

Anne Britt Djuve, Hedda Haakestad og  
Erika Braanen Sterri

## **Rett til utdanning?**

Grunnskoleopplæring og videregående opplæring  
som tiltak i introduksjonsordningen for  
nyankomne innvandrere

A large, white, serif capital letter 'A' is centered within a bright yellow square. The letter is slightly transparent, allowing the yellow background to show through.



Anne Britt Djuve, Hedda Haakestad og  
Erika Braanen Sterri

## **Rett til utdanning?**

**Grunnskoleopplæring og videregående opplæring  
som tiltak i introduksjonsordningen for  
nyankomne innvandrere**

© Fafo 2014

ISBN 978-82-324-0133-8 (papirutgave)

ISBN 978-82-324-0134-5 (nettutgave)

ISSN 0801-6143

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

# Innhold

Forord .....	5
<b>1 Bakgrunn .....</b>	<b>7</b>
Lov om introduksjonsordning og opplæringsloven .....	8
Teoretiske perspektiver på implementering.....	12
Tema, problemstillinger, design og data .....	14
<b>2 Omfang av grunnskoleopplæring og videregående opplæring i introduksjonsprogrammet.....</b>	<b>17</b>
Bruk av videregående opplæring som del av introduksjonsprogram .....	25
Oppsummering.....	27
<b>3 Kunnskapsstatus og offentlige utredninger .....</b>	<b>29</b>
Nyere forskning på minoritetspråklige voksne i grunnskoleopplæring ..	29
Offentlige utredninger som tematiserer grunnskole og videregående opplæring for voksne .....	35
Organisering og regulering av introduksjonsordningene i Sverige og Danmark .....	40
Oppsummering kunnskapsstatus .....	45
<b>4 Hvilke faktorer påvirker bruken av grunnskole i introduksjonsprogrammet?.....</b>	<b>47</b>
Oppfattes regelverket som uklart?.....	47
Lokale rammebetingelser, tradisjoner og prioriteringer.....	52
Lokale holdninger til virkemidlene.....	56
Muligheter til å ta rettighetene i bruk.....	57
Oppsummering.....	64
<b>5 Avslutning .....</b>	<b>67</b>
Litteratur .....	69
Vedlegg.....	73



# Forord

Denne rapporten er skrevet på oppdrag for IMDi. Prosjektet springer ut av en situasjon der en betydelig andel deltakere i introduksjonsprogrammet mangler basiskvalifikasjoner, mens bruken av grunnskoleopplæring og videregående opplæring er svært begrenset til tross for at retten til slik opplæring er lovfestet. Prosjektet er gjennomført innenfor et budsjett på tre ukesverk til hver av forfatterne. Rapporten er skrevet i fellesskap, men Sterri og Haakestad har hatt hovedansvaret for kapittel 4. Sterri har også skrevet biten om introduksjonsordningen og opplæringsloven i kapittel 1, mens Haakestad har hovedansvaret for kunnskapsstatusen i kapittel 3. Djuve har hovedansvaret for resten av kapittel 1 og 3, kapittel 2 og kapittel 5.

Oslo, 23. mai 2014

Anne Britt Djuve  
prosjektleder

Hedda Haakestad

Erika Braanen Sterri





# 1 Bakgrunn

I Norge er perioden fra 1950 til 1970 omtalt som «utdanningseksplasjonen». Etter den tid har utdanningsnivået i den norske befolkningen økt ytterligere. I oktober 2012 var det kun 28 prosent i den norske befolkningen over 16 år som ikke hadde utdanning utover grunnskolen – og mange av disse var enten under 20 eller over 67 år. En tredjedel av dem i yrkesaktiv alder har utdanning på universitets- eller høyskolenivå. Utdanningsnivået reflekterer – om ikke perfekt – hva slags kompetanse som etterspørres i det norske arbeidsmarkedet, og det gir en god pekepinn på hva slags konkurranse man kan forvente som arbeidssøker. Norge er ifølge en rapport fra OECD (2009) det av OECD-landene som har færrest stillinger uten krav til utdanning. Stadig høyere krav til formell utdanning gjør at personer uten vitnemål står svakt i konkurransen med den øvrige arbeidsstokken.

En stor andel nyankomne innvandrere har hverken grunnskole eller videregående utdanning. Denne tendensen er særlig tydelig blant flyktninger. I 2009 manglet 33 prosent av deltakerne ved introduksjonsprogram utdanning tilsvarende grunnskolenivå. 57 prosent av deltakerne hadde gjennomført grunnskoleutdanning eller videregående utdanning ved oppstart, mens 10 prosent hadde høyere utdanning (NOU 2010: 7). Kvinnene som kvalifiserer for deltakelse i introduksjonsprogram, har gjennomsnittlig lavere utdanningsnivåer enn mennene, samtidig som de ofte har stort omsorgsansvar (Djuve, Kavli & Hagelund 2011).

Tidligere analyser av data fra Nasjonalt introduksjonsregister (NIR) viser at bare 9 prosent av deltakerne i introduksjonsprogrammet tar grunnskole som en del av dette, selv om en tredjedel av dem som begynner på introduksjonsprogrammet, ikke har fullført grunnskoleutdanning (Djuve mfl. 2011). Riktignok var det på det tidspunktet noen svakheter ved NIR-dataene som kan tilsi at resultatene er noe usikre, men også kvalitative data tyder på at det er et mindretall av deltakerne i introduksjonsprogrammet som har grunnskoleopplæring som del av programmet (Djuve mfl. 2011).

I 2000 fikk voksne som ikke har videregående opplæring, rett til slik opplæring, og i 2002 fikk alle voksne lovfestet rett til opplæring på grunnskolenivå. Retten gjelder alle voksne som har behov for opplæring for å få vitnemål for fullført grunnskoleopplæring. Det er kommunene som er ansvarlig for opplæringen, og opplæringen skal tilpasses den enkeltes behov og være gratis. Vilkårene for å ha rett til grunnskoleopplæring er at søkeren må være over opplæringspliktig alder, ikke ha rett til videregående opplæring etter ungdomsretten og trenge grunnskoleopplæring. Det stilles ikke vilkår om

gjennomført eller bestått norskopplæring. Retten til videregående opplæring gjelder alle personer over 25 år som har fullført grunnskolen og ikke har fullført videregående. Det er fylkeskommunen som er ansvarlig for dette opplæringstilbudet. Fylkeskommunen kan ikke stille krav om norskferdigheter ved inntak til videregående opplæring for voksne.

Med andre ord: Til tross for at retten til grunnskole og videregående opplæring er lovfestet, at det oppfordres til å bruke grunnskole og fag fra videregående som del av introduksjonsprogram, og at en stor andel deltakere ikke har fullført grunnskole eller videregående opplæring, er den faktiske bruken av tiltaket begrenset. Ambisjonen for denne rapporten er å bringe til veie mer kunnskap om årsakene til denne avstanden mellom rettigheter og faktisk bruk.

## **Lov om introduksjonsordning og opplæringsloven**

Introduksjonsprogrammet er hjemlet i Lov om Introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven), mens grunnskoleopplæring og videregående opplæring er hjemlet i Lov om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringsloven). Kommunene er ansvarlig for implementeringen av både introduksjonsordningen og grunnskoleløp, mens det er fylkeskommunen som er ansvarlig for videregående opplæring. Kommunens ansvar etter introduksjonsloven er å tilby opplæring i norsk og samfunnskunnskap, sammen med tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til arbeidslivet. Introduksjonsloven omtaler ikke eksplisitt grunnskoleopplæring eller videregående opplæring som del av introduksjonsprogrammet. Med hjemmel i opplæringsloven er kommuner og fylkeskommuner likevel pliktig til å ha et tilbud om henholdsvis grunnskoleopplæring og videregående opplæring for voksne.

### **Introduksjonsordningen**

Introduksjonsloven ble innført i 2003 som en frivillig ordning og ble obligatorisk for både deltakere og kommuner fra 2004. Målgruppen for loven er per i dag personer som har fått oppholdstillatelse på humanitært grunnlag, fått innvilget asyl, samt personer som har fått kollektiv beskyttelse i en massefluktsituasjon. Utover disse gruppene omfatter ordningen familiemedlemmer til personer med nevnte oppholdsgrunnlag. For å ha rett og plikt til introduksjonsprogram kreves det også at personen er bosatt i kommunen og er relativt nyankommen, noe som betyr at personen ikke kan ha vært bosatt i mer enn to år. Fjerde kriterium for å omfattes av ordningen er at man må være mellom 18 og 55 år. Mens de nevnte kriteriene er objektive og lett målbare, er det et

siste kriterium som faller inn under kategorien «skjønnsmessig kriterium». Kapittel 2 § 2 i introduksjonsloven angir at den enkelte må ha «behov for grunnleggende kvalifisering» for å ha rett og plikt til å delta i programmet.

Loven innførte rett og plikt til å delta i program for alle i målgruppen. Plikten innebærer at de som ikke deltar, ikke får introduksjonsstøtten på 2 G og heller ikke uten videre har krav på sosialhjelp. Retten innebærer at alle kommuner som bosetter flyktninger, er forpliktet til å tilby et toårs heldags introduksjonsprogram. Formålet med loven var å sikre et mer helhetlig integreringsarbeid og lette overgangen til arbeid og samfunnsliv for nyankomne innvandrere. I loven er det formulert slik: «Formålet med denne loven er å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet» (introduksjonsloven kap. 1 § 1). Gruppen av flyktninger som kommer til Norge, er svært sammensatt når det gjelder utdanningsnivå. Noen har høy utdanning. Andre har aldri hatt mulighet til å gå på skole. Andre igjen har startet en utdanning, men flyktet fra hjemlandet før de fikk fullført den. Mange har store ønsker om å starte eller fortsette utdanning i Norge, mens andre igjen er lite motivert for lange utdanningsløp (Djuve mfl. 2011). Utdanning har ikke noen sentral plass i introduksjonsloven, hverken som virkemiddel eller mål. Likevel er overgang til ordinær utdanning ett av suksesskriteriene som Barne-, likestillings- og Inkluderingsdepartementet (BLD) anvender til å måle resultatene av introduksjonsordningen. Det er rimelig å tolke dette som at ordinær utdanning oppfattes som et ledd i arbeidet med «å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet».

Paragraf 4 tredje ledd i introduksjonsloven lister opp de tre obligatoriske elementene som skal inngå i programmet. Utover opplæring i norsk og samfunnskunnskap er det et siste punkt, nemlig tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet. Loven regulerer imidlertid ikke omfanget av slike tiltak, hvordan de skal gjennomføres, eller hvilken form de skal ta (BLD 2012, Rundskriv Q-20/2012). Det er heller ikke innlysende hva som skal regnes som et utdanningsrettet tiltak, og hva som skal regnes som et arbeidsrettet tiltak. I et rundskriv fra BLD (2012) som var tenkt som et hjelpemiddel til kommunene i deres gjennomføring av introduksjonsloven, ble det listet opp mulige tiltak som falt inn under kategorien «arbeids- eller utdanningsforberedende». Denne listen består utelukkende av arbeidsrettede tiltak som arbeidspraksis, kvalifisering gjennom arbeidsmarkedsopplæring eller lønnstilskudd (26). Utdanningsrettede tiltak som tilbud om grunnskoleopplæring, mulighet for å ta moduler fra videregående og hospitering blir ikke nevnt. I et rundskriv fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2011) ble det imidlertid presisert at grunnskoleopplæring kan inngå som tiltak i introduksjonsprogrammet. I et tidligere rundskriv heter det dessuten at «alle må kunne lese, skrive og regne for å kunne delta i arbeidslivet og ta videre utdanning. Opplæring som har som mål å gi deltakerne disse ferdighetene, vil derfor ligge innenfor rammen av introduksjonsprogrammet» (Q20/2012).

Introduksjonsloven åpner for skjønnsmessige vurderinger i stor grad. Utover kravet om opplæring i norsk- og samfunnskunnskap samt tiltak som forbereder til arbeid, er det i det store og det hele opp til kommunene hvilke tiltak som inkluderes i programmet. Utstrakt bruk av skjønn er en naturlig konsekvens av at programmet legger opp til stor grad av individuell tilrettelegging (Djuve & Kavli 2007). Samtidig kan skjønn ikke bare tilsøre rettighetssituasjonen for brukeren, men gi programrådgiveren betydelig makt over hvilke rettigheter deltakeren rent faktisk har, fordi rettighetene oftest kanaliseres via programrådgiveren.

### **Opplæringsloven**

Både grunnskoleopplæring og videregående opplæring er hjemlet i opplæringsloven. Etter at ungdomsretten til videregående opplæring ble innført, fikk voksne en tilsvarende rettighet fra og med 2000. Fra høsten 2002 fikk alle voksne med behov for det en individuell rett til grunnskoleopplæring. Retten gjelder også for dem som omfattes av introduksjonsloven. Vilåret for å kvalifisere for rett til grunnskoleopplæring i voksen alder er at vedkommende ikke har fullført grunnskole eller selv mener det er ønskelig eller nødvendig. Den daværende regjeringens begrunnelse var at det er viktig at disse personene får grunnskoleopplæring som et ledd i den grunnleggende kvalifiseringen for å komme inn på arbeidsmarkedet. Opplæringen skal i henhold til loven tilpasses behovet til den enkelte. Videregående opplæring faller også inn under opplæringsloven. Voksne som har gjennomført grunnskole eller tilsvarende, men mangler videregående, har rett til slik undervisning etter søknad.

Kommunene har ansvaret for å tilby grunnskoleopplæring for voksne, med hjemmel i opplæringsloven § 4A-4. Retten til grunnskoleopplæring for voksne er en individuell rett, noe som innebærer at et slikt tilbud skal foreligge i kommunen uavhengig av hvor mange som til enhver tid har behov for opplæring. Etter at retten til opplæring på grunnskolens område er avklart, har den voksne rett til å ta de fagene som kreves for å få vitnemål. Det er ingen krav om at den enkelte gjennomfører opplæringen eller tar sikte på å få et vitnemål (St.meld. nr. 44 (2008-2009))<sup>1</sup>. Men for å få godkjent grunnskoleopplæring kreves det at den enkelte oppnår standpunkt karakter i norsk, engelsk og matematikk samt i to av fagene samfunnsfag, naturfag og RLE. Grunnskoleopplæringen for voksne skal være i samsvar med læreplanverket for Kunnskapsløftet med de tilpasninger som følger av kapittel 4A i opplæringsloven. Det finnes altså ikke et eget læreplanverk for grunnskoleopplæringen for voksne (Udir rundskriv 2012). Men i voksenopplæringen skal undervisningen tilpasses den enkeltes livssituasjon, noe som blant annet innebærer at fag- og timefordeling skal tilpasses den enkelte.

Mens grunnskoleopplæring er kommunenes ansvar, er det fylkeskommunene som drifter videregående opplæring. For deltakere i videregående opplæring stilles heller ikke noen krav om at den enkelte tar sikte på å fullføre utdanningsløpet. Man kan både

ta utvalgte fag og deler av fag. Opplæringen skal tilpasses behovet til den enkelte, noe som blant annet innebærer en større fleksibilitet rundt tidspunktet for undervisningen, hvor den skal foregå, og i progresjonen i de ulike fagene. Også videregående opplæring tar utgangspunkt i læreplanverket for Kunnskapsløftet.

Det stilles ikke eksplisitte krav til norskferdigheter for deltakelse i voksenopplæringen. Det er med andre ord åpent for at personer med stor variasjon i norskkunnskaper kan delta i opplæringen. På grunnskolens område har minoritetsspråklige voksne rett på særskilt språkopplæring om de ikke er i stand til å følge undervisningen. Dette er ikke tilfellet i den videregående opplæringen spesielt organisert for voksne. Deltakere i videregående undervisning har som nevnt rett til tilpasset opplæring etter opplæringsloven § 1-3. Denne tilpasningen inkluderer ikke muligheten for tospråklig fagopplæring eller spesialundervisning, men innebærer fleksibilitet i når og hvor undervisningen skal foregå, tempo i progresjonen og antall fag den enkelte ønsker å følge.

Den enkelte kan ha rett på spesialundervisning etter § 4A-2 i opplæringsloven. Dette gjelder kun på grunnskolens område, deltakere i videregående opplæring for voksne har ikke rett på spesialundervisning. Denne retten tilfaller «personer som ikke har eller som ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringsstilbudet for voksne». Hvorvidt deltakere har rett til spesialundervisning, vurderes i det enkelte tilfellet. Formålet med slik spesialundervisning er opplæring i grunnleggende ferdigheter, som kan dreie seg om daglige gjøremål, kommunikasjon og motorisk trening (Udir 3-2012)<sup>1</sup>. Det å være minoritetsspråklig er altså ikke grunnlag for å bli tildelt spesialundervisning etter § 4A-2.

### **Konklusjon – hva sier regelverket om introduksjon og grunnskole og videregående opplæring**

Nedslagsfeltet til opplæringsloven § 4A-1 er større enn introduksjonslovens: Alle personer som omfattes av introduksjonsordningen og har behov for grunnskoleopplæring, har rett til det etter opplæringsloven § 4A-1. Personer som har fullført grunnskole og mangler videregående, har rett til å ta dette etter opplæringsloven § 4A-3. Det er imidlertid ikke noen automatikk i at aktuelle deltakere i introduksjonsordningen informeres om disse rettighetene. En viktig forskjell mellom retten til grunnskole eller videregående og retten til introduksjonsordning er dessuten at det følger støtte til livsopphold med introduksjonsordningen. Dersom grunnskole- eller videregåendeopplæringen skal skje utenfor introduksjonsordningen, må man altså finne andre kilder til livsopphold.

<sup>1</sup> <http://www.udir.no/Regelverk/Rundskriv/2012/Udir-3-2012--Voksnes-rett-til-grunnskoleopplaring-etter-opplæringsloven-kapittel-4A/10-Retten-til-spesialundervisning-/?read=1>

Slik vi forstår det, er det ingenting i hverken opplæringsloven eller introduksjonsloven som pålegger kommunene å tilby grunnskole eller videregående opplæring som del av introduksjonsordningen. Kommunene er imidlertid pålagt å tilby deltakerne i introduksjonsprogrammet «grunnleggende kvalifisering». Fulltids deltakelse i ordinær utdanning er imidlertid ikke forenlig med deltakelse i introduksjonsprogram, og deltakere som går over i slik utdanning, skal skrives ut av programmet. Hva så med grunnskoleopplæring – er det «grunnleggende kvalifisering» eller ordinær utdanning? I et rundskriv fra IMDi (2011) som gikk ut til alle kommunene, presiseres det som nevnt at grunnskoleopplæring kan inngå som et tiltak i introduksjonsprogrammet. Det er med andre ord ikke noe juridisk i veien for at programdeltakere tar grunnskolefag mens de deltar i introduksjonsprogram. Men selv om et behov for grunnskole blir avdekket i kartleggingsfasen, er det ikke noen plikt knyttet til deltakelse i slik opplæring – hverken for deltakeren eller for det kommunale introduksjonsprogrammet. I kartleggingsfasen er det opp til den enkelte programrådgiver i samråd med deltakerne å avgjøre hvilke mål og hvilke løp deltakerne skal inn på. Dersom det er uenighet om tiltakene, er det programrådgiver som avgjør. Programrådgiver kan dessuten velge å unnlate å informere om tilbudet. Kommunene er ikke pliktige hverken etter introduksjonsloven eller opplæringsloven til å informere om et slikt tilbud. Personer som viser interesse for å ta grunnskole i voksen alder, har etter opplæringsloven krav på veiledning, men dette forutsetter at de har hørt om tilbudet på forhånd (opplæringsloven § 4A-8). Personer som ønsker å ta fag på området til den videregående skolen, har derimot ikke rett på veiledning.

Vår konklusjon er dermed at introduksjonsloven ikke spesifiserer, men heller ikke er til hinder for å legge grunnskole eller videregående opplæring inn som del av introduksjonsprogrammet. Deltakere i introduksjonsprogrammet som kvalifiserer for grunnskoleopplæring, har rett til slik opplæring. Det samme gjelder personer som har rett til videregående opplæring – men ikke nødvendigvis som del av introduksjonsprogrammet. Og – det er stort rom for saksbehandlerskjønn i beslutningen om hvorvidt disse tiltakene skal tas i bruk eller ikke.

## **Teoretiske perspektiver på implementering**

Bruken av grunnskoleopplæring for voksne deltakere i introduksjonsprogrammet kan ses på som utfallet av to kryssende implementeringsprosesser: på den ene siden implementeringen av introduksjonsprogrammet og på den andre siden implementeringen av retten til grunnskoleopplæring.

Implementeringslitteraturen lister opp en rekke faktorer som kan tenkes å forstyrre linja mellom politiske beslutninger og lokal implementering. Et av de første

bidragene til denne litteraturen hadde den talende tittelen *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland. Or: Why It's Amazing that Federal Programs Work at All.* (Pressmann & Wildavsky 1973). En sentral konklusjon i boka er at politikkutforming ikke bør skje isolert fra implementeringen. Dette forstår vi som at politikkutforming så langt som mulig bør spesifisere ikke bare mål, men også virkemidler og målgrupper. Et liknende poeng vektlegges i et annet klassisk bidrag til implementeringslitteraturen, nemlig Van Meter og Van Horn (1975). Her understrekes betydningen av at politikkenes mål og virkemidler formuleres tydelig, slik at mulighetene for misforståelser og variasjon i fortolkninger reduseres. Videre peker de på betydningen av hvilken oppslutning de aktuelle tiltakene har hos dem som faktisk skal iverksette dem. Holdningene i førstelinja, eller hos bakkebyråkratene i Lipskys (1980) terminologi, kan altså ha betydning for implementeringen.

Brodkin (1997) hevder imidlertid at hverken formelle regler eller byråkratens personlige holdninger kan gi en fullgod forklaring på hvorfor de variasjoner som finnes i hvordan brukerrettet politikk utformes. Hun mener at det er de organisatoriske vilkårene som råder der implementeringen skjer, som er avgjørende. Videre mener hun at Lipsky nok kan ha rett i at bakkebyråkrater driver politikkutforming gjennom sin skjønnsutøvelse, men at dette skjer innenfor en kontekst gitt av den organisasjonen de arbeider i. Lokal ledelse er dermed svært viktig for å forstå lokal implementering. May og Winter (2007) oppsummerer at oversetting av nasjonale målsettinger til lokal praksis er påvirket av en lang rekke faktorer, inklusive signaler fra politisk nivå, organisasjonsstrukturer, administrativ vektlegging av politiske mål, stabens kapasitet og veiledning fra kolleger og ledelse. I en modell med kommunalt selvstyre vil åpenbart også lokale politiske prioriteringer og ressurstilgang spille en rolle. I dette prosjektet tillater ikke de tidsmessige og økonomiske rammene noen grundig analyse av den organisatoriske konteksten bakkebyråkratene opererer innenfor, men grunnleggende kjennetegn som fysisk og organisatorisk samlokalisering er kartlagt. Vi har også studert saksbehandlingens holdninger til de aktuelle virkemidlene og er selvsagt klar over at disse er formet i en organisatorisk kontekst.

I sammenhenger der det politiske tiltaket er en rettighet som skal implementeres i samarbeid med, eller til og med er initiert av, brukeren av tiltaket, blir organisatoriske forhold avgjørende også for om brukerne i praksis har mulighet til å ta i bruk sine rettigheter. I denne sammenheng er det naturlig å særlig vektlegge tre forhold: for det første om de potensielle brukerne er informert om rettighetene sine, for det andre om tiltaket er tilrettelagt for målgruppen i tilstrekkelig grad til at de vil kunne ha utbytte av å delta, og for det tredje om de har økonomisk mulighet til å delta.



## Tema, problemstillinger, design og data

Det overordnede temaet for rapporten er muligheter og hindringer for bedre samordning av introduksjonsprogrammet med ulike former for grunnskole og videregående for voksne. Med utgangspunkt i de teoretiske perspektivene som vi har redegjort for ovenfor, vil vi konsentrere analysen omkring følgende hovedproblemstillinger:

1. I hvilken grad påvirkes den lokale implementeringen av at regelverket oppfattes uklart eller ulikt av dem som skal anvende det?
2. Påvirker kommuneøkonomi / lokale prioriteringer, herunder organisering av introduksjonsordningen og grunnskole / videregående opplæring, bruken av denne opplæringen?
3. Er saksbehandlerens holdninger til virkemiddelet et hinder for større bruk?
4. I hvilken grad er tilgangen på grunnleggende ressurser som informasjon om rettigheter og økonomisk mulighet til å delta styrende for hvilke deltakere som får grunnskole og videregående opplæring som del av sitt introduksjonsprogram?

Hovedvekten av analysen er lagt på bruken av grunnskole. Denne prioriteringen er gjort med utgangspunkt i det store antallet spor 1<sup>2</sup>-deltakere som ikke deltar i grunnskoleopplæring, og prosjektets begrensede rammer.

Som et bakgrunnsteg for analysen har vi gjennomført en kartlegging av den faktiske bruken av tiltaket på kommunenivå, på grunnlag av data fra NIR, og vi har gjennomgått aktuelle lover, rundskriv, NOU-er, en rapport fra Riksrevisjonen samt forskningsrapporter. I tillegg har vi gjennomført fire kvalitative intervjuer med ressurspersoner i Kunnskapsdepartementet (KD), IMDi og BLD. Det er Norge som er i fokus for analysen, men vi har også gjort søk etter svensk og dansk forskning. Det var imidlertid lite å finne av relevant forskning på disse temaene fra våre naboland.

Datasettet fra NIR består i utgangspunktet av 21 778 personer. Disse er bosatt i perioden 2005 til og med 2011 og er registrert med minst ett tiltak i introduksjonsprogram. Personene har hatt oppstart i introduksjonsprogrammet i perioden 2005–2013. Datasettet ble hentet ut av NIR i mars 2013. Det innebærer at de fleste personene i datasettet har avsluttet eller avbrutt programmet. Blant deltakerne bosatt i 2011 vil det imidlertid være en god del deltakere som ikke hadde avsluttet programmet innen dataene ble hentet ut i mars 2013. Dette gjør at funnene for personer med oppstart i program i 2011, 2012 og 2013 ikke er helt sammenliknbare med funnene for personer bosatt tidligere. Problemet er særlig stort for personer bosatt i 2012 og 2013. Disse er

<sup>2</sup> Norskopplæringen er inndelt i såkalte spor. Spor 1-deltakerne har lite eller ingen skolegang. Spor 2 skal være tilrettelagt for deltakere med noe skolegang, mens spor 3 er for deltakere som har «god allmennutdanning». (Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere, Vox 2012).



derfor tatt ut i en del analyser. Samtidig vet vi at registreringsrutinene ikke var kommet helt på plass de første årene NIR var i virksomhet. De sikreste funnene gjelder antakelig personer med oppstart i 2008, 2009 og 2010. 20 324 av de i utgangspunktet 21 778 personene i datasettet er registrert med både hvilket spor de er plassert på i norskopplæringen, og hvilket år de startet i introduksjonsprogrammet.

### Utvalget

De fire casekommunene er valgt ut på bakgrunn av to utvalgskriterier: grad av bruk av grunnskole i introduksjonsordningen for spor 1-deltakere og kommunestørrelse. Blant de små kommunene representerer KommuneHøy kommunen som i stor grad benytter grunnskole i introduksjonsordningen, mens KommuneLav gjør dette i liten grad. ByHøy og ByLav er plukket ut som eksempler på større kommuner som i henholdsvis stor og liten grad bruker grunnskole som tiltak. Både ByHøy og KommuneHøy hadde dessuten svært god overgang til utdanning eller arbeid i 2013. Tabell 1.1 gir en oversikt over antall introduksjonsdeltakere og antall spor 1-elever i grunnskole i casekommunene.

Tabell 1.1 Kommunestørrelse etter innbyggertall og prosentandel i grunnskole for voksne blant introduksjonsdeltakere på spor 1 per mars 2013 i casekommunene.

Kommune	Innbyggertall*	Spor 1-elever i grunnskole**
ByHøy	64 528	57,1
ByLav	83 246	8,5
KommuneHøy	7198	93,1
KommuneLav	9032	10

Kilder: \*SSB Folke- og bolig telling 2012, \*\* NIR-data

Vi har gjennomført to telefonintervjuer per casekommune. I ByHøy, KommuneLav og ByLav har vi intervjuet lederen for voksenopplæringen samt en programrådgiver i introduksjonsordningen. I KommuneHøy er leder for voksenopplæring og introduksjonsordning samme person, og vi har derfor supplert denne casen med intervju med rådgiver for den videregående skolen. Dette er fordi KommuneHøy har et nært samarbeid med den videregående skolen på stedet og har hatt stor suksess med å puse grunnskoleelever over på et videregående opplæringsløp.

Formålet med de kvalitative intervjuene har vært å identifisere hvilke strukturelle faktorer og skjønnsmessige vurderinger som gjør at grunnskole brukes i stor og liten grad i de aktuelle kommunene, og hvilke faktorer som vanskeliggjør integrering av grunnskole og videregående opplæring i introduksjonsordningen. Vi har altså ikke samlet inn data med henblikk på å gi fylldige beskrivelser av hvordan den enkelte kommune organiserer introduksjonsordningen som sådan. I intervjuene har vi lagt vekt på kommunenes vurderinger av kvaliteten på grunnskoetilbudet, om lokal organisering

og sentral tilrettelegging er tilfredsstillende, om regelverket oppleves klart og tydelig, og om det finnes faktorer som hindrer bruk av grunnskole i introduksjonsordningen.

## 2 Omfang av grunnskoleopplæring og videregående opplæring i introduksjonsprogrammet

I alt er 15 prosent av de 20 324 deltakerne som datasettet omfatter, registrert som deltakere på grunnskoleopplæring for voksne på et eller annet tidspunkt i løpet av introduksjonsløpet.

Som forventet er det klart flere av deltakerne på spor 1<sup>3</sup> enn på spor 3 som deltar i grunnskoleopplæring for voksne. Det er imidlertid kanskje noe overraskende at det er omtrent like mange på spor 2 som på spor 1 som deltar i slik opplæring.

Vi ser en betydelig endring over tid: Bruken ser ut til å ha doblet seg i 2010 og 2011 sammenliknet med situasjonen tre–fire år tidligere. Noe av denne økningen kan nok skyldes bedre registreringsrutiner i NIR. Bruken har tilsynelatende sunket blant deltakere med oppstart i 2012 og 2013. Siden dette datasettet er hentet ut i mars 2013, vil imidlertid en del deltakere med oppstart i program i 2012 og spesielt 2013 ikke ha rukket å starte opp med grunnskoleopplæring. Noe av det samme kan gjelde for deltakere med oppstart i 2011. I så fall er den reelle økningen i bruken av grunnskoleopplæring for deltakere med oppstart i 2011 større enn den som framkommer her.

Vi finner svært store kjønnsforskjeller blant deltakere på spor 1: I 2010 og 2011 er det nærmere dobbelt så mange menn som kvinner som deltar i grunnskoleopplæring. Disse forskjellene skjules langt på vei når vi ser på deltakerne totalt sett. Dette har sammenheng med at forskjellene mellom menn og kvinner er mindre på spor 2 og 3, samt at forskjellene har økt over tid – det er særlig menn som har fått ta del i den økte bruken av grunnskoleopplæring for voksne. På spor 3 er det faktisk en tendens til at det er flere kvinner enn menn som deltar på grunnskoleopplæring. I figur 2.1 ser vi at for oppstartsår 2010 og 2011 er de to gruppene der grunnskoleopplæring er vanligst, menn på henholdsvis spor 1 og spor 2. Deretter kommer kvinner på spor 2, tett fulgt av kvinner på spor 1.

Dette reiser noen interessante spørsmål: Hvorfor er grunnskoleopplæring et mer egnet tiltak for lavt utdannede menn enn for lavt utdannede kvinner, mens det ser ut til å være et minst like egnet tiltak for høyt utdannede kvinner som for høyt utdannede menn? En nærliggende forklaring på det første er at kvinnes utgangspunkt i

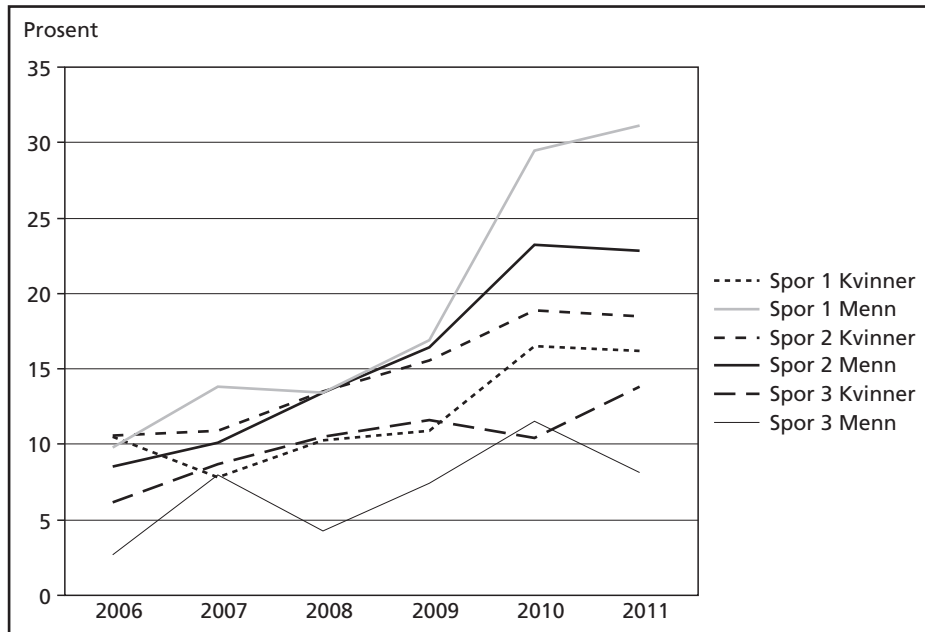
<sup>3</sup> Se fotnote 1.

Tabell 2.1 Andel som har deltatt i grunnskoleopplæring for voksne innen mars 2013, etter spør-inndeling i norskopplæringen og deltakernes oppstartsår i introduksjonsordningen. Deltakere bosatt i perioden 2005 til og med 2011.

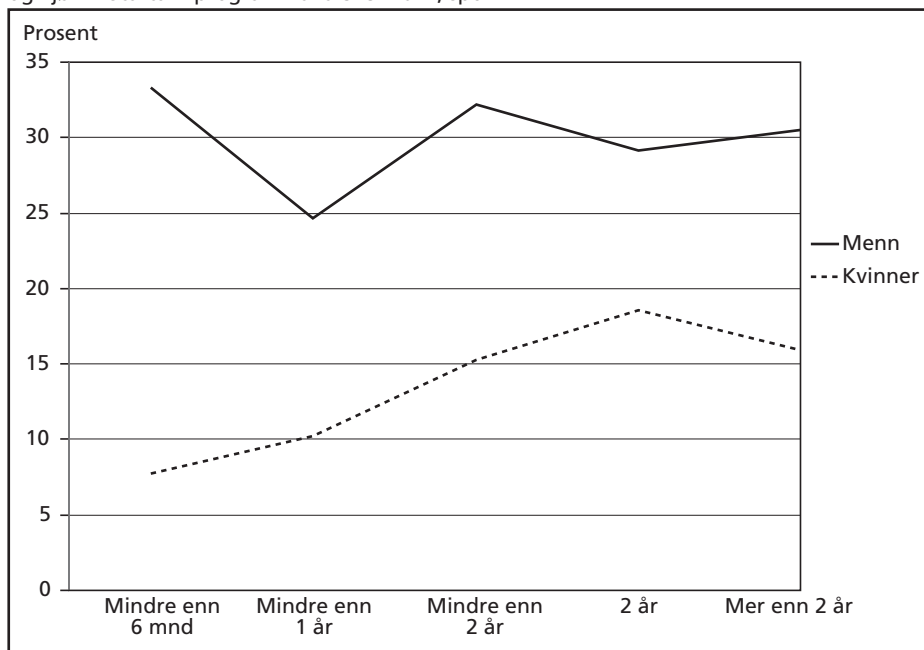
		Kvinner		Menn		Alle	
		Prosent	N	Prosent	N	Prosent	N
<b>Spør 1</b>	2006	10,5	219	9,8	112	10,3	331
	2007	7,8	321	13,8	232	10,3	554
	2008	10,3	465	13,4	329	11,5	798
	2009	10,9	736	16,9	569	13,5	1305
	2010	16,5	788	29,5	773	22,9	1564
	2011	16,2	718	31,1	669	23,3	1390
	2012	7,2	709	12,5	623	9,7	1334
	2013	7,0	43	4,8	42	5,9	85
	Total	11,9	4001	20,9	3350	16,0	7364
<b>Spør 2</b>	2006	10,6	349	8,5	341	9,6	691
	2007	10,9	567	10,1	614	10,5	1184
	2008	13,5	718	13,4	822	13,5	1546
	2009	15,6	877	16,4	1070	16,1	1955
	2010	18,9	885	23,2	1235	21,4	2133
	2011	18,5	865	22,8	1150	20,8	2024
	2012	7,5	626	12,6	897	10,5	1529
	2013	5,3	38	5,6	71	5,5	109
	Total	14,4	4930	16,8	6207	15,7	11183
<b>Spør 3</b>	2006	6,2	81	2,7	74	4,5	155
	2007	8,7	103	8,0	112	8,3	216
	2008	10,5	105	4,3	164	6,9	275
	2009	11,6	121	7,4	203	8,8	328
	2010	10,4	106	11,5	148	10,7	261
	2011	13,8	116	8,1	173	10,2	293
	2012	6,1	98	3,8	131	4,8	230
	2013	0,0	7	0,0	5	0,0	12
	Total	9,7	740	6,9	1014	8,0	1777
<b>Alle</b>	2005	10,0	10	8,3	12	9,1	22
	2006	10,0	649	8,0	527	9,1	1177
	2007	9,7	991	10,8	958	10,2	1954
	2008	12,1	1288	12,2	1315	12,2	2619
	2009	13,3	1734	15,6	1842	14,5	3588
	2010	17,3	1779	24,6	2156	21,3	3958
	2011	17,2	1699	24,3	1992	20,9	3707
	2012	7,3	1433	11,9	1651	9,7	3093
	2013	5,7	88	5,1	118	5,3	206
Total	13,0	9671	17,1	10 571	15,1	20 324	

gjennomsnitt er svakere, blant annet er det flere kvinner enn menn som er analfabeter. Blant dem som starter i introduksjonsprogram som analfabeter, vil det være mange som ikke når et norsknivå i løpet av den perioden introduksjonsordningen varer, som er tilstrekkelig høyt for å starte opp i grunnskoleopplæring. Selv om kommunene ikke har anledning til å sette et visst nivå av norskkunnskaper som vilkår for deltakelse i grunnskoleopplæring, vil deltakelse i grunnskoleopplæring i praksis være vanskelig for deltakere med svake norskerferdigheter. Vi har også sett i tidligere undersøkelser at programrådgivere og lærere i mindre grad foreslår grunnskole som tiltak for denne gruppen (Djuve mfl. 2011). En annen forklaring kan være at kvinnene på spor 1 i gjennomsnitt er noe eldre enn mennene, men gjennomsnittsforskjellen er kun to år. Det kan imidlertid tenkes at det ikke er gjennomsnittet som er interessant her, men andelen under en viss alder. Hvorfor tiltaket skulle være mer egnet for høyt utdannede kvinner enn for høyt utdannede menn, er det vanskeligere å finne en tilforlataelig forklaring på. En mulig forklaring kan være at kjønnsstereotype oppfatninger av kvinner/innvandrerkvinner overstyrer betydningen av utdanningen deres, eventuelt at det oppleves som mindre problematisk å tilby kvinner tiltak som de strengt tatt er overkvalifisert for, enn å tilby menn tilsvarende tiltak. Det skal likevel understrekes at tendensen ikke er veldig sterk, og den varierer over tid.

Figur 2.1 Prosent deltakere i introduksjonsordningen som hadde deltatt i grunnskoleopplæring innen mars 2013, etter sporinndeling i norskopplæringen, oppstartsår og kjønn. Deltakere bosatt i perioden 2005 til og med 2011.



Figur 2.2 Andel som har deltatt i grunnskoleopplæring innen mars 2013, etter tid i program og kjønn. Startår i program 2010 eller 2011, spor 1.



Kjønnforskjellene gjelder også på hvilket tidspunkt i kvalifiseringsløpet grunnskoleopplæringen introduseres. Dette ser vi ved å undersøke andelen som har deltatt i grunnskoleopplæring etter hvor lenge de deltok i programmet. Blant kvinner ser det ut til at sannsynligheten for å delta i grunnskoleopplæring er større etter lengre tid i programmet. Menn introduseres derimot for grunnskoleopplæring i like stor utstrekning de første seks månedene i programmet som senere.

Det er også betydelige forskjeller i andel som deltar i grunnskoleopplæring i de ulike landgruppene. Andelen er høyest blant menn fra Afghanistan og lavest blant kvinner fra Sri Lanka. Igjen vil det imidlertid være rimelig å ta hensyn til bosettingsår og sporinndeling i norskopplæringen i sammenlikningen. I denne analysen skiller menn fra Afghanistan seg enda kraftigere ut, her har 57 prosent deltatt i grunnskoleopplæring. I den andre enden av skalaen finner vi statsløse kvinner, der kun 3 prosent har deltatt. Den høye andelen grunnskoleledetakere i gruppen fra Afghanistan har imidlertid sammenheng med alder: Gjennomsnittsalderen på flyktninger fra Afghanistan som er plassert på spor 1, er klart lavere enn i de øvrige gruppene (25 år, mot 30 år i gjennomsnitt for alle gruppene). Gjennomsnittsalderen for spor 1-deltakere som deltar på i grunnskoleopplæring, er 24 år, mens den er 31 år blant spor 1-deltakere som ikke deltar i grunnskoleopplæring. Forskjellen mellom kvinner og menn fra Afghanistan må også forstås i lys av ulikheter i alder: I akkurat denne gruppen er det

stor forskjell i gjennomsnittsalderen på menn og kvinner. I vårt datamateriale er spor 1-deltakere som er menn fra Afghanistan, i gjennomsnitt 22 år gamle – mens kvinnene i gjennomsnitt er ti år eldre.

Tabell 2.2a Andel som har deltatt i grunnskoleopplæring for voksne innen mars 2013, etter statsborgerskap i 2013. Deltakere i introduksjonsprogram bosatt i perioden 2005-2011.

	Kvinner		Menn		Alle	
	N	Prosent	N	Prosent	N	Prosent
Afghanistan	1015	16,9 %	1206	41,9 %	2221	30,5
Somalia	1897	16,0 %	1955	19,3 %	3852	17,7
Burundi	85	20,0 %	56	10,7 %	141	16,3
Bhutan	143	12,6 %	115	17,4 %	258	14,7
Kongo	235	13,2 %	189	15,3 %	424	14,2
Myanmar	697	13,5 %	694	14,7 %	1391	14,1
Iran	337	14,5 %	412	13,1 %	749	13,8
Eritrea	2266	12,1 %	2552	15,1 %	4818	13,7
Sri Lanka	42	4,8 %	62	19,4 %	104	13,5
Kina	167	13,8 %	194	12,9 %	361	13,3
Sudan	87	10,3 %	313	13,7 %	400	13,0
Etiopia	441	12,0 %	384	9,6 %	825	10,9
Norge	936	10,0 %	1254	10,4 %	2190	10,2
Irak	703	6,8 %	758	12,1 %	1461	9,6
Statsløs	275	8,0 %	315	8,6 %	590	8,3
Russland	345	8,1 %	305	7,9 %	650	8,0
Serbia	79	2,5 %	83	3,6 %	162	3,1

Tabell 2.2b Andel som har deltatt i grunnskoleopplæring for voksne innen mars 2013, etter statsborgerskap i 2013. Deltakere i introduksjonsprogram med oppstartsår 2010/2011 som er innplassert på spor 1 i norskopplæringen og har fullført eller avbrutt programmet. Landgrupper med minst 60 personer i målgruppen.

	N	Kvinner	N	Menn	N	Alle
Afghanistan	229	21,0 %	379	57,3 %	608	43,6
Iran	44	25,0 %	45	22,2 %	89	23,6
Somalia	486	20,0 %	353	22,7 %	839	21,1
Myanmar	54	16,7 %	45	22,2 %	99	19,2
Irak	71	15,5 %	65	23,1 %	136	19,1
Eritrea	420	12,9 %	348	18,1 %	768	15,2
Etiopia	60	8,3 %	31	16,1 %	91	11,0
Statsløs	30	3,3 %	33	9,1 %	63	6,3

## Kommunale variasjoner i bruken av grunnskoleopplæring

For vårt formål er det særlig interessant å studere kommunal variasjon i bruken av grunnskoleopplæring. Analysene av NIR-data viser svært stor variasjon i bruken av grunnskoleopplæring for voksne mellom de ulike bosettingskommunene. Mens over halvparten av deltakere bosatt i Stjørdal og Steinkjer har deltatt på grunnskoleopplæring, har ingen av deltakerne som ble bosatt i Karmøy, Bamble eller Kristiansund deltatt. Dette er et svært interessant funn og gir grunn til å anta at lokale forhold har stor betydning for hvorvidt deltakerne i introduksjonsordningen deltar i grunnskoleopplæring for voksne. Samtidig er det selvsagt grunn til å vurdere de kommunale variasjonene i lys av variasjoner i sammensetting av deltakergruppen, ikke minst etter sporinndeling og bosettingsår.

Tabell 2.3 Antall og andel deltakere i introduksjonsordningen som hadde deltatt i grunnskoleopplæring for voksne innen mars 2013. «Topp 21» blant kommuner som har bosatt minst 100 deltakere i perioden 2005 t.o.m. 2011.

	Kvinner			Menn			Alle		
	Antall bosatt	Antall deltatt	Prosent	Antall bosatt	Antall deltatt	Prosent	Antall bosatt	Antall deltatt	Prosent
Stjørdal	62	33	53,2	101	57	56,4	163	90	55,2
Steinkjer	48	22	45,8	103	54	52,4	151	76	50,3
Ringerike	43	22	51,2	59	29	49,2	102	51	50,0
Drammen	129	58	45,0	133	46	34,6	262	104	39,7
Kragerø	52	17	32,7	66	29	43,9	118	46	39,0
Arendal	94	29	30,9	143	63	44,1	237	92	38,8
Skien	164	35	21,3	222	88	39,6	386	123	31,9
Narvik	57	12	21,1	71	25	35,2	128	37	28,9
Porsgrunn	62	15	24,2	78	22	28,2	140	37	26,4
Stavanger	154	40	26,0	184	40	21,7	338	80	23,7
Skedsmo	81	21	25,9	87	18	20,7	168	39	23,2
Oppegård	51	15	29,4	53	7	13,2	104	22	21,2
Lenvik	53	13	24,5	65	11	16,9	118	24	20,3
Alstahaug	41	9	22,0	73	14	19,2	114	23	20,2
Bærum	148	32	21,6	134	23	17,2	282	55	19,5
Namsos	62	11	17,7	79	16	20,3	141	27	19,1
Haugesund	73	9	12,3	103	22	21,4	176	31	17,6
Trondheim	412	64	15,5	491	93	18,9	903	157	17,4
Ski	49	13	26,5	58	5	8,6	107	18	16,8
Gran	55	8	14,5	88	16	18,2	143	24	16,8
Lunner	49	7	14,3	61	11	18,0	110	18	16,4
	1939	485	25,0	2452	689	28,1	4391	1174	26,7



Tabell 2.4 De 22 kommunene som bosatte minst 100 deltakere i perioden 2005-2011, der mindre enn 10 prosent av deltakerne hadde deltatt i grunnskoleopplæring for voksne innen mars 2013.

	Kvinner			Menn			Alle		
	Antall bosatt	Antall deltatt	Prosent	Antall bosatt	Antall deltatt	Prosent	Antall bosatt	Antall deltatt	Prosent
Karmøy	71	0	0,0	72	0	0,0	143	0	0,0
Bamble	65	0	0,0	74	0	0,0	139	0	0,0
Kristiansund	62	0	0,0	76	0	0,0	138	0	0,0
Sandnes	76	1	1,3	117	0	0,0	193	1	0,5
Tromsø	134	0	0,0	193	2	1,0	327	2	0,6
Kongsberg	48	0	0,0	62	1	1,6	110	1	0,9
Molde	58	1	1,7	110	2	1,8	168	3	1,8
Vågan	44	2	4,5	62	0	0,0	106	2	1,9
Lillehammer	66	2	3,0	77	4	5,2	143	6	4,2
Sarpsborg	62	2	3,2	92	5	5,4	154	7	4,5
Kristiansand	231	9	3,9	324	23	7,1	555	32	5,8
Lier	40	1	2,5	88	7	8,0	128	8	6,3
Harstad	103	7	6,8	164	10	6,1	267	17	6,4
Lørenskog	47	2	4,3	53	5	9,4	100	7	7,0
Stange	47	2	4,3	67	6	9,0	114	8	7,0
Vadsø	96	6	6,3	101	8	7,9	197	14	7,1
Oslo	530	37	7,0	617	49	7,9	1147	86	7,5
Ålesund	68	7	10,3	65	3	4,6	133	10	7,5
Asker	96	7	7,3	110	11	10,0	206	18	8,7
Fredrikstad	105	10	9,5	119	10	8,4	224	20	8,9
Bergen	398	34	8,5	604	60	9,9	1002	94	9,4
Flora	53	1	1,9	78	12	15,4	131	13	9,9
	2500	131	5,2	3325	218	6,6	5825	349	6,0

Gitt de store forskjellene i bruk av grunnskoleopplæring for deltakere med ulike oppstartsår og forskjellene etter spor i norskopplæringen kan en riktigere sammenlikning av kommuner være å se kun på de to siste to oppstartsårene der deltakerne har hatt en rimelig tid på seg til å gjennomføre grunnskoleopplæring (2010 og 2011), og kun på spor 1. I denne sammenlikningen har vi valgt ut kommuner som har bosatt minst 20 i denne gruppen. Denne analysen viser enda større forskjeller mellom kommunene, fra 93 prosent deltakere på grunnskoleopplæring for voksne i Sunndal til ingen i Tromsø, Sandnes og Hamar. Selv om vi i denne analysen ikke har tatt hensyn til ulikheter i alder og landbakgrunn hos deltakerne, mener vi disse funnene gir sterk

støtte til hypotesen om at lokale forhold har stor betydning for bruken av grunnskole i introduksjonsordningen.

Tabell 2.5 Andel som har deltatt på grunnskoleopplæring for voksne innen mars 2013, blant deltakere i introduksjonsprogram med oppstart i 2010 eller 2011, og som deltar på spor 1 i norskopplæring. Kommuner som har bosatt minst 20 av disse deltakerne.

	Kvinner		Menn		Alle	
	N	Har deltatt	N	Har deltatt	N	Har deltatt
Sunndal	6	-	23	96 %	29	93,1
Bø (Telemark)	4	-	16	-	20	70,0
Drammen	16	-	12	-	28	57,1
Stjørdal	13	-	9	-	22	54,5
Steinkjer	4	-	16	50 %	20	50,0
Stavanger	21	33 %	24	58 %	45	46,7
Arendal	12	-	25	56 %	37	45,9
Kragerø	14	-	11	-	25	40,0
Skedsmo	15	-	8	-	23	39,1
Namsos	12	-	11	-	23	34,8
Skien	41	20 %	32	53 %	73	34,2
Bærum	21	33 %	20	35 %	41	34,1
Vestvågøy	18	28 %	19	-	37	32,4
Fredrikstad	23	30 %	22	32 %	45	31,1
Porsgrunn	10	-	10	-	20	30,0
Bodø	9	-	22	32 %	31	29,0
Haugesund	22	9 %	21	48 %	43	27,9
Levanger	9	(ingen)	11	36 %	20	20,0
Bergen	34	12 %	36	22 %	70	17,1
Trondheim	37	14 %	45	18 %	82	15,9
ikke reg	213	12 %	40	23 %	253	13,8
Oslo	51	8 %	43	21 %	94	13,8
Sogndal	7	-	15	-	22	13,6
Gran	7	-	16	-	23	13,0
Vadsø	24	0 %	10	-	34	11,8
Moss	9	-	11	-	20	10,0
Vågan	17	-	3	-	20	10,0
Kristiansand	33	3 %	61	11 %	94	8,5
Harstad	18	-	15	-	33	6,1
Sarpsborg	10	-	10	-	20	5,0
Asker	17	-	12	-	29	3,4
Molde	7	-	22	5 %	29	3,4
Tromsø	16	-	29	0 %	45	0,0
Sandnes	7	-	16	-	23	0,0
Hamar	9	-	11	-	20	0,0

## Bruk av videregående opplæring som del av introduksjonsprogram

Bruken av videregående opplæring som tiltak i introduksjonsprogram er totalt sett mindre utbredt enn bruken av grunnskoleopplæring. Av alle med oppstart i program 2006–2012 er det kun 3,7 prosent som er registrert i NIR som deltakere i tiltaket. Deltakelsen er høyest på spor 3. Det er omtrent like mange menn som kvinner som deltar. Andelen er høyest blant deltakere som startet i program i 2009, men vi finner ikke tilsvarende økning i bruken av dette tiltaket som det vi finner for grunnskoleopplæring.

Tabell 2.6 Andel som har deltatt i videregående opplæring innen mars 2013, etter spor og kjønn. Deltakere bosatt i perioden 2005-2011.

	Kvinner		Menn		Alle	
1	1,0 %	4102	2,4 %	3416	1,7 %	7531
2	4,2 %	5024	4,8 %	6368	4,5 %	11 440
3	7,8 %	752	7,2 %	1038	7,5 %	1816
Total	3,2 %	9878	4,3 %	10 822	3,7 %	20 787

Tabell 2.7 Andel som har deltatt i videregående opplæring innen mars 2013, etter oppstartsår i program og kjønn. Deltakere bosatt i perioden 2005-2011.

	Kvinner		Menn		Alle	
	Prosent	N	Prosent	N	Prosent	N
2006	4,2 %	689	4,1 %	586	4,2 %	1276
2007	4,0 %	1015	3,8 %	990	3,9 %	2010
2008	4,5 %	1308	4,5 %	1342	4,5 %	2666
2009	3,9 %	1751	6,4 %	1864	5,2 %	3627
2010	3,4 %	1811	5,7 %	2178	4,6 %	4013
2011	2,8 %	1793	4,1 %	2073	3,5 %	3883
2012	0,8 %	1687	1,3 %	1810	1,0 %	3507
2013	0,0 %	121	0,7 %	153	0,4 %	276
Total	3,2 %	10 188	4,3 %	11 010	3,8 %	21 285

Også når det gjelder videregående opplæring, finner vi svært stor kommunal variasjon i bruken av tiltaket. Det ser også ut til å være en sammenheng mellom bruk av grunnskoleopplæring og videregående opplæring – i noen kommuner er man rett og slett mer utdanningsorientert enn i andre kommuner. Den kommunale variasjonen kan ikke forklares ved at noen kommuner har flere spor 3-deltakere enn det andre kommuner har: Forskjellene er store (enda større) når vi sammenlikner kun spor 3-deltakere. I en del kommuner er det også en betydelig andel spor 2-deltakere som deltar i videregående

opplæring, og – noe overraskende – deltar også enkelte spor 1-deltakere i videregående opplæring i enkelte kommuner (se tabeller i vedlegget). Noe av forklaringen på dette kan kanskje være at enkelte deltakere har byttet spor underveis uten at dette er blitt registrert i NIR.

Tabell 2.8 Andel som har deltatt i videregående opplæring innen mars 2013, etter bosettingskommune. Deltakere bosatt i perioden 2005-2011, kommuner med minst 100 deltakere bosatt i 2005-2011.

FOERSTBOSATT-KOMMUNE	Prosent	N	FOERSTBOSATT-KOMMUNE	Prosent	N
Lunner	24,5 %	110	Moss	1,7 %	116
Oppegård	13,5 %	104	Bodø	1,5 %	342
Gran	11,9 %	143	Molde	1,2 %	168
Bærum	11,7 %	282	Haugesund	1,1 %	176
Ålesund	9,0 %	133	Stange	0,9 %	114
Skien	6,7 %	386	Kragerø	0,8 %	118
Bergen	6,0 %	1002	Lier	0,8 %	128
Trondheim	5,2 %	903	Drammen	0,8 %	262
Oslo	4,0 %	1147	Namsos	0,7 %	141
Gjøvik	3,8 %	159	Lillehammer	0,7 %	143
Volda	3,8 %	106	Stavanger	0,6 %	338
Kongsberg	3,6 %	110	Sandnes	0,5 %	193
Skedsmo	3,6 %	168	Asker	0,5 %	206
Ikke reg	3,5 %	2696	Harstad	0,4 %	267
Lenvik	3,4 %	118	Tromsø	0,3 %	327
Stjørdal	3,1 %	163	Kristiansand	0,0 %	555
Porsgrunn	2,9 %	140	Fredrikstad	0,0 %	224
Alstahaug	2,6 %	114	Vadsø	0,0 %	197
Arendal	2,1 %	237	Levanger	0,0 %	152
Karmøy	2,1 %	143	Bamble	0,0 %	139
Lørenskog	2,0 %	100	Kristiansund	0,0 %	138
Steinkjer	2,0 %	151	Flora	0,0 %	131
Mandal	2,0 %	101	Narvik	0,0 %	128
Ringerike	2,0 %	102	Vestvågøy	0,0 %	122
Sarpsborg	1,9 %	154	Vågan	0,0 %	106
Ski	1,9 %	107	Total	3,8 %	21 778

Tabell 2.9 Andel spor 3-deltakere som har deltatt i videregående opplæring innen mars 2013, etter bosettingskommune. Deltakere bosatt i perioden 2005-2011. Kommuner med minst 30 bosatte i målgruppen.

FOERSTBOSATTKOMMUNE	Prosent	N
Bærum	27,3 %	33
Trondheim	15,6 %	90
Drammen	5,3 %	38
Bodø	4,4 %	68
Oslo	3,9 %	51
Harstad	3,2 %	31
Lillehammer	3,0 %	33
Bergen	2,2 %	89
Kristiansand	0,0 %	29
Ikke registrert	8,0 %	237
Total	7,5 %	1816

## Oppsummering

Bruken av grunnskoleopplæring for voksne i introduksjonsprogram er nokså lav, gitt at en stor andel av deltakerne i introduksjonsordningen mangler grunnleggende ferdigheter (slik innplassering på spor 1 skulle tilsi). Bruken har imidlertid økt en del, slik at deltakere med oppstart i program i 2010 og 2011 har omtrent dobbelt så stor sannsynlighet for å ha deltatt i grunnskoleopplæring som de som startet fire år tidligere. Bruken varierer også med kjønn, men denne forskjellen er særlig påfallende i den afghanske gruppen, der det også er svært stor forskjell i gjennomsnittsalderen på afghanske menn og kvinner som er plassert på spor 1. Blant afghanske menn med oppstart i program i 2010 eller 2011 og som er innplassert på spor 1, er det et flertall som har deltatt i grunnskoleopplæring (6 av 10). Dette er langt mer enn i alle andre grupper. I de to andre store landgruppene med oppstart disse årene (somaliere og eritreere) er deltakelsen på henholdsvis 21 og 15 prosent. Kjønnsforskjellene i deltakelsen i disse gruppene er langt mindre; deltakelsen er altså nokså lav blant både menn og kvinner. Vi ser imidlertid også at bruken av grunnskoleopplæring for kvinner kommer lenger ut i programtiden enn den gjør for menn. Samlet sett gir disse funnene grunn til en viss bekymring for om introduksjonsprogrammet lykkes med å tilby menn og kvinner et likeverdig tilbud om grunnskoleopplæring.

Det er likevel enda større grunn til bekymring for de interkommunale forskjellene. Deltakelsen varierer voldsomt med bosettingskommune, og variasjonen lar seg

ikke (fullt ut) forklare ved at det er ulike landgrupper som bosettes i de forskjellige kommunene (Sunddal som kommer ut på topp, bosatte 29 personer som hadde oppstart i program i 2010 eller 2011, og som ble innplassert på spor 1. Ti av disse var fra Afghanistan.) Variasjonene kan også være store innenfor samme region: Mens Stjørdal og Steinkjer har nokså mange deltakere i grunnskoleopplæring, er bruken langt lavere i Levanger og i Verdal. Det er altså god grunn til å gå nærmere inn i hva som ligger bak de store lokale variasjonene.

Bruken av videregående opplæring har blitt viet mindre oppmerksomhet i våre analyser, men funnene er nokså tilsvarende grunnskoleopplæringen: Bruken er gjennomgående ganske lav (enda lavere enn når det gjelder grunnskoleopplæring), og det er betydelig kommunal variasjon i bruken, også når vi kontrollerer for sporinndeling. Det er imidlertid mindre kjønnsforskjeller i bruken av dette tiltaket.

## 3 Kunnskapsstatus og offentlige utredninger

I dette kapittelet gir vi først en kortfattet kunnskapsstatus på området minoritetspråklige i grunnskoleopplæring og videregående opplæring. Deretter gjennomgår vi relevante NOU-er fra de siste årene. Siden NOU-er har en annen status som kunnskapskilde enn det forskningsrapporter har, har vi skilt NOU-ene ut fra den generelle kunnskapsstatusen og gitt en mer punktvis oppsummering av disse.

### Nyere forskning på minoritetspråklige voksne i grunnskoleopplæring

I 2010 ga kapittel 11 i Østbergutvalgets utredning *Mangfold og Mestring* (NOU 2010: 7) en kunnskapsoversikt over opplæring spesielt organisert for voksne etter opplæringsloven. Vår kunnskapsoversikt vil derfor i hovedsak konsentrere seg om forskning utkommet etter 2010.

Flere utredninger har tidligere etterlyst mer forskning på voksne i grunnskoleopplæring generelt og minoritetspersoners deltakelse spesielt. I en Vox-rapport fra 2009 konkluderes det eksempelvis med at det er «mange ubesvarte spørsmål om voksnes deltakelse i grunnskoleopplæring», både med hensyn til hvem som deltar, gjennomføringsgrad og overgang til videregående skole. I tråd med betraktningene fra Vox slår Østbergutvalget fast at det finnes lite forskning å ta av om innvandrere på feltet:

«Datagrunnlaget om minoritetspråklige voksne i grunnopplæringen synes mangelfullt. Det eksisterer videre lite forskning og statistikk om minoritetspråklige i grunnopplæringen for voksne. [...] Utvalget vil også poengtere behovet for et bedre kunnskapsgrunnlag når det gjelder minoritetspråklige voksne innenfor grunnopplæring spesielt organisert for voksne» (NOU 2010: 7, s. 258)

På tross av disse relativt innstendige oppfordringene om mer forskning har det ikke vært noen omfattende satsing på forskning om voksne minoriteter i grunnskole de siste årene. Noen viktige unntak finnes imidlertid. For det første finnes det etter hvert en relativt omfattende litteratur om kommuners implementering og organi-

sering av introduksjonsprogrammet samt deltakeres resultatoppnåelse etter endt programdeltakelse. Selv om disse studiene ikke konsentrerer seg om grunnskole som tiltak i introduksjonsordningen eksklusivt, er dette litteratur som behandler temaet i alle fall delvis (se for eksempel Djuve mfl. 2011; Rambøll 2011). Det har i tillegg vært gjennomført evalueringer av kommunale opplæringstilbud til nyankomne i to storbykommuner de senere årene. Introduksjonssenteret i Drammen er nylig evaluert av Bredal og Orupabo (2014), mens Djuve med flere har fulgt og evaluert Oslo kommunes *Krafttak for norskopplæring* (for sluttrapport, se Djuve 2011). Et neste viktig bidrag fra senere år er NOVAs rapport *Voksne i grunnskole og videregående opplæring* fra 2013. Studien tetter igjen kunnskapshullene Vox (2009) påpeker, et stykke på vei. Rapporten kartlegger kjennetegn ved opplæringstilbudet og deltakere i voksenopplæring, spørsmålet om fullføringsgrad og arbeidsmarkedstilknytning samt vurderinger av opplæringstilbudene i grunnskole og videregående sett fra ansatte og deltakeres side. Rapporten er basert på ulike kvantitative datakilder samt kvalitative intervjuer med fire kommuner. Rapporten finner at så mange som 96 prosent av deltakerne i grunnskoleopplæringen for voksne etter opplæringsloven § 4A-1 i skoleåret 2008–2009 var minoritetsspråklige. Om lag halvparten av disse fullfører grunnskole. Nok en halvpart av disse igjen fortsetter utdanningsløpet i videregående skole.

## **Hvor mange kommuner tilbyr grunnskoleopplæring for voksne?**

Det er rimelig å anta at en forutsetning for å inkludere grunnskole for voksne som tiltak i introduksjonsprogrammet i den enkelte kommune, er at kommunen tilbyr voksne grunnskole etter opplæringsloven § 4A-1.

Det er betydelig kommunal variasjon i grunnskoletilbudet til voksne. I skoleåret 2013/2014 har 324 kommuner innbyggere som deltar i grunnskoleopplæring for voksne, noe som er en økning på ni kommuner fra det foregående året. 268 av disse kommunene tilbyr slik opplæring i egen kommune, mens 137 kommuner har innbyggere som deltar i andre kommuner (Udir 2014). Det er de siste årene gjort flere kartlegginger av kommunenes tilbud på dette området. Selv om kartleggingene viser noe ulike resultater, er det allikevel klart at antall kommuner som tilbyr grunnskole for voksne, har økt betydelig på få år. Riksrevisjonens kartlegging fra 2008 (Riksrevisjonen 2007–2008) viste at 32 prosent av kommunene *ikke* hadde tilbud om grunnskoleopplæring. I 2009 finner Vox-rapporten *Opplæring for voksne* at tallet var så høyt som 40 prosent. I 2013 finner Dæhlen mfl. (s. 64) at 92 prosent av kommunene tilbyr slik opplæring – altså langt flere enn de omtrent 74 prosent som følger av Udirs egne tall. Dette kan tyde på utvalgsskjevheter i NOVAs undersøkelse, som kun omfatter 114 kommuner.

Dæhlen (2013) viser at den hyppigst oppgitte årsaken til ikke å tilby grunnskole for voksne blant kommuner det gjelder, er manglende tilsøking. Riksrevisjonens



undersøkelse om voksenopplæring (2007–2008) viser imidlertid at kartlegging av den enkeltes behov for grunnskole eller videregående opplæring ikke er etablert praksis i mange kommuner og fylkeskommuner. Den kommunale variasjonen må altså antas å være et resultat av ulikheter i kommunestørrelser og lokale behov, men også lokale prioriteringer. Oslo har alene en høy andel av alle deltakere i grunnskoleopplæring. Det gjenspeiler Oslos størrelse og innbyggings sammensetning, men det er også verdt å merke seg at Oslo for noen år tilbake innførte en egen læreplan i basisferdigheter for voksne innvandrere (Basis, omtalt under).

### **Erfaringer med grunnskoleopplæring for minoritetsspråklige voksne**

Dæhlen mfl. (2013) finner at skolene opplever det som krevende å legge undervisningen til rette for den nye elevmassen. Utfordringene er knyttet til at skolen opplever at elevene har svært varierende forutsetninger for å delta i undervisningen, og at det er vanskelig å oppfylle kravet om tilrettelagt undervisning. Respondenter ved alle de fire skolene som inngikk i undersøkelsen, ga uttrykk for frustrasjon over at det ikke er satt noen nedre grense for hvilke norskferdigheter som kreves. De var omforente om at det burde kunne kreves at elevene har bestått norskprøve 2. Skolene opplevde også elevene som utålmodige – de vil gjerne forsere grunnskoleløpet samtidig som frafallet og fraværet er høyt. Skolene rapporterte at dette gir en uforutsigbarhet som gjør det vanskelig å planlegge.

I den kvantitative delen av undersøkelsen framkommer det at 54,4 prosent av kommunene i undersøkelsen ikke har en plan for å informere om voksnes rett til grunnskoleopplæring (s. 70). Bare 40 prosent jobber aktivt med å informere om rett til grunnskoleopplæring skriftlig. Respondentene i undersøkelsen (som er de kommunalt ansvarlige for voksenopplæringen) anslår at de viktigste årsakene når minoritetsspråklige deltakere ikke fullfører grunnskoleopplæring, er manglende faglige forutsetninger, manglende norskferdigheter, omsorgsoppgaver og lav motivasjon (s. 84).

### **Andel introduksjonsdeltakere blant ikke-vestlige på grunnskole og videregående**

I 2013/2014 deltar nærmere 6000 voksne på det ordinære grunnskoletilbudet for voksne i norske kommuner. Over 90 prosent av disse er minoritetsspråklige (Udir 2014). Dæhlen og kolleger (2013) anslår at rundt 30 prosent av ikke-vestlige deltakere kombinerte grunnskoleopplæring med deltakelse i introduksjonsprogram skoleåret 2008–2009. Det betyr altså at grunnskoletilbudet for voksne først og fremst er et tilbud til innvandrere utenfor introduksjonsprogram. Allikevel representerer det en vesentlig økning fra tidligere år. I skoleåret 2004–2005 kombinerte bare 11,5 prosent grunnskole og introduksjonsprogram. Deltakelsen øker deretter med omlag 10 prosentpoeng fra

foregående år både i 2005–2006 og 2006–2007, for deretter å stabilisere seg på om lag 30 prosent. Hva denne økningen kan skyldes, kommer ikke fram av rapporten. En mulig tolkning kan være at introduksjonsordningen i 2004 og 2005 ennå var såpass ny at de færreste kommuner hadde etablert samarbeid mellom de to opplæringstilbudene. At deltakerprosenten er stabil fra 2006 til 2009, sannsynliggjør at et slikt samarbeid tok tid å formalisere. Samtidig er det verdt å peke på at det per 2009 ennå ikke var sendt ut rundskriv fra sentrale myndigheter som informerte kommunene om muligheten for bruk av grunnskole som tiltak i introduksjonsordningen. Dette skjedde først i 2011, i et informasjonsbrev sendt til alle kommuner fra IMDi og Udir. Her slås det fast at «Grunnskoleopplæring/basiskompetanse kan sammen med andre kvalifiserende tiltak inngå som innhold i introduksjonsprogrammet». Tallet på grunnskoledeltakere som også er innrullert i introduksjonsordningen, kan derfor tenkes å ha steget etter dette.

Tabell 3.1 Andel ikke-vestlige i grunnskoleopplæring som også er introduksjonsdeltakere per skoleår, personer mellom 18 og 56 år.

Introdeltakelse	2004–05	2005–06	2006–07	2007–08	2008–09
Ja	11,5	19,5	30	32,4	30,5
Nei	59,6	51,9	57,4	57,9	56
Vet ikke	28,9	28,6	12,6	12,7	13,5
Total	100	100	100	100	100
N	312	457	507	457	457

Kilde SSB/NOVA, v. Dæhlen mfl. 2013:53

Når det gjelder andel ikke-vestlige voksne i videregående opplæring, er tallet langt lavere. Bare 5 prosent av et totalt utvalg på nesten 1500 personer kombinerte introduksjonsdeltakelse med videregående i 2008–2009. Dette var allikevel en økning fra fem år tidligere, da dette nesten ikke gjaldt noen (Dæhlen 2013:172).

### Grunnskole og videregående opplæring som tiltak i introduksjonsprogram

Lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere trådte i kraft i 2003 og ble i 2004 obligatorisk for kommuner som bosetter flyktninger. Den overordnede målsettingen for introduksjonsloven er, i tråd med den øvrige aktiviseringspolitikken, å få så mange som mulig i den arbeidsdyktige befolkningen i arbeid eller utdanning. Samtidig representerte introduksjonsordningen en standardisering av det kommunale integreringsarbeidet.<sup>4</sup> Hovedelementene i programmet er opplæring i norsk og

<sup>4</sup> Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne flyktninger (introduksjonsloven) <http://www.lovdatab.no/all/nl-20030704-080.html>

samfunnskunnskap sammen med tiltak som forbereder deltakerne på videre utdanning eller deltakelse i arbeidslivet. En tidlig evaluering av introduksjonsprogrammet gjennomført av Fafo og ISF konkluderte med at deltakelse i introduksjonsprogram hadde en positiv effekt for overgangen til arbeid og utdanning sammenliknet med personer som ikke deltok, når det gjaldt menn, mens denne effekten ikke var statistisk signifikant for kvinner (Kavli mfl. 2007). Samtidig viser flere evalueringer at kommunene sliter med å implementere målsettingen om individuelt tilrettelagte heldagsprogram (Djuve mfl. 2001; Kavli mfl. 2007; Djuve mfl. 2011; Rambøll 2011). Djuve mfl. (2011) fant at kommunene særlig sliter med å finne gode tilbud til deltakere som har lite eller ingen skolebakgrunn. Gjennom intervjuene som ble gjennomført i forbindelse med denne undersøkelsen, kom det fram at programrådgivere og lærere ofte vurderer grunnskoleløpet som å være for krevende for disse deltakerne, at de opplever mange av deltakerne som lite motivert for et langt skoleløp, og at de mener at norskerferdighetene selv etter gjennomført norskopplæring er for svake til at deltakerne vil kunne følge grunnskoleopplæringen. Grunnskoleløpet vurderes som særlig aktuelt for unge voksne som ikke har for store omsorgsoppgaver. Det vil i praksis utelukke svært mange deltakere. Deltakere og tidligere deltakere i introduksjonsprogram har selv sagt rett til grunnskole helt uavhengig av hva programrådgivere og lærere måtte mene om saken. I praksis vil likevel de ansattes vurderinger ha stor påvirkning, både gjennom de rådene de gir sine deltakere, og gjennom hvilken informasjon de gir.

Djuve mfl. (2011) fant også at både programrådgivere og lærere i voksenopplæringen vurderer det som et problem at grunnskoleopplæringen er for språklig krevende for mange av deltakerne i introduksjonsprogrammet. Også Dæhlen mfl. (2013) fant at flere ansatte i voksenopplæringen trakk fram svake norskerferdigheter som et problem for gjennomføringen av grunnskoleopplæringen (Dæhlen 2013:13). Lærere på voksenopplæringen uttrykte et ønske om å innføre krav om bestått norskprøve 2 ved inntak til grunnskoleopplæring. Voksenopplæringen i Oslo kommune har gjort et interessant arbeid i den forbindelse, gjennom utarbeiding av en egen læreplan kalt «Basis». Læreplanen innebar en omfattende tilrettelegging av grunnskoleopplæringen for deltakere med for svake norskerferdigheter til å følge ordinær grunnskoleopplæring og medførte at også spor 1-elever som hadde brukt opp sine 3000 timer gratis norskundervisning, kunne følge basisundervisning på grunnlag av retten til grunnskole (Sandbæk 2011). Målet med programmet var å kvalifisere deltakerne til grunnskole på åttende til tiende trinn. Det ble utarbeidet en egen læreplan for deltakerne i tiltaket, *Lokal læreplan i basiskompetanse for voksne innvandrere med lite eller ingen skolebakgrunn*. Fafos evaluering er basert på 17 kvalitative intervjuer med deltakere i Basis og deres erfaring med opplæringen. Rapporten konkluderer med at deltakerne vurderte opplæringen som svært positiv både med hensyn til læringsutbytte i norsk og øvrige fag. Flere erfarte også kvalifisering til videre grunnskoleløp som særlig viktig (Sandbæk 2011). Ordningen vurderes også som svært vellykket av lærere og ledere i voksenopplæringen i Oslo

(Djuve 2011). Det er imidlertid verdt å merke seg at det på nåværende tidspunkt er usikkerhet omkring hvordan ordningen skal videreføres.<sup>5</sup> Usikkerheten er blant annet knyttet til at det ikke er anledning til å følge andre læreplaner enn Kunnskapsløftets i grunnskoleopplæring og videregående opplæring etter opplæringsloven. Bruk av Basislæreplanen forutsetter dermed at tilbudet ikke er hjemlet i opplæringsloven.

En annen storbyevaluering er presentert i Bredal og Orupabo (2014), som har foretatt en gjennomgang av opplæringstilbudet ved Introduksjonssenteret i Drammen. Introduksjonssenteret i Drammen organiserer både norskopplæringen og introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere og grunnskoleopplæringen for voksne. Introduksjonssenteret har høy grad av gjennomføring blant sine grunnskoleelever og høy grad av overgang til videregående skole. I 2012 fikk 34 av 35 avgangselever utstedt vitnemål for fullført grunnskoleopplæring. Introduksjonssenteret har i sin virksomhetsplan et mål om å forbedre resultatene til elevmassen til et gjennomsnittlig antall grunnskolepoeng nesten tilsvarende en snittkarakter på 4 (39 grunnskolepoeng). I 2012 var dette målet nesten oppnådd med gjennomsnittlig 37 grunnskolepoeng per elev. Forskerne evaluerer dette som et godt resultat. Når det gjelder den tette sammenkoblingen mellom introduksjonsordning og grunnskole, trekker forskerne fram positive og negative sider: «Kort avstand og internt samarbeid om kvalifiseringen er åpenbart en fordel. Samtidig spør vi om nærhet til norskopplæring og grunnskole, kombinert med avstand til NAV, kan få noen uheldige konsekvenser for *arbeidsrettingen* av introduksjonsprogrammet.» (Bredal & Orupabo 2014:84–85)

Basert på kvalitative intervjuer med lærere og deltakere går rapporten også igjennom organiseringen av undervisningstilbudet, individuell oppfølging og det som kalles «undervisningseksterne utfordringer», for elevgruppen – det vil si sosiale, økonomiske og helsemessige faktorer som spiller inn på deres forutsetninger for mestring og gjennomføring på grunnskolen. Forskerne finner at lærerne synes det er utfordrende å tilby den individuelle tilretteleggingen de er pålagt å gi deltakerne, fordi elevgruppen er lite ensartet og består av personer med svært ulike forutsetninger og behov. Lærerne er allikevel godt fornøyd med tilrettelegging i de fagene der de har lærerressurser til å differensiere undervisningen i flere nivå. Lærerne opplever også at det er en utfordring å realitetsorientere elever uten tilstrekkelige forutsetninger for å gjennomføre grunnskole om hvor langt grunnskoleløp de trenger før de er kvalifisert til videregående opplæring. Elevene vurderer ofte dette noe annerledes. Bredal og Orupabo finner at mange deltakere var misfornøyd med sin plassering på såkalte forkurs og progresjonen i opplæringen. Forkurs er et opplæringstilbud ved grunnskolen tilpasset elever med behov for undervisning på lavere nivå enn ungdomstrinnet. Særlig unge deltakere ønsker å komme fort gjennom utdanningsløpet for å komme over i arbeid eller unngå å miste ungdomsretten og uttrykker misnøye om utvidelsen av introduksjonsprogrammet med

<sup>5</sup> <http://www.aftenposten.no/meninger/debatt/Avvikler-opplaring-uten-evaluering-7165495.html>

et tredje år i grunnskole. Diskrepansen mellom lærernes vurdering av treårig grunnskole som nødvendig og deltakernes ønske om rask gjennomføring korresponderer med funnene fra casestudiene i Dæhlen mfl. (2013).

## **Offentlige utredninger som tematiserer grunnskole og videregående opplæring for voksne**

Som det framgår av det ovenstående, er det lite forskning som direkte tematiserer ny-ankomne voksnes deltakelse i grunnskole og videregående opplæring. Det har imidlertid vært nedsatt en rekke offentlige utvalg som har sett på kvalifiseringsregimet for voksne – enten generelt eller spesielt for innvandrere. Dette gjenspeiler en betydelig politisk interesse for feltet og kanskje også en erkjennelse av et kunnskapsbehov. Offentlige utredninger har en noe annen status enn forskningsrapporter. NOU-er bygger gjerne både på eksisterende forskning og på forskning og utredning som utvalgene selv initierer. Offentlige utvalg står imidlertid friere til å konkludere og komme med anbefalinger enn det forskere gjør. I det følgende vil vi kort redegjøre for temaene og konklusjonene i de mest sentrale offentlige utredningene siden 2003.

### **NOU 2003: 16 I første rekke (Kvalitetsutvalget)**

I denne NOU-en gis en historisk gjennomgang av opplæringstilbudet for voksne, men kun videregående opplæring behandles i denne gjennomgangen. Her omtales blant annet den såkalte «omfangsforskriften», som ble lansert etter innføring av rett til videregående opplæring for unge elever. Omfangsforskriften påla fylkeskommunene å dimensjonere tilbudene sine i et omfang på 375 prosent av et gjennomsnittlig årskull 16–19-åringer. Utredningen påpeker dernest at evalueringen av forskriften viste at den ikke var et godt nok styringsinstrument for å ivareta de voksnes ønsker om opplæring: Antallet voksne i videregående opplæring sank betraktelig etter innføringen av reformen. Utvalget mener at det er nærliggende å anta at noe av nedgangen skyldes det dårligere tilbudet voksne møtte etter at de yngste fikk fortrinnsrett, og henviser til at evalueringen av reformen viser at de voksnes gjennomstrømning i opplæringen var betraktelig dårligere enn rettselevens. Frafallet blir sett i sammenheng med at de voksne møtte barrierer i utdanningssystemet som rettselevne ikke møtte, for eksempel at rundt en tredjedel av de voksne søkerne ikke fikk innfridd sitt førsteønske til VK I. Utvalget peker på at voksne søkere til videregående opplæring kan antas å ha et klart ønske om hvilken utdanning de vil ta, og at manglende kapasitet på ønsket utdanning dermed vil kunne virke klart demotiverende.

Utvalget mener likevel at strukturelle barrierer ikke forklarer hele bildet, og framhever betydningen av de bedre sysselsettingsmulighetene fra midten av 1990-tallet.

Utvalget beskriver videre rettighetsregimet som ble innført for videregående opplæring og grunnskole for voksne, som ble innført i henholdsvis 2000 og 2002.

Det er også et eget avsnitt om innvandrere og fremmedspråklige voksne i NOU-en. Her behandles imidlertid ikke deltakelse i grunnskole eller videregående opplæring, men norskopplæring og introduksjonsordning for nyankomne. Minoritetsspråkliges særskilte behov er imidlertid omtalt under avsnittet om yrkesprøving. Minoritetsspråklige beskrives som en gruppe med særlige utfordringer med å dokumentere sin kompetanse og samtidig en gruppe med høyere arbeidsledighet enn majoritetsbefolkningen. Utvalget viser til at erfaringene fra prosjektet var at yrkesprøving var et godt egnet virkemiddel for minoritetsspråklige til å få vurdert sin kompetanse. Det vises til at en endring i opplæringsloven som ble vedtatt i februar 2003, ga voksne med rett til videregående opplæring også rett til realkompetansevurdering og til kompetansebevis når formålet er arbeid.

### **NOU 2009: 10 Fordelingsutvalget**

Fordelingsutvalget vurderte at det er i samfunnets interesse at tiden som arbeidsledig brukes til å fullføre videregående opplæring, og foreslo å se nærmere på hvordan arbeidsledige i større grad kan få et tilbud om arbeidsmarkedsopplæring som gir formell yrkeskompetanse (fag- eller svennebrev). De mente videre at deltakerne burde sikres finansiering gjennom dagpenger, studielån eller ordinær lønn. De foreslo også at mottakere av statlig støtte til opplæringstilbud automatisk bør få tilbud om kartlegging av grunnleggende ferdigheter og realkompetansevurdering.

### **NOU 2010: 7 Mangfold og mestring (Østbergutvalget)**

Østbergutvalgets utredning vier et eget kapittel til «Opplæring spesielt organisert for voksne etter opplæringsloven». Kapittelet omfatter grunnskoleopplæring, spesialundervisning og videregående opplæring.

#### **Grunnskole**

I delkapittelet om grunnskoleopplæring fastslås det at antallet deltakere i grunnskoleopplæring for voksne lå stabilt på cirka 4000 personer i perioden 2003 til 2010. Videre fastslås det at rettighetsfestingen av grunnskoleopplæring for voksne ikke medførte noen økning i antallet deltakere totalt sett, men at siden retten til grunnskoleopplæring ble innført, har andelen minoritetsspråklige deltakere økt fra 56 prosent i 2003–2004 til 81 prosent i 2009–2010.

Det vises videre til en undersøkelse Riksrevisjonen gjennomførte av tilbudet til voksne om grunnskoleopplæring og videregående opplæring på videregående skoles nivå for tidsperioden fra 2000 til 2007, jf. Dokument 3: 14 (2007–2008). Riksrevisjonen ville vurdere om gjennomføringen av voksnes rett til grunnopplæring har vært i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger.

Riksrevisjonen konkluderte med at lovfesting av rettighetene til voksne ikke er nok til å generere en etterspørsel, og de knytter den lave deltakelsen i grunnopplæringen for voksne til vedvarende svakheter ved det kommunale informasjonsarbeidet. Dermed hadde befolkningen liten kjennskap til sine rettigheter.

Riksrevisjonens undersøkelse viste at et stort antall kommuner i perioden 2005–2007 ikke hadde grunnskoletilbud for voksne. 32 prosent av de kommunene som svarte på Riksrevisjonens undersøkelse, manglet grunnskoletilbud for voksne i perioden 2005–2007. Kommunene opplyste at årsaken var at ingen voksne hadde etterspurt et tilbud, eller at kommuneøkonomien var stram. Det var spesielt små kommuner med innbyggertall under 5000 som manglet et grunnskoletilbud.

Deretter refereres Vox-rapporten *Opplæring for voksne* fra 2009. Vox fant at i alt 261 av Norges 430 kommuner svarte at de på det tidspunktet hadde et tilbud til voksne om grunnskoleopplæring etter opplæringsloven § 4A-1 (Vox 2009). Dette inkluderer kommuner som deltok i interkommunalt samarbeid ved at de overfører deltakere til andre kommuner som gjennomfører selve opplæringen. Ikke alle kommuner med tilbud hadde deltakere i tilbudet: 75 kommuner svarte at de hadde et tilbud, men at de ikke hadde voksne i opplæring det skoleåret.

Vox fant videre at to av tre kommuner gir opplæringen på dagtid. 16 prosent av kommunene hadde et mer fleksibelt tilbud som kombinerte opplæring på dagtid og kveldstid, men få kommuner tilbød opplæring utelukkende på kveldstid.

Utredningen viser også til Vox sine funn når det gjelder kommunenes tilbud om opplæring i grunnleggende ferdigheter i lesing, skriving, regning og IKT. Slik opplæring har ikke til hensikt å komme igjennom hele læreplanen i grunnskolefagene, men skal ta for seg grunnleggende lesing og skriving, tallforståelse og IKT rettet mot voksne med svake basisferdigheter. Kartleggingen viste at under halvparten av kommunene i Norge svarer at de har tilbud til voksne om opplæring i grunnleggende ferdigheter. Totalt 136 kommuner har kurs i minst én av ferdighetene. Flest tilbyr opplæring i grunnleggende IKT. Lite er imidlertid kjent om gjennomføringen og effekten av opplæringen.

Utvalget peker videre på funn fra Hagen og Skule (2008), som knytter lav deltakelse i grunnskoleopplæring for voksne til at kun 40 prosent av kommunene på det tidspunktet hadde en plan for hvordan de skal satse på slik opplæring. Det vises videre til at «Mange kommuner synes å begrunne manglende satsing på grunnskoleopplæringen for voksne med at det ikke er bevilget friske statlige midler til dette formålet.»

Østbergutvalget bestilte også en egen utredning på feltet. Her framgår det at tilbudet og organiseringen varierer betydelig (Danbolt mfl. 2010). Undersøkte kommuner som



mangler tilbud, begrunner dette med at det ikke har vært noen etterspørsel. Forskerne setter dette i sammenheng med mangel på informasjon til innvandrere om retten til grunnopplæring. Utvalget tolker funnene som at de større opplæringsenhetene klarer å tilby mer differensierte tilbud og har mer kompetanse. De framhever også at rapporten viser at det er liten bruk av morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring i voksenopplæringen (kun én kommune), og det er lite samarbeid med PPT. Andre funn som trekkes fram av utvalget, er at flere av voksenopplæringssettene velger å følge ordinær læreplan i norsk og læreplanene i norsk og samfunnskunnskap, at flere driver testing etter norskprøve 2 og 3 slik at deltakerne gis en form for kompetansebevis for norsknivået de er på, og at lærere ved voksenopplæringssettene uttrykker ønsker om kompetanseheving og etterlyser tilbud om kurs rettet mot lærere for denne.

Utvalget oppsummerer at det i flere sammenhenger er vist at ikke alle kommuner tilbyr opplæring for voksne, og at dette enten kan bety at det ikke er noen voksne som har behov for grunnskoleopplæring i kommunen, eller at det er et behov, men at de voksne ikke får et tilbud.

### **Videregående opplæring for voksne**

Her viser utvalget til at antall voksne som tar videregående opplæring, ligger på rundt 20 000 personer årlig, men at det var usikkerhet knyttet til tallene. Videre skriver de at rundt tre av fire voksne som deltar i videregående opplæring, får opplæring som er spesielt organisert for voksne, med henvisning til Hagen og Skule (2008).

Den nevnte undersøkelsen fra Riksrevisjonen tok også for seg videregående opplæring. Her peker de på at voksne som deltar i videregående opplæring, ofte ikke får den opplæringen de har krav på. Utvalget peker videre på funn knyttet til fylkeskommunenes praksis, som tyder på betydelig variasjon når det gjelder i hvilken grad godkjent realkompetanse fører til avkortet og tilpasset opplæringstilbud. Utvalget framhever videre at Riksrevisjonen understreket behovet for å få etablert en lik forståelse av regelverket for realkompetansevurderingene i hele landet, samt at det fortsatt er mange voksne med rett til å bli realkompetansevurdert som ikke blir det. Dessuten viser Riksrevisjonen til at Vox sin undersøkelse viste at mange av fylkeskommunene ikke gjennomfører kartlegginger av voksnes behov for opplæring på videregående skoles nivå. Utvalget siterer oppsummeringen fra Riksrevisjonen, der det fastslås at det er svak nasjonal styring av de offentlige oppgavene knyttet til voksnes deltakelse i grunnopplæring, og at det i liten grad ble ført tilsyn med kommunenes og fylkeskommunenes etterlevelse av det lovpålagte ansvaret de har overfor voksne elever.

Utvalget refererer også til Hagen og Skules (2008) rapport, der det påpekes at en del fylkeskommuner ikke informerte godt nok om retten, og derfor ikke når fram til viktige målgrupper, samt til undersøkelser gjennomført av Vox, som tyder på at enkelte fylkeskommuner ikke ønsker å skape større etterspørsel etter videregående opplæring for voksne og derfor ikke prioriterer informasjon om tilbudet.



Når det gjelder innvandrerbefolkningen, viser utvalget til at IMDi i et brev til utvalget påpeker at innvandrerbefolkningens opplæringsbehov har synliggjort og forsterket flere av utfordringene som beskrives i St.meld. nr. 44 (2008-2009). I det samme brevet framhever IMDi at sektoransvaret for NAV og Utdanningsdirektoratet ikke fungerer optimalt for innvandrergruppene. IMDi viser til at en betydelig andel av NAVs brukere mangler grunnskoleopplæring, men at de færreste i disse gruppene deltar i utdanning mens de mottar stønader. IMDi peker på en rekke ulike årsaker til dette, herunder at grunnskoleopplæring mange steder ikke regnes for å være i tråd med arbeidslinja. Retten eller muligheten for inntektssikring under grunnopplæring trekker mange innvandrere vekk fra tilbudene innenfor voksenopplæringen i utdanningssektoren.

### **NOU 2011: 14 Bedre integrering (Kaldheimutvalget)**

Utvalget behandler grunnskoleopplæring for voksne først under avsnittet om arbeid og sysselsetting i innledningskapittelet, dernest i avsnittet om voksenopplæring og grunnleggende kvalifisering for nyankomne voksne. De peker på behovet for å sikre at flere kvinner med innvandrerbakgrunn deltar i grunnleggende kvalifisering og utdanning, samt for tiltak for spesifikke landgrupper som har lav sysselsetting. Det vises til at rekruttering til grunnleggende opplæring er avgjørende for disse gruppene, og at det må etableres ordninger som sikrer at voksne innvandrere får grunnopplæring. Utvalget vurderer grunnskoleopplæring som avgjørende for den gruppen innvandrere som helt eller delvis mangler utdanning.

Utvalget peker på at minoritetsspråklige elever er den dominerende elevgruppen i grunnskole for voksne, og at denne gruppen også utgjør en betydelig andel av elevmassen i videregående opplæring for voksne, men at voksenopplæringssystemet likevel mangler kompetanse på tilpasning av opplæringsmodeller for minoritetsspråklige voksne. De peker også på at gjentatte undersøkelser har påpekt mangelfull kunnskap om elevgrunnlag og gjennomføring i grunnopplæring, effekter av opplæringen og om bruk av læremidler og tilpasninger samt om kompetanse hos lærerne. Utvalget etterlyser en omfattende reform av opplæringsystemet for å bekjempe analfabetisme og øke sysselsettingen.

Utvalget konkluderer gjennomgangen av opplæringstilbudet for voksne med følgende setning: «Etter en samlet vurdering av grunnskoleopplæring og videregående opplæring for voksne anbefaler utvalget en helhetlig reform av opplæringstilbudet for voksne med innvandrerbakgrunn.» (s. 240).

## Organisering og regulering av introduksjonsordningene i Sverige og Danmark

Gitt det noe begrensede kunnskapstilfanget i Norge har vi gjennomført et litteratursøk i våre naboland for om mulig å bygge på deres erfaringer. Det viser seg imidlertid at det er lite relevante utredninger og forskningsrapporter å finne. Både introduksjonsordningene og det generelle rettighetsregimet er dessuten noe ulikt utformet i de tre landene. I de følgende avsnittene gir vi en rask oversikt over hvordan introduksjonsordninger og grunnopplæring for voksne er regulert og organisert i Sverige og Danmark. Noen overordnede betraktninger om forskjeller og ulikheter kan gjøres innledningsvis. Felles for både det svenske og det danske introduksjonsprogrammet er at programmene primært er rettet mot å kvalifisere nyankomne innvandrere for deltakelse i arbeidsliv og ikke utdanning. Det danske introduksjonsopplegget er videre mer pliktorientert enn det svenske, som i større grad vektlegger rettigheter. I likhet med Norge har voksne i Sverige adgang til gratis grunnskoleutdanning om de fra før mangler slik kvalifisering. En tilsvarende rettighet finnes ikke i Danmark. Her er adgangen til grunnskole for voksne for det første svært begrenset, for det andre er den voksne over 25 år selv betalingspliktig for opplæringen. Vårt inntrykk er dermed at Norge i større grad enn Sverige og Danmark har inkludert grunnskole for voksne i introduksjonsordningens tiltaksvifte.

### Sverige

Sveriges introduksjonsprogram består av et opplegg på opptil to år, der hver enkelt deltaker får en såkalt etableringsplan. Denne består av tre komponenter: arbeidsrettede tiltak, svensk for innvandrere (sfi) og samfunnskunnskap (kalt samfunnsorientering). Både voksnes rett til grunnskole og svensk for innvandrere er hjemlet i skollagen, som tilsvarende den norske opplæringsloven. Skollagen gir en voksen rett til utdanning på grunnleggende nivå fra fylte 20 år om han eller hun er bosatt i landet og ellers mangler utdanning tilsvarende svensk grunnskole (kap. 21 § 11).

### Etableringsloven og etableringsplan

Sveriges versjon av det norske introduksjonsprogrammet for innvandrere er fastsatt av lag om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare (2010:197) (heretter etableringsloven). Inntil revisjon av loven i 2010 var det svenske introduksjonsprogrammet fullt ut et frivillig opplegg (Emilsson 2008).

Loven gir nyankomne flykninger mellom 20 og 65 år rett til en såkalt etableringsplan, det vil si et individuelt tilpasset program med ulike etableringstiltak i opptil to år. Det er den kommunale arbeidsformidlingen, tilsvarende norske NAV, som er ansvarlig myndighet på området. Nyankomne som har heltidsarbeid eller går i videregående

skole, har ikke rett til etableringsplan. Planen opphører også så fort den nyankomne har hatt fulltids arbeid i seks måneder eller er tatt inn ved en høyere utdanningsinstitusjon tilsvarende høyskole eller universitet. Innholdet i etableringsplanen reguleres av lovens kapittel 7, som slår fast at planen minimum må inneholde opplæring i svensk for innvandrere eller tilsvarende opplæring, aktiviteter for å lette og påskynde nyankomnes etablering i arbeidslivet og samfunnsorientering.

Slik vi forstår det, er det tre vesentlige forskjeller på det svenske og det norske introduksjonsprogrammet. For det første er det svenske introduksjonsprogrammet mindre omfattende og i langt mindre grad obligatorisk enn det norske (og for den del det danske). For det andre regnes bare arbeidsmarkedsdeltakelse, ikke overgang til videregående utdanning, som måloppnåelse i den svenske introduksjonsordningen (Emilsson 2008). En siste vesentlig forskjell mellom det svenske lovverket og det norske er at både samfunnsorientering, grunnskoleundervisning og undervisning i lesing og skriving innenfor svensk for innvandrere (sfi) kan gis på elevens eget morsmål om vedkommende ikke behersker svensk. I samfunnsorientering er hovedregelen at opplæringen gis på deltakernes eget morsmål.

### **Svensk for innvandrere**

Skollagens kapittel 22 behandler retten til svensk for innvandrere og har som formål å gi voksne innvandrere over 16 år grunnleggende kunnskaper i det svenske språket. Utdanningen skal også gi grunnleggende opplæring i basisferdighetene lesing og skriving. Der opplæring i norsk og samfunnskunnskap i Norge faller inn under introduksjonsloven, er denne altså skrevet inn i den svenske opplæringsloven. Denne opplæringen administreres på kommunalt nivå og tilbys alle innvandrergupper – ikke bare flyktninger og asylsøkere.

Det følger få plikter med retten til sfi. Loven slår fast at utdanningen i gjennomsnitt skal omfatte 15 timer undervisning i uka over en fire ukers periode. Disse totalt 60 timene kan dessuten minskes om eleven selv ønsker dette. Undervisningen i sfi skal videre organiseres ved hjelp av kurs, som inngår i en individuell studieplan. Loven nevner kurs knyttet til arbeidslivsorientering, praksis eller annen utdanning spesielt. I en kunnskapsoppsummering om den svenske introduksjonsordningen fra 2008 viser Emilsson (2008:15) at 90 prosent nyankomne deltar i slik opplæring det første året de er bosatt i Sverige, men at langt færre fullfører. De senest publiserte tallene fra Skoleverket viser at seks av ti deltakere som begynte på sfi i 2009, hadde bestått minimum ett kurs to år senere.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> <http://www.skolverket.se/statistik-och-utvardering/statistik-i-tabeller/utbildning-i-svenska-for-invandrare>. Lesedato: 22.05.2014

### **Samfunnsorientering**

Kravet om samfunnskunnskap for nyankomne ble vedtatt i forordning fra Integrations- og jämställdhetsdepartementet oktober 2010. Forordningen fastsetter innholdet og rammene for opplæringen, som skal tilbys av alle kommuner som bosetter gruppen innvandrere omfattet av etableringsloven. Samfunnsorienteringen skal bestå av minst 60 timers undervisning og har til formål å lette nyankomnes etablering i samfunns- og arbeidsliv. Undervisningens innhold reguleres av åtte punkt som berører formelle og uformelle sider ved det svenske samfunnet. Punkt 3 *Att försörja sig og utvecklas i Sverige* skal blant annet gi deltakere informasjon om mulighetene for voksenopplæring og utdanning og vilkår for dette.<sup>7</sup>

### **Svenske erfaringer med sfi, grunnskole og videregående skole**

Det er lite forskning om innvanderers deltakelse i grunnskole og videregående opplæring i Sverige. I en svensk offentlig utredning fra 2013 foreslås det å legge svensk for innvandrere (sfi) inn i den kommunale voksenopplæringen (komvux). Den kommunale voksenopplæringen tilbyr i utgangspunktet opplæring på grunnskole- og videregående nivå, samt spesialundervisning. Begrunnelsen for å legge sfi inn i komvux er blant annet å legge til rette for bedre samordning av sfi og grunnopplæring og videregående opplæring for innvandrere, underforstått har manglende samordning vært en utfordring for de aktuelle deltakerne. Voksne som fra før av mangler grunnskole / videregående opplæring, har rett til å delta i dette, men vi har ikke lyktes i å finne informasjon om hvor stor andel de utgjør av elevgrunnlaget, eller om hvilke utfall deltakelse i slik opplæring har.

I et uformelt intervju med en representant for SFI Stockholm får vi vite at det er lite formalisert kontakt mellom sfi og arbeidsformidlingen om enkeltelevers etableringsplan. Dette er fordi de to tiltakene tilhører ulike forvaltningsnivå: staten og kommunen. Et flertall av SFI Stockholms nærmere 2000 deltakere er ikke flyktninger, men derimot EØS-borgere eller tilhører andre innvandrergupper. Ifølge den ansatte ved SFI Stockholm er hovedregelen for elever med etableringsplan at de fullfører sfi før de begynner på grunnskole. Fullføre i denne sammenhengen vil si gjennomføring av frivillige språkkurs. Foruten språktrening tilbyr SFI Stockholm arbeidsrettede kurs fra videregående skole. Eksempler på slike er kurs i restaurantfag og budbil. Disse kursene har, igjen i henhold til nevnte informant, hatt stor suksess i å føre elever over i arbeid. Kursene tilrettelegger for språkstøtte i svensk eller tilbyr tolk på morsmål. Ifølge SFI Stockholm er de svenske systemene svært rettet inn mot arbeidsmarkedsdeltakelse og legger i mindre grad vekt på kvalifisering gjennom utdanning.

<sup>7</sup> Integrations- och jämställdhetsdepartementet 2010. Ny förordning om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare

## «Integrationsprogrammet» i Danmark

I Danmark har flyktninger og innvandrere som får oppholdstillatelse, plikt til å delta på et treårig integrasjonsprogram. Innholdet og organiseringen av integrasjonsprogrammet er fastsatt av integrationsloven.<sup>8</sup> Ifølge formålsparagrafen er lovens hensikt å sikre at nyankomne innvandrere får utnyttet sine evner og ressurser «med henblik på at blive deltagende, selverhvervende og ydende medborgere på lige fod med samfundets øvrige borgere i overensstemmelse med grundlæggende værdier og normer i det danske samfund». Loven tar videre utgangspunkt i at den «enkelte utlendings ansvar for egen integrasjon».

Deltakelse i programmet medfører utbetaling av en månedlig introduksjonsytelse, tilsvarende den norske introduksjonstønaden. Ved opptak i integrasjonsprogrammet inngår hver enkelt deltaker en integrasjonskontrakt med kommunen der vedkommende er bosatt. Denne fastsetter retter og plikter i introduksjonsprogrammet og legger opp en individuell plan for arbeidsrettede tiltak og språklæring. Her skal kommunale myndigheter og deltakeren i fellesskap komme fram til mål og delmål for deltakelse i programmet. Målet kan være både utdannings- og yrkesrettet. Dersom en deltaker som mottar introduksjonsytelse, avviser å ta arbeid eller delta i andre deler av den individuelle planen, vil dette medføre redusert introduksjonsytelse eller fullstendig bortfall av denne. Personer som lar være å delta i introduksjonsprogrammet uten rimelig grunn, vil miste mulighet til innvilgelse av varig oppholdstillatelse.

## Opplæring i dansk

Integrasjonsdeltakere får et fulltids aktivitetsprogram<sup>9</sup> som kan ha en varighet på opptil tre år. Som en del av dette løpet plikter deltakere å gjennomføre språkopplæring i dansk. Opplæringen følger internasjonale maler for språkopplæring og er som i Norge og Sverige delt inn i tre nivå med totalt seks moduler. Språkopplæringen er regulert i egen lov, lov om danskutdanning for voksne utlendinger.<sup>10</sup> Denne gir innvandrere over 18 år, som enten har oppholdstillatelse eller er EØS-borgere, rett til danskopplæring (§ 2). Flyktninger og familiegjenforente har rett på opptil fem års gratis danskundervisning, men hverken integrasjonsloven eller lov om danskutdanning for voksne utlendinger fastsetter noen obligatorisk timekvote for språkopplæringen deltakere i integrasjonsprogrammet må ha. For å få innvilget permanent oppholdstillatelse eller statsborgerskap kreves det imidlertid danskferdigheter på høyeste nivå, det vil si bestått språkprøve 3

<sup>8</sup> LBK nr 1115 af 23/09/2013, Lokalisert på: <https://www.retsinformation.dk/Forms/r0710.aspx?id=158056>

<sup>9</sup> § 17. «Integrationsprogrammet for udlændinge, der modtager tilbud i medfør af § 23, skal have et omfang af gennemsnitligt mindst 37 timer pr. uge inklusive forberedelse.»

<sup>10</sup> LBK nr 1010 af 16/08/2010 Lokalisert på: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=133131>

(borger.dk).<sup>11</sup> Utenlandske arbeidstakere, internasjonale studenter og au pairer som ikke har rett på alminnelig danskopplæring, har i stedet rett på gratis arbeidsmarkedsrettet dansk, på opptil 250 timers undervisning.

### **Begrenset rett til folkeskole for voksne**

Retten til grunnskole er i Danmark regulert av loven om folkeskolen. Denne gir kun begrenset rett til folkeskoleutdanning for voksne. I kapittel 3 avsnitt 6 står det at «Folkeskolen kan, hvor geografiske eller andre særlige forhold taler derfor, tilbyde voksne at delta i folkeskolens undervisning på 8. og 9. klassetrin». Det er ledelsen på den enkelte skole som skal vurdere om voksne kan delta i slik undervisning. Voksne som får innvilget slik opplæring, skal selv betale for dette (kap. 8 § 50). Voksens adgang til grunnskoleutdanning reguleres i tillegg av reformen «almen voksenuddannelse» (avu), som trådte i kraft i 2009. På Undervisningsministeriets hjemmesider kan man lese at reformen er myntet på voksne som ønsker å forbedre sin allmenkunnskap eller mangler grunnskolefag for å få opptak til videregående opplæring. Også for denne typen utdanning er den enkelte deltaker betalingspliktig.<sup>12</sup> Avgiftene varierer fra litt over 100 danske kroner for kjernefag som dansk, dansk som andrespråk, engelsk og matematikk til over 1000 kroner for øvrige fag.

Dette betyr imidlertid ikke at alle voksne nyankomne er utelukket fra gratis grunnskoleopplæring eller ikke kan ha grunnskole eller videregående skole i sin personlige integrasjonsplan. Et unntak fra regelen finnes nemlig i loven om ungdomsskolen (kap. 1 § 3 stk. 4).<sup>13</sup> Denne gir innvandrere mellom 18 og 25 år gratis adgang til undervisning i dansk som andrespråk. Også integrasjonsloven har særlige bestemmelser for denne gruppen. En integrasjonsdeltaker mellom 18 og 25 år skal pålegges å søke én eller flere arbeidskvalifiserende utdanninger hvis personen fra før ikke er i arbeid, mottar kontanthjelp eller ikke har forsørgeransvar (integrasjonsloven § 16 a). Deltakeren er videre pliktig til å gjennomføre utdanningen, om han eller hun får inntak til på et utdanningsprogram (§ 16 a stk. 3).<sup>14</sup>

<sup>11</sup> <https://www.borger.dk/Sider/Integrationsprogram-for-flygtninge-og-indvandrere.aspx>

<sup>12</sup> <http://uvm.dk/Uddannelser/Uddannelser-til-voksne/Overblik-over-voksenuddannelser/Almen-voksenuddannelse>

<sup>13</sup> Her henvises det til introduktionslovens kap. 2 § 3 stk. 5: «Danskuddannelse 3 tilrettelægges for kursister, som normalt har en mellemlang eller lang skole- og uddannelsesbaggrund fra hjemlandet og må forventes at have en forholdsvis hurtig indlæring af dansk som andetsprog.»

<sup>14</sup> Stk. 3. Optages udlændingen på en uddannelse, jf. stk. 2, har udlændingen pligt til at påbegynde og gennemføre uddannelsen.

## Oppsummering kunnskapsstatus

Litteratursøket etter relevante danske og svenske forskningsrapporter og utredninger ga liten uttelling. I Norge har flere utredninger etterlyst mer forskning på voksne i grunnskoleopplæring generelt og minoritetspersoners deltakelse spesielt. I 2009 konkluderte Vox med at kunnskapsgrunnlaget om voksnes deltakelse i grunnskole var mangelfullt, mens Østbergutvalget i 2010 poengterte behovet for kunnskap om minoritetsspråkliges deltakelse i grunnskoleopplæring organisert spesielt for voksne. Året etter fulgte Kaldheimutvalget opp med tilsvarende påpekning.

Det viktigste bidraget til kunnskapstilfanget på området fra senere år er NOVAs rapport *Voksne i grunnskole og videregående opplæring* fra 2013. Rapporten gir en beskrivelse av kjennetegn ved opplæringstilbudet og deltakere i voksenopplæring, spørsmålet om fullføringsgrad og arbeidsmarkedstilknytning samt vurderinger av opplæringstilbudene i grunnskole og videregående sett fra ansatte og deltakeres side. Studien anslår at så mange som 96 prosent av deltakerne i grunnskoleopplæringen for voksne etter opplæringsloven § 4A-1 i skoleåret 2008–2009 var minoritetsspråklige. Om lag halvparten av disse fullfører grunnskole. Nok en halvpart av disse igjen fortsetter utdanningsløpet i videregående skole. Den kvalitative kartleggingen som er gjennomført, viser at skolene opplever at det er til dels svært krevende å tilrettelegge undervisningen for den nye elevmassen. Både det kvalitative og det kvantitative datagrunnlaget peker i retning av at problemene særlig er knyttet til manglende faglige forutsetninger, og at mange elever mangler det skolene opplever som å være et tilstrekkelig norsknivå.

Tilbudet om grunnskoleopplæring har med andre ord blitt til et tilbud som først og fremst brukes av minoritetsspråklige, samtidig som det ikke er gjort noen helhetlig tilpasning av tilbudet for deltakere med svake faglige og/eller språklige forutsetninger.





## 4 Hvilke faktorer påvirker bruken av grunnskole i introduksjonsprogrammet?

Som den deskriptive analysen i kapittel 2 viste, er det stor kommunal variasjon i utbredelsen av grunnskole- og videregående opplæring som tiltak i introduksjonsprogrammet. Men denne analysen sier lite om hva som kan være årsaken til at praksis varierer såpass mellom kommunene. I dette kapittelet analyserer vi funnene fra de kvalitative intervjuene med representanter fra sentralt og lokalt forvaltningsnivå for å kaste lys over hvilke prosesser som fører til så stor kommunal variasjon. Vi organiserer analysen etter de problemstillingene som ble presentert i kapittel 1.

- I hvilken grad påvirkes implementering av at regelverket oppfattes uklart eller ulikt i ulike kommuner?
- Påvirker kommuneøkonomi / lokale prioriteringer, herunder organisering av introduksjonsordningen og grunnskole / videregående opplæring, bruken av denne opplæringen?
- Er saksbehandlerne holdninger til virkemiddelet et hinder for større bruk?
- I hvilken grad er tilgangen på grunnleggende ressurser som informasjon om rettigheter og økonomisk mulighet til å delta styrende for hvilke deltakere som får grunnskole og videregående opplæring som del av sitt introduksjonsprogram?

### Oppfattes regelverket som uklart?

Våre informanter i BLD, IMDi og KD er av den oppfatning at regelverket er klart – men erkjenner at kommunene likevel i noen grad feiltolker det. Informantene på styringsnivå avfeide unisont påstanden om at regelverkene rommet noen reelle hindringer for å integrere grunnskole eller moduler fra videregående i programmet. Men det var bred enighet om at problemer kan oppstå når ansatte på kommunenivå skal tolke de to regelverkene i sammenheng. De trekker særlig fram at det kan være krevende å avklare hva som skal menes med grunnleggende kvalifisering.

Forståelsen av hva dette begrepet rommer, varierer både mellom kommuner og innad i sentralforvaltningen. Det er nyankomne med behov for grunnleggende kvalifisering som har rett og plikt til introduksjonsprogram – og det er grunnleggende kvalifisering som skal tilbys i introduksjonsprogrammet. Hvorvidt den enkelte har behov for grunnleggende kvalifisering, vurderes i det enkelte tilfellet. I et rundskriv fra IMDi (2011) understrekes det at hva som faller inn under kategorien grunnleggende kvalifisering, må vurderes i hvert enkelt tilfelle, med påfølgende diffuse presisering: «[...] at] kvalifiseringen kan sies å fylle et behov som er grunnleggende». I Stortingsmelding nummer 17 (2000-2001) defineres grunnleggende kvalifisering som «tilegnelse av informasjon, kunnskaper og ferdigheter som gjør nyankomne flyktninger i stand til å delta i samfunnslivet og å fungere i ordinært arbeid, eller i stand til å benytte seg av det ordinære utdannings- og kvalifiseringssystemet». Om grunnskole eller videregående utdanning skal forstås som grunnleggende kvalifisering, kommer ikke eksplisitt fram i loven. UDI nedsatte i 2000 en arbeidsgruppe med det formål å utrede om det var behov for nærmere retningslinjer for samarbeid i den grunnleggende kvalifiseringen av nyankomne. Dette utvalget advarte mot en for snever forståelse av hva grunnleggende kvalifisering er eller bør være (Lund 2003).

En av informantene fra forvaltningen peker også på at søkelyset i introduksjonsloven først og fremst er på overgang til arbeid og arbeidsrettede tiltak og i liten grad på utdanning:

For når du leser denne loven her, vet du [viser til introduksjonsloven] – så er det ingenting her omtrent, som sier noe om muligheten til utdanning. Det gjør ikke det. Og det er veldig rart. Når målet er arbeid og utdanning, så er utdanning omtrent utelatt, jeg har lest med lupe for å finne noe om utdanning. Og hvordan i all verden kan du ha en målsetting om utdanning, når hele loven har fravær av utdanning, omtrent?

Informanten mener altså at fraværet av eksplisitt vektlegging av utdanning i loven i seg selv bidrar til å styre kommunene i retning av andre tiltak enn utdanning. Utdanning blir i liten grad vektlagt i lovteksten, hverken som en forutsetning for en varig tilknytning til arbeidsmarkedet eller som et mål i seg selv.

Hva som regnes som grunnleggende kvalifisering, er et skjønsspørsmål og vil også kunne variere ettersom arbeidsmarkedets behov for arbeidskraft er i endring. Da introduksjonsloven trådte i kraft for over ti år siden, så arbeidsmarkedet annerledes ut. Krav om formell kompetanse er mer utbredt i dag, også i tidligere lavterskelyrker. På spørsmål om videregående skole er å regne som grunnleggende kvalifisering, svarer en av våre informanter i forvaltningen:

Jeg mener videregående har blitt det de siste årene. Det var ikke det da vi startet. Da kunne man ikke si at det var en grunnleggende kvalifisering. Men hva har skjedd på

disse årene, etter at det ble en rett for videregående? Det er jo, hvor mange prosent tar videregående, er det 90, 98? Men det er utrolig høy prosent. Det betyr at du klarer deg snart ikke i vårt samfunn uten videregående skole. Så videregående skole har snart definert seg til å bli en del av den grunnleggende opplæringen.

I kommuneintervjuene fikk vi flere eksempler på at regelverket oppleves som uklart. Flere informanter peker på at det er krevende å vurdere hvor mye utdanning den enkelte kan ta før aktiviteten faller inn under kategorien ordinær opplæring og dermed faller utenfor introduksjonsordningens mandat. Ifølge BLD<sup>15</sup> vil «opplæring som har som formål å gi deltaker grunnleggende ferdigheter, ligge innenfor rammen av introduksjonsprogrammet. Opplæring på *fulltid* som har som formål å gi deltaker ferdigheter ut over det grunnleggende nivået, skal som hovedregel anses som ordinær utdanning, og målsettingen med introduksjonsprogrammet for den enkelte er dermed nådd. Deltakeren kan ikke gjennomføre ordinær utdanning på fulltid parallelt med deltakelse i introduksjonsprogrammet, og deltaker bør følgelig skrives ut av programmet». Å delta i grunnskoleopplæring på fulltid regnes ikke som ordinær utdanning, mens deltakelse i videregående eller høyere utdanning på fulltid faller inn under ordinær utdanning (BLD 2005).

I rundskrivet fra IMDi og Udir av 15.12.2011 som informerer kommuner om at grunnskole kan benyttes som tiltak i introduksjonsordningen, heter det på den ene siden at «Det er ikke fastsatt noen grense på timefordelingen for grunnskolefag og øvrige kvalifiserende opplæringstiltak», og videre at «Introduksjonsprogram må inneholde tiltak som forbereder til deltakelse i arbeidslivet».

Disse formuleringene har blitt tolket svært ulikt i våre fire casekommuner. I en av kommunene regnes grunnskole på heltid som fullverdig program (ByLav). I en annen kommune (KommuneHøy) regnes grunnskole på heltid ikke som et fullverdig program. Sistnevnte kommune løser dette ved å la deltakerne delta i grunnskole på heltid i skoleåret og supplere med andre aktiviteter og tiltak i skolens ferier og fridager. Programrådgiveren i ByLav forteller dette om kommunens praksis:

IO: Der det skal være arbeidsrettet inn i dette [grunnskoleløpet] – den biten har vi på en måte ikke ... Ja, vi har ikke det. For å si det rett ut. Per dags dato.

I: Så for de som går grunnskole 30 timer i uka – dere regner det som fulltids introduksjonsprogram?

IO: Da regner vi det som fulltid. [...] For noen av disse ligger det inne i de individuelle planene andre ting enn et reint skoleopplegg, men vi jobber ikke aktivt herfra

<sup>15</sup> <http://www.fylkesmannen.no/Documents/Dokument%20FMRO/Utdanning/Lysark/Introduksjonsloven%20av%20Karen%20Hansson%20Lura.pdf>

for å tilby noen rene praksistiltak. Vi tenker det er et skole- og utdanningsrettet løp, og legger det opp etter det. Da tenker vi at det er heltids og helårs program.

I KommuneHøy vurderes dette noe annerledes. Her utarbeider programrådgiverne heldagsprogram i skolens ferie- og fridager utover 25 virkedagers ferie. Fra slutten av juni til slutten av juli blir det arrangert eget sommerprogram for introduksjonsdeltakere i grunnskolen, der det ansettes to sommervikarer som sammen med programrådgiverne gjennomfører et opplegg bestående av datakurs, bedriftsbesøk og ulike fritidsaktiviteter som svømme- og sykkelkurs. Programrådgiverne gjennomfører også tilsvarende program i skolens øvrige fridager.

Den mest absolutte barrieren for bruk av grunnskole i introduksjonsprogrammet finner vi i KommuneLav. Der har det rådet en forståelse blant ansatte i introduksjonsordningen om at grunnskolegang alene ikke oppfyller kravene til introduksjonsprogram slik det er formulert i introduksjonsloven. Praksis har derfor vært at deltakere som har gått over til fulltids grunnskole, har fått vedtak om avsluttet programdeltakelse og dermed stans i introduksjonsstønad. Praksisen ble i 2012 klaget inn for Fylkesmannen av en tidligere introduksjonsdeltaker som nettopp hadde blitt skrevet ut av introduksjonsprogrammet i kraft av å ha blitt elev ved grunnskolen. Fylkesmannen ga i januar 2013 den tidligere introduksjonsdeltakeren medhold i klagen, med den konsekvens at KommuneLavs introduksjonsprogram nå kommer til å endre praksis. Saken er allikevel interessant med hensyn til hvilke ulike fortolkninger som finnes av regelverk internt i IMDi, og hvordan det forvaltes i kommuner og fylkeskommuner. Vi gjengir derfor gangen i saken.

### **Klagesaken i KommuneLav**

Programrådgiverne i introduksjonsordningen i KommuneLav henvendte seg til den regionale IMDi-myndigheten i 2012 med ønske om avklaring angående enslige mindreåriges rett til grunnskole. Som svar på henvendelsen mottok KommuneLavs innvandrers- og opplæringscenter en e-post fra en av IMDi Nords rådgivere. Rådgiveren siterer her et skriv fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet fra 2011 som viser til forarbeidene til introduksjonsloven og introduksjonsloven § 4, og refererer videre departementets vurdering om at «grunnskoleopplæring/basiskompetanse sammen med andre kvalifiserende tiltak som til sammen foregår på fulltid, kan inngå som innhold i introduksjonsprogrammet». I forlengelse av dette skriver IMDi Nord:

«På bakgrunn av denne presiseringen kan man altså ha grunnskole som hovedaktivitet i sitt introduksjonsprogram, dersom det også benyttes andre kvalifiserende tiltak som til sammen foregår på fulltid. Jeg vil understreke at 30 timer grunnskole

som følger skolens ferier ikke kan regnes som et introduksjonsprogram, da loven ikke åpner for deltakelse på deltid (det skal være fulltid og helårig)»<sup>16</sup>.

E-posten fra IMDi Nord ble bakgrunn for praksisen i KommuneLav der det å være elev ved grunnskolen på fulltid medførte stans i introduksjonsprogram etter introduksjonsloven § 7. I den tidligere nevnte klagesaken hadde slikt vedtak blitt fattet vedrørende en 21 år gammel mannlig introduksjonsdeltaker fra Afghanistan, som også hadde fullført videregående i Iran. Mannen søkte og fikk opptak til grunnskole etter å ha gjennomgått kartleggingstester mens han var introduksjonsdeltaker. Vedtaket om stans i introduksjonsprogrammet til deltakeren ble gjort på bakgrunn av to vurderinger: For det første kunne ikke grunnskole betraktes som heltids introduksjonsprogram. For det andre vurderte kommunene det slik at deltakeren hadde rett på flyktningstipend fra Lånekassen når introduksjonsstøtten ble stanset. Kommunen la da til grunn at slikt stipend tildeles flyktninger med asylstatus «innen 3 år etter bosetning».<sup>17</sup>

I svar på klagesaken fra introduksjonsdeltakeren gir Fylkesmannen i Nordland klager medhold. I begrunnelsen sendt introduksjonsordningen og klager i januar 2013 gir fylkeskommunen ikke støtte til noen av de to begrunnelsene kommunen ved programrådgivere har gitt. For det første presiserer Fylkesmannen at opptak ved grunnskole for voksne utvider retten til å søke flyktningstipend med to år. Fylkesmannen mener derfor det beste for klager ville være å vente med å søke flyktningstipend til han var ferdig med grunnskole. Vedtaket slår videre fast at «Rett til flyktningstipend vil uansett ikke være en grunn til å vedta stans av introduksjonsprogrammet».

Fylkesmannen er heller ikke enig i begrunnelsen om at 30 timers grunnskole som følger skolens ferier, ikke kan regnes som introduksjonsprogram. I vedtaket heter det: «kommunen sier at det ikke er mulig å legge inn andre kvalifiserende tiltak, men vi kan ikke støtte denne konklusjonen. Det er mulig å legge inn andre tiltak på lærerfrie dager, i skoleferier eller etter skoletid. Dette er KommuneLav kommunes ansvar, og ikke klagers.» Fylkesmannens vurdering er derfor at kommunens vedtak om stans i introduksjonsprogrammet var ugyldig.

Med unntak av nevnte sak i KommuneLav gir både programrådgiverne og representantene for grunnskole som vi har snakket med, uttrykk for at de synes regelverket er relativt klart og greit å forholde seg til. Flere er også opptatt av at det bør finnes en grad av fleksibilitet, slik at kommunene selv har en viss autonomi når det gjelder å legge opp det de vurderer som det beste løpet for sine introduksjonsdeltakere. Det gjelder blant annet tolkning av hva som skal forstås som «grunnleggende kvalifisering». ByLav er særlig opptatt av at dette vurderes fra deltaker til deltaker, og at programrådgiverne i

<sup>16</sup> Brev fra IMDi Nord datert 05.07.2012. Understreking er opprinnelige.

<sup>17</sup> Brev om vedtak i klagesak fra Fylkesmannen i det aktuelle fylket.

samtale med lærere og deltakere vurderer hva som er det beste introduksjonsløpet gitt den enkeltes forutsetninger og ønsker.

## Lokale rammebetingelser, tradisjoner og prioriteringer

Lokale rammebetingelser og prioriteringer er et stort tema. Vi har her valgt ut tre sentrale forhold, nemlig lokalisering/organisering, tradisjoner / etablert praksis og vurderingen av kommuneøkonomi. Disse tre forholdene er åpenbart ikke uavhengige av hverandre.

### Samlokalisering og organisering

I henhold til Dæhlen mfl. (2013:66) har de fleste kommuner samlokalisert grunnskoleopplæring og undervisning i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven. Bare 15 prosent av kommunene i undersøkelsen har separate læresteder for de ulike tilbudene, mens nærmere 70 prosent har samlokalisert all undervisning.

Samlokalisering av opplæringstilbudet er imidlertid ikke det samme som institusjonell samlokalisering, altså at ansatte i grunnskolen og introduksjonsordningen er organisert i samme etat. Begge våre to casekommuner som i stor grad benytter grunnskole som tiltak i introduksjonsordningen, KommuneHøy og ByHøy har et tett samarbeid mellom introduksjonsprogram og grunnskoleopplæring for voksne. I disse kommunene er de to institusjonene ikke bare samlokalisert, men også organisert i samme administrative enhet med felles leder. Informantene i disse kommunene framhever at felles personalgruppe mellom introduksjonsordning og grunnskole letter informasjonsflyten mellom lærere og programrådgivere, noe som gjør det enkelt med tett og personlig oppfølging av enkeltelever. Både i ByHøy og KommuneHøy har programrådgivere og lærere rutinemessige felles møter om den enkeltes progresjon av individuell plan. Rektor ved voksenopplæringen i KommuneHøy trekker også fram at den mer uformelle praten på personalrommet sikrer at personalgruppen kontinuerlig er oppdatert om enkelt deltakere og utvikler en mer generell fellesforståelse i ulike saker. I ByHøy har samlokalisering med grunnskole vært et sentralt poeng helt fra kommunen var med som pilotkommune da introduksjonsordningen i sin tid ble etablert.

Situasjonen i ByLav er på sett og vis det motsatte av situasjonen i ByHøy. Her er introduksjonsordningen de siste årene organisert inn i NAV-systemet, som en del av en større omstrukturering av hele helse- og sosialsektoren i kommunen. Konsekvensen for ansatte i introduksjonsordningen er at de er fysisk separert fra introduksjonsdeltakerne, som får det meste av sin opplæring på voksenopplæringen. Programrådgiveren vi

intervjuet, trekker fram dette som uheldig fordi den fysiske avstanden hindrer tett oppfølging av enkelt deltakere:

Samarbeidet med voksenopplæringen er veldig viktig. Det er noe vi er interessert i å utvikle i enda større grad enn i dag, for å samkjøre de vurderingene som gjøres – for eksempel i forhold til grunnskole. Som regel vurderer vi det likt, men det er ikke helt automatikk i at vi er godt nok samkjørt. [...] Skulle ønske vi hadde vært mer fysisk til stede der. Da kunne vi også fulgt bedre opp i forhold til arbeidspraksis, vært en mer aktiv part [...] Det handler om å være tett på små ting, som ofte kan utvikle seg til å bli større ting på en arbeidsplass om man ikke tar det i tide. *Programrådgiver, ByLav*

Ambisjonen i ByLav er å ha mest mulig «ambulerende programrådgivere», som kan være tett på introduksjonsdeltakerne, også når de er i arbeidspraksis. Programrådgiveren sitert over er også opptatt av at de arbeidsrettede kursene for de fleste må innebære språktrening i norsk, og at det derfor er viktig at slike kurs organiseres av folk med pedagogisk kompetanse i språklæring.

Samtidig viser intervjuene med KommuneLav at samlokalisering ikke nødvendigvis er noen garanti for samforståelse og koordinering. Her skiller bare en etasje voksenopplæring og introduksjonsordning. Allikevel har kommunen hatt utfordringer i samarbeidet:

Vi har hatt interne problemer her hos oss, det har vært uenigheter i forhold til bruk av grunnskole. Det har vært et hinder for oss å inkludere grunnskole i større grad i introduksjonsprogrammet. Og da også å utvide introduksjonsordningen til tre-årig løp for elever som går på grunnskolen, for å gjøre det mulig for dem å fullføre grunnskole [innenfor rammene av introduksjonsprogrammet]. Det har vært lite forståelse i kommunen, og også dessverre, hos dem som jobber med integrering, og dem som er programrådgivere. *Ansatt i voksenopplæringen i KommuneLav*

Lokale organisatoriske forhold kan tenkes å få konsekvenser ikke bare for innhold i program, men også for mulighetene til å videreføre et utdanningsløp etter at introduksjonsprogrammet er over. En av våre informanter på forvaltningsnivå mener at det er et spenningsforhold mellom introduksjonsprogrammet og NAV. Mens målsettingen i introduksjonsprogrammet kan være videre utdanning og opplæring, har NAV som siktemål å få personer raskt over i arbeid.

Og når de er ferdig med to år, så er de jo over i, på en måte i arbeids- og velferds-systemet, de er over i NAV. Og der har de jo noen helt andre målsettinger, for der skal de få folk ut i arbeid. Så får de kortsiktige AMO-kurs, men de får ikke utdanning. [...] Så blir de gående i en sånn karusell hvor de får mange, mange, mange arbeidsmarkedskurs, og det virker jo ofte bare diskvalifiserende når de skal ut i arbeid. At de har sprikende kompetanse, men ingen bred eller dyp kompetanse, da.



## Kommuneressurser

Kommunenes økonomi og tilføring av ressurser til nye oppgaver har åpenbart betydning for utviklingen av lokale tilbud. I henhold til en av våre informanter i forvaltningen fikk kommunene beskjed etter utvidelsen av opplæringsretten i 2002 om at det ville komme friske midler for å møte det økte opplæringsbehovet blant deltakerne. Disse midlene kom aldri, med den begrunnelse at den forventede økningen i deltakerantall ikke kom. Det var ikke mange flere som benyttet seg av muligheten til å ta grunnskole eller videregående skole i voksen alder etter lovendringen. Men andelen minoritetsspråklige deltakere har økt og utgjør nå majoriteten av dem som tar grunnskoleopplæring i voksen alder. Mangelen på økonomiske incentiver for kommunene kan også ha bidratt til at flere kommuner vegrer seg mot å informere bredt om denne retten eller sondere aktivt etter behov for slik opplæring i kartleggingen av den enkelte deltaker. I en undersøkelse av grunnskoleopplæring for voksne fant NOVA at under halvparten av kommunene hadde en prosedyre for å informere om retten til grunnskoleopplæring for voksne (2013). Når mange kommuner rapporterer manglende behov som årsak til at de ikke har deltakere i denne typen undervisning, kan det også tenkes at manglende kunnskap om tilbudet gjør at etterspørselen uteblir.

Økonomi er jo en av tingene som kan være en hindring i forhold til at man da kun velger i, på en måte sånn lavblusstilbud til flyktingene. Så man da velger å se på bare sånn denne gruppen kommer til å profittere på i rammen av introduksjonsprogrammet. Selvfølgelig, hvis man hadde hatt mer type tilskuddsordninger som hadde premiert kommuner som hadde gjort det [grunnskoleopplæring for voksne], så ville det kunne motivere flere til å velge den type programmer. *Informant, Forvaltning*

På tross av at grunnbevilgningen til de små kommunene er satt opp for å unngå store økonomiske forskjeller mellom små og store kommuner, er det stor kommunal variasjon i det økonomiske handlingsrommet til introduksjonsprogrammet og voksenopplæringen.

Per i dag er alle kommuner pålagt å tilby grunnskole for voksne, men det tilføres ingen ekstra midler til kommunen til dette. Grunnskoletilbudet må derfor finansieres over det generelle budsjettet i kommunen. Flere av representantene for voksenopplæringen som vi har snakket med, vurderer dette som en krevende situasjon:

Økonomisk har ikke grunnskolen samme tilskuddsordningen [som introduksjonsordningen], så vi diskuterer fortløpende om vi har råd. Alle har jo rett til grunnskole – og det en stor utfordring for oss. *Ansatt voksenopplæring, ByHøy*

Også i KommuneLav oppleves kommunens økonomi som en begrensende faktor. Her var det introduksjonsdeltakere selv som fikk opprettet muligheten til å ta grunnskole som en del av introduksjonsordningen da den ble startet i 2003, etter å ha ytret sterkt



ønske om det. Ifølge vår informant i grunnskoleopplæringen i kommunen ble deltakerne oppfordret til ikke å reklamere for tilbudet overfor andre introduksjonsdeltakere. Hun knytter dette til et spørsmål om en generelt stram kommuneøkonomi, at elever i grunnskolen medfører ekstrakostnader for kommunen. Avdelingsleder for voksenopplæringen i KommuneLav ønsker seg også et mer differensiert undervisningstilbud, noe som ville kreve flere lærekrefter. I tillegg kommer spørsmålet om innvilgelse av et tredje introduksjonsår for grunnskoledeltakere, noe som altså aldri har blitt gjort i KommuneLav.

I det øyeblikket du ser på et enkeltmenneske, en skjebne til en person som du kjenner, vil situasjonen bli helt absurd. Når du ser det bare som et system, kan man kanskje fjerne seg fra dette. Men det er veldig vanskelig i hverdagen, når du ser de det gjelder – at deres framtid kan bli spolert på grunn av [at de ikke får] det siste introduksjonsåret. Jeg må lenger opp i systemet for å få bevilget penger til dette. Kommuner med dårlig økonomi er ikke veldig opptatt av at å gjøre noe. *Avdelingsleder, voksenopplæring i KommuneLav*

### **Etablert praksis og stivhengighet**

Eksisterende praksis blir trukket fram av alle våre informanter på styringsnivå som avgjørende for hvordan introduksjonsprogrammet organiseres i de ulike kommunene. Grunnskole og videregående skole som tiltak er et ganske nytt tilskudd til introduksjonsordningen. Likevel har noen kommuner hatt dette tilbudet for deltakere på intro i flere år. Mens andre først nylig har blitt oppmerksom på muligheten. Det kan tenkes at noen kommuner trenger litt tid på seg for at dette skal gå seg til og bli en del av praksis. En representant fra forvaltningen som arbeider med introduksjonsordningen, formulerer det slik:

Det kan nok være litt sånn mangel på erfaring med sånn type tenking i kommunene. At man liksom skal kombinere disse greiene – intro og grunnskole. Og at kanskje grunnskole alltid har vært et litt eget løp, da. Og så har det kanskje vært enten full grunnskole eller introduksjonsprogram. Og at man i for liten grad har klart å ta innover seg de endringene når det gjelder grunnskole. At man kan ta eksamensretta grunnskole. Man kan ta bare ett fag, og man kan ta deler av et fag hvis det er det man trenger. Og den tilpasninga, det skjønner jeg, den er jo ganske vanskelig, sikkert. Men hvis man hadde klart det, hadde det kanskje vært lettere å få det inn i den enkeltes program. For full grunnskole, det er det ikke alle som klarer. Eller klarer på to eller tre år, eller som skal eller som har behov for det. Så jeg tror litt handler om at kommunene må ha kunnskaper om mulighetene og få noe praksis, få noe erfaring med hvordan man skal gjøre det.

Dette er et argument for at erfaringsutveksling mellom kommuner kan bidra til at grunnskole og videregående opplæring blir bedre integrert i introduksjonsprogrammet. Men det ligger føringer for implementering i de ulike organisasjonsstrukturene i kommunene samt i de økonomiske rammebetingelsene. Om bruk av grunnskole eller videregående opplæring som del av introduksjonsprogrammet oppfattes som et overskuddstilbud, vil kommuner med strammere økonomi kanskje nedprioritere en satsing på dette feltet. Etersom lovteksten i liten grad vektlegger utdanning, når det gjelder både virkemiddel og mål, vil lokale prioriteringer kunne få større betydning for hvordan akkurat denne delen av introduksjonsprogrammet organiseres.

## Lokale holdninger til virkemidlene

Rommet for skjønn i introduksjonsprogrammet gir lokal ledelse og den enkelte saksbehandler stor innflytelse på hvilke tiltak introduksjonsprogrammet skal inneholde. Vår konklusjon når det gjelder rettighetssituasjonen for deltakerne i introduksjonsprogram, er som nevnt at deltakere som mangler grunnskole, har krav på slik opplæring – men ikke nødvendigvis som del av et program. Svært mye vil avhenge av hvilke vurderinger som gjøres av hva som er egnede tiltak i et program.

Etersom lovteksten er såpass vid og åpen for tolkning, vil kommunenes programmer kunne få forskjellig utforming og innhold, uten at dette nødvendigvis representerer et brudd hverken med introduksjonsloven eller opplæringsloven. Ambisjoner for deltakerne kan være avgjørende for hva som blir innholdet i den enkeltes individuelle plan. En representant for forvaltningen trekker fram skepsis til hva spesielt analfabeter kan få til innenfor rammene av introduksjonsprogrammet, som avgjørende i å forklare hvorfor grunnskole som tiltak i introduksjonsprogrammet er såpass lite anvendt. På den andre siden kan deltakernes egne ambisjoner spille inn. En annen informant fra forvaltningen pekte på at for folk som er nådd en viss alder, kan det være en «naturlig innbyrdes barriere for å sette seg på skolebenken igjen».

Det er ulike meninger om hvor gode norskkunnskaper som må til for at den enkelte deltaker kan nyttiggjøre seg av undervisning på grunnskolens område. Programrådgiveres formening på dette feltet vil være avgjørende for hvor lenge den enkelte følger norskopplæring før de går over til grunnskoleopplæring eller følger fag fra videregående.

Videre er det verdt å påpeke at en lav andel spor 1-deltakere i grunnskole ikke trenger reflektere en skjønnsmessig vurdering fra programrådgiverne side om at grunnskole ikke er et godt kvalifiseringstiltak for disse elevene. Eksempelet ByLav viser det med stor tydelighet. Her er både representanten fra voksenopplæringen og programrådgiveren vi snakket med, svært positiv til bruk av grunnskole for introduksjonselever. Kommunen bosetter mange enslige mindreårige asylsøkere, og introduksjonsprogrammets policy er

at så mange som mulig av disse skal penses inn på et grunnskoleløp eller videregående skoleløp, slik at de kan komme inn på videregående på bakgrunn av voksenretten. Sitatet fra programrådgiveren illustrerer situasjonen:

IO: Skal du komme noen vei når du er 19 år i Norge, så må du ha en utdanning. Det finnes mange muligheter på videregående skole [...] Jeg hadde en samtale med en helt ny deltaker på 19 nettopp. Så kommer vi inn på, da: «Hva ønsker du? Hva tenker du – hva er dine planer for fremtiden?». Når han da sier «jeg tenker utdanning, tenker videregående skole med fagbrev elektro». Så sier jeg: «Det er godt å høre! Jeg er helt enig. Uansett hva du måtte tenke etter hvert, denne planen vi lager for deg, den kan endres. Men jeg kommer alltid til å gi deg et råd om å holde deg innenfor den utdanningslinjen.» Det er noe vi ser her i NAV. At har du ingenting, har du ingen utdanning, ja – da sliter du. Da kommer du hit i fremtiden.

I: Så du tenker at utdanningslinja er den beste arbeidslinja?

IO: I forhold til denne gruppa, absolutt.

Det er altså helt tydelig at en lav andel introduksjonsdeltakere i grunnskole for denne kommunen ikke reflekterer at programrådgivere er negativt innstilt til grunnskole som sådan. De er imidlertid svært selektive med hvilke deltakere de velger å sluse inn i et grunnskoleløp.

## Muligheter til å ta rettighetene i bruk

Selv om retten til grunnskoleopplæring og videregående opplæring skulle være entydig fastslått, kan det tenkes en rekke barrierer for at den enkelte deltaker i introduksjonsordning faktisk skal kunne ta rettighetene i bruk. En første forutsetning er at deltakerne kjenner til rettighetene sine. En neste forutsetning er at tilbudet er tilpasset deltakernes behov. En tredje forutsetning er at grunnskoleopplæring og videregående opplæring framstår som økonomisk bærekraftig. I det følgende vil vi presentere funnene om hvert av disse forholdene.

### Informasjon

For deltakerne i introduksjonsordningen er det ofte programrådgiveren i introduksjonsprogrammet som er den viktigste kilden til informasjon. De fire kommunene som inngår i vårt utvalg, har nokså ulik praksis for hvem de informerer om grunnskole og videregående opplæring som tiltak i program. Mens KommuneHøy systematisk informerer alle i målgruppen om tilbudet, har praksis i KommuneLav vært det motsatte,

og programrådgivere har ikke oppfordret til grunnskoledeltakelse. Flere informanter peker også på at hvilken informasjon som gis, er avhengig av hva programrådgiverne faktisk vet. Om det er slik som flere av våre informanter hevder, at ikke alle programrådgivere er klar over muligheten for også å ta deler av fag eller kun noen fag som del av introduksjonsprogrammet, kan det å sette i gang et grunnskoleløp framstå som uoverkommelig for deltakere med lite læringserfaring fra før.

### **Personlig økonomi og tid i program**

Flere av våre informanter, både i kommunene og i forvaltningen, peker på at det kan være økonomisk utfordrende for den enkelte å velge å investere i utdanning. Å gå over til videregående opplæring etter introduksjonsprogrammet er avsluttet, vil for mange innebære å ta opp studielån. Det blir med andre ord en lang vei til selvforsørgelse om man velger utdanningslinja. Langsiktige og kortsiktige mål kan stå mot hverandre i valget om hvorvidt den enkelte skal satse på å komme så raskt som mulig ut i lønna arbeid eller gå utdanningens vei. Søkelyset på å få den enkelte raskt over i arbeid og de økonomiske utfordringene knyttet til å fortsette et utdanningsløp etter endt introduksjonsprogram kan bidra til at et grunnskoleiplom framstår som lite relevant.

I introduksjonsprogrammet har den enkelte krav på støtte til livsopphold. Men i det øyeblikket introduksjonsprogrammet er avsluttet, er den enkelte avhengig av lønnsinntekter eller støtte fra andre hold. Det er økonomisk krevende for den enkelte å starte opp et utdanningsløp. Flere av deltakerne i introduksjonsprogrammet er i godt voksen alder og begynner her på en lang reise inn i arbeidslivet. Personene som er i målgruppen, nemlig analfabeter og personer med lite utdanning, har sjelden kapasitet til å gjennomføre utdanningen innenfor introduksjonsprogrammet. I gjennomsnitt bruker elever mellom to og tre år på å gjennomføre grunnskolen (Dæhlen mfl. 2013:83). Mange vil dermed oppleve at introduksjonsstøtten stopper før de rekker å fullføre grunnskoleopplæringen for voksne (NOU 2010: 7). Noen vil riktignok ha rett til flyktningstipend fra Lånekassen. Stipendet gjelder utenlandske statsborgere som har fått asyl og tar grunnskole eller videregående opplæring. Stipendet har en varighet på ett til tre år, avhengig av hvor lang tid etter innvilget asyl mottakeren starter utdanning. For flyktninger på videregående skole tilsvarer stipendet ordinær stipendsum for videregående elever. For flyktninger i grunnskole tilsvarer stipendet summen av lån og stipend utbetalt studenter i høyere utdanning, bare at hele summen her gis som stipend. Fristen for når utdanning må være påbegynt for å få flyktningstipend, utvides med to år dersom personer har rett til grunnskole før de begynner på videregående. Det er ikke mulig å motta introduksjonsstønad og flyktningstipend samtidig.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> <http://www.lanekassen.no/nb-NO/Stipend-og-lan/vg/Sa-mye-kan-du-fa/Flyktningstipend/>

I noen tilfeller kan deltakelsen i introduksjonsordningen utvides til tre år, men denne muligheten blir sjelden tatt i bruk, og praksisen for når denne muligheten tas i bruk, varierer mellom kommunene. Ifølge informanten i voksenopplæringen i KommuneLav har ingen introduksjonselever noen gang fått innvilget et tredje år som konsekvens av deltakelse i grunnskole. Her skiller KommuneLav seg fra de andre tre casekommunene, der det som regel fattes vedtak om forlengelse for introduksjonsdeltakere med behov for et treårig løp. Alle disse tre kommunene har som hovedregel at spor 1-deltakere får vedtak om treårig grunnskoleløp. I KommuneHøy er utvidelse rådende praksis uavhengig av nivå på norsksferdigheter:

De fleste som tar grunnskoleløpet, får utvidet sin tid i introduksjonsprogrammet. Det kommer jo litt an på når de ankommer første året. Utviding fra måneder til ett år, det tredje året, er derfor vanlig. Dette vil jeg nok si er praksis. Ikke alle har behov for et tredje år. Noen ankommer fra mottak og har hatt norskundervisning når de bosettes og starter i grunnskolen. Disse gjennomfører grunnskolen på to år – og to år i introduksjonsprogrammet. Men det er svært få. Kanskje 3–4 av 20 avgangselever hvert år. *Ansatt i introduksjonsprogram KommuneHøy*

Tid i program framholdes også som en vesentlig faktor for å få tilstrekkelig utbytte av grunnskoleundervisningen for å kunne gå videre i utdanning og arbeid:

Hvis du får en person fra Afghanistan eller Somalia som har veldig dårlig skolebakgrunn. [...] La oss si at denne personen er ganske oppvakt og oppegående, og han klarer å få karakter 2. Men jeg vet at hvis han hadde gått hos oss ett år eller to ekstra, så kunne han kommet til videregående med karakter 4. Er det hensiktsmessig da å sende han av gårde, med karakter 2? [...] Okay, du henger med, men du vil bestandig skåre veldig lavt. En av våre elever har fått utmerkelse for prestasjon i matte. Det er mulig å komme langt om man får det nødvendige. Det er derfor det heter grunnskole – det gir grunnopplæring, som er helt nødvendig for å kunne fungere på trinnene høyere opp i systemet. *Ansatt i voksenopplæringen i KommuneLav*

Samtlige informanter i ByHøy, ByLav og KommuneHøy vurderer utvidelsen av introduksjonsordningen med ett år som en helt sentral forutsetning for å kunne lykkes med en utdanningslinje som har som målsetting å få flest mulig over i videregående etter endt introduksjonsprogram. KommuneHøy melder om en overgang til videregående på over 75 prosent, mens ByLav regner at hele 90–95 prosent søker seg videre til videregående etter endt grunnskole. ByHøy oppgir også at de aller fleste oppnår vitnemål for grunnskole.

Selv om videregående opplæring er gratis, blir deltakerne nødt til å skaffe midler til livsopphold, enten ved å søke Lånekassen eller finansiere studiene med deltidsjobbing. Lånekassen forutsetter full studieprogresjon for at lån blir omgjort til stipend, noe som innebærer at flere vil kunne opparbeide seg store lån på sikt. Denne utsikten

kan avskrekke folk fra å gå den formelle veien fra grunnskole og over til videregående utdanning.

Helt siden kompetansereformen fra 2000 ga alle voksne som manglet grunnleggende kvalifisering rett til grunnskoleopplæring, har spørsmålet om finansiering vært et mye diskutert tema (Hagen og Skule 2008). Karlsenutvalget (NOU 2008: 18) foreslo å etablere finansieringsordninger for voksne som tar grunnskoleopplæring. Introduksjonselever har finansiert livsopphold gjennom introduksjonsstønad. Det finnes imidlertid ikke noen finansieringsordning for grunnskoletilbudet for kommuner. Dette går av den generelle rammebevilgningen.

Underholdskravet ved familiegjenforening kan også være et økonomisk argument mot grunnskole. Kravet sier at personen bosatt i Norge må kunne dokumentere selvforsørgelse og bolig. I noen sammenhenger stilles det også krav om fire års arbeid eller utdanning i Norge (Justis- og beredskapsdepartementet)<sup>19</sup>. Det er klart at en person som ønsker å få et eller flere familiemedlemmer til Norge, vil ha liten motivasjon for å gjennomføre et treårig grunnskoleløp så lenge det ikke kvalifiserer til familiegjenforening. Av våre kommuner nevner ByLAv ønske om familiegjenforening som en typisk årsak til at en introduksjonsdeltaker ikke ønsker å gå grunnskole.

### **Tilpasning av tilbudet til målgruppen – læreplaner**

Læreplanen for norsk og samfunnskunnskap som anvendes i undervisningen i introduksjonsprogrammet, er ikke en del av læreplanverket for Kunnskapsløftet innenfor opplæringsloven. Dette er en separat læreplan hjemlet i introduksjonsloven. Deltakere som tar grunnskole som tiltak i introduksjonsprogrammet, får dermed også undervisning etter læreplaner som er hjemlet i opplæringsloven. Dette er læreplanverket for Kunnskapsløftet (jf. § 4A-6).

Som vi har sett, utgjør innvandrere et klart flertall av elevene på grunnskole for voksne. Likevel er undervisningen i liten grad tilpasset voksne innvandrere, og deltakere i videregående opplæring for voksne har ikke rett på tospråklig fagopplæring. Deltakerne kan få opplæring etter læreplanen i grunnleggende norsk for språklige minoriteter (læreplanverket for Kunnskapsløftet). Denne læreplanen er en overgangsplan for deltakere som ikke har tilstrekkelig kompetanse til å følge den ordinære læreplanen i norsk. En ulempe ved dette er at opplæring etter denne læreplanen ikke blir godkjent som del av de obligatoriske 600 timene i norsk og samfunnskunnskap som deltakerne tar for å få varig opphold i Norge. Dette skyldes at deltakere må over på undervisning etter den ordinære læreplanen i norsk før de blir vurdert med karakter og kan kvalifisere for vitnemål. Fordi retten til gratis introduksjonsprogram bare gjelder i

<sup>19</sup> [http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/tema/innvandring/innvandrings\\_og\\_flyktningpolitik/familieinnvandring.html?id=577253](http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/tema/innvandring/innvandrings_og_flyktningpolitik/familieinnvandring.html?id=577253)

tre år, kan dette medføre at introduksjonsdeltakere må betale for opplæring i norsk og samfunnsfag etter endt grunnskoleopplæring om de starter på grunnskole før de 600 obligatoriske timene er gjennomført. ByHøy informerer alle grunnskoleopplærere om dette når de får opptak. Representanten for voksenopplæringen er allikevel bekymret for at regelen kan medføre vanskeligheter for deltakerne når de etter hvert skal søke om statsborgerskap – som forutsetter at de 600 timene er gjennomført.

Mens det tidligere fantes egne læreplaner i norsk som andrespråk både på grunnskole og i videregående opplæring, skal i dag voksenopplæringen følge læreplanverket for Kunnskapsløftet. Forskrift til opplæringsloven § 1-2 sier «Læreplanverket for Kunnskapsløftet skal, så langt det passer, også brukast i grunnskoleopplæringa for vaksne. Opplæringa skal tilpassast vaksne og skal vere eigna til å føre dei vaksne fram til vitnemål etter §§ 4-31 flg.»

På spørsmål om hvordan læreplanverk og læreverk fungerer for grunnskoleopplæring av introduksjonsdeltakere, svarer samtlige representanter for voksenopplæringen i våre fire case-kommuner at læreplanverket er lite tilrettelagt. To forhold trekkes fram som særlig uheldige når det gjelder de nåværende læreplanene: for det første at de ikke er tilrettelagt spesielt for minoriteter, for det andre at de ikke er spesielt tilrettelagt for voksne. Samtlige kommuner trekker fram bortfallet av norsk som andrespråk som uheldig. Representanten fra grunnskolen på Introduksjonssenteret i ByHøy begrunner dette slik:

Før hadde vi det som het norsk som andrespråk. Det var fantastisk for oss. For det var jo det riktige, og det var det elevene skulle måles i. Så var det grunnskoleeksamen for voksne. Men nå er den borte også, så fra i år måles vi som en vanlig tiende klasse. Og det er jo så utrolig vanskelig for våre elever. De som har rett hos oss, har jo ikke grunnskole fra hjemlandet. [...] Så skal du altså opp til eksamen som en vanlig tiendeklassing. Så er det da fagbøker som er laget for vanlige grunnskoleelever. Vi hadde tidligere noe som heter «Dørene åpnes», en bok som var laget for våre spesielle elever. Men nå er de borte også, fordi de ikke måles i norsk som andrespråk. Hvis vi skal jobbe med de bøkene som grunnskolen har, er det bøker som er laget for 14–15-åringer, som har foreldre i Norge – som har familien sin her. Mens vi har sårbare enslige mindreårige som ikke har foreldre [...]. Så det er en krasj.

Årsaken til at norsk som andrespråk falt ut av læreplanene i grunnskole og videregående, var to evalueringer utført av Rambøll Management, publisert i henholdsvis 2006 og 2009, som viste at noen elever ble værende i norsk som andrespråk i stedet for å bli overført til ordinær norskundervisning etter hvert. Disse evalueringene gjaldt norsk som andrespråk for barn og ungdom. Formålet med evalueringene var å framskaffe kunnskap omkring praktiseringen av norsk som andrespråk og å avdekke eventuelle svakheter ved gjeldende ordninger og praktiseringen av disse i kommuner og fylkeskommuner. Evalueringen fra 2006 konkluderte med at kommunene manglet systemer



for å måle resultater av opplæringen i norsk som andrespråk i grunnskolen. Evalueringen fra 2009 fant at norsk som andrespråk både kunne virke hemmende på læremulighetene for minoritetsspråklige elever i videregående opplæring og som et springbrett til ordinær opplæring. Det framkom videre av undersøkelsen at omtrent halvparten av elevene ga uttrykk for å føle seg utenfor sosialt som følge av å bli tatt ut av alminnelig norskundervisning. Faget ble dermed vurdert å ha en stigmatiserende effekt på elevene det gjaldt (Rambøll Management 2009:28).

På bakgrunn av disse evalueringene besluttet Kunnskapsdepartementet at det skulle utarbeides nivåbaserte læreplaner i grunnleggende norsk som erstatning for de aldersbaserte læreplanene i norsk som andrespråk (St.meld. nr. 16 (2006-2007):85). Et viktig poeng med både læreplan i norsk som andrespråk og læreplanen i grunnleggende norsk er at de ikke er utarbeidet spesielt med hensyn til minoritets elever i grunnskole for voksne, men minoritets elever i alminnelig grunnskole og videregående opplæring.

### **Tilpasning av tilbudet til målgruppen – lokale initiativ**

Kommunene vi snakket med, tar i bruk ulike strategier for å kompensere for det de opplever som lite tilrettelagte læreplaner og læreverk. I KommuneLav suppleres nyere læreverk med gamle lærebøker fra norsk som andrespråk eller læreverk i andre fag tilpasset minoritetsspråklige spesielt. Andre bruker læreverk laget på bakgrunn av Kunnskapsløftets læreplaner, men arbeider mye med tilpasning av undervisning.

Samtlige kommuner i vårt utvalg benytter de alminnelige læreplanene til Kunnskapsløftet, ingen benytter læreplan i grunnleggende norsk. I KommuneHøy arbeides det mye med tilpasning av Kunnskapsløftets læreplaner. Her velger lærerne ut de kompetansemålene de opplever som særlig viktige, og bryter disse ned i delmål, som blir utgangspunkt for lokale læreplaner i alle de aktuelle grunnskolefagene. De lokale læreplanene er temainndelt og brutt ned i tre punkt: «læringsmål», «undervisningsinnhold» og til sist «arbeidsmåter og grunnleggende ferdigheter». Til hvert tema følger det også en generell veiledning for hva som skal ligge til grunn for vurdering av karakteroppnåelse.

Læreplanverket er utformet slik at de gir stort lokalt handlingsrom. Også for alminnelig grunnskole og videregående forutsettes det altså at læreplanene gjøres til gjenstand for lokal tilpasning. Det er allikevel rimelig å anta at tilpasning av læreplaner kan være særlig krevende når elevene har svake norskkunnskaper og et generelt lavere ferdighetsnivå enn elever i ordinær grunnskole. Utarbeidelsene av slike lokale læreplaner i KommuneHøy krever ifølge rektor ved voksenopplæringen mye tid. Det er også inntrykket fra de øvrige kommunene at fraværet av tilrettelagte læreplaner og læreverk representerer en stor ekstra arbeidsbyrde på de ansatte i voksenopplæringen, særlig for deltakere i de laveste nivåene, tilsvarende åttende og niende klasse.



I KommuneHøy fant vi et eksempel på organisatorisk tilrettelegging med eksplisitt målsetting om å føre deltakere over i grunnskole på sikt. Her går de svakeste elevene i såkalte rett-og-plikt-grupper, konsentrert rundt lese- og skrivetrening. Deltakerne her blir fortløpende vurdert til overgang til grunnskole og kan føres over til kurs tilsvarende nivået til åttende klasse midt i skoleåret om læreren på bakgrunn av en kombinasjon av skjønsmessig vurdering og kartlegging vurderer det som realistisk. Kunnskaper i matematikk vurderes her som særlig viktig for overgang til grunnskole.

Grunnskolen i ByHøy har også et forberedende kurs som sikter seg inn på opplæring i grunnskolens fagområder, men som ligger på et lavere nivå enn ungdomstrinnet. Forkurset er delt inn i to nivåer: ett for elever som er kartlagt til å være over kompetansemålene etter fjerde årstrinn, og ett for elever som er svakere i forhold til kompetansemålene etter fjerde årstrinn. I tillegg til å forberede til grunnskole fra og med åttende trinn vurderer rådgiveren i grunnskolen i ByHøy dette forkurset som å fungere generelt kvalifiserende:

Vi mener at noen også bare bør få et forkurs for å få litt kjennskap til matematikken, til naturfag. Ikke nødvendigvis for å fortsette på grunnskolen, men for å få den selvfølelsen av å kunne hjelpe barna med skolearbeid. Så det er ikke nødvendigvis slik at alle som kommer inn på forkurs, må gå løpet ut, selv om veldig mange ønsker å gjøre det. *Ansatt i grunnskole for voksne, ByHøy*

ByLav, som ønsker at alle enslig mindreårige skal inn på et grunnskoleløp, har en tilsvarende forberedende klasse til grunnskole. Også i KommuneLav har voksenopplæringen ønsket å gjøre introduksjonskursene mer kvalifiserende for grunnskolen. Avdelingslederen i KommuneLav voksenopplæring begrunner dette slik:

Jeg mener man må opprette et eget tilbud for dem med spor 1-bakgrunn. I dag er det slik at hvis det kommer en person som er spor 1 og ikke kan skrive, vil hun bli plassert i en gruppe vi kaller Alfa. Der vil hun få norskopplæring og ulike kurs som til sammen blir de 30 timene du skal ha i introduksjonsprogrammet per uke. Disse kursene er nesten bare rettet mot å bedre norskferdigheter. Det kan være lesekurs, lyttekurs, samtalekurs, datakurs. Det er veldig bra, men jeg mener at man etter hvert også må prøve inkludere også andre fag, særlig matematikk, naturfag. Veldig mange av disse vil kunne jobbe i helsevesenet som hjelpepleier for eksempel. Men da trenger de grunnskole. For skriftlig å kunne formulere seg og å kunne lese korte instruksjoner.

## Oppsummering

I dette kapittelet har vi sett på hvordan regelverket oppfattes på to nivåer, henholdsvis på sentralforvaltningsnivå, representert av KD, BLD og IMDi, og i førstelinja, av representanter for voksenopplæringen og programrådgivere i introduksjonsordningen i fire kommuner. Hva som anses som utfordringene for økt bruk av grunnskole- og videregående opplæring som del av introduksjonsprogrammet og holdningene til virkemidlene, ble vurdert i denne sammenhengen. Hovedfunnene i analysen kan oppsummeres slik:

- Regelverket oppfattes som klart fra sentralt hold.
- Regelverket oppfattes dels uklart blant ansatte i førstelinja.
- Uklarhetene dreier seg særlig om hvorvidt grunnskole på fulltid er å regne som et fullverdig introduksjonsprogram og hva som ligger i begrepet «grunnleggende kvalifisering».
- Trang kommuneøkonomi: At ansatte i førstelinja opplever økonomien som trang, bidrar i noen tilfeller til at kommunene ikke informerer godt om muligheten for å ta grunnskole som del av introduksjonsprogrammet.
- Trang personlig økonomi: Deltakerne i introduksjonsordningen vil i mange tilfeller ikke kunne klare å fullføre grunnskoleløpet innenfor tidsrammen til introduksjonsprogrammet. Usikkerhet omkring inntektssikring for deltakere uten rett til flyktningstipend etter at introduksjonsstøtten er opphørt, eller omkring inntektskravet for deltakere som søker familiegjenforening, kan gjøre det mindre hensiktsmessig å begi seg inn på et grunnskoleløp eller videregående skoleløp. Våre intervjuer tyder på at slike forhold kan påvirke i hvilken grad programrådgivere anbefaler grunnskole til introduksjonsdeltakere.
- Arbeidsorientering: Både lærere og programrådgivere oppfatter motivasjonen for lange skoleløp som lav hos mange deltakere og at mange ønsker seg et kvalifiseringsløp som gir raskere overgang til arbeid. Motivasjonen og mulighetene vurderes gjerne som størst hos relativt unge deltakere som ikke har for store familieforpliktelser
- Manglende tilpasning av tilbudet til målgruppen: Lærere påpeker at læreplan og undervisning ikke er tilstrekkelig tilpasset målgruppen. Denne oppfatningen deles av mange programrådgivere, som lar dette påvirke hvem som informeres om og rådes til å delta i grunnskoleopplæring.
- Skjønnsvurderinger og saksbehandlerholdninger: Det store rommet for skjønn i introduksjonsloven gjør at programrådgiveres vurderinger av egnetheten av

grunnskoleopplæring som tiltak både generelt og for den enkelte deltaker blir bestemmende for andelen av deltakerne som blir penset inn på et slikt løp. Dermed får norskferdigheter, og programrådgiveres vurderinger av disse, stor betydning til tross for at det ikke er noen krav til norskferdigheter for deltakelse i opplæringen. Vi finner klar støtte for hypotesen om at lokale og personlige holdninger til virkemiddelet påvirker bruken av grunnskoleopplæring.



## 5 Avslutning

Opplæringsloven og introduksjonsloven tildeler individuelle rettigheter (og plikter) til personer som har lovlig opphold i Norge. Disse rettighetene skal innfris av kommunale myndigheter. Dermed pålegger disse lovene samtidig kommunene å yte visse tjenester overfor sine innbyggere. Vår gjennomgang viser at det er svært stor kommunal variasjon i hvordan dette implementeres i den enkelte kommune: I noen kommuner deltar så godt som alle i målgruppen i grunnskoleopplæring. I andre kommuner er det ingen som deltar i grunnskoleopplæring. Det er tilsvarende kommunal variasjon i bruken av videregående opplæring. I resten av rapporten er det i all hovedsak fokusert på grunnskoleopplæring. I kunnskapsstatusen er dette knyttet til at det finnes svært lite forskning på minoritetsspråklige voksne i videregående opplæring. I den kvalitative analysen i kapittel 4 er det resultat av en avgrensning gjort på bakgrunn av rammene for prosjektet.

Vi finner støtte for alle våre hypoteser om hva som kan påvirke lokal implementering. For det første finner vi at regelverket oppleves som uklart. Uklarheten er særlig knyttet til vurderingen av hva som er «grunnleggende kvalifisering», og hvorvidt heltids grunnskole kan regnes som fullverdig introduksjonsprogram. Vår vurdering er at grunnskoleopplæring og enkeltfag i videregående opplæring kan regnes som grunnleggende kvalifisering og inngå i et introduksjonsløp sammen med andre tiltak. Og: Det er bosettingskommunens ansvar å sørge for supplerende tiltak slik at deltakerne får et fullverdig program. Deltakelse i grunnskole på heltid er dermed ikke grunn til å skrive deltaker ut av program. En av våre fire kommuner har likevel forstått dette annerledes.

Lov om introduksjonsordning åpner dessuten for stor grad av individuelle vurderinger og skjønnsbruk. Ved uenighet om innhold i program er det kommunen (det vil gjerne si programrådgiveren), ikke deltakeren, som avgjør. Dermed er det ikke åpenbart at deltakere som etter opplæringsloven har krav på grunnskoleopplæring, har krav på å få denne opplæringen som del av introduksjonsordningen.

Vi finner også betydelig støtte for at kommunenes og programrådgivernes holdninger til virkemiddelet påvirker bruken av det. I kommunen med størst bruk av grunnskoleopplæring i introduksjonsprogrammet er det en etablert målsetting i kommunen at så mange som mulig i målgruppen skal over i grunnskoleopplæring. I en av kommunene med minst bruk anbefales grunnskole i hovedsak til unge deltakere.

Også lokale forhold som organisering, lokalisering, etablerte praksiser og kommuneøkonomi/prioriteringer framheves av våre informanter som forhold som har betydelig

innflytelse på bruken av virkemidlene. I tillegg er det en del forhold som kan virke som barrierer for deltakelse, selv om de rettighetsmessige og organisatoriske løsningene skulle være på plass. Dette gjelder manglende informasjon om tilbudet, manglende økonomiske vilkår for å gjennomføre og mangelfullt tilpasset grunnskoleopplæring og videregående opplæring til den aktuelle målgruppen. Lovfestede rettigheter til opplæring framstår som lite verdt når tilbudet ikke er tilpasset til målgruppen, målgruppen ikke blir informert om rettighetene, eller når målgruppen ikke ser seg økonomisk i stand til å delta i opplæringen.

Dersom man ønsker å øke bruken av grunnskole og videregående opplæring som tiltak i introduksjonsprogram, framstår det som fornuftige tiltak å klargjøre for kommunene under hvilke forutsetninger grunnskole og videregående opplæring kan regnes som fullverdig program – og hvem som er ansvarlig for å tilrettelegge kompletterende tiltak. Utfra likebehandlingshensyn framstår det også som rimelig å sørge for en mer helhetlig praksis av tildeling av et tredje år i program. Det kan også være grunn til å se nærmere på den lokale skjønnsbruken når det gjelder informasjon om rettigheten til grunnskoleopplæring og videregående opplæring, og i hvilken grad programrådgivere overprøver deltakere som ønsker å delta i slik opplæring. Våre informanter har også et nokså unisont ønske om en samordning og tilpasning av aktuelle læreplaner.

Vår undersøkelse bygger på kvalitative intervjuer og gir ingen mulighet til å konkludere om hvilke av de faktorene vi her har pekt på, som er viktigst. Den gir heller ingen mulighet til å konkludere om hvorvidt grunnskoleopplæring og videregående opplæring er gode virkemidler i introduksjonsprogram. Generelt viser kunnskapsoppsummeringen at det er svært mangelfull kunnskap om hvor egnet grunnskole for voksne er som tiltak i program, og eventuelt for hvem – og hva som eventuelt skal til for at tiltaket skal passe bedre. Dette gjør at vi ikke kan mene noe om hvorvidt tiltaket bør brukes mer eller mindre enn i dag. De store kommunale variasjonene i bruken av tiltaket – og det vi vet om årsakene til denne variasjonen – gir likevel grunn til å konkludere med at dagens praksis med overveiende sannsynlighet er i strid med likebehandlingsprinsippet. Li

# Litteratur

- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2012). *Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)*. Rundskriv Q-20/2012.
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2005). *Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)*. Rundskriv H-20/05.
- Bredal, A. & Orupabo, F. (2014). *Drammen som introduksjonsarena. En gjennomgang av kommunens introduksjons- og kvalifiseringsarbeid for nyankomne innvandrere*. Institutt for samfunnsforskning. Rapport 2014:4.
- Danbolt, A. Ma. V., Engen, T. O., Hagen, A., Kulbrandstad, L. A., Sand, S., Speitz, H., Straume, I. & Streitlien, Å. (2010). *Oppleringstilbudet til minoritetspråklige innen barnehage og grunnskoleopplæring*. Notodden: Telemarkforskning.
- Djuve, A. B. (2011). *Erfaringer med Krafttak for norskopplæring. Krafttak for norskopplæring – sluttrapport*. Fafo-notat 2011:25.
- Djuve, A. B., Kavli, H. C. & Hagelund, A. (2011). *Kvinner i kvalifisering. Introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger med liten utdanning og store omsorgsoppgaver*. Fafo-rapport 2011:02.
- Djuve, A. B., Kavli, H. C., Lund, M. & Østberg, T. (2001). *Fra sosialhjelp til lønnet kvalifisering. Resultater fra forsøk med heldags introduksjonsprogram for flyktninger*. Fafo-rapport 364.
- Dæhlen, M., Danielsen, K., Strandbu, Å. & Seippel, Ø. (2013). *Voksne i grunnskole og videregående opplæring*. NOVA Rapport 7/2013.
- Emilsson, H. (2008). *Introduktion och integration av nyanlända invandrare och flyktingar. Utredningar, granskningar, resultat och bristområden*. Asylmottagande i fokus, Nr 7/2008.
- Hagen, A. & Skule, S. (2008). *Kompetansereformen og livslang læring. Status 2008*. Fafo-rapport 2008:07.

- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2011). Rundskriv 201004490-/TRK. Grunnskole i introduksjonsprogram.
- Kavli, H. C., Hagelund, A. & Bråthen, M. (2007). *Med rett til å lære og plikt til å delta. En evaluering av introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger og innvandrere*. Fafo-rapport 2007:34.
- Kunnskapsdepartementet (2006). *Læreplanverket for Kunnskapsløftet*. Oslo: Utdanningsdirektoratet.
- Kunnskapsdepartementet (1998). *Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringsloven)*. LOV-1998-07-17-61.
- Lund, M. (2003). *Kvalifisering for alle. Utfordringer ved obligatorisk introduksjonsordning for nyankomne flyktninger*. Fafo-rapport 525.
- Meld. St. 6 (2012-2013). *En helhetlig integreringspolitikk. Mangfold og fellesskap*.
- NOU 2011: 14. *Bedre integrering. Mål, strategier, tiltak*. Avgitt til Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet.
- NOU 2010: 7. *Mangfold og mestring. Flerspråklige barn, unge og voksne i opplærings-systemet*. Avgitt til Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2009: 10. *Fordelingsutvalget*. Avgitt til Finansdepartementet.
- NOU 2008:18. *Fagopplæring for framtida*. Avgitt til Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2003: 16. *I første rekke. Forsterket kvalitet i en grunnskoleopplæring for alle*. Avgitt til Kunnskapsdepartementet.
- OECD (2009). *Jobs for immigrants. Labour market integration in Norway*.
- Rambøll Management (2011). *Analysen av resultatoppnåelse i introduksjonsordningen*. Sluttrapport.
- Rambøll Management (2009). *Evaluering av læreplanene i grunnleggende norsk for språklige minoriteter og i morsmål*. Delrapport 1.
- Rambøll Management (2006). *Evaluering av praktiseringen av norsk som andrespråk for språklige minoriteter i grunnskolen*. Endelig rapport.
- Riksrevisjonen (2007-2008). *Riksrevisjonens undersøkelse av tilbudet til voksne om grunnskole -opplæring og opplæring på videregående skolenivå*. Dokument nr. 3:14 (2007-2008).



- Sandbæk, M. L. (2011). *Voksne innvandrere i norskopplæringen. Brukerundersøkelser i Basis og Helsefagarbeideropplæringen. Krafttak for norskopplæring – delrapport 4*. Fafo-notat 2011:03.
- St.meld. nr. 44 (2008-2009). *Utdanningslinja*. Kunnskapsdepartementet.
- St. meld. nr. 18 (2006-2007). *...Og ingen sto igjen å hang. Tidlig innsats for livslang læring*. Avgitt til Kunnskapsdepartementet.
- St.meld. nr. 17 (2000-2001). *Asyl- og flyktningepolitikken i Norge*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- Utdanningsdirektoratet (2014). *GSI 2013/14. Voksne i grunnskoleopplæring*. Notat 2014.
- Utdanningsdirektoratet (2012). *Voksnes rett til grunnskoleopplæring etter opplæringsloven kapittel 4A*. Rundskriv 3-2012.
- Utdanningsdirektoratet & Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2011). *Grunnskoleopplæring for voksne i introduksjonsprogrammet*. Informasjonsskriv tilkommuner. Sendedato: 15.12.2011
- Vibe, N., Aamodt, P. O. & Carlsen, T. C. (2009). *Å være ungdomsskolelærer i Norge. Resultater fra OECDs internasjonale studie av undervisning og læring (TALIS)*. Rapport 23/2009. NIFU STEP.
- Vox (2013). *Voksne i grunnskoleopplæring. Vox-speilet*, 2013.
- Vox (2009). *Opplæring for voksne. En rapport om kommunenes tilbud om grunnskoleopplæring og kurs i grunnleggende ferdigheter for voksne*.



## Vedlegg

Tabell 2.10 Andel Spor2-deltakere som har deltatt i videregående opplæring innen mars 2013, etter bosettingskommune. Deltakere bosatt i perioden 2005-2011.

FOERSTBOSATTKOMMUNE	Prosent	N	FOERSTBOSATTKOMMUNE	Prosent	N
Lunner	33,8 %	68	Lier	1,3 %	78
Oppegård	17,2 %	58	Steinkjer	1,2 %	82
Elverum	17,0 %	53	Bodø	1,1 %	174
Gran	15,7 %	89	Tromsø	0,6 %	176
Bærum	14,2 %	148	Stavanger	0,6 %	179
Ålesund	10,9 %	92	Kristiansand	0,0 %	351
Bergen	8,1 %	590	Drammen	0,0 %	151
Skien	7,4 %	162	Harstad	0,0 %	117
Askøy	5,9 %	51	Asker	0,0 %	102
Trondheim	5,9 %	494	Bamble	0,0 %	101
Oslo	4,9 %	757	Fredrikstad	0,0 %	91
Ikke registrert	4,6 %	1392	Levanger	0,0 %	88
Total	4,5 %	11440	Flora	0,0 %	80
Porsgrunn	4,5 %	89	Sandnes	0,0 %	80
Skedsmo	4,3 %	92	Haugesund	0,0 %	73
Gjøvik	4,0 %	101	Narvik	0,0 %	73
Volda	3,0 %	66	Mandal	0,0 %	72
Arendal	3,0 %	133	Kristiansund	0,0 %	71
Lenvik	2,9 %	69	Molde	0,0 %	71
Sarpsborg	2,5 %	79	Lillehammer	0,0 %	69
Karmøy	2,5 %	79	Vadsø	0,0 %	65
Stjørdal	2,1 %	95	Stange	0,0 %	63
Grimstad	1,9 %	52	Notodden	0,0 %	58
Alstahaug	1,9 %	53	Namsos	0,0 %	54
Ringerike	1,6 %	63	Ski	0,0 %	54
Vefsn	1,5 %	65	Moss	0,0 %	53

Tabell 2.11 Andel Spor1-deltakere som har deltatt i videregående opplæring innen mars 2013, etter bosettingskommune. Deltakere bosatt i perioden 2005-2011.

FOERSTBOSATTKOMMUNE	Prosent	N
Lunner	12,9 %	31
Gran	6,5 %	46
Skien	5,5 %	182
Hamar	5,1 %	39
Skedsmo	3,6 %	55
Brønnøy	3,3 %	30
Elverum	3,2 %	31
Ringerike	2,9 %	35
Sogndal	2,8 %	36
Stange	2,7 %	37
Orkdal	2,4 %	42
Molde	2,3 %	86
Karmøy	2,3 %	43
Haugesund	2,3 %	87
Bergen	2,3 %	175
Lørenskog	2,3 %	44
Bærum	2,1 %	97
Moss	2,0 %	49
Gjøvik	1,9 %	52
Steinkjer	1,7 %	58
Trondheim	1,7 %	233
Namsos	1,6 %	61
Oslo	1,0 %	306
Ikke reg	0,4 %	927
Total	1,7 %	7531

Tabell 2.12 Andel deltakere i introduksjonsprogram med oppstart i program 2006-2012 som deltok i grunnskoleopplæring for voksne.

	Kvinner			Menn			Alle		
	Antall bosatt	Antall deltatt	Prosent	Antall bosatt	Antall deltatt	Prosent	Antall bosatt	Antall deltatt	Prosent
Sunnal	38	23	60,5	55	42	76,4	93	65	69,9
Stjørdal	62	33	53,2	101	57	56,4	163	90	55,2
Ringerike	43	22	51,2	59	29	49,2	102	51	50,0
Steinkjer	48	22	45,8	103	54	52,4	151	76	50,3
Drammen	129	58	45,0	133	46	34,6	262	104	39,7
Ås	25	9	36,0	29	5	17,2	54	14	25,9
Kvæfjord	26	9	34,6	37	10	27,0	63	19	30,2
Notodden	30	10	33,3	55	24	43,6	85	34	40,0
Kragerø	52	17	32,7	66	29	43,9	118	46	39,0
Horten	22	7	31,8	30	15	50,0	52	22	42,3
Arendal	94	29	30,9	143	63	44,1	237	92	38,8
Risør	27	8	29,6	30	11	36,7	57	19	33,3
Oppegård	51	15	29,4	53	7	13,2	104	22	21,2
Modum	25	7	28,0	42	21	50,0	67	28	41,8
Søgne	37	10	27,0	47	10	21,3	84	20	23,8
Ski	49	13	26,5	58	5	8,6	107	18	16,8
Tysvær	34	9	26,5	25	4	16,0	59	13	22,0
Randaberg	23	6	26,1	32	11	34,4	55	17	30,9
Stavanger	154	40	26,0	184	40	21,7	338	80	23,7
Skedsmo	81	21	25,9	87	18	20,7	168	39	23,2
Bø (Telemark)	20	5	25,0	50	34	68,0	70	39	55,7
Lenvik	53	13	24,5	65	11	16,9	118	24	20,3
Porsgrunn	62	15	24,2	78	22	28,2	140	37	26,4
Melhus	29	7	24,1	27	9	33,3	56	16	28,6
Fauske	30	7	23,3	35	11	31,4	65	18	27,7
Kongsvinger	26	6	23,1	31	12	38,7	57	18	31,6
Alstahaug	41	9	22,0	73	14	19,2	114	23	20,2
Bærum	148	32	21,6	134	23	17,2	282	55	19,5
Skien	164	35	21,3	222	88	39,6	386	123	31,9
Narvik	57	12	21,1	71	25	35,2	128	37	28,9
Øvre Eiker	42	8	19,0	36	3	8,3	78	11	14,1
Hammerfest	27	5	18,5	44	13	29,5	71	18	25,4
Rælingen	44	8	18,2	31	2	6,5	75	10	13,3
Namsos	62	11	17,7	79	16	20,3	141	27	19,1
Nedre Eiker	32	5	15,6	54	22	40,7	86	27	31,4
Trondheim	412	64	15,5	491	93	18,9	903	157	17,4
Gran	55	8	14,5	88	16	18,2	143	24	16,8
Lunner	49	7	14,3	61	11	18,0	110	18	16,4
Mandal	55	7	12,7	46	4	8,7	101	11	10,9
Haugesund	73	9	12,3	103	22	21,4	176	31	17,6
Orkdal	34	4	11,8	53	8	15,1	87	12	13,8
Bømlo	18	2	11,1	48	6	12,5	66	8	12,1
Vestvågøy	46	5	10,9	76	8	10,5	122	13	10,7
Levanger	66	7	10,6	86	10	11,6	152	17	11,2
Vefsn	38	4	10,5	55	13	23,6	93	17	18,3
Ålesund	68	7	10,3	65	3	4,6	133	10	7,5

Tabellen forts. neste side

	Kvinner			Menn			Alle		
	Antall bosatt	Antall deltatt	Prosent	Antall bosatt	Antall deltatt	Prosent	Antall bosatt	Antall deltatt	Prosent
Gjøvik	78	8	10,3	81	13	16,0	159	21	13,2
Øyer	20	2	10,0	37	6	16,2	57	8	14,0
Ikke reg	2022	197	9,7	580	104	17,9	2602	301	11,6
Fredrikstad	105	10	9,5	119	10	8,4	224	20	8,9
Moss	63	6	9,5	53	8	15,1	116	14	12,1
Brønnøy	42	4	9,5	45	12	26,7	87	16	18,4
Hurum	32	3	9,4	40	3	7,5	72	6	8,3
Tonsberg	33	3	9,1	35	3	8,6	68	6	8,8
Andøy	22	2	9,1	36	9	25,0	58	11	19,0
Bergen	398	34	8,5	604	60	9,9	1002	94	9,4
Volda	48	4	8,3	58	8	13,8	106	12	11,3
Bodø	124	10	8,1	218	38	17,4	342	48	14,0
Grimstad	38	3	7,9	48	16	33,3	86	19	22,1
Røyken	27	2	7,4	35	5	14,3	62	7	11,3
Ørsta	27	2	7,4	32	0	0,0	59	2	3,4
Asker	96	7	7,3	110	11	10,0	206	18	8,7
Oslo	530	37	7,0	617	49	7,9	1147	86	7,5
Harstad	103	7	6,8	164	10	6,1	267	17	6,4
Vadso	96	6	6,3	101	8	7,9	197	14	7,1
Gloppen	36	2	5,6	34	1	2,9	70	3	4,3
Sogndal	21	1	4,8	40	3	7,5	61	4	6,6
Vågan	44	2	4,5	62	0	0,0	106	2	1,9
Stange	47	2	4,3	67	6	9,0	114	8	7,0
Lørenskog	47	2	4,3	53	5	9,4	100	7	7,0
Nord-Aurdal	24	1	4,2	35	0	0,0	59	1	1,7
Kristiansand	231	9	3,9	324	23	7,1	555	32	5,8
Sandefjord	28	1	3,6	41	5	12,2	69	6	8,7
Sortland	29	1	3,4	47	0	0,0	76	1	1,3
Nes (Akershus)	30	1	3,3	38	2	5,3	68	3	4,4
Sarpsborg	62	2	3,2	92	5	5,4	154	7	4,5
Lillehammer	66	2	3,0	77	4	5,2	143	6	4,2
Askøy	37	1	2,7	43	8	18,6	80	9	11,3
Lier	40	1	2,5	88	7	8,0	128	8	6,3
Hamar	41	1	2,4	41	1	2,4	82	2	2,4
Elverum	45	1	2,2	43	9	20,9	88	10	11,4
Flora	53	1	1,9	78	12	15,4	131	13	9,9
Molde	58	1	1,7	110	2	1,8	168	3	1,8
Sandnes	76	1	1,3	117	0	0,0	193	1	0,5
Tromsø	134	0	0,0	193	2	1,0	327	2	0,6
Karmøy	71	0	0,0	72	0	0,0	143	0	0,0
Bamble	65	0	0,0	74	0	0,0	139	0	0,0
Kristiansund	62	0	0,0	76	0	0,0	138	0	0,0
Kongsberg	48	0	0,0	62	1	1,6	110	1	0,9
Hadsel	35	0	0,0	52	0	0,0	87	0	0,0
Time	37	0	0,0	43	1	2,3	80	1	1,3
Verdal	33	0	0,0	37	2	5,4	70	2	2,9
Kvam	31	0	0,0	35	0	0,0	66	0	0,0
Sor-Varanger	28	0	0,0	37	0	0,0	65	0	0,0
Sauherad	28	0	0,0	34	2	5,9	62	2	3,2
Songdalen	31	0	0,0	28	0	0,0	59	0	0,0
Kvinnherad	27	0	0,0	29	0	0,0	56	0	0,0
Alta	14	0	0,0	38	1	2,6	52	1	1,9
Trysil	26	0	0,0	25	0	0,0	51	0	0,0
Haram	27	0	0,0	23	0	0,0	50	0	0,0
	8417	1050	12,5	8872	1475	16,6	17289	2525	14,6



# Rett til utdanning?

Mange deltakere i introduksjonsprogram mangler grunnskoleopplæring og videregående opplæring. Til tross for at retten til slik opplæring er lovfestet, er det et mindretall av deltakerne i introduksjonsprogram som får slik opplæring som del av programmet. I denne rapporten presenterer vi analyser av den kommunale variasjonen i bruk av disse tiltakene, og funnene fra en kvalitativ studie av årsakene til at det er så stor kommunal variasjon.



**Fafo**

Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen  
N-0608 Oslo  
[www.fafo.no](http://www.fafo.no)

Fafo-rapport 2014:34  
ISBN 978-82-324-0133-8  
ISSN 0801-6143  
Bestillingsnr. 20381