange til grunnskoleopplæring som kanskje heller burde ha et annet tilbud.

Utover rekruttering, samarbeider ansvarlig etat for introduksjonsprogram også med lærestedene om oppfølging av deltakerne utenom det faglige, for eksempel i form av regelmessige samtaler om individuell plan/trekantsamtaler om den enkelte deltaker. I flere av kommunene vi besøkte, var dette samarbeidet ganske tett, for eksempel ved at flyktningetjenesten hadde regelmessig tilstedeværelse på skolen. Det er for så vidt ikke noe nytt at voksenopplæringen og flyktningetjenesten samarbeider om felles deltakere, og funn fra casestudiene tyder på at samarbeidet med flyktningetjenesten om FVO i stor grad er en videreføring av allerede etablerte samarbeidsrutiner. Det kan likevel virke som at forsøket krever et *tettere og mer intensivt* samarbeid mellom de to tjenestene enn de har hatt tidligere, slik følgende utsagn fra en prosjektleder illustrerer:

«FVO gjør at det blir mer møter og mer informasjon – flere som må vite, og er det noen som ikke er der, så må vi ta nye og flere møter så alle er informert.»

Evalueringen viser at selv om det foregår mye samarbeid om deltakerne, er samarbeidet så langt lite formalisert. Bare syv av de 19 lærestedene som samarbeider med flyktningetjenesten har formalisert samarbeidet om FVO i en avtale, og bare fire steder har en styringsgruppe der flyktningetjenesten er representert (jf. figur 8.2). At de to partene har erfaring med å samarbeide over tid, kan kanskje bidra til å forklare hvorfor samarbeidet om FVO foreløpig i liten grad har blitt formalisert. Det kan også tenkes at allerede etablerte avtaler som regulerer samarbeidet mellom voksenopplæringen og ansvarlig etat for introduksjonsprogrammet mer generelt, også benyttes som ramme for ansvars- og arbeidsdeling i forsøket.

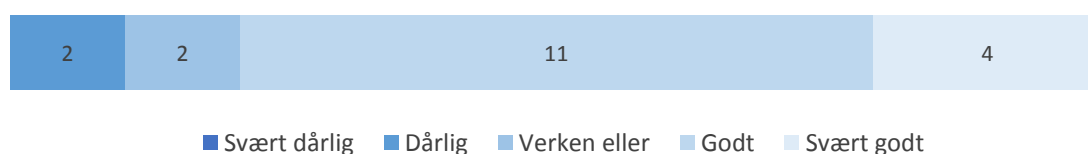
Figur 8.2 : Vennligst oppgi hva samarbeidet [med ansvarlig etat for introduksjonsprogrammet] om forsøket innebærer: Flere svar mulig (antall, N=19.)



Hvordan fungerer samarbeidet?

Hovedinntrykket så langt er at samarbeidet om deltakere i introduksjonsprogrammet har fungert rimelig godt. I spørreundersøkelsen oppgir 15 av de 19 lærestedene som har et samarbeid med ansvarlig etat for introduksjonsprogrammet, at det fungerer *godt* eller *svært godt*. Bare et par læresteder opplever samarbeidet som dårlig.

Figur 8.3 Hvordan vurderer dere samarbeidet med [ansvarlig etat for introduksjonsprogrammet]? (antall, N=19)



Mange av prosjektlederne i forsøket oppgir også i spørreundersøkelsen at de opplever flyktingetjenesten som mer positiv til å tilby grunnskole til intro-deltakere i dag sammenlignet med før forsøket startet (jf. figur 8.4).

Figur 8.4: Har du inntrykk av at de som forvalter introduksjonsprogrammet i din kommune er mer eller mindre positive til å tilby grunnskole til intro-deltakere i dag sammenlignet med før forsøket startet? (antall, N=21)



Også enkelte av informantene fra flyktingetjenestene uttrykker en positiv holdning til bruk av FVO som tiltak i introduksjonsprogrammet. Blant annet løftes det frem som positivt at deltakerne får mer fag inn i programmet. En informant fra flyktingetjenesten sier:

«Vi har lenge ønsket at flere skulle kunne ta grunnskole. Det er veldig bra at de kan fylle innholdet med mer enn bare norsk, ellers har det vært mye repetisjon».

Sitatet viser for øvrig at programmene i stor grad tidligere bestod av norskopplæring.

Selv om samarbeidet i hovedsak ser ut til å fungere godt, har vi identifisert noen utfordringer. Lærestedene som i spørreundersøkelsen har svart «dårlig» eller «verken/eller» på spørsmål om hvordan de vurderer samarbeidet, ble bedt om å begrunne svaret. De etterlyser de mer engasjement og en høyere prioritering av FVO fra flyktningetjenestens side. De opplever at det er vanskelig å få andre parter til å bruke mye tid på FVO.

Vi har også avdekket noen samordningsrelaterte utfordringer, som handler om etatenes ulike sektormål og prioriteringer samt motstridende regelverk og føringer fra overordnede sektormyndigheter. For det første er det en grunnleggende forskjell i mål- og resultatstyringen av voksenopplæringen og introduksjonsprogrammet, som kan være vanskelig å forene. Et talende uttrykk for dette er at overgang til grunnskole ikke teller som et resultat i IMDis målstyring av introduksjonsprogrammet. Dette legger naturlig nok føringer for innretningen av programmet lokalt, og forvalternes syn på bruk av grunnskole for sine deltakere. Det har også tidligere blitt dokumentert at grunnskole har vært lite i bruk i introduksjonsprogrammet, og at dette varierer mye mellom kommunene. En undersøkelse viste til at årsakene var knyttet til både forståelse av regelverk og kommunenes og programrådgivernes holdninger til virkemiddelet, i tillegg til en rekke andre forhold (Djuve m.fl., 2014).

Enkelte informanter fra flyktningetjenesten stiller seg kritiske til den økte bruken av grunnskole. De opplever at skolens rettighetstenkning veier for tungt, og at det er behov for en mer realistisk vurdering av hva som bør være målet for den enkelte deltaker. Enkelte ser det som problematisk at for mange deltakere sluses inn i FVO, uten at skolegang nødvendigvis er det rette for dem, slik en leder for flyktningetjenesten sier:

«Skolen tenker skolsk på at de har retten sin, i stedet for å tenke «er det dette de skal?»»

Fra lærestedenes side kan det være utfordrende å overbevise flyktningetjenesten om gevinsten av grunnskoleopplæring for å oppnå varig tilknytning til arbeid, ettersom målet om rask overgang til arbeid kan sies å være mer styrende for denne sektoren.

Vi finner også at det er krevende å forene etablerte strukturer, som delvis er forankret i regelverk. Det knytter seg særlig til timeplanlegging og bruk av praksis. Introduksjonsprogrammets krav om fulltids og helårig løp skiller seg fra innretningen av FVO, som står mer fritt i antall timer undervisning per uke, og som følger skoleår og ikke arbeidsår. Denne ulikheten gjør timeplanleggingen krevende for skolene. Enkelte prosjektledere og lærere uttrykker frustrasjon over det de opplever som rigiditet i introduksjonsprogrammet, bl.a. når det gjelder timetall:

«Introprogrammet må ikke legge lokk på deltakerne, de er så opphengt i timer».

På ett lærested ble introduksjonsprogrammets fulltidskrav styrende for hvordan timeplanen ble for *alle* typer av deltakere, fordi de ikke hadde kapasitet til ulike undervisningsgrupper på hvert modulnivå. Slik vi forstod det, førte det til at noen deltakere fikk opplæring med senere progresjon enn de hadde behov for.

Ettersom et fullt FVO-løp ikke nødvendigvis fyller kravet om fulltidsprogram, må det også i noen tilfeller legges inn andre aktiviteter, bl.a. praksis. Dette legger igjen føringer for timeplanleggingen ved skolene. Ideelt sett bør skolene frigjøre tilstrekkelig med tid i timeplanen til praksis for deltakere som har et slikt tilbud, for at de ikke skal gå glipp av undervisning. Sett fra et annet synspunkt er det informanter fra flyktningetjenesten som opplever at FVO har en fastlåst timeplan som i liten grad legger til rette for andre aktiviteter for dem som behøver det. En representant for flyktningetjenesten i en av casekommunene sier følgende:

«Det virka ikke så fleksibelt for oss den kombinasjonen av norskopplæring og arbeidstrening. Da må de velge bort noen fag. På modul 3 og 4 er det ikke aktuelt.»

Vi finner flere eksempler på deltakere som ikke får tilbud om praksis, selv om de ønsker det, fordi skolen ikke har lagt til rette for dette. Både programrådgivere og lærere gir også uttrykk for at særlig de øverste

modulene vanskelig lar seg kombinere med praksis, ettersom læringstrykket er høyt og fravær på disse modulene blir mer kritisk. Som vi gjør rede for i kapittel 7 har lærestedene så langt i liten grad klart å ivareta intensjonen om praksis som del av eller parallelt med FVO.

Selv om samordningsutfordringene vi har nevnt over ikke nødvendigvis er unike for forsøket, kan de legge begrensninger på skolens mulighet til å tilby den *fleksibiliteten* som FVO legger opp til. At skolene fremdeles organiserer opplæringen med heltidsopplæring på dagtid som normalen, jf. kapittel 7, medvirker nok til å gjøre kabalen mer komplisert.

En annen problemstilling er at varigheten på introduksjonsprogrammet og FVO ikke nødvendigvis er harmonisert, og at de heller ikke gir samme rett til ytelser. Dette skaper utfordringer med livsopphold for deltakere som skal følge et fullt FVO-løp i tre år eller lengre, men som kan risikere å miste introduksjonsstønden etter to-årig introduksjonsprogram⁶⁷. Flyktningetjenesten ved en av casene forteller at dette skapte en forventning om at deltakerne skulle kunne utvide introduksjonsprogrammet, og dermed introduksjonsstønden, til tre år, for å kunne fullføre FVO. Hva deltakerne rekker å gjennomføre mens de har introduksjonsstønad vil også variere med hvor tidlig i programmet FVO tilbys.

For deltakere med rettigheter etter introduksjonsloven innebærer en samordning med FVO bl.a. at de får godkjent sine pliktige timer til norskopplæring gjennom FVO. Dette kan gi de aktuelle deltakerne et større insentiv til å starte i FVO enn i grunnskole. Samtidig har både informanter i casekommunene og vi, på basis av læreplananalysen, reist spørsmål ved hvorvidt norskopplæringen etter FVO-læreplanen *tilstrekkelig grad* ivaretar behov for norskinnlæring og forbereder deltakerne til avsluttende norskprøve, jf. kapittel 2.

NAVs rolle i samarbeidet

Vi vil i det følgende se på i hvor stor grad det er innledet samarbeid med NAV, hva dette samarbeidet handler om og hvordan det fungerer. I denne sammenheng konsentrerer vi oss om samarbeid som ikke handler om introduksjonsprogrammet, i tilfeller der introduksjonsprogrammet skulle være organisert som en del av NAV.

Hva samarbeides det om og hvordan?

Vi tolker det dithen at NAV potensielt kan ha noe ulike roller i forsøket. For det første kan de være med på å identifisere brukere i sitt apparat som kan få tilbud om FVO, og som da gjerne mottar en form for ytelse fra NAV under denne deltakelsen. NAV kan også gå inn underveis eller mot slutten av opplæringsløp for å sikre livsopphold til deltakere dersom dette skulle være et behov og man finner hjemmel for det. Som vi skal se, samarbeider allerede flere av lærestedene med NAV på denne måten. I tillegg skal modulene kunne benyttes som opplæringstiltak i regi av NAV, enten ved bruk av enkeltplasser eller kursgjennomføringer i NAV.

Overordnet sett viser evalueringen så langt at brukere av NAV i stor grad inkluderes i målgruppen for forsøket lokalt, at det i noen grad rekrutteres deltakere derfra og at man samarbeider om oppfølgingen av deltakere og sikringen av deres livsopphold under opplæring. NAV har så langt i liten utstrekning tatt i bruk modulene som en del av tiltaksporteføljen overfor sine brukere, noe som antagelig skyldes at fase 2 av FVO foreløpig ikke har kommet i gang. Som vist i kapittel 3, har kun 3,3 prosent av deltakerne har en plass på FVO som er kjøpt av NAV.

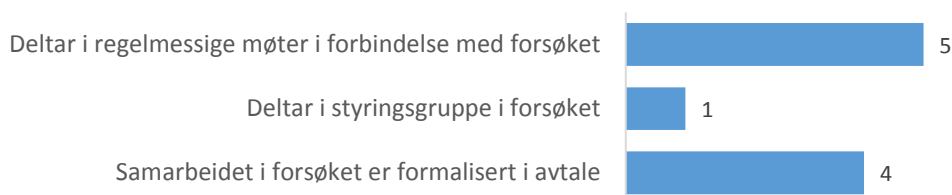
I spørreundersøkelsen en oppgir 15 læresteder at de har personer som kan få opplæring etter FVO-læreplaner som tiltak gjennom NAV (utenom introduksjonsprogram), som en av sine definerte målgrupper. På spørsmål om hvilke NAV-tiltak de så langt har rekruttert deltakere fra, er det kvalifiseringsprogram og ordinær utdanning som er mest utbredt. Et fåtall læresteder har også fått deltakere fra NAV som er på yrkesrettet opplæring og deltakere i Jobbsjansen.

⁶⁷ Det er opp til kommunene om man vil tilby et tredje år i introduksjonsprogram.

Når det gjelder ytelser fra NAV, viser deltakerdata at 15,4 prosent av deltakerne har offentlig stønad som sin viktigste inntektskilde.⁶⁸ Introduksjonsstønad kommer i tillegg til dette.

Vi finner også at samarbeidet mellom lærestedene og NAV så langt er lite formalisert. Bare fire av lærestedene har formalisert samarbeidet i en avtale og bare i ett tilfelle er det etablert en styringsgruppe hvor NAV er representert⁶⁹, se figur 8.5.

Figur 8.5: Vennligst oppgi hva samarbeidet [med NAV utenom introduksjonsprogrammet] om forsøket innebærer: (antall, N=10, flere svar mulig)



Flere informanter fra NAV ser positivt på forsøket dersom FVO kan bidra til at deltakere kan få en mer relevant opplæring og være bedre rustet og kvalifisert i møte med NAV. Som en NAV-informant sier:

«Dersom de får bedre grunnskole og grunnskolelignende opplæring, så er det bra for oss. Da kan vi sluse dem videre. Det er en utfordring for hele NAV at mange mangler det. Om vi lærer noe av forsøket om hva vi kan skru sammen i vår regi, så er det fint.»

Denne NAV-representant sier også at forsøket kan gi anledning til å fange opp disse brukerne tidligere. Det er imidlertid ikke alle informanter fra NAV som oppfatter at FVO er et aktuelt tiltak for dem å ta i bruk. De vurderer arbeidsrettede tiltak som mer relevante. Enkelte ser NAV sin rolle som begrenset til ytelser. En informant uttaler følgende:

«Vi kan legge et lenger løp gjennom intro og andre finansieringsordninger i NAV, som gjør at løpet blir langt nok [til at de kan gjøre seg ferdig med kvalifiseringen]. Det er det jeg ser som potensialet.»

Vårt inntrykk fra case er at finansiering av deltakernes livsopphold er noe man gjerne finner løsninger for lokalt, og at det ikke nødvendigvis er noe man samarbeider om på systemnivå. En NAV-informant medgir at de ikke har «diskutert aktuelle ytelser» men at «det ordner seg på individnivå». En rektor fra et lærersted forteller at de forsøker å holde temaet livsopphold utenfor dialogen med deltakerne:

«Vi har lite med livsopphold å gjøre – prøver å styre utenom det.»

At de ulike etatene samarbeider om rekruttering, oppfølging og livsopphold for deltakere under opplæring, er ikke noe som nødvendigvis er innledet med forsøket. Vi har dessuten inntrykk av at de vurderingene som gjøres av de ulike partenes innsats også bygger på erfaringer man har gjort seg tidligere. I lys av at NAV så langt ikke har vært så dypt involvert i forsøket, er ikke det overraskende.

Hvordan fungerer samarbeidet?

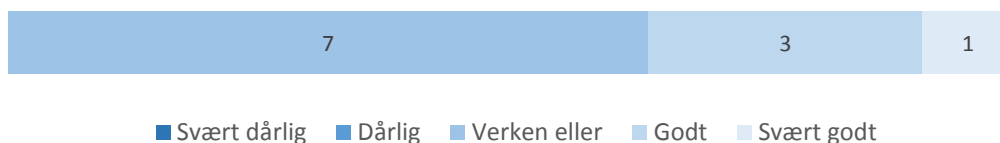
Basert på de vurderingene som er gitt i spørreundersøkelsen, er lærestedene noe avmålte i sin vurdering av det samarbeidet de har med NAV om deltakere utenom introduksjonsprogrammet. Bare fire av de som har etablert et samarbeid med NAV (utenom introduksjonsprogrammet) karakteriserer dette samarbeidet som *godt* eller *svært godt*. Samtidig merker vi oss at det ikke er noen som karakteriserer samarbeidet som

⁶⁸ Vi har ikke bedt deltakerne spesifisere hvilke konkrete ytelser det gjelder

⁶⁹ Vi vet også at ett av lærestedene i casestudien har involvert NAV i styringsgruppen, men dette er ikke oppgitt i spørreundersøkelsen.

dårlig. Tre av lærestedene i casestudien har oppgitt at de har et samarbeid om FVO med NAV. I to av tilfellene er samarbeidet imidlertid lite aktivt, og det er lite erfaringer å bygge på så langt.

Figur 8.6: Hvordan vurderer dere samarbeidet med [NAV utenom introduksjonsprogram]? (Antall, N=10)



Selv om vi foreløpig har lite kunnskap om det FVO-spesifikke samarbeidet, kan vi likevel identifisere enkelte forhold som gjør samordning mellom opplærings- og arbeidssektoren krevende.

En grunnleggende utfordring er knyttet til at sektorene arbeider etter ulike mål og prioriteringer: NAVs målsetting om rask overgang til arbeidsmarkedet kan være krevende å forene med et langt opplæringsløp. Mens NAV vektlegger arbeidsrettede løp og styrking av grunnleggende ferdigheter, vil opplæringssektorens mål om å sikre grunnskolekompetanse til deltakere med behov for det, favorisere lengre opplæringsløp.

På spørsmål om moduler kan benyttes inn i spesifikke tiltak som Kvalifiseringsprogrammet, svarer f.eks. en av informantene fra NAV slik:

«[Vi har] vært innom det med kjøp av norskopplæring i frustrasjon over språknivået. Lavt nivå språklig ekskluderer folk fra NAVs tjenester. Men jeg tror ikke det kommer til å skje. Hva blir annerledes ved at NAV kjøper skolebaserte tilbud? Hvis de har lært for lite i løpet av tre år – hvorfor skal dette opplegget funke? Det hjelper ikke å pøse på med mer skolebasert opplegg.»

Det er tidligere godt dokumentert at manglende støtte til livsopphold under opplæring er en barriere for å starte opp og fullføre et grunnskoleløp.⁷⁰ En kilde til problemet er at deltakerne har rettigheter etter ulike regelverk, der ytelsen gjennom NAV-systemet ikke er knyttet til retten til opplæring. Dermed risikerer mange deltakere at ytelsene tar slutt mens de ennå er i opplæring, med den usikkerhet og uforutsigbarhet som det medfører. Lærere forteller om deltakere som tidligere har måttet avbryte opplæringen som følge av at de ikke lenger har fått støtte til livsopphold fra NAV.

Vi har foreløpig ikke sett nærmere på om noen deltakere har måttet slutte som følge av at de har mistet offentlig stønad/stipend/lån og ikke lenger har råd til å fortsette i FVO, eller hvor mange dette i så fall gjelder. Det vil være interessant å se hvordan denne andelen utvikler seg etter hvert som NAV kobles tettere på forsøkene.

En annen utfordring, som særlig kommer til uttrykk ved storbylærestedet, er at kommunikasjonen mellom sektorene kan være mangelfull, og at begge sider dermed ofte mangler kunnskap om hverandres tjenestetilbud. Både lærere og skoleleder deler denne erfaringen. En lærer sier:

«NAV sender elevene inn og har dem i aktivitet, [men] vet ikke hva de sender dem til.»

Lærerne som gir uttrykk for dette er imidlertid tydelig på at ansvaret for sviktende kommunikasjon ligger like mye i egen sektor som hos NAV:

«Begge forventer informasjon fra den andre uten egentlig å få det.»

⁷⁰ Se for eksempel NOU 2008: 18, NOU 2010: 7 og NOU 2009:10

Det er rimelig å anta at denne typen samordningsproblematikk er særlig utfordrende for en storbykommune som dette eksempelet er hentet fra, hvor det byråkratiske apparatet er større og avstanden mellom tjenestene er lengre.

Oppsummering

Ett år inn i forsøket kan vi oppsummere med at samordning ikke har vært øverst på prioriteringslista til lærestedene. Når det er sagt, har lærestedene i stor utstrekning allerede etablerte samarbeid med flere parter uavhengig av forsøket, og da særlig med ansvarlig etat for introduksjonsprogrammet. Dette kan de bygge videre på. Forsøket er et samordningsprosjekt i den forstand at det rekrutteres mange deltakere fra introduksjonsprogram og norskopplæring. Lærestedene vurderer at samarbeidet med ansvarlig etat for introduksjonsprogrammet har fungert ganske godt, men opplever samtidig at de har måttet være den drivende part i samarbeidet. Ansvarlig etat for introduksjonsprogrammet ser på sin side ut til å ha begrenset eierskap til forsøket, og det gjelder i enda større grad for NAV i de tilfeller der lærestedene samarbeider med dem.

Vi ser mangelen på eierskap til forsøket i hhv. integrerings- og arbeidssektoren lokalt som et symptom på noe mangelfull samordning på statlig nivå. Vi finner ikke at AVdir og IMDi er gitt tydelige føringer for at forsøket, som en samordningsoppgave, skal prioriteres eller at det er klarhet om hvilken rolle som er forventet av dem i samarbeidet. Dette er nok medvirkende til at NAVs deltakelse i forsøket er noe forsinket. På både direktoratsnivå og lokalt nivå skinner det igjennom at etatene preges av ulike målsettinger og samfunnsmandater, som påvirker synet på forsøket. For eksempel er det skepsis i NAV og kommunal flyktningetjeneste til om forsøksgjennomføringen blir tilstrekkelig fleksibel og arbeidsrettet. Spørsmålet er om holdningene vi sporer så langt vil endre seg utover i forsøksperioden når man skal samarbeide om å iverksette forsøkets virkemidler.

På lokalt nivå identifiserer vi flere barrierer i det tverrsektorielle samarbeidet, men en hovedvekt av disse ser ikke ut til å være spesifikke for forsøket. Det handler for eksempel om å forene opplæring som er forankret i ulike lovverk (opplærings- og introduksjonsloven) og kulturer, og som blant annet relaterer seg til timeplanlegging og bruk av praksis. Andre barrierer som ikke er nye med forsøket, er for eksempel ulike syn i hhv. arbeids- og opplæringssektoren på hvor lange opplæringsløp som er gunstig. Selv om ikke barrierene er nye med forsøket, vil de kunne påvirke implementeringen av forsøket. Vi vil videre i evalueringen se nærmere på hvordan barrierene ev. påvirker hva man får prøvd ut i forsøket, og også om forsøket kan løse opp i noen av samordningsutfordringene.

Kapittel 9: Oppsummering og diskusjon

Modulstrukturert voksenopplæring er et forsøk på å etablere en opplæring for voksne som kan gi flere muligheter til å fullføre opplæring og komme raskere ut i arbeidslivet. Ved å gjøre opplæringen mer relevant og mer fleksibel, skal det samlede opplæringsløpet kunne kortes ned og bli mer effektivt. En rekke virkemidler skal bidra til å nå dette målet; bl.a. nye læreplaner, nye kartleggingsverktøy, fleksibel modulstruktur, fleksible læringsarenaer samt samordning med ordningene i introduksjonsloven og NAVs arbeidsmarkedstilbud.

I denne rapporten har vi sett nærmere på hvor langt man lokalt har kommet i å ta i bruk forsøkets virkemidler og hvordan disse har fungert, med sikte på å si noe om i hvilken grad forsøket så langt ivaretar målet om en mer relevant og fleksibel opplæring.

Implementering i et langsiktig perspektiv

Forsøket innebærer store forandringer for lærestedene som deltar. De skal ta i bruk helt nye læreplaner, innføre nye måter å organisere opplæringen på, og samarbeide tett med ulike aktører. Til dels rekrutteres det også nye målgrupper. Et viktig funn fra forsøkets første år, er at det representerer et endrings- og utviklingsarbeid for skolene, og at dette tar tid, og derfor drives stegvis fremover. Man kan si at forsøket innebærer behov for *praksisendring* på lærestedene, og det tar tid å etablere felles forståelse i kollegiet for hvordan forsøket skal iverksettes lokalt.

For å få til en slik endringsprosess som forsøket representerer, har det vært avgjørende for skolelederne å sikre forankring blant lærerne, noe det kan se ut som at lærestedene i stor grad har lyktes med. Noe av grunnen til dette, tror vi, er den muligheten som forsøket gir til å prøve ut nye, voksentilpassede læreplaner. Dette har vært etterlengtet blant mange lærere i voksenopplæringen, og slik sett kan man si at det å satse på læreplanutvikling har vært et godt grep for å sikre forankring i sektoren. Evalueringen viser også at implementeringen av forsøket dette første året i stor grad har handlet om å ta i bruk de nye læreplanene, mens prosessen med å prøve ut andre virkemidler har kommet kortere.

Mer relevante læreplaner

Når det gjelder læreplanene, synes det å være enighet blant lærestedene om at de er bedre tilpasset voksne enn læreplanene fra Kunnskapsløftet. Dette er også et sentralt funn i vår læreplananalyse: FVO-læreplanene er sett under ett i større grad tilpasset voksnes og minoritetsspråkliges behov enn LK06. Vi vurderer det også slik at de har en tydeligere arbeidslivsrelevans. Slik sett kan man si at forsøket bidrar til målet om en mer *relevant* opplæring. Samtidig stiller vi spørsmål ved læreplanenes relevans for deltakere som skal videre i videregående opplæring, nærmere bestemt om læreplanene i tilstrekkelig grad forbereder dem på et slikt løp. Vi stiller oss også tvilende til om språklæringsperspektivet er tilstrekkelig ivare tatt, særlig for deltakere med lite eller ingen skolebakgrunn. Læreplanene legger lite vekt på metaspråklig kompetanse og overføringsstrategier mellom språk, som er viktige forutsetninger for videre språklæring. Sett i lys av at en stor andel av deltakerne kommer inn i forsøket med svake eller manglende norskerferdigheter, ser vi dette som en svakhet ved FVO-læreplanene.

Ikke fullt så fleksibelt – foreløpig

Når det gjelder målet om fleksibilitet, synes dette å være mer krevende å oppnå, og det ser ut til at lærestedene trenger mer tid på dette området. Både når det gjelder utprøving av modulstrukturen og å ta i bruk ulike læringsarenaer, er forsøket foreløpig i startgropen.

Et sentralt premiss i forsøket er at deltakere skal kunne få opplæring i *kun* de modulene de trenger for å komme videre i utdanning eller arbeid. En forutsetning for å kunne «skreddersy» modulstrukturerte opplæringsløp til den enkelte, er at lærestedene organiserer timeplanen på en slik måte at ulike modulkombinasjoner er mulig, såkalt parallellegging av fag. Dette har så langt vist seg å være vanskelig for

mange læresteder å få til i noe særlig omfang, og det er foreløpig langt fra en situasjon der deltakere fritt kan kombinere moduler.

Evalueringen viser også at skolebasert undervisning på dagtid og fulltid fremdeles er normen. Organisatoriske tilrettelegginger, f.eks. i form av undervisning på kveld/helg eller nettbasert undervisning, er lite utbredt. For øvrig ser det så langt ut til at forsøkene i liten grad er rettet inn mot deltakere som er i arbeid. FVO er først og fremst et tilbud til deltakere fra introduksjonsprogram og annen type kvalifisering, men uten særlig tilknytning til arbeidslivet. Ettersom det er et mål at modulene også skal kunne benyttes av personer som er i arbeidslivet, og som har behov for ytterligere kvalifisering, kan det tenkes at dette er noe forsøkene bør se nærmere på fremover.

Barrierene mot fleksibilitet kan på den ene siden sies å være strukturelle, som krav om en viss gruppestørrelse, begrenset romkapasitet og tilgang på nok faglærere til å kunne tilby flere grupper per fag og modul. Dette siste er også nært koblet til de økonomiske rammene som lærestedet opererer innenfor. Særlig ved små læresteder opplever at det er strevsomt å få til en slik fleksibel timeplanlegging som modulstrukturen innebærer, men også større læresteder kan oppleve hindre på systemnivå som gjør fleksibilitet vanskelig å få til. På den annen side kan det virke som om barrierene også handler om holdninger og tradisjon; forsøket krever en ny måte å organisere opplæringen på som bryter med den tradisjonelle skolemodellen, der opplæring foregår i klasserom, på dagtid og der deltakerne har en fast gruppetilhørighet. Det krever både tid og bevisst satsning for å bryte opp i slike veletablerte strukturer. Vi oppfatter imidlertid mange læresteder som løsningsorienterte og motiverte for å prøve ut modulstrukturen i større grad enn det de så langt har lyktes med. Vi forventer derfor å se eksempelvis mer parallellegging av fag i løpet av de neste årene.

Kartleggings- og vurderingsarbeidet har vært krevende

For å oppnå et løp som er fleksibelt (dvs. at deltakeren kan kombinere ulike moduler), kreves det at deltakernes bakgrunn og kompetanse kartlegges slik at de kan plasseres på rett modulnivå i ulike fag. Evalueringen viser at det har vært mye oppmerksomhet om kartleggingsarbeidet ved lærestedene, men at mange har opplevd arbeidet som krevende. En viktig grunn til det er at lærestedene har savnet et egnet kartleggingsverktøy. Ettersom kartleggingsverktøyet som Kompetanse Norge har utviklet i lesing, var klar først i juni 2018, har lærestedene i løpet av det første året måttet prøve seg frem, ved å ta flere ulike kartleggingsverktøy og -strategier i bruk og ved å trekke kartleggingsprosessen ut i tid. Også vurderingsarbeidet har opplevdes utfordrende. Det skyldes usikkerhet rundt grenseoppgangen mellom de ulike modulene, og spørsmålet om når deltakere kan flyttes videre oppover i modulnivåene. Vurderingsveiledere som Kompetanse Norge har utarbeidet, som var klare i juni 2018, vil trolig underlette dette arbeidet fremover. Samtidig tyder våre funn på at det nok parallelt er behov for at lærestedene jobber systematisk med kompetanseheving i vurderingsarbeid.

Kartlegging og underveisvurdering er viktige virkemidler for å kunne tilpasse og avkorte opplæringsløp også i ordinær grunnskole for voksne. Det kan likevel virke som at forsøket, med nye opplæringsenheter og nye læreplaner, kombinert med en stor andel deltakere med svake norskerferdigheter, har endret forutsetningene for lærestedenes kartleggings- og innplasseringsarbeid noe. Vi ser også tendenser til at læresteder har utviklet kvaliteten på kartleggingsprosessen som et resultat av forsøket.

Hva som er riktig innplassering for den enkelte, avhenger blant annet av deltakerens språklige og faglige ferdigheter. Så langt ser det ut til at deltakernes norskerferdigheter langt på vei er styrende for hvilken modul de plasseres i, og at fagkunnskap vektlegges i mindre grad, selv om dette varierer noe mellom fag og læresteder. Noe av grunnen til at det er slik, kan være at en så stor andel deltakere kommer inn i forsøket med svake norskerferdigheter, siden forsøket legger opp til at deltakere kan starte norskopplæring parallelt med grunnskoleopplæring. Sett i lys av dette, blir spørsmålet om hvorvidt de nye læreplanene i tilstrekkelig grad ivaretar språklæringsperspektivet, enda mer presserende. Utfordringen ved å vektlegge norskerferdigheter fremfor fagkunnskap er imidlertid at enkelte deltakere kan risikere å bli plassert på en

lavere modul enn det nivået på fagkunnskapene deres skulle tilsi, og at de dermed ikke oppnår en reell avkorting av løp.

Samtidig trenger ikke plasseringen på modulnivåene være det eneste avgjørende for deltakerens progresjon og læringsutbytte. Lærestedenes evne til å tilpasse undervisningen og differensiere nivået innenfor modulene kan bidra til å veie opp for ulempen ved å være plassert i en annen modul enn det deltakerens faglige nivå skulle tilsi. For læresteder som ikke har ressurser til å opprette flere parallelle opplæringstilbud på gruppenivå, er individuell tilpasning et viktig virkemiddel for å oppnå den fleksibiliteten som forsøket legger opp til. En slik form for faglig differensiering innenfor en undervisningsgruppe, kan imidlertid være utfordrende og krever høy kompetanse hos lærerne.

Man kan argumentere for at forsøket kunne vært tjent med at viktige hjelpemidler, som kartleggingsverktøy og vurderingsveiledere, hadde vært klart ved oppstart. Det kunne gitt arbeidet høyere kvalitet, ha spart lærestedene en del tid og sikret større grad av likebehandling av deltakere. Samtidig har også Kompetanse Norge operert innenfor begrensede tidsrammer, og en slik prioritering kunne i verste fall ha resultert i at forsøket måtte utsettes. Dersom man ser på forsøket som en utviklingsprosess, slik vi pekte på innledningsvis, kan man også argumentere for at en slik tilnærming, der «veien blir til mens man går» er en naturlig del av et forsøk.

Potensial for mer samarbeid om deltakere og opplæringstilbud

En viktig hensikt med forsøket er at de ulike sektorene som har ansvar for opplæring av voksne, skal samarbeide om å gi et mer samordnet og integrert tilbud. Den forberedende voksenopplæringen skal samordnes med ordningene i introduksjonsloven som retter seg mot nyankomne innvandrere, og modulene skal kunne brukes som opplæringstiltak i NAV. Samlet sett skal slik samordning på tvers av opplærings-, integrerings- og arbeidsmarkedssektoren bidra til å nå forsøkets mål om effektive opplæringsløp, og det skal bidra til at flere deltar i slik opplæring. Erfaringene i forsøket er at selv om man har lyktes i samordning om enkelte faktorer, er det en vei å gå både når det gjelder å forankre samarbeidet på tvers og å få til et godt samarbeid om sentrale virkemidler i forsøket.

Det er flere virkemidler i forsøket som skal bidra til denne samordningen. Det handler blant annet om hvilke målgrupper som inkluderes i FVO. Rekrutteringen av deltakere så langt tyder på at tilbudet i hovedsak har nådd ut til to sektorer: opplærings- og integreringssektoren. Blant registrerte deltakere i forsøket er over halvparten omfattet av introduksjonsloven. Andelen deltakere som får et tilbud finansiert av NAV, er derimot svært begrenset og NAV har så langt i liten utstrekning tatt i bruk modulene som en del av sin tiltaksportefølje. En del av forklaringen på at det rekrutteres mange deltakere som er omfattet av introduksjonsloven, kan være at lærestedene i stor grad bygger videre på allerede etablerte samarbeidsrelasjoner med ansvarlige etater for introduksjonsprogrammet og norskopplæringen. Det har vært mer uklart hva lærestedene og NAV skulle samarbeide om, utover eventuelt samarbeid om introduksjonsprogram.

Selv om det på statlig nivå er enighet på tvers om behovet for forsøket, ser direktoratene ut til å ha ganske ulike syn på og forventninger til hvordan forsøket burde innrettes for å svare på utfordringene. For eksempel er det noe skepsis til om forsøket blir tilstrekkelig fleksibelt og arbeidsrettet. Det ser også ut til å ha vært noe usikkerhet om hvilken rolle hver part skulle ha i forsøket. Mens Kompetanse Norge har hatt et klart mandat fra Kunnskapsdepartementet, finner vi ikke at AVdir og IMDi er gitt tydelige føringer for forsøket fra sine respektive departementer. Dette er nok medvirkende til at NAVs deltakelse i forsøket gjennom en såkalt fase 2⁷¹, er forsinket. Vi ser den svake forankring av forsøket i hhv. integrerings- og arbeidssektoren lokalt som et symptom på noe mangelfull samordning på statlig nivå. Manglende styringssignaler ovenfra kan ha gjort det vanskeligere for flyktingetjenesten og NAV i den enkelte kommune å prioritere samarbeidet høyt nok. Vi spør oss om forsøket som et samordningsprosjekt kunne

⁷¹ Fasen viser til at modulene skal tas i bruk av NAV enten som enkeltplasser eller kursgjennomføringer i NAV

ha vært tjent med større grad av *koordinert* styring ovenfra, både for å forplikte de ulike partene mer, for å sørge for en bedre balanse i samarbeidet og for å sikre større klarhet om partenes ulike roller – også på lokalt nivå. Vi oppfatter at det ikke er for sent å opprette fastere samarbeidskonstellasjoner på dette tidspunktet i forsøket. Det kan likevel tenkes at det tverrsektorielle samarbeidet på lokalt nivå uansett vil gripe mer om seg i takt med at NAV fremover skal tilby moduler.

Videre har vi identifisert flere barrierer i det tverrsektorielle samarbeidet på lokalt nivå, men en hovedvekt av disse ser ikke ut til å være spesifikke for forsøket. Det handler for eksempel om å forene opplæring som er forankret i ulike lovverk (opplærings- og introduksjonsloven) og kulturer samt ulike syn på hvor *langvarige* opplæringsløp som er gunstig. Selv om ikke barrierene er nye med forsøket, vil de kunne påvirke implementeringen av forsøket. Vi vil videre i evalueringen se nærmere på hvordan barrierene ev. påvirker hva man får prøvd ut i forsøket, og også om forsøket kan løse opp i noen av samordningsutfordringene.

Avsluttende refleksjoner

Som en del av evalueringen skal vi se på forholdet mellom forsøkets mål, virkemidler og resultater på kort og lang sikt. Ett år inn i forsøket er det prematurt å foreta en grundig vurdering av disse sammenhengene. Vår foreløpige vurdering er at forsøket bidrar til en *mer relevant opplæring* for voksne fordi de nye læreplanene er bedre tilpasset opplæringsens målgruppe, selv om vi ser enkelte svakheter ved planene. Når det gjelder målet om en mer fleksibel opplæring, er det en lenger vei å gå. Som vi har pekt på, har lærestedene kommet langt kortere i å prøve ut virkemidler som fleksibel modulstruktur og fleksible læringsarenaer, enn nye læreplaner. Vi har dessuten sett at målet om økt samordning på langt nær er nådd.

Med tanke på at forsøket innebærer omfattende endringer, er det forståelig at implementeringen tar tid og må skje stegvis. Samtidig spør vi oss om det kan være aspekter ved selve virkemidlene og rammene for forsøket som gjør at implementeringen av disse virkemidlene har kommet kort. Det handler bl.a. om hvorvidt det er realistisk å få til en så fleksibel modulstruktur som det legges opp til i forsøket, gitt de organisatoriske og økonomiske rammene lærestedene opererer under. Er det i det hele tatt mulig at ethvert lærested skal kunne planlegge og gjennomføre opplæring for deltakere som skal kunne «shoppe» moduler på ulike nivåer og ulike fag til ulike tider av året og døgnet? Og er dette noe hvert lærested kan få til alene? Basert på erfaringene fra forsøket så langt, mener vi det kan være relevant om man innenfor forsøkets rammer får erfaring med om interkommunalt samarbeid kan gjøre det enklere for lærestedene å ta i bruk en fleksibel modulstruktur, for eksempel ved at ulike kommuner tilbyr ulike moduler. Det kan kanskje bidra til å løse opp i noen av de strukturelle barrierene som lærestedene opplever.

Hvorvidt opplæringen blir mer effektiv, er det vanskeligere å gi noen pekepinn på så tidlig. Dette avhenger av at flere virkemidler virker sammen over tid, og at forsøkene lykkes med å gjøre opplæringen både mer relevant og fleksibel. Så langt kan vi imidlertid si at målet om mer effektive løp bør sees i lys av *hvem* som kommer inn i forsøket. Foreløpig vet vi at mange deltakere kommer inn i forsøket med svake norskerferdigheter og lite skolebakgrunn. Det vil kunne bety at flere deltakere vil kunne trenge lang tid på å gjennomføre opplæringen og komme opp på et ferdighetsnivå som gir dem en reell sjanse til å få en mer varig tilknytning til arbeidslivet. Samtidig er det klart at et mer relevant innhold, bl.a. med færre kompetansemål, kan bidra til å gjøre løpet mer overkommelig også for denne gruppen. Man må dessuten ta inn over seg at de voksne deltakerne har det travelt med å komme seg videre i livet. Slik sett kan man stille spørsmål ved hvor lenge det er hensiktsmessig å delta i opplæringen sett opp imot den avkastningen opplæring på *dette* opplæringsnivået vil kunne gi på arbeidsmarkedet.

Avslutningsvis er det verdt å trekke frem at implementeringen av forsøket med FVO har kommet betydelig lenger enn det tilsvarende forsøket innenfor fag- og yrkesopplæringen. Selv om de to forsøkene har ulike rammebetingelser og skal implementeres innenfor ulike kontekster, er målene og flere av virkemidlene de samme, og oppdragene ble gitt omtrent samtidig fra KD. Vi har i denne rapporten ikke

gått nærmere inn i en sammenligning av de to prosessene, men sett i lys av dette, kan man si at forsøket med FVO tross alt har kommet langt, rekruttert mange deltakere og fått til mye på det ene året siden oppstart.

Litteraturliste

- Aspøy, T. M. og Tønder, A. H. (2012). *Utredning om forskning på voksnes læring. En litteraturgjennomgang*. Fafo-notat 2012: 17. Hentet fra: https://www.fafo.no/media/com_netsukii/10163.pdf. Lastet ned 05.10.2018
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet (2015): Rundskriv Q 27/2015 *Samarbeid mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere*.
- Burner, T. (2018). Why is educational change so difficult and how can we make it more effective? *Forskning og forandring*. 1 (1), 122–134. Hentet fra: <https://doi.org/10.23865/fof.v1.1081> Lastet ned: 05.10.2018.
- Deng, Z., og Luke, A. (2008). Subject Matter: Defining and Thorizing School Subjects. I F. M. Connelly, M. F. He & J. Phillion (red.), *The SAGE handbook of curriculum and instruction*. Toronto: Sage Publications
- Difi (2014). *Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning*. Difi-rapport 2014:07. Hentet fra: https://www.difi.no/sites/difino/files/mot-alle-odds.-veier-til-samordning-i-norsk-forvaltning-difi-rapport-2014-7_0.pdf. Lastet ned 05.10.2018.
- Djuve, A. B., Kavli, H.C, Sterri, E.B og Bråten, B. (2017). *Introduksjonsprogram og norskopplæring – hva virker – for hvem?* Fafo-rapport 2017:31. Hentet fra: <https://www.fafo.no/images/pub/2017/20639.pdf>. Lastet ned 05.10.2018.
- Djuve, A. B., Haakestad, H. og Sterri, E. B. (2014). *Rett til utdanning? Grunnskoleopplæring og videregående opplæring som tiltak i introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere*. Fafo-rapport 2014:34. Hentet fra: <https://www.imdi.no/contentassets/06ab90611c364506959caab6f6b7eeb8/fafo-rapport-2015.-rett-til-utdanning>. Lastet ned 05.10.2018.
- Dæhlen, M., Danielsen, K., Strandbu, Å. og Seippel, Ø. (2013): *Voksne i grunnskole og videregående opplæring*, Nova-rapport 7:13. Hentet fra: <http://www.hioa.no/Om-OsloMet/Senter-for-velferds-og-arbeidslivsforskning/NOVA/Publikasjoner/Rapporter/2013/Voksne-i-grunnskole-og-videregaaende-opplaering>. Lastet ned 05.10.2018.
- Engelsen, B. U. (2003). *Ideer som formet vår skole? Læreplanen som idébærer – et historisk perspektiv*. Oslo: Gyldendal Norsk forlag AS
- Engelsen, B. U. og Karseth, B. (2007). *Læreplan for kunnskapsløftet – et endret kunnskapssyn?* Norsk Pedagogisk Tidsskrift nr. 5, 2007.
- Forskrift om opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere (2005). (FOR-2005-04-20-341). Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2005-04-20-341>
- Gjefsen, H. M., Gunnes, T. og Stølen, N. M. (2014). *Framskrivninger av befolkning og arbeidsstyrke etter utdanning med alternative forutsetninger for innvandring*. SSB-rapport 2014:31. <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/attachment/200990?ts=14909943420>. Lastet ned 05.10.2018.
- Goodlad, J. I. (1979). *Curriculum inquiry: the study of curriculum practice*. New York: McGraw-Hill.
- Inglar, T. (2011). Læreplanforskning og dokumentanalyse. I T. Berg og P.H.B. Walstad (red.), *Om å tolke og forstå tekster*. Oslo: HiOA Tema utgivelser
- Introduksjonsloven (2003). Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (LOV-2003-07-04-80). Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2003-07-04-80>

Karseth, B. A. og Sivesind, K. (2009). Læreplanstudier - perspektiver og posisjoner. I E. L.

Kompetanse Norge (2018). *Veiledning til kartleggingsverktøy i lesing for Forberedende voksenopplæring*

Kunnskapsdepartementet (2016). *Statsbudsjettet 2016 Tildelingsbrev tillegg 04/2016 - Modulstrukturert forberedende voksenopplæring*. Hentet fra:

https://www.kompetansenorge.no/contentassets/b8e56bb4465d47f292da7ad71282f4be/oppdragsbrev_moduler.pdf. Lastet ned 05.10.2018.

Kunnskapsdepartementet (2011). *Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring*

Kunnskapsdepartementet (2016). *Statsbudsjettet 2016 Tildelingsbrev tillegg 01/2016 - oppdrag knyttet til kartleggingsverktøy, nettbasert opplæringstilbud i grunnleggende ferdigheter, Lærevilkårsmonitoren, samt opptrening av norsktrenere og norsktilbud*. Hentet fra:

https://www.kompetansenorge.no/contentassets/b8e56bb4465d47f292da7ad71282f4be/oppdragsbrev_moduler.pdf. Lastet ned 05.10.2018

Lightbown, P.M. og Spada, N. (2013). *How languages are learned*. Oxford: Oxford Handbooks for Language Teaching

Meld. St. 16 (2015-2016). *Fra utenforskap til ny sjanse. Samordnet innsats for voksnes læring*.

Meld. St. 29 (2016-2017). *Perspektivmeldingen 2017*.

Monsen, M. (2015). Andrespråksdidaktisk forskning på voksenopplæring i Norge: En oversikt fra 1985 til i dag. *NOA: Norsk som andrespråk*, 30 (1-2), 373-390.

Neby, S., Nesheim, T., Ryssevik, J., Rubecksen, K., Dahle, M. og Nordhagen, I. (2016). *Innsats mot arbeidslivskriminalitet. Kartlegging og evaluering av hvordan det tverretatlige statlige samarbeidet fungerer*. Rapport 7-2016. Bergen: Uni Research Rokkansenteret.

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: 7. *Velferd og migrasjon - den norske modellens framtid*

NOU 2011: 14. *Bedre integrering. Mål, strategier og tiltak*

OECD (2014): *OECD Skills Strategy Action Report Norway*. Hentet fra:

https://www.kompetansenorge.no/contentassets/3d6692c2f0894f538e471c750d0d064a/oeecd_skills_strategy_action_report_norway.pdf. Lastet ned 05.10.2018.

Opplæringslova (1998). Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (LOV-1998-07-17-61).

Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1998-07-17-61>

Proba samfunnsanalyse (2015a). *Evaluering av forsøksordninger med vidaregåande opplæring for arbeidssøkere og på arbeidsplass*. Rapport 2015-08. Hentet fra:

<https://proba.no/app/uploads/sites/4/rapport-2015-08-evaluering-av-to-forsoksordninger.pdf>. Lastet ned 05.10.2018.

Proba samfunnsanalyse (2015b). *Samarbeid mellom fylkeskommunen og NAV om vidaregåande opplæring for voksne arbeidssøkere*. Rapport 2015-04. Hentet fra: <https://proba.no/app/uploads/sites/4/proba-rapport-2015-04-samarbeid-mellom-fylkeskommunen-og-nav-om-videregaende-opplaering-for-voksne-arbeidssokere.pdf>. Lastet ned 05.10.2018.

Riksrevisjonen (2007-2008). *Riksrevisjonens undersøkelse av tilbudet til voksne om grunnskoleopplæring og opplæring på videregående skolenivå*, Dokument nr. 3: 14. Hentet fra: https://www.riksrevisjonen.no/SiteCollectionDocuments/Dokumentbasen/Dokument3/2007-2008/Dok_3_14_2007_2008.pdf. Lastet ned 05.10.2018.

Roald, K. (2010). *Kvalitetsvurdering som organisasjonslæring mellom skole og skoleeigar*. Doktoravhandling, Universitetet i Bergen. Hentet fra: <http://bora.uib.no/handle/1956/3849>. Lastet ned: 04.10.2018.

Utdanningsdirektoratet (2012). Rundskriv Udir 3-2012 *Voksnes rett til grunnskoleopplæring etter opplæringsloven kapittel 4 A*.

Vox (2012). *Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere*.

Vox (2015). *Norskopplæring for innvandrere med høyere utdanning. Kartlegging og anbefalinger*. Hentet fra: https://www.kompetansenorge.no/contentassets/ab80401e2536409a81aff1c07e61f93f/norskopplaring_for_innvandrere_med_hoyere_uttanning.pdf. Lastet ned 05.10.2018.

Wahlgren, B. (2010). *Voksnes læreprosesser: Kompetenceudvikling i utdanning og arbeid*. København: Akademisk Forlag

Westbury, I. (2003). Evaluating a National Curriculum Reform. I P. Haug & T. A. Schwand (red.), *Evaluating educational reforms: Scandinavian perspectives*. Greenwich, Conn.: Information Age Publishing

Nettsteder

<https://forskning.no/skole-og-utdanning/2008/04/utrygge-voksne-pa-skolebenken>. Lastet ned 27.06.2018.

Kompetanse Norge sin statistikkbank: <http://status.vox.no/webview/?language=no>. Lastet ned 07.09.18

GSI <https://gsi.udir.no/app/#!/view/units/collectionset/3/collection/79/unit/1/>. Lastet ned 07.08.18

GSI <https://gsi.udir.no/app/#!/view/units/collectionset/3/collection/79/unit/1/>. Lastet ned 04.10.2018

<https://www.nav.no/rettskildene/Rundskriv/hovednr.76-12-utfyllende-regler-til-arbeids-og-velferdsetatens-anvendelse-av-forskrift-om-arbeidsmarkedstiltak>. Lastet ned 05.10.2018.

<http://ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/attachment/221318?ts=14c123524d8>. Lastet ned 04.10.2018.

<https://www.ssb.no/statbank/table/09599/tableViewLayout1/>. Lastet ned 04.10.2018.

<https://www.ssb.no/utdanning/statistikker/utniv/aar>. Lastet ned 04.10.2018.

<http://www.statped.no/fagomrader-og-laringsressurser/finn-laringsressurs/teknologitema/omvendt-undervisning/>. Lastet ned 04.10.2018.

<https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/finn-regelverk/etter-tema/Voksne/Udir-3-2012/4-Opplaringstilbudet-skal-tilpasses-den-voksnes-behov/>. Lastet ned 04.10.2018.

Vedlegg 1: Deltakerdata – metode og utfordringer

Beskrivelse av rapporteringsløsningen

Deltakerrapporteringen utgjør en viktig del av datamaterialet som danner grunnlaget for evalueringen. Rapporteringen gir rike data om den enkelte deltaker, særlig når det gjelder deltakerens bakgrunn, hvilken undervisning han/hun mottar og hvilke resultater deltakeren oppnår.

Deltakerrapporteringen vil bl.a. bli brukt til å beskrive hvem som deltar i forsøkene, hva som oppnås innenfor forsøkene og til å bygge opp kunnskap om hvilke egenskaper ved forsøkene som fremmer eller hindrer gode resultater. Vi vil også koble deltakerdataene med registerdata som vil følge deltakerne i flere år etter endt forsøk. Dette vil bli det viktigste datamateriale for å måle effektene av forsøket.

Data om deltakerne blir samlet inn på to ulike måter:

- ◆ Ved et elektronisk spørreskjema som deltakerne fyller ut under veiledning av en lærer eller veileder.
- ◆ Ved registreringskjema (Excel) som fylles ut av lærestedet og hvor informasjonen hovedsakelig hentes fra de skoleadministrative systemene som benyttes. Til sammen er det utviklet fire ulike registreringskjema som lærestedet skal fylle ut.

Datainnsamlingen blir gjennomført én gang per år. Data fra de to innsamlingsmetodene og de ulike årgangene blir koblet sammen på individnivå og følger dermed deltakeren gjennom opplæringsløpet. Data blir koblet ved hjelp av deltakernes fødselsnummer eller D-nummer.

Vi deler opp informasjonen som hentes inn gjennom deltakerrapporteringen i ulike komponenter, som illustrert i figuren nedenfor:



For å kunne samle inn data om den enkelte deltaker og bruke disse i evalueringsarbeidet, er vi avhengige av at deltakerne gir sitt samtykke. Dette gjelder for alle data, dvs. data som deltakerne selv oppgir i spørreskjemaet, data som lærestedene oppgir i registreringskjemaet, og de koblinger som gjøres til registerdata. Det er utarbeidet et eget samtykkeskriv som deltakerne blir presentert for når de fyller ut spørreundersøkelsen (komponent 1 i figuren over). Bare de som samtykker, fyller ut skjemaet. Her oppgir de samtidig sitt person- eller D-nummer som er nødvendig for sammenkobling av de ulike komponentene.

Det er utarbeidet et veiledningshefte om deltakerrapporteringen og en egen nettside med relevante ressurser. Vi har også gitt brukerstøtte per telefon og e-post og gjennomført to webinar hvor opplegget ble presentert.

Utfordringer under datainnsamlingen

Målsettingen for deltakerrapporteringen er å innhente komplette data for alle deltakere, med fratrukk av de deltakerne som ikke samtykker. Dette målet har vi ikke nådd i første rapporteringsår. Analysene som presenteres i denne rapporten, er derfor basert på data om rundt halvparten av de deltakerne som er blitt tatt inn og har mottatt opplæring i skoleåret 2017/18. Det er flere grunner til at deltakerdataene ikke er komplette.

For det første har rapporteringen vært *arbeidskrevende* for skolene å gjennomføre. Dette skyldes hovedsakelig to forhold:

- ◆ Det har vært stort behov for veiledning i forbindelse med at deltakerne skal svare på spørreundersøkelsen og gi sitt samtykke. Det gjelder særlig for steder med mange deltakere med svake norskkferdigheter. Som en følge av disse utfordringene har ikke alle deltakerne fått muligheten til å fylle ut spørreskjemaet og de har dermed heller ikke kunnet ta stilling til spørsmålet om samtykke.
- ◆ For det andre har det vært mer ressurskrevende å fylle ut de fire Excel-skjemaene enn forventet. Selv om de aller fleste opplysningene vi ber om finnes i de administrative systemene som lærestedene benytter, har det vært utfordrende å få overført informasjon fra systemene til Excel. Dette har ført til at enkelte skoler ikke har levert data for alle sine deltakere og at det ikke har vært optimal kvalitet på alle de data som vi har mottatt.

På grunn av kravet om samtykke, har vi ikke kunnet benytte data om alle deltakerne som det er blitt rapportert om i Excel-arkene. Tilsvarende finnes det deltakere som har svart på spørreundersøkelsen, men som lærestedene ikke har oppgitt data for i Excel-arkene. De to datakildene er derfor ikke helt overlappende og i de koblede filene har vi derfor måttet utelate noen deltakere. I tillegg har feil i personnummer og noen åpenbare mangler i enkelte rapporteringer ført til ytterligere datatap.

Datamaterialet som benyttes i analysene

Ifølge tall som lærestedene har oppgitt i survey og over telefon, var det per mai 2018 3 483 deltakere i FVO. På det tidspunktet vi hentet ut data fra spørreundersøkelsen i begynnelsen av september, hadde 1 936 deltakere gitt sitt samtykke og besvart hele eller store deler av spørreskjemaet. Dette gir en svarprosent på 55,6 prosent. For alle analyser som utlukkende baserer seg på data fra spørreundersøkelsen til deltakerne, er det dette antallet som er utgangspunktet. Faktisk N i enkelte tabeller og analyser kan likevel være noe lavere på grunn av manglende svar på enkeltspørsmål. Dette er normalt oppgitt i de tabellene det gjelder.

Nå det gjelder data som lærestedene har rapportert inn om deltakerne ved inntak, samt opplysninger om planlagt opplæringsløp, inkluderer dette datamaterialet informasjon om 1 624 deltakere. Dette utgjør 46,6 prosent av alle deltakere. Også her kan enkeltanalyser og tabeller være basert på et lavere antall deltakere på grunn av manglende data.

Vi benytter oss også av data om den opplæringen deltakerne har deltatt i det første forsøksåret. Her er opplysningene rapportert for hver enkelt modul som deltakerne har mottatt opplæring i. Dette analyse materialet består av data om i alt 8 071 påbegynte moduler gjennomført av 1 572 deltakere, det vil si 45,1 prosent av alle deltakere. Så langt vi har fått verifisert fra lærestedene, har de rapportert om alle moduler for de deltakerne vi har data om.

Antall svar og svarprosent er oppsummert i tabellen på neste side:

	Antall deltakere	Prosent av populasjon
Populasjon	3 483	
Antall svar på spørreskjema til deltakerne (med samtykke)	1 936	55,6
Opptaksdata levert av lærestedene	1 624	46,5
Data om mottatt opplæring levert av lærestedene	1 572	45,1

Når det gjelder data om oppnådde resultater og avslutningsstatus, ble disse levert så pass sent fra mange læresteder at de ikke kunne benyttes som analysegrunnlag i denne rapporten. Disse vil imidlertid inngå i det datamaterialet som vil danne grunnlaget for kommende rapporter fra evalueringen.

Datakvalitet og representativitet

Når det gjelder deltakernes egne svar på spørsmålene i spørreundersøkelsen, er det en mulighet for at manglende språkferdigheter kan ha påvirket datakvaliteten. Selv om lærestedene stort sett har fulgt oppfordringen om å gi deltakerne veiledning under utfylling, kan det likevel ha oppstått misforståelser. Slike feil er vanskelige å lokalisere og rette opp, men det er rimelig å tro at de i all hovedsak er tilfeldige og derfor ikke påvirker resultatene på noen systematisk måte.

Når det gjelder de skjemaene som lærestedene har fylt ut, har vi også funnet en del feil og mangler. Vi har i dialog med lærestedene fått rettet opp det meste, men dette har vært en tidkrevende prosess som ennå ikke var helt avsluttet da analysene til denne rapporten ble kjørt.

Det viktigste spørsmålet om datakvalitet gjelder representativitet. Kan vi være rimelig sikker på at de vel 55,6 prosent av deltakerne som har gitt sitt samtykke, er representative for populasjonen av deltakere?

Skal vi kunne svare positivt på dette spørsmålet, må vi kunne verifisere at det i prosessen fram til et positivt samtykke ikke har funnet sted noen form for systematisk utvelgelse. Logisk sett kan denne prosessen deles i tre steg eller beslutninger:

1. At deltakerne faktisk får mulighet til å svare på spørreskjemaet, dvs. at lærestedene legger til rette for at alle får denne muligheten og at deltakere ikke er borte den dagen, eller de dagene, denne muligheten blir gitt.
2. At deltakerne faktisk svarer på spørreskjemaet.
3. At deltakerne gir sitt samtykke ved å svare ja på første spørsmål i spørreskjemaet.

Vi har fått opplyst fra enkelte læresteder at de ikke har klart å legge til rette for at alle grupper og enkeltdeltakere skal få muligheter til å fylle ut skjemaet (steg 1). Om disse lærestedene, av praktiske eller andre årsaker, har prioritert de gruppene eller enkeltdeltakere som har minst språkutfordringer, vil dette kunne gi en systematisk skjev utvelgelse. Vi har informasjon om at det har foregått en slik utvelgelse, men vi vil følge opp denne problemstillingen med lærestedene framover.

En tilsvarende positiv seleksjon ville blitt introdusert om deltakere med svake språkferdigheter i større grad enn andre har unnlatt å åpne skjemaet (steg 2). Heller ikke dette har vi konkrete opplysninger om, men om veiledningen fra lærestedene har vært mangelfull, er det ikke utenkelig at dette i noen grad kan ha skjedd.

Også prosessen rundt innhenting av samtykke, vil i noen grad kunne påvirke representativiteten. Om bestemte grupper, for eksempel deltakere fra enkelte opprinnelsesland eller kulturer, i større grad enn andre har unnlatt å gi sitt samtykke, vil dette kunne gi systematiske skjevheter i datamaterialet. Heller ikke her har vi konkret informasjon som tyder på at dette har skjedd, og vi ser også at andelen som åpner skjemaet og svarer nei på spørsmålet om samtykke er svært lav. Vi tror derfor ikke at dette steget i prosessen har påvirket datakvaliteten i nevneverdig grad.

Det er også ett mellomstort lærested som ennå ikke har gitt noen av sine deltakere muligheten til å fylle ut spørreskjemaet og som heller ikke har levert inn noen av Excel-skjemaene. I tillegg har et større lærested bare levert Excel-skjema for 3 prosent av sine deltakere. Det er vanskelig å si i hvor stor grad dette har gitt systematisk skjevhet, men det er grunn til å tro at dette påvirker representativiteten i mindre grad enn de seleksjonsmekanismene som er nevnt over.

Fordi vi mangler en nøyaktig beskrivelse av populasjonen, har det ikke vært mulig å gjennomføre en grundig frafallsanalyse. Det er derfor på dette stadiet i arbeidet vanskelig å avgjøre om datamaterialet har systematiske skjevhet og hvor store disse skjevhetene eventuelt er. Vi vil som et første steg i det videre arbeidet, innhente opplysninger fra et utvalg læresteder om hvordan administreringen av spørreundersøkelsen og innhenting av samtykke har foregått. Dette vil gi oss et bedre utgangspunkt for å vurdere datakvaliteten.

Videre arbeid for forbedret datakvalitet og representativitet

På grunn av forholdene som er påpekt over, må analysene av deltakerdata i denne rapporten anses som foreløpige. Men datamaterialet vil bli videre bearbeidet og komplettert og koblet med nye data fra de to neste rapporteringsrundene. Vi vil derfor kunne gjøre grundigere og mer komplette analyser i kommende rapporter fra evalueringen.

For å rette opp noen av de utfordringene vi har hatt i første rapporteringsår, vil vi blant annet gjøre følgende:

- ◆ Oppfordre lærestedene om å få innhentet samtykke og svar på spørreskjemaet fra deltakere som ble tatt opp første år, men som ikke fikk anledning til å svare på skjemaet. Denne prosessen er allerede i gang og vi har de siste ukene fått innhentet samtykke fra flere hundre deltakere i denne gruppen. Disse vil kunne tas med i det videre arbeidet.
- ◆ Fortsette arbeidet med å få rettet opp og supplert lærestedenes deltakerdata (Excel-skjemaene) fra første rapporteringsrunde.
- ◆ Evaluere opplegget for deltakerrapportering og foreta nødvendige korreksjoner og forbedringer i skjema og rutiner.

Vi har stor tro på at disse tiltakene vil gi gode resultater og data av høy kvalitet for det videre evalueringsarbeidet.

Vedlegg 2: Oversikt over fylker og kommuner som deltar i forsøket

Fylke	Kommune	Lærested
Agder	Arendal Kommune	Arendal voksenopplæring
	Kvinesdal Kommune	Kvinesdal voksenopplæring
	Mandal Kommune	Kvalifiseringsenheten
Akershus	Asker Kommune	Asker voksenopplæring
	Oppegård Kommune	Oppegård kvalifiseringssenter
	Skedsmo Kommune	Skedsmo voksenopplæringssenter
	Ski Kommune	Ski voksenopplæring
Oppland	Gjøvik Kommune	Gjøvik læringscenter
	Søndre Land kommune	Søndre land voksenopplæring
	Østre Toten Kommune	Østre Toten læringscenter
Oslo	Oslo kommune	Oslo voksenopplæring Helsfyr
	Oslo kommune	Hersleb videregående skole
	Oslo kommune	Holtet videregående skole
Rogaland	Eigersund Kommune	Eigersund voksenopplæringssenter
	Haugesund Kommune	Breidablikk læringscenter
	Sandnes Kommune	Sandnes læringscenter
	Stavanger Kommune	Johannes læringscenter
	Strand Kommune	Ryfylke læringscenter
	Time Kommune	Bryne kompetansesenter
Trøndelag	Levanger Kommune	Levanger voksenopplæring
	Namsos Kommune	Namsos opplæringssenter
	Nærøy Kommune	Nærøy voksenopplæring
	Trondheim Kommune	Enhet for voksenopplæring
	Verdal Kommune	Møllegata voksenopplæring
	Vikna Kommune	Vikna voksenopplæring
Troms	Tromsø Kommune	Voksenopplæringa i Tromsø
Østfold	Fredrikstad kommune	Fredrikstad internasjonale skole (FRIS)
	Sarpsborg kommune	Norsksenteret Voksenopplæring



IDEAS2EVIDENCE
Bygger kunnskap