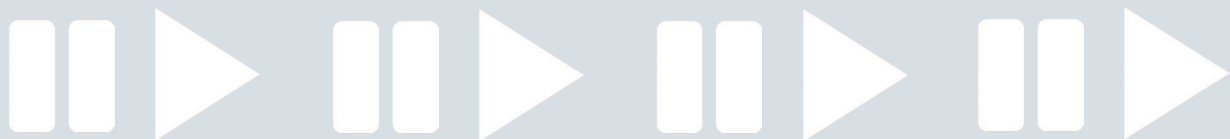


Erika Braanen Sterri, Silje Andresen,
Kaja Reegård og Jon Rogstad

Grenser for utdanning

Rett til videregående opplæring for voksne



Erika Braanen Sterri, Silje Andresen,
Kaja Reegård og Jon Rogstad

Grenser for utdanning

Rett til videregående opplæring for voksne

© Fafo 2015

ISBN 978-82-324-0216-8 (papirutgave)

ISBN 978-82-324-0217-5 (nettutgave)

ISSN 0801-6143

Omslagsfoto: Colourbox.com

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

Innhold

Forord	5
Sammendrag	6
1 Introduksjon	10
1.1 Hvem, hva, hvor?	12
1.2 Utdanning og utjevning	14
1.3 Data og metode	16
1.4 Gangen i rapporten	17
2 Universell rett – lokal tilpasning	18
2.1 Et uklart regelverk	19
2.2 Endring av søkermassen	21
2.3 Søkere uten rett – et prisme for å identifisere forskjeller i praksis	24
2.4 Oppsummering	27
3 Bevegelse i målgruppa	29
3.1 For ung og for gammel på samme tid	31
3.2 Utdanning fra utlandet – kast før bruk	33
3.3 Minoritetsspråklige deltakere med rett	37
3.4 Oppsummering	39
4 Mellom regler og samfunnsoppdrag	40
4.1 «Kongstanken» – livslang rett til videregående opplæring	40
4.2 Mulige forklaringer på opphold mellom ungdoms- og voksenrett	42
4.3 Mellom samfunnsoppdrag og regelforvaltning	46
4.4 Tøye regelverket eller bryte bestemmelsen?	48
4.5 Oppsummering	50

5	Institusjoner med overlappende ansvar.....	51
5.1	Utdanningslinja og arbeidslinja	51
5.2	Karrieresentrene	56
5.3	Samfinansieringsprosjektet	59
5.4	Konkurransetsetting til besvær.....	60
5.5	Oppsummering	63
6	Avslutning.....	64
	Referanser	68

Forord

Dette prosjektet er finansiert av LO. Vi vil gjerne takke oppdragsgiver for gode innspill og kommentarer underveis. Liv Sannes og Bjørn Christian fra LO, Lise Olsen ved LO Stat, Elin Veimo og Kristine Hansen ved Fagforbundet har alle bidratt med poengterte innspill og stor entusiasme rundt prosjektet. Tove Aspøy har fungert som kvalitetssikrer og vi er henne takk skyldig for grundige gjennomlesninger og uvurderlige innspill i slutfasen. En stor takk går også til publiseringsavdelingen på Fafo. Og ikke minst vil vi takke våre informanter ute i fylkeskommunene som har vært generøse både med sin tid og sin kunnskap. Rapporten er forfattet av Erika Braanen Sterri, Silje Andresen, Kaja Reegård og Jon Rogstad.

Fafo, mai 2015

Erika Braanen Sterri, Silje Andresen, Kaja Reegård og Jon Rogstad

Sammendrag

Denne rapporten omhandler grupper som ønsker å ta videregående som voksne, men som av ulike grunner ikke har en rett til det. Utgangspunktet for prosjektet er at universell tilgang til utdanning er et prinsipp i det norske utdanningssystemet. Men til tross for bred enighet om utdanning som mål, samt en gradvis utvidelse av retten til utdanning, er det noen grupper som faller gjennom i dagens system. Spesifikt gjelder dette personer som faller mellom ungdoms- og voksenretten, og personer med videregående utdanning fra hjemlandet. Ingen av de to nevnte gruppene har noen individuell rett til videregående opplæring. Likevel har fylkeskommunen plikt til å ha et tilbud også til voksne uten rett. I denne rapporten viser vi hvordan fylkeskommunen håndterer gruppene som har et ønske om, men ingen rett til videregående opplæring.

I særlig grad tematiseres fylkeskommunene, som er ansvarlige for videregående utdanning, håndterer at det er et hull mellom to rettigheter. Det er nærliggende å anta at et midlertidig fravær av retten til videregående utdanning representerer et brudd med universalistiske idealer om at alle skal kunne ta utdanning. Fra vondt til verre går det om man ser at utdanning ikke bare er en rettighet for den enkelte, utdanning må også forstås i lys av politikere som framsnakker kompetanse som et samfunns gode og en bærebjelke for fremtiden. Det er følgelig grunn til å undres over hvorfor det er et opphold mellom ungdomsretten og voksenretten, og se på hvordan fylkeskommunene praktiserer reglene.

Analyse av de innsamlede dataene viser at det er betydelig fylkesvis variasjon når det gjelder fortolkning av dagens regelverk og derigjennom hvilken praksis fylkeskommunene følger når det avgjøres hvem som faktisk får rett til å ta videregående utdanning. Ytterpunktene i denne variasjonen vil da på den ene siden være en fylkeskommune hvor reglene forstås som retningsgivende styringsverktøy, og på den andre siden en fylkeskommune hvor reglene fortolkes som å angi en minimumsstandard. I analysene omtaler vi den førstnevnte typen som legalister, mens vi omtaler den sistnevnte som idealister. Dette er begreper som er benyttet som idealtyper eller en teoretisk konstruksjon for å lage en type målestokk som vi bruker for å plassere de fylkeskommunene vi har studert.

Rapporten er organisert ut fra tre spørsmål:

- Hvordan arbeider fylkeskommunen med dem som søker, men som står uten rett til videregående utdanning?

- Hva kjennetegner fylkeskommunens samarbeid med NAV, karrieresentrene og eventuelt andre aktører?
- Hva forklarer fylkesvise variasjoner i dette arbeidet?

Målsettingen om å heve kompetansenivået i befolkningen realiseres gjennom samspillet mellom regelverket, institusjonene og personene det gjelder. Regelverket legger føringer på hva den enkelte har rett på av utdanning og oppfølging, samt på hvem som tildeles disse rettighetene. Institusjonene, og menneskene som utgjør dem, har ansvar for å implementere lovverket og samordne seg på en måte som sikrer at rettigheter blir realiteter. Det tredje er målgruppa som befolker fylkeskommunene og potensielt får befattning med både regelverk og institusjon i ulike livsfaser.

Analysene er basert på kvalitative intervjuer med ansatte i 17 fylkeskommuner samt intervjuer med ansatte i NAV og karrieresentre. Vi har tre hovedkonklusjoner, som alle ble presentert i rapportens første kapittel. Her vil vi bruke litt mer plass på hver av dem for å gi noe mer grunnlag.

1. Heterogen målgruppe

Utgangspunktet for utformingen av retten til videregående opplæring for voksne var at man skulle favne befolkningen, i betydningen av majoritetsbefolkningen. Intervjuene viser imidlertid at gruppene som står uten rettigheter, er langt mer sammensatte enn først antatt. Det er unge som har falt fra, det er folk som vil omskoleres, og det er minoritetsgrupper. Når dette blir framsatt som viktig, er det fordi dette er grupper med svært ulike utfordringer. Mange av de minoritetsspråklige har ikke hatt muligheten til å bruke ungdomsretten, enten fordi de var for svake i norsk, eller fordi de ikke var i landet da de var på den alderen. Innvandrere med videregående fra hjemlandet møter lukkede dører både i voksenopplæringen og i det øvrige utdanningssystemet. Konklusjonen at målgruppa er heterogen, kan derfor belyses med et spørsmål: Kan det være *én* politikk for alle, eller må det heller være en politikk for alle? Vi mener at rapporten har vist at det er behov for ulike regler for ulike grupper.

2. Bredt rom for tolkning av rettene

Ansatte i fylkeskommunene praktiserer regelverket på ulike måter. I rapporten skilte vi mellom de regelstyrte (legalister) som er mest opptatt av hva de er forpliktet til, og de problemorienterte (idealistene) som synes å være mest opptatt av de utfordringene befolkningen møter, på den andre. Samtidig kan man lett falle for fristelsen å overdrive og karikere forskjellen mellom idealistene og legalistene. Alle informantene er opptatt av å gjøre en god jobb. De hadde videre til felles at de anså dagens regelverk som for lite tilpasset de utfordringene de står overfor, dels fordi folk som ønsker å ta en

utdanning, bør ha muligheten til det uansett om de har formelle rettigheter etter dagens regelverk eller ikke, dels fordi et opphold i retten til utdanning ikke ble antatt å ha noen motiverende effekt.

Et annet interessant funn er at våre informanter, uansett om de kunne kategoriseres som idealister eller legalister, hadde til felles at de så at en rettighet måtte støttes opp av noen typer av sanksjoner om de ble brutt, i det minste at det måtte være noen typer av «ris bak speilet» som kunne motivere folk til å bli ferdige. Kongstanken om en evig rett til utdanning må derfor suppleres med noe mer. Hva dette «mer» skal være, synes imidlertid langt mer usikkert. Gitt ansvarsfordelingen i det norske utdanningssystemet er dette helt akseptabelt. Det må være mulig lokalt å påpeke at noe ikke fungerer, uten at man dermed har en oppskrift på hva som kan gjøres. Budskapet vi har fått fra dem, er at systemet ikke fungerer. Det er mange som faller mellom rettene, og de er derfor nødt til å gjøre noen grep for å få systemet til å fungere best mulig. Poenget er således ikke at noen kanskje bryter de retningslinjene de har fått gjennom dagens regler, men at dagens regler ikke gagnar befolkningen tilstrekkelig.

3. Sektorielle grenser

Et avgjørende problem er at retten til utdanning er lagt til fylkeskommunen, mens de substansielle problemene knyttet til at det er mennesker som ikke får fullførte utdanningsløp, er utfordringer for NAV og karrieresentrene. Mangel på klart definert praksis for samarbeid dem imellom fører til at personer ikke bare faller mellom ulike ordninger på grunn av alder, de faller også mellom ulike institusjonelle regimer. I rapporten tematiseres og analyseres de ulike logikkene som ligger til grunn for disse institusjonenes overlappende ansvarsområder, fundert i utdanningslinja og arbeidslinja. Enklere tilgang til videregående opplæring, i retning av en sømløs rett, ville på mange måter vært en fordel, slik at målgruppa ikke må over i NAV-systemet før de får gjort ferdig utdanningen, slik som kan være tilfelle i dag. Samtidig synes ansatte i fylkeskommunene å være samstemte om at det må være noen virkemidler som gjør at det oppleves som viktig å bli ferdig med et utdanningsløp. Det er da vanskelig å se for seg at NAV ikke vil være aktuell for enkelte.

Det er likevel rom for forbedringer. For det første må fylkeskommunene, NAV og karrieresentrene samarbeide tettere om enkeltpersoner. Dette innebærer at man i større grad tenker «skreddersøm» og lager løp for samfunnsborgerne ut fra hva som er akkurat deres behov og forutsetninger. For å realisere en slik visjon må bruk av karrieresentrene bli en rettighet som gjelder alle. Dette er en viktig arena for å sikre at unge voksne som mangler retning, eller som ikke helt vet hva de har rett til, får veiledning.

Vi vet at fullført videregående opplæring øker sjansene betraktelig for vellykket inntreden på arbeidsmarkedet. Lovfestet rett til videregående opplæring for ungdom og voksne skal sikre at alle får denne muligheten. Samtidig kan man undres over behovet for to adskilte retter. I denne rapporten har vi belyst dilemmaer og utfordringer knyttet til fylkeskommunens forvaltning av disse rettene. På den ene siden finnes bekymring for at de som faller mellom utdanningsrettene, forverrer sine sjanser for varig arbeid og havner i trygdekarrierer. På den andre siden kan man spørre om en livslang rett vil utsette ungdoms gjennomføring av videregående opplæring. Det viser seg imidlertid at liten kjennskap til regelverket fører til at oppholdet mellom rettene trolig har liten avskrekkende effekt (Engesbak & Stubbe 2005). Mer enn behovet for å ha et slikt begrensende rettighetsopphold kan det derimot være mer nærliggende å se for seg at ungdom og voksne uten videregående utdanning har ulike behov for tilrettelegging og tiltak for å kunne fullføre. Dermed kan det være grunnlag for å operere med to utdanningsretter, men ikke nødvendigvis noe opphold imellom.

I tillegg møter utdanningssystemet og forvaltningen stadig større utfordringer knyttet til innvandrere som ikke får sin utdanning fra hjemlandet godkjent i Norge, og som dermed også står uten utdanningsrett. Denne gruppa kan ha behov for en tredje type tilrettelegging og tiltak.

Rapportens tematikk ligger tett opptil den store frafallsdebatten. Frafall fra videregående opplæring er en vedvarende bekymring for utdanningspolitiske myndigheter, og etter en årrekke med tiltak er fortsatt frafallsandelen stabil. Utfordringene knyttet til ungdomsrett og voksenrett må derfor ses i sammenheng med den brede og omfattende innsatsen rettet mot å bekjempe frafallet. Vi har tilsynelatende utdanningssystemer med ekskluderende effekter, til tross for inkluderende ideologi. Mer kunnskap om mekanismer i skjæringspunktet mellom utdanningssystem og arbeidsmarked kan gi bedre forutsetninger for utforming av en utdannings- og kompetansepolitikk som ivaretar levekår for den enkelte og verdiskaping for fellesskapet.

1 Introduksjon

I utgangspunktet har alle borgere i Norge rett til videregående opplæring. Dette er en rett som er universell i den betydningen at alle som vil, kan komme inn i utdannings-systemet uavhengig av kjønn, alder, sosial bakgrunn, etnisitet og bosted. Men til tross for systemets universelle innretning og utforming er det grupper som faller utenfor med dagens system. Dette kan innebære at de for en periode eller permanent står uten utdanningsrettigheter. Konkret retter vi søkelyset mot to slike grupper. Den første er de som faller mellom ungdoms- og voksenretten. Ut fra dagens regelverk er det et opphold mellom de to rettighetene, noe som i praksis kan innebære at personer må vente opptil fire år før de kan ta opp igjen videregående. Den andre gruppa er innvandrere som har fullført videregående i hjemlandet. Personer med videregående fra land utenfor EØS har en utdanning som ikke utløser noen rettigheter i voksenopplæringen, men som heller ikke anerkjennes i det ordinære utdanningssystemet. Begge disse gruppene har til felles at de står uten individuelle rettigheter til voksenopplæring på videregående nivå, men de kan få en plass likevel. Fylkeskommunen har nemlig en plikt til å ha et tilbud også for de «rettsløse». Hvorvidt dette skjer i praksis og hvem som får mulighet til å delta i opplæring avhenger av kapasiteten i den enkelte fylkeskommune og vanskelige prioriteringer hos ansatte i førstelinja.

På tross av flere forsøk på å presisere lovens forskrifter angående grupper som ikke har rett til voksenopplæring, har den fylkesvise variasjonen i implementeringen av loven vedvart. Uavhengig av presiseringer er det rom for tolkning i loven i både raus og restriktiv retning. Med positivt fortegn muliggjør dette fleksibilitet i implementering av loven og gir mulighet til å tilpasse tilbudet etter lokale behov. I negativ forstand kan rommet for tolkning gå på bekostning av prinsippet om likeverdige tjenester.

Denne rapporten handler altså om gruppa imellom. Dette er en betydelig gruppe. Ifølge Utdanningsdirektoratet er 17 prosent av deltakerne i videregående opplæring personer som ble vurdert som «rettsløse». Hvor mange mennesker som ikke har rett på videregående og heller ikke får noe tilbud, finnes det ikke tall på. For den enkelte vil dette kunne innebære å måtte sette livet på vent og gi en opplevelse av nærmest permanent midlertidighet.

Samfunnsøkonomisk kan man også undres. Et opphold i retten til utdanning vil for mange hindre at de kan gå over i lønnet arbeid, noe som ville vært viktig både for den enkelte og for samfunnet. Det er derfor en nærliggende idé at dagens regelverk

omgjøres, slik at retten til utdanning blir livslang – noe en informant omtaler som en «kongstanke» (kapittel 4). Et forslag om endring av lovverket, nettopp for å gjøre retten til videregående «sømløs», var nylig oppe til votering i Stortinget. I januar i år ble forslaget nedstemt med 46 stemmer for og 54 stemmer mot. Et likeartet argument kan fremmes om gruppa av søkere med videregående fra hjemlandet. Deres utdanning regnes som fullført videregående i voksenopplæringen, noe som definerer dem som «rettsløse» i og med at den samme utdanningen ikke anerkjennes av det ordinære utdanningssystemet – noe som kan hindre overgangen til høyskole eller universitet. Dagens regelverk kan bidra til å holde motiverte personer utenfor utdanningssystemet og utenfor arbeidsmarkedet.

I rapporten reiser vi tre hovedspørsmål:

- Hvordan arbeider fylkeskommunen med dem som søker, men som står uten rett til videregående utdanning?
- Hva kjennetegner fylkeskommunens samarbeid med NAV, karrieresentre og eventuelt andre aktører?
- Hva forklarer fylkesvise variasjoner i dette arbeidet?

Analysene er basert på kvalitative intervjuer med ansatte i 18 fylkeskommuner samt på intervjuer med ansatte i NAV og karrieresentre. Vi vil forsøke å beskrive hvordan dagens rettighetsregime forstås. I tillegg har vi en ambisjon om å få mer kunnskap om hvilke mekanismer som kan bidra til å forklare fylkesvis variasjon i det som på papiret er universelle retter.

I rapportens kommende kapitler skal vi underbygge følgende tre hovedkonklusjoner: Den første gjelder *heterogenitet i målgruppa*: Utgangspunktet for utformingen av voksenretten var at man skulle regulere majoritetsbefolkningen. Intervjuene viser imidlertid at gruppene som ønsker å ta videregående utdanning i voksen alder, langt fra er like. Særlig forteller ansatte i førstelinja om utfordringen det er å skulle gi et undervisningsopplegg som treffer personer med svært ulike forutsetninger for læring, for eksempel møter personer med svake norsksferdigheter et tilbud som i liten grad er tilpasset dem. Lovfestede rettigheter til utdanning er lite verdt om tilbudet ikke er tilpasset deltakerne. Ettersom disse gruppene ikke har en individuell rett til opplæring, er sjansene deres for å få en plass i videregående opplæring for voksne betinget av hvilken fylkeskommune de er bosatt i, og skjønnsvurderingene til ansatte i førstelinja. Den andre handler om *ansvarsfortolkning*: Ansatte i fylkeskommunene praktiserer regelverket på ulike måter. I rapporten skiller vi mellom på den ene siden de regelstyrte (legalister) som er mest opptatt av hva de er forpliktet til, og på den andre siden de problemorienterte (idealister) som synes å være mest opptatt av utfordringene befolkningen møter. Den tredje hovedkonklusjonen gjelder *sektortenkning*: Et avgjørende

problem synes å være knyttet til at mens fylkeskommunen har ansvar for videregående utdanning, har NAV ansvar for ytelse til livsopphold og skal hjelpe mennesker inn i arbeidslivet. Mangel på klart definert praksis for samarbeid dem imellom fører til at personer ikke bare faller mellom ulike ordninger på grunn av alder, de faller også mellom ulike institusjonelle regimer.

1.1 Hvem, hva, hvor?

Opplæringsloven trådte i kraft i 2003 som et svar på et arbeidsliv i endring. Bakgrunnen for reformen var en bekymring for at økte kompetansekrav og høye krav til omstilling ville levne arbeidstakere med lav formell utdanning sårbare og i verste fall utdaterte. Med opplæringsloven fikk voksne over 25 år som manglet videregående opplæring, lovfestet rett til slik utdanning. Utdanningen skulle være gratis og tilpasset deres behov. Lovendringen medførte ikke en markant økning i andelen voksne som tok videregående utdanning, slik det var forventet. Årlig deltar omkring 20 000 voksne i videregående opplæring. Den største økningen i videregående opplæring for voksne

Tabell 1.1. Opplæringsloven – voksenretten og ungdomsretten

Loverket
<p>§ 4A-3. Rett til videregående opplæring for voksne Voksne som har fullført grunnskolen eller tilsvarende, men som ikke har fullført videregående opplæring, har etter søknad rett til videregående opplæring. Første punktum gjeld voksne fra og med det året de fyller 25 år. Opplæringa for voksne skal tilpassast behovet til den enkelte. Retten kan oppfyllest mellom anna ved fjernundervisningstilbod.</p>
<p>§ 3-1. Rett til videregående opplæring for ungdom Ungdom som har fullført grunnskolen eller tilsvarende opplæring, har etter søknad rett til tre års heiltids videregående opplæring. Heile retten må normalt takast ut i løpet av ein samanhengande periode på fem år, eller seks år når opplæringa heilt eller delvis blir gitt i lærebedrift, og innan utgangen av det året vedkommende fyller 24 år. Fylkeskommunen kan etter søknad gi eleven, lærlingen eller lærekandidaten løyve til utsetjing eller avbrot i opplæringa utan at retten tek slutt. Departementet gir forskrifter om kva forhold som skal gi rett til utsetjing eller avbrot.</p>

Kilde: opplæringsloven

er å finne blant innvandrere. I 2013 utgjorde innvandrere og barn av innvandrere 28 prosent av deltakerne (Udir 2014)¹.

I et stadig mer formalisert arbeidsliv er fullført videregående opplæring nærmest blitt en forutsetning både for å komme seg inn på arbeidsmarkedet og for å forbli der. Norge utpeker seg som det av OECD-landene med færrest stillinger utlyst uten krav til formell utdanning (Tronstad 2009). Kun 15 prosent av dem som har grunnskole som høyeste utdanning, har en stabil tilknytning til arbeidsmarkedet (Dæhlen et al. 2013). Parallelt med at stadig flere tilbringer flere år i utdanningssystemet, er det en relativ stabil andel som ikke fullfører videregående. Siden 2008 har omkring 30 prosent av befolkningen hatt grunnskole som høyeste utdanningsnivå. I denne statistikken finner vi en overvekt av personer over 50 år, som utdannet seg til et arbeidsliv som siden den gang er betydelig forandret. Samtidig faller en tredel av videregåendeelever fra før fullført vitnemål. Ytterligere er det noen innvandringsgrupper fra land med lavt utdanningsnivå. Som et eksempel kan vi nevne at 41 prosent av innvandrere fra Afrika over 16 år ikke har fullført videregående. Blant innvandrere fra Asia er det også flere med lite skolegang (SSB 2013).

Fylkeskommunen er ansvarlig for tilbudet om videregående opplæring for voksne. De skal sørge for opplæring for samtlige som møter kriteriene for voksenrett. Samtidig er det noen søkere som ikke tilfredsstill disse kriteriene. Dette kan være søkere mellom 21 og 25 år som ikke kom seg gjennom videregående på de fem (ev. seks) årene de hadde til rådighet. Dette gjelder også søkere som fullførte videregående i et annet land. Uavhengig av om deres utdanning blir godkjent i Norge eller ikke, tilfredsstill ikke denne gruppa kriteriene for voksenretten. Søkere som etter fullført videregående ombestemmer seg og ønsker en annen spesialisering, har heller ingen rett til videregående etter opplæringsloven § 4A-3. Det samme gjelder arbeidsinnvandrere som skulle ønske å vende tilbake til utdanningssystemet. På tross av at de nevnte gruppene ikke har en *individuell rett* til videregående, har fylkeskommunen *plikt* til å ha et tilbud også for de «rettsløse». Men det står ingenting i lovverket om omfanget av tilbudet til denne gruppa eller om hvor mange fylkeskommunen skal betjene.

¹ <http://www.udir.no/Tilstand/Analyser-og-statistikk/Grunnskolen/Artikler/Statistikk-over-innvandrere-i-grunnonpleringen-2014/>

1.2 Utdanning og utjevning

Formålet med Kompetansereformen² var blant annet å redusere ulikheten som skapes i utdanningssystemet, og unngå at utsatte grupper blir marginalisert i arbeidslivet. Omkring 550 000 voksne har grunnskole som høyeste utdanning (SSB 2014). Rundt 8 prosent av arbeidsplasser krever kompetanse tilsvarende grunnskole, en andel som forventes å minske ytterligere (VOX 2013). Voksenretten har potensial til å redusere dette gapet ved å tilby formell utdanning til dem som mangler det. Et spørsmål som melder seg i denne sammenheng, er om ulikhet skapes langs nye akser. Mens behovet for videreutdanning tidligere var forbeholdt godt voksne som ikke tok videregående i sin tid, men gikk direkte ut i arbeidslivet, ser vi i dag endringer i etterspørselen etter utdanning. Et stadig økende antall innvandrere har lite skolegang. Arbeidsinnvandrere som ønsker å formalisere sin kompetanse, har heller ingen rett til videregående opplæring. Mulighetene for å skaffe seg kompetanse som er ettertraktet i arbeidsmarkedet, samt mulighetene for å få sin kompetanse anerkjent i det norske systemet er avgjørende for denne gruppas livssjanser.

Videregående opplæring for voksne gir stor fleksibilitet til den enkelte. Dette innebærer at utdanningen kan tas i kortere løp, på kveldstid, over nett og i ulikt tempo. Og gjennom en såkalt realkompetansevurdering skal den voksne få uttelling for kompetanse tilegnet også utenfor det formelle utdanningssystemet. Poenget med dette grepet er at voksne skal kunne kvalifisere seg parallelt med arbeidsdeltakelse og omsorgsansvar. I tillegg skal de voksne slippe å ta fag de har fra før. En slik fleksibilitet har noen åpenbare fordeler. Mange voksne vil ikke ha mulighet til å følge et fulltids skoleløp i kombinasjon med øvrige ansvarsforpliktelser. Og etter realkompetansevurdering³ kan opplæring begrenses til de læringsmålene deltakerne mangler. Men baksiden av fleksibiliteten er at den stiller store krav til den enkelte. Mye av læringen foregår på egen hånd, og de komprimerte løpene krever at de voksne er selvdrevne i stor grad. Mens voksne som tar grunnskolefag, har rett på spesialundervisning og tett oppfølging, er ikke dette en mulighet i videregående opplæring. Her stiller loven høyere krav til selvstendighet, og for noen av deltakerne er dette særskilt utfordrende.

Deltakerne på voksenopplæring med svak norskforståelse står overfor ekstra utfordringer i voksenopplæringen. Det er ikke hjemmel i loven for å avvise søkere på bakgrunn av manglende norskkunnskaper. Deltakerne på opplæringen kan med andre

² Se St.meld. nr. 42 (1997-1998) *Etter- og videreutdanningsreformen*.

³ Realkompetansevurdering er en kartlegging av den enkeltes kompetanse: formell, ikke-formell og uformell. Formålet er å gi verdi til ferdigheter som er tilegnet både i og utenfor utdanningssystemet. Dette kan også forkorte løpet den enkelte må gjennom for å nå sluttkompetanse.
<http://www.udir.no/Regelverk/Finn-regelverk-for-opplaring/Finn-regelverk-etter-tema/Voksne/Retningslinjer-for-realkompetansevurdering/>

ord ha veldig ulike utgangspunkt for læring. Minoritetsspråklige voksne har ikke rett til særskilt språkopplæring, men de har på lik linje med alle deltakere rett til tilpasset opplæring (jf. opplæringsloven § 1-3). Denne tilpasningen inkluderer imidlertid ikke muligheten for tospråklig fagopplæring eller spesialundervisning. Tilpasningen kan innebære fleksibilitet rundt hvor mange og hvilke fag den enkelte følger, når og hvor undervisningen skal finne sted, og tempo i progresjonen. Likevel finner flere fylkeskommuner veier rundt dette. Ifølge NOVA (2013) tilbyr nesten halvparten av fylkeskommunene særskilt språkopplæring til minoritetsspråklige voksne. Ingen av fylkeskommunene har tilbud om morsmålsopplæring eller gir tospråklig fagopplæring.

Tidligere studier har funnet store fylkesvise variasjoner i forvaltningen av ansvaret for videregående opplæring (Dæhlen et al. 2013). Utdanningsdirektoratet sendte i 2008 et rundskriv ut til samtlige fylkeskommuner for å klargjøre lovens formål.⁴ Bakgrunnen for dette rundskrivet var en oppfatning i Utdanningsdirektoratet om at loven ble tolket for forskjellig. I dette skrevet ble minstekravene for voksenopplæringen presisert. På tross av forsøket på å presisere lovens forskrifter har den fylkesvise variasjonen i implementeringen av loven vedvart. Uavhengig av presiseringer er det rom for tolkning i loven, i både raus og restriktiv retning. Med positivt fortegn muliggjør dette fleksibilitet i implementering av loven og muligheten til å tilpasse tilbudet etter lokale behov. I negativ forstand kan rommet for tolkning gå på bekostning av prinsippet om likeverdige tjenester.

Idealister og legalister

For å bedre forstå forskjellen når det gjelder hvordan de ansatte i fylkeskommunene handler, har vi konstruert to ulike idealtyper, kalt legalister og idealister. Vi bruker her «idealtipe» slik det gjøres av den klassiske sosiologen Max Weber. Han viser til at idealtipe ikke representerer et ideal eller noe som normativt sett er bedre enn noe annet. Snarere er idealtipe å forstå som en slags referansekategori, altså en type målestokk som man kan anvende for å få et bedre bilde av samfunnet. I praksis vil det selvsagt være noe glidende overganger mellom de to. De to idealtypene er konstruert med utgangspunkt i intervjuer gjennomført med 17 fylkeskommuner (mer om metode under). Med «legalister» henviser vi til en tilnærming til loven som retningsgivende og restriktiv. I en slik forstand er det ikke opp til forvalterne av loven å strekke tilbudet for å nå flere grupper eller ta skritt for å tilpasse tilbudet utover det loven foreskriver. I andre enden av dette kontinuumet kan man tenke seg «idealister», som lar regelverket forstås som en minimumsstandard heller enn som retningsgivende.

⁴ Rundskriv Udir-2-2008. http://www.udir.no/Upload/Rundskriv/2008/5/udir_2_08.pdf?epslanguage=no

1.3 Data og metode

Datainnsamlingen ble gjennomført i to omganger. Den første runden bestod av telefonintervjuer med til sammen 20 personer med hovedansvar for den fylkeskommunale voksenopplæringen. Informantene hadde ulike stillinger i fylkeskommunen, men alle jobbet med videregående opplæring for voksne, der de for eksempel var rådgivere i utdannings- eller voksenopplæringsavdelingen. I et par av fylkeskommunene intervjuet vi flere informanter. Alle utenom to fylkeskommuner ble dekket, de to fikk vi ikke kontakt med. Målet med disse avgrensede intervjuene var å få en oversikt over hvordan fylkeskommunene forholder seg til dem uten rett, og over varierende praksiser i dette arbeidet.

Funn fra den første datainnsamlingsrunden gjorde oss i stand til å dele de ansatte i hver fylkeskommune inn i de konstruerte kategoriene legalister og idealister. Denne oppdelingen dannet bakgrunnen for runde to. Runde to var en casestudie der kategoriene ble styrende for utvelgelse av case. Det vil si at vi ønsket å gå i dybden på fylkeskommuner som hver representerte en idealistisk og legalistisk tilnærming. Et tredje casefylke ble inkludert for å ivareta en samlet variasjon når det gjaldt geografi, utdanningsnivå og by versus land. I denne andre runden var målet å komme dypere inn i den fylkeskommunale forvaltningen av ansvaret for videregående opplæring og samarbeid med øvrige aktører. Hovedtemaer for caseintervjuene var oppfatning av målgruppen, informasjonsarbeid, tolkning av regelverket, samarbeid med øvrige instanser samt de ansattes opplevelse av utfordringer.

De tre casene har blitt anonymisert og blir heretter omtalt som i) det urbane fylket, ii) det rurale fylket og iii) industrifylket. I hver case gjennomførte vi semistrukturerte ansikt-til-ansikt-intervjuer med et bredt spekter av aktører.

Det urbane fylket:

- koordinator voksenopplæring
- leder voksenopplæringscenter
- ansvarlig karriereveiledning
- veileder karrieresenter

Det rurale fylket:

- seksjonsansvarlig voksenopplæring
- fagleder voksenopplæring
- rådgiver voksenopplæring
- tre ledere karrieresenter
- NAV
- leder nettskole

Industrifylket:

- to rådgivere voksenopplæringen
- NAV
- leder karrieresenteret

Det samlede utvalget i casestudien bestod av 16 personer. I tillegg inngår ettersendt skriftlig materiale fra enkelte fylkeskommuner i datagrunnlaget. Intervjuene i begge datainnsamlingsrundene ble tatt opp på lydopptaker og senere transkribert. Informantene og casefylkene er anonymisert.

1.4 Gangen i rapporten

Målsettingen om å heve kompetansenivået i befolkningen realiseres gjennom samspillet mellom regelverket, institusjonene og personene det gjelder. Vi har strukturert denne rapporten etter disse tre punktene. Men først, i neste kapittel beskrives den fylkeskommunale variasjonen i fortolkning og forvaltning av voksenretten. Kapitlet er basert på første runde i datainnsamlingen som bestod av telefonintervjuer med 17 fylkeskommuner. Analyser fra casestudiene danner grunnlaget for kapittel 3, 4 og 5. I kapittel 3 åpner vi opp diskusjonen om hvem som utgjør (og hvem som *bør* utgjøre) målgruppen for voksenopplæringen i videregående skole. To grupper som faller utenfor, nemlig unge uten rett og innvandrere med utdanning fra hjemlandet, settes i fokus her. Deretter blir målsettingen om et likeverdig tilbud diskutert med utgangspunkt i situasjonen for minoritetsspråklige deltakere. I kapittel 4 løftes erfaringene fra de ansatte i våre tre fylkeskommuner fram. Hvordan ansatte i førstelinja forholder seg til utfordringen med mennesker som ønsker opplæring, men ikke har rett, tematiseres i dette kapitlet. I kapittel 5 går vi videre til institusjonene og deres ansvarsområder. I siste kapittel oppsummerer vi funn og konkluderer.

2 Universell rett – lokal tilpasning

I dette kapitlet retter vi søkelyset mot fylkeskommunene og variasjon når det gjelder fortolkning av voksenretten og praksis når det gjelder å håndtere gruppa av unge med motivasjon for å lære, men uten rett til opplæring. Mer konkret spør vi hvor forpliktende voksenretten oppleves å være for fylkeskommunene. Et neste spørsmål er hvilket rom for skjønnsutøvelse som finnes når fylkeskommunene møter utfordringene som følger av at de har grupper av borgere uten fullført videregående opplæring. Den overordnede ambisjonen er å gi et bilde av fylkeskommunal variasjon og derigjennom identifisere forhold som er relevante for de etterfølgende analysene.

Kapitlet er basert på første runde i datainnhenting, som består av representanter for fylkeskommuner i hele landet, med unntak av to, totalt 17. Det følger av antallet at ambisjonen med dette kapitlet er å få fram *bredden* i situasjonen i landet sett under ett, mens vi vil gå i *dybden* ved å se på tre case i kapitlene som følger. Kort sagt tegner vi et situasjonsbilde i dette kapitlet og identifiserer de to kategoriene – legalist og idealist – som vil bli lagt til grunn for de etterfølgende analysene.

I telefonintervjuene snakket vi med ansatte i 17 fylkeskommuner, som har til felles at de arbeider med voksenopplæring. Målet med intervjuene var å få en oversikt over hvordan voksenopplæring blir gjennomført lokalt, og over hvilke utfordringer de som arbeider med voksenopplæringen, selv erfarer. Kapitlet er empirinært. Viktigere er det at vi gir stemme til én side – fylkeskommunene - noe som ikke er tilfeldig. Fylkeskommunene har ansvar for gjennomføringen av voksenopplæringen, derigjennom å informere om tilbudet og tilrettelegge opplæringen etter opplæringsloven.

Samtidig kan ikke fylkeskommunene alene løse utfordringene knyttet til voksne uten formell kompetanse. Som vi skal se her (og som vi også utdyper mer i kapittel 5), fordres et tett samarbeid mellom fylkeskommunen, NAV og karrieresentrene. Dette er et samarbeid som det ofte er lettere å skrive om i handlingsplaner enn å realisere i praksis. Det synes derfor å være et gap mellom idealer og realiteter i norsk voksenopplæring, noe vi viser i dette kapitlet og forklarer årsakene til i kapitlene som følger.

2.1 Et uklart regelverk

Ifølge loven pålegger voksenretten fylkeskommunene å gi et opplæringstilbud til voksne som ikke tidligere har fullført videregående opplæring. Som påpekt i kapittel 1 omfatter denne bestemmelsen personer fra og med det året de fyller 25. Det som interesserer oss her, er imidlertid ikke universalismen som følger av felles regler, men snarere hvilke lokale variasjoner som finnes i praksis.

I intervjuene vi har gjennomført, går det fram at flere av de ansatte i fylkeskommunen oppfatter bestemmelsene som uklare. Én oppfatning er at selve definisjonen av «fullført videregående opplæring» er uklar, selv om det vises til rundskriv fra Utdanningsdirektoratet fra 2008 som klargjorde enkelte deler av opplæringsloven, og som direktoratet mente hadde blitt tolket ulikt. Men til tross for denne klargjøringen fra direktoratet samarbeider flere fylker i regionale samarbeidsgrupper om å lage en felles plattform hvor de sammen tolker regelverket. Hensikten er på den måten å sikre at beboere i regionene blir behandlet så likt som mulig. Samtidig ble det tatt til orde for at det er behov for klarere nasjonale retningslinjer.

At det er rom for fortolkning av bestemmelsene, innebærer også noen muligheter. I noen grad kan uklarhet forstås som en åpning for et visst lokalt selvstyre – i det minste en lokal tilpasning når det gjelder fortolkning av regelverket etter de utfordringene som den enkelte fylkeskommune møter. Ulempen med en slik frihet er at den på den ene siden åpner for forskjellsbehandling både innen og mellom fylkeskommunene, og at uklarhet kan lede til avmakt og apati, noe som i neste omgang kan resultere i at fylkeskommunene unnlater å gjøre det de etter loven er pålagt. Det skal imidlertid også understrekes her at fylkeskommunene ikke sitter alene med ansvaret for de substansielle utfordringene forbundet med de gruppene vi her er opptatt av. NAV, karrieresentrene, helsestasjoner og andre aktører er også sentrale, dels i samarbeid med fylkeskommunene, dels på egne premisser.

En annen forklaring på hvorfor man ikke alltid gir så godt tilbud som man kunne ønske, er knyttet til økonomi. Kurs og opplæring krever ressurser, særlig når de må tilpasses den enkelte. En av våre informanter sa det slik:

Det er jo en prislapp på dette her, ikke sant, så det er egentlig den største utfordringen at den retten som de voksne har, er egentlig veldig sterk for tilpassa opplæring både i forhold til sluttkompetanse, men også i forhold til at vi skal ta hensyn til den enkeltes livssituasjon og bosted og mulighet for å følge opplæringen.

Flere tok opp at utfordringene var differensiert. I denne sammenheng er det altså ikke tale om forskjeller mellom fylkeskommunene, men snarere at det var ulike lokale forhold og behov innad i hver enkelt fylkeskommune. Blant annet ble det framhevet

at det i enkelte tilfeller var vanskelig å gi tilbud i alle de ulike studieretningene som blir tilbudt i videregående opplæring, da spesielt i det som blir kalt «småfag». Satt på spissen er situasjonen den at dersom det er for få personer som ønsker sluttkompetanse i et bestemt fag, blir det for dyrt å opprette et tilbud selv om personen har rett til sin sluttkompetanse.

Gitt at denne uttalelsen gjelder for flere fylkeskommuner, er det interessant å spørre om hvor førende en rett – i form av et statlig pålegg – oppfattes lokalt. Et neste spørsmål er hvorvidt ressursmangel er en legitim begrunnelse for å unnlate å etterkomme den plikten de er pålagt, eller om det snarere vitner om at fylkeskommunen prioriterer galt ut fra de statlige påleggene som den er underlagt. En annen forklaring enn ressursmangel som ble gitt når representanter for fylkeskommunene skulle forklare oss hvorfor de ikke alltid oppfylte voksenretten for alle, var at å tilpasse utdanningen ut fra den enkelte søkers realkompetanse og livssituasjon ikke alltid lar seg gjennomføre i praksis. Ikke minst synes det som om det er en ekstra stor utfordring i fylker hvor befolkningen bor spredt. En informant forklarte situasjonen slik:

Tilbudet blir vel kanskje litt mer strømlinjeforma enn hva lovteksten sier, for i det hele tatt få til et tilbud ...

Det er lett å få sympati med synspunktet denne informanten forfekter. Situasjonen og grunnlaget for bestemmelsene er svært ulike i forskjellige deler av landet.

Vi har ikke sett det som en del av dette prosjektet å konfrontere de sentrale myndighetene med de lokale praksisene som vi har identifisert. Vårt utgangspunkt er et annet enn konfrontasjon. Snarere er vi opptatt av å forstå hvorfor de ansatte som er satt til å forvalte bestemmelsene i fylkeskommunene, gjør slik de gjør. Hvordan ser situasjonen og handlingsalternativene ut fra deres ståsted? Og til tross for at de samarbeider i regionale samarbeidsgrupper, og at det synes å være god dialog i disse samlingene, er det interessant å problematisere om de kan lære mer av hverandre. Hva fungerer, og hva fungerer ikke?

I den sammenheng er det viktig å understreke at om det er noe varierende praksiser, så synes det ikke å være like forskjellige oppfatninger knyttet til hva som er målet. Det er en felles oppfatning om at det er noen store utfordringer knyttet til unge voksne som ikke har fått gjennomført videregående opplæring, og at formell utdanning er et gode både for den enkelte og for samfunnet. Vi må derfor holde fast ved at diskusjonen om ulik fortolkning av bestemmelsene i stor grad reflekterer hva som er egnede virkemidler, ikke om forskjeller i hva fylkeskommune ønsker å få til.

Det er heller ikke urimelig å anta at det i mange tilfeller er hensiktsmessig med en lokal tilpasning til universelle bestemmelser. En informant forklarer hvilke behov fylket har for arbeidskraft:

Vi trenger flere med utdanning, da i særlig grad i yrkesfag. Vi mangler personer med fagbrev og da egentlig spesielt innen helse.

Lokale aktører kjenner arbeidsmarkedet og situasjonen i den enkelte fylkeskommune, noe som gjør dem godt rustet til å utforme undervisningstilbud ut fra dette. Kort sagt kan det åpenbart være frustrerende at bestemmelsene åpner for skjønn, men i dette frirommet ligger det en mulighet for nødvendig lokal fortolkning. Man kan følgelig kritisere myndighetene for ikke å være tilstrekkelig presise, eller man kan rose dem for å gi frihet til lokalt initiativ. Sikkert er det at friheten innebærer at lokal praksis i stor grad blir påvirket av interesser og verdier hos den enkelte ansatte som arbeider med voksenretten i den enkelte fylkeskommune. En situasjon som åpner for ildsjeler og frispillere, men som også gjør det mulig å trekke seg tilbake og la diffuse regler stå som unnskyldning for ikke å gjøre så mye. I dagens Norge finnes det eksempler på begge deler, noe vi skal komme tilbake til.

Men først må vi se litt på målgruppa. Som nevnt er alle fylkeskommunene i stor grad enige om hva som er målet med voksenretten: å hjelpe dem som av en eller annen grunn ikke har fått fullført videregående opplæring. Det viste seg også raskt at det var et stort engasjement for den gruppa som falt mellom ungdomsretten og voksenretten. Men kanskje aller viktigst var en dreining med hensyn til kjennetegn knyttet til hvem som er i målgruppa.

2.2 Endring av søkermassen

Ansatte i fylkeskommunene som jobber med voksenopplæring, er opptatt av at søkergruppene har endret seg siden loven om rett til videregående opplæring ble iverksatt. Det er rimelig å anta at dette er endringer med store konsekvenser for hvordan de ansatte utformer utdanningstilbudet, og ikke minst for hvordan de kan informere om hvilke rettigheter samfunnsborgerne har.

Den ideelle søker er en norsktalende person som har jobbet i flere år, som dermed har med gode praksiskunnskaper, og som etter en realkompetansevurdering kan få opplæring i den teoretiske biten han eller hun mangler. En informant beskriver den ideelle søker:

Det er jo først og fremst dem som er ufaglært og kanskje har jobba en del, har mye praksis og kan mer enn hva dem tror, for å si det sånn. Det er jo helst dem vi vil nå.

En slik søker er ikke bare ideell for fylkeskommunen, han eller hun vil i svært mange tilfeller være ideell for arbeidsmarkedet også. I dag er det svært mange virksomheter som synes at unge mangler praktisk erfaring, og som ser at deltakelse i arbeidslivet er blant de aller viktigste arenaene for læring (for en oversikt, se Aspøy & Tønder 2012).

De mer utfordrende søkerne kommer, ifølge informantene, i flere varianter. En krevende søkergruppe med voksenrett er personer med lang arbeidserfaring innen et yrke, men som ønsker videregående opplæring innenfor et annet felt. Omskolering er tungt, tar tid og koster penger. Og i noen tilfeller vet nok søkerne mer hva de vil bort fra, enn hva de ønsker seg til.

Den andre utfordringen som har kommet, er jo at løpet er lagt opp veldig retta mot voksne som vet veldig godt hva dem ville bli, og at dem hadde masse praksis i det faget som dem nå skulle ta for eksempel et svennebrev i, mens i dag så søker kanskje voksne noe helt annet enn hva dem har jobbet med, eller dem har i utgangspunktet veldig lite eller nesten ingen praktisk erfaring med det yrket dem søker.

Kort sagt må de som ønsker opplæring på et nytt felt, ta et lengre og dermed dyrere utdanningsløp enn de som kun trenger litt påbygging for å fullføre sin sluttkompetanse.

Den andre søkergruppa det er vanskelig å gi et godt nok tilbud til, er minoritetspråklige. Det er en økende andel av søkerne som ikke har norsk som morsmål. Denne gruppa ble beskrevet av de ansatte i fylkeskommunene som «ressurskrevende».

De krever mye mer enn dem som har jobba innenfor et yrke her i Norge og kan språket. Så krever den gruppa her veldig mye mer. Så vi ser jo det at dreininga i tilbudet vårt, i hvert fall ressursmessig, den går jo over til flyktninggruppa.

Ettersom fylkene ikke har mulighet til å sette et krav til norskkunnskaper, er det, slik systemet ser ut i dag, vanskelig for personer med svake norskkunnskaper å fullføre utdanningen. Voksenopplæringen er et komprimert utdanningsløp, og ekstra språk-opplæring er ikke en del av tilbudet. Ikke overraskende er derfor frafall i denne gruppa et stort problem.

Våre nye landsmenn stiller oftere med lavere norsk- og samfunnsfagkunnskaper eller samfunnsforståelse, og det er en krevende oppgave i og med at voksenopplæringa er komprimert og blir tatt på kortere tid i henhold til lov, og økonomien er da skalert i forhold til komprimert løp, men en økende andel av de nyere søkerne har behov for et lengre løp og et mer grundigere løp enn det vi vanligvis har gitt. Det er en utfordring for gjennomføringsgraden.

Frafall er en åpenbar utfordring for den enkelte. At man begynner på et løp, men ikke klarer å gjennomføre, har både praktiske, økonomiske og potensielt sett mentale konsekvenser. Men frafall er også negativt for fylkeskommunen fordi man opptar en plass i utdanningssystemet. I utgangspunktet vil trolig mange mene at alle som er motivert, burde få plass. Og som vi påpekte i kapittel 1, er det grupper som ikke har rett, men hvor det gjøres lokale tilpasninger i form av at det tidvis åpnes også for personer under 25 år. Sett fra fylkeskommunene kan man da spørre hva som er best – å gi en plass til en minoritetsspråklig som har rett, men liten sannsynlighet for å fullføre, eller til en person uten rett, men med stor sannsynlighet for å fullføre.

Utfordringene for de minoritetsspråklige er imidlertid flere. For de av dem som fullfører den teoretiske delen av utdanningen, kan det være vanskelig å finne læreplass. I noen tilfeller skyldes dette diskriminering, men det kan også være på grunn av for dårlige norskkunnskaper.

Et overordnet funn basert på intervjuene som vi har gjennomført i forbindelse med denne undersøkelsen, er at videregående opplæring, slik det gjøres i dag, ikke synes tilstrekkelig tilpasset søkere med minoritetsbakgrunn. I den sammenheng er det interessant at det til tross for lokale tilpasninger ikke synes å være systemer som fungerer godt nok. Samtidig er det ikke overraskende at det er noen slike svakheter, dels fordi utfordringen knyttet til minoritetsspråklige er av forholdsvis ny dato, dels fordi det kan være en viss motvilje mot minoritetsspråklige blant ansatte i fylkeskommunen. Her må vi imidlertid understreke at vi ikke fant noen uttalt motvilje mot minoritetsspråklige og heller ikke negative holdninger blant våre informanter. Men det synes som om det var en viss frustrasjon og resignasjon knyttet til denne gruppa, og da spesielt fordi denne gruppa presset et allerede stramt budsjett.

Ikke har de dokumentasjon med seg, og hvis de har dokumentasjon, så får de den ikke godkjent. Ofte er det veldig vanskelig å få den godkjent, og det er en ressurskrevende gruppe egentlig å gi tilbud om videregående opplæring til.

Samtidig skal det trekkes fram at flere i mer rurale områder bemerket at de betraktet arbeidsinnvandrere som svært viktige for å sikre befolkningsvekst og ikke minst for å sikre nødvendig arbeidskraft i framtiden. I den sammenheng kan det framstå som et paradoks at arbeidsinnvandrere ikke har rett til offentlig finansierte opplæringstilbud i språk eller andre emner (se mer i Reegård & Rogstad 2012).

Med utgangspunkt i at de minoritetsspråklige møter på ekstra barrierer, og at dette er den gruppa som øker mest når det gjelder voksenopplæring, er det behov for å vurdere om det bør skje flere tilpasninger til en ny tid. En tilpasning av systemet for å tilrettelegge bedre for disse søkerne vil også potensielt føre til forbedringer for andre søkere som lenge har slitt med å tilpasse seg systemet, for eksempel de med lese- og

skrivevansker, som flere av de intervjuede nevner heller ikke har rett på tilpasset opplæring og må følge et komprimert og dermed tøffere utdanningsløp.

Den foregående diskusjonen er også et inntak til å utfordre tidligere argumenter om at det kan være en styrke at reglene er diffuse, fordi det åpner for lokale tilpasninger. En forutsetning for at denne måten å organisere voksenopplæringen på skal være vellykket, er jo at man har lokale ildsjeler som ser endringene hva gjelder behov. Det kan reises et spørsmål om ildsjeler og lokal utforming tidvis kan bli for konservative, i den betydningen at de holder fast ved idealer de en gang hadde, framfor hele tiden å tilpasse tilbudet til behovet. Dersom det sistnevnte er riktig, kan det være et argument for en strengere håndtering av regelverket, under forutsetningen av at myndighetene sentralt ser denne type behov klarere enn hva man gjør lokalt.

2.3 Søkere uten rett – et prisme for å identifisere forskjeller i praksis

Fram til nå har vi omtalt grupper som har rett på opplæring, når vi har diskutert om systemet fungerer tilstrekkelig godt etter intensjonen. Som påpekt flere ganger har vi dermed problematisert forskjeller når det gjelder voksenopplæringen som et virkemiddel, mens det synes å være langt mer enhetlig når det gjelder problemforståelsen. Den knytter seg til den betydelige gruppa av mennesker som har motivasjon, men som ikke har fått fullført noe utdanningsløp. Mange av våre informanter viste et stort engasjement for denne gruppa som ikke hadde noen formell rett på voksenopplæring.

Det er tre grupper som ble nevnt når det var snakk om søkere som ikke faller innenfor kriteriene for å ha rett på voksenopplæring:

- voksne som har fullført videregående utdanning i Norge, men som ønsket ny kompetanse innenfor et annet fag
- søkere med fullført videregående fra andre land, som ikke får godkjent utdanningen sin i Norge
- de som faller mellom ungdoms- og voksenretten og må «vente» til året de fyller 25 for å få innfridd voksenretten

I intervjuene spurte vi spesielt om den tredje gruppa, og flere av våre informanter ga uttrykk for at gruppa trenger et tilbud, og at regelverket bør endres. Samtidig ble det understreket at en endring i regelverket må skje parallelt med økte økonomiske bevilgninger.

Fylkeskommunene har søkere fra alle disse tre gruppene, men ingen av dem faller inn under voksenretten. Det ser ut til at de ansatte i fylkeskommunene handler svært ulikt når det kommer til hvorvidt de gir tilbud til søkere uten rett, og i hvor stor grad de tilrettelegger utdanningsløpet for minoritetsspråklige. At det er forskjeller i praksis, bør ikke overraske siden vi har sett at det er forskjeller i tilbudet som gis til dem som har rett til voksenopplæring. Forskjellene kan snarere forstås på den måten at fylkeskommunene er konsistente når det gjelder å heller forholde seg til utfordringene de har, enn til pliktene de er pålagt. Men som vi allerede har nevnt, gjelder ikke dette alle fylkeskommunene.

Forskjeller i hvordan man håndterer gruppene som faller utenfor retten, er interessante i seg selv, men også for å identifisere hvordan fylkeskommunen arbeider og tenker når det gjelder voksenopplæring. Disse gruppene setter fylkeskommunene under press fordi de representerer utfordringer fylkeskommunene er nødt til å håndtere. Når en ung jente på 22 som vil bli helsefagarbeider, tar kontakt med karrieresenteret for å få råd, taper alle når hun blir sendt hjem med beskjed om å vente til hun er 25. Da kommer reglene til kort.

Idealtipe 1: Legalistene

Det som kjennetegner legalistene, er at de begrunner egen praksis ved å referere til regelverket. Ifølge dem er jobben deres å følge opplæringsloven og gi det tilbudet de er pålagt å gi. Kort sagt ser de regelverket som et retningsgivende styringsverktøy.

Vår holdning der er at vi følger lov og forskrifter eller det som til enhver tid er gjeldende rett, og synspunktet på hvem som skal få rett eller ikke rett utover det, har ikke vi egentlig noen meninger om som saksbehandlere. Det er vår holdning her i fylket, men i noen andre fylkeskommuner så er de veldig opptatt av det å ja ... få til endringer når det gjelder rett, for eksempel, og det har vi hatt litt diskusjon om i fylkessamarbeidet. Det ble sagt en gang der at vi har et samfunnsoppdrag i at vi må prøve å få flest mulig igjennom nesten uansett, men vårt svar da var at jo vi har et samfunnsoppdrag, men vi må følge lov og forskrift. (Industrifylket)

Legalistene henviser hele tiden til lovverket og poengterer at de gjør det de har plikt til. Når det gjelder minoritetsspråklige søkere med fullført videregående fra hjemlandet som de ikke kan bruke i Norge, ser de at det er et problem for den enkelte søker, men de må forholde seg til gjeldende rett.

Det her er jo et politisk, økonomisk spørsmål som vi egentlig ikke har noen mening om som saksbehandlere, sånn personlig så kan en jo mene at det er veldig urettfer-

dig at en fra Somalia som har fullført videregående der, men har en videregående utdanning som ikke er godkjent i Norge, får ikke voksenrett i Norge.

Hvis voksenretten ikke fungerer, er det opp til lovgivende instanser å gjøre noe med det, de som jobber som saksbehandlere, skal kun gjennomføre den jobben de er satt til, ifølge legalistene.

Legalistene er også lite aktive når det gjelder å informere om voksenretten. De har mer enn nok med å gi tilbud til søkere med voksenrett og mener det er for dyrt å informere i større grad enn det de er pålagt til. Alle legalistene har informasjon om voksenopp-læring på hjemmesidene, men ikke mye mer enn det, kanskje en avisannonse én eller to ganger i året.

Vi har jo ikke annen informasjonsrett eller informasjonsplikt enn at vi informerer om våre tilbud på våre nettsider, og det er det vi gjør.

En styrke med denne tilnærmingen er at man er sikker på at alle søkere blir behandlet på lik måte uavhengig av bosted, og det er ikke opp til den enkelte ansatte om man får et tilbud eller ikke. Samtidig sier lovverket at fylkeskommunen skal søke å gi et tilbud til søkere uten voksenrett. Fylkeskommunen skal bygge ut og planlegge det videregående opplæringstilbudet etter ønsket til søkerne, samfunnets behov for videregående opplæring og nasjonale mål. Det er det idealistene gjør.

Idealtipe 2: Idealistene

Idealistene har et ganske annet forhold til lovverket. Mens legalistene ser lovverket som retningsgivende, mener idealistene at regelverket angir en *minimumsstandard*.

Når det gjelder minoritetsspråklige med rett, gir de ekstra undervisning eller oppretter egne klasser hvor undervisningen er tilpasset elever som ikke har norsk som morsmål. De gir også utlendinger som ikke kan dokumentere tidligere utdanning, voksenrett. Idealistene ser på videregående opplæring som god samfunnsøkonomi da det å utdanne befolkningen hever kompetansenivået i fylket, for eksempel plukker de ut søkere som ikke har rett, men som ønsker kompetanse innenfor et felt fylket mangler arbeidskraft på. Idealistene har også et større samarbeid med næringslivet for å finne ut hvilke typer kompetanse som er ettersøkt.

Her har vi gjort det sånn at vi har gått og tenkt på hva er det fylket trenger av arbeidskraft. Så har vi tatt ut en gruppe søkere som vi har tenkt at hvis de skal ha et tilbud, kan det være innenfor barne- og ungdomsarbeiderfaget, helsearbeiderfaget som det er behov for i fylket.

Idealistene er gjennomgående svært fleksible når det gjelder regelverket, og forsøker i størst mulig grad å gi et tilbud til dem som søker. Man kan si at de i større grad forholder seg til de substansielle utfordringene og ser om og hvordan reglene kan brukes for å møte behovene i befolkningen og fylkets behov for arbeidskraft.

Idealistene har også en ekstra satsing på voksne uten rett som har kort vei igjen til å nå sluttkompetansen sin. Det er for eksempel personer som tidligere har strøket eller er i en omskoleringssituasjon, og som vil bruke kort tid på å fullføre. Når det gjelder ungdom som faller mellom ungdoms- og voksenretten, er idealistene også mer fleksible ved at de gir disse et tilbud gjennom en akrobatisk tolkning av regelverket siden de mener denne gruppa bør satses på.

Jeg synes ikke vi skal ha et regelverk som stenger ute den gruppa som burde være et satsingsområde.

Idealistene bruker også flere midler for å nå ut om voksenretten. De informerer blant annet gjennom media, sosiale medier, NAV og bedrifter, ikke kun gjennom hjemmesidene som er det de er forpliktet til gjennom loven.

En fordel ved idealistene er selvsagt at de går utover minimum og forholder seg mer til de utfordringene de ser, enn påleggene de har. En slik fleksibilitet lyder i utgangspunktet som svært vellykket, men kan ha klare begrensninger ved at det ikke er gitt at fylkeskommunen evner å gi et like godt tilbud til alle. Dersom det sistnevnte er riktig, kan det true universalismen, som er en fanesak i dagens Norge.

2.4 Oppsummering

Formålet med dette kapitlet har vært å gi et situasjonsbilde av voksenopplæringen i dagens Norge: hvordan voksenopplæringen oppfattes og praktiseres i fylkeskommunene, eller mer konkret si noe om variasjoner fylkeskommunene imellom.

Gjennom å se på friheten som følger av uklarheter i dagens regelverk, samt utfordringer fordi søkermassen endrer seg, har vi identifisert at det er betydelig variasjon mellom fylkeskommunene. Tydeligst kommer forskjellene fram når vi ser særskilt på gruppene som ikke har formell rett til voksenopplæring ut fra loven. Noen fylkeskommuner velger å gi dem et tilbud – idealistene. Andre – legalistene – tolker reglene dithen at det strider med lovens intensjon å gi disse gruppene et tilbud.

Innledningsvis bemerket vi at dette kapitlet er skrevet ut fra intervjuer med representanter for 17 fylkeskommuner. Det skyldes at det er fylkeskommunene som har

ansvaret for opplæringen. Men da vi gikk inn i problemstillingene, ble det raskt klart at også andre aktører er relevante, først og fremst fordi fylkeskommunen samarbeider med NAV og karrieresentrene.

3 Bevegelse i målgruppa

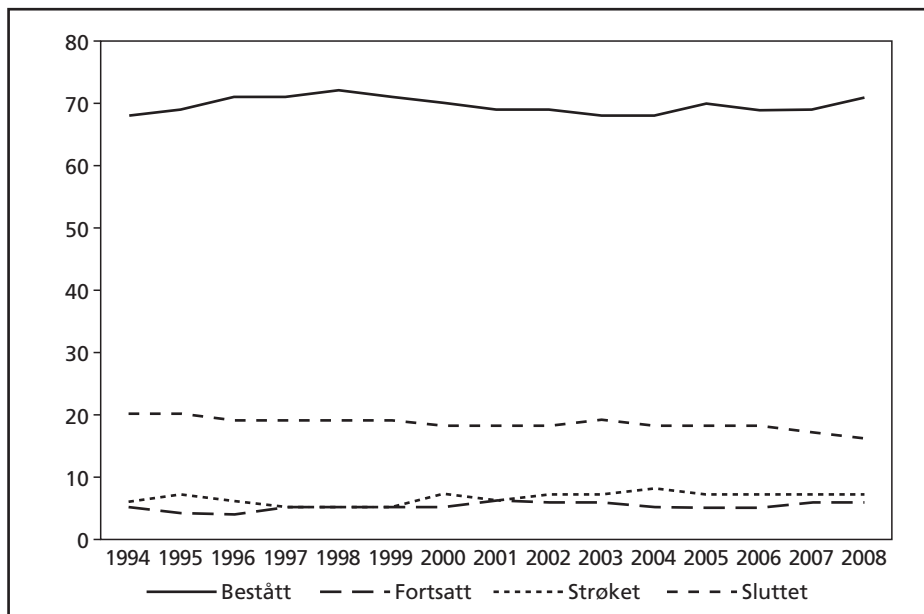
I dette kapitlet vender vi blikket mot menneskene som av ulike grunner ikke har fulgt den normerte veien gjennom utdanningssystemet: personer som i voksen alder bestemmer seg for å vende tilbake til skolebenken. I lovverket er det nedfelt hvilke kriterier et individ må oppfylle for å defineres som del av målgruppa for voksenopplæringen (se tabell 1.1.). Men sammensetningen i gruppa som til enhver tid trenger videregående opplæring i voksen alder, kan verken lovfestes eller fastslås en gang for alle. Mer spesifikt reiser vi spørsmålet om hvorvidt det er mulig å på papiret utforme et tilbud som passer en så mangefasettert gruppe som voksenopplæringen skal imøtekomme. Dette spørsmålet utforsker vi gjennom de ansatte i førstelinjas forståelse av to grupper som det er uenighet på både lokalt og politisk plan om har noe i voksenopplæringen å gjøre overhodet. Dette er søkere med utdanning fra hjemlandet og unge uten rett. Som nevnt har disse gruppene ingen individuell rett til en plass i voksenopplæringen på videregående skoles område, men fylkeskommunene er pliktige til å ha et tilbud også til søkere uten rett. Hvorvidt søkere som faller i de nevnte kategoriene får en plass i voksenopplæringen på videregående skoles område vil kunne avhenge både av den enkelte fylkeskommunens kapasitet og interne prioriteringer. Avslutningsvis ser vi på en tredje gruppe som setter idealet om et likeverdig tilbud under press: minoritetspråklige deltakere – som utgjør en stadig større andel av de voksne på vei gjennom videregående utdanning. I skjæringsfeltet mellom juridiske definisjoner og subjektive forståelser åpnes det opp for en mer overgripende debatt, nemlig hvorvidt én politikk for alle er det samme som en politikk for *alle*.

Det er bevegelse i forståelsen av hvem som faktisk utgjør målgruppa for voksenopplæringen, og ytterligere er det ulike syn på hvem som bør være målgruppa. Men før vi kommer til disse spørsmålene, kan vi kort skissere utviklingen som har funnet sted i deltakermassen til videregående opplæring for voksne. Deltakerne i voksenopplæringen er en sammensatt gruppe med ulike forutsetninger og ressurser, bakgrunn og erfaringer. Årlig deltar i overkant av 20 000 voksne over 25 år i videregående opplæring. Fra 2009 til 2011 var det en jevn nedgang i deltakerantallet. Nedgangen ble forklart med at det rett og slett var færre i befolkningen som manglet videregående opplæring (Dæhlen et al. 2011). De siste årene har imidlertid den nedadgående trenden snudd. Deltakermassen er blitt større. Dette er en økning som i all hovedsak er drevet av en oppgang i antallet nye søkere med innvandringsbakgrunn. Statistikk fra Vox viser at mens antall majoritetssøkere økte med 3 prosent fra 2012 til 2013, økte antallet deltakere med

innvandringsbakgrunn med hele 16 prosent. I 2013 hadde nesten én av tre voksne i videregående opplæring innvandringsbakgrunn. Sammensetningen av deltakerne har med andre ord endret seg, men majoriteten av deltakerne på videregående opplæring for voksne er fremdeles majoritetsbefolkningen.

Behovet for voksenopplæring kan til dels forstås som en konsekvens av frafallet fra videregående skole. Personer som ikke gjennomførte videregående på normert tid har mulighet gjennom voksenopplæring til å vende tilbake til utdanningssystemet. Som figuren under viser er det en bemerkelsesverdig stabilitet i andelen som ikke fullfører videregående på normert tid (Markussen 2015, Utdanningsspeilet 2014). Frafallet har ligget på mellom 18 og 19 prosent i tilnærmet samtlige år siden Reform 94-kullet. Økningen vi ser i deltakelsen på videregående skole for voksne kan bety at kravet om gjennomført videregående er mer gjennomgående i dagens arbeidsliv. Samtidig har fylkeskommunene mulighet til å gi et tilbud også til grupper som ikke fanges opp i frafallsstatistikken. Dette kan være personer med videregående fra hjemlandet, arbeidsinnvandrere som ønsker å vende tilbake til utdanningssystemet og søkere som etter fullført videregående ombestemmer seg og ønsker en annen spesialisering.

Figur 1. Kompetanseoppnåelse fra videregående opplæring fem år etter for de som begynte i august årene 1994-2008. Alle elever.



Kilde: (Markussen 2015, tall hentet fra SSB)

3.1 For ung og for gammel på samme tid

Hvem som har voksenrett etter opplæringsloven, står ved første øyekast i klartekst i loven. Dette er voksne som har fullført grunnskole eller tilsvarende, ikke har fullført videregående og er over 25 år. Denne gruppa utgjør til enhver tid hovedandelen av deltakerne i voksenopplæringen. Og det er denne gruppas ønsker som fylkeskommunen tar utgangspunkt i når de skal opprette kurstilbud og danne klasser.

Men utover disse er det en gruppe som ikke umiddelbart framstår som kandidater for videregående opplæring for voksne. I fylkeskommunene snakker de om søkerne som faller mellom to stoler, som er for unge og for gamle på samme tid. På grunn av manglende statistikk er det lite kunnskap om hvor mange de er, hvem de er, og hvor de blir av. Dette er de unge uten rett – unge som ikke fullfører videregående innenfor de fem årene de har til rådighet. Disse mister ungdomsretten, men er i flere tilfeller ikke gamle nok til å kvalifisere for voksenrett. Voksenretten gjelder som nevnt fra 25 år og oppover, så for noen vil dette innebære en ventetid på opp mot fire år før de får en sjanse til å ta eller fullføre videregående. En ansatt i det rurale fylket omtalte voksenopplæringen som «ferskvare». Tar det for lang tid, er sannsynligheten stor for at folk blir lei og gir opp planen om å fullføre videregående. Det er nettopp denne bekymringen som har drevet fram representantforslaget fra Senterpartiet om å oppheve kravet om at ungdomsretten må tas ut sammenhengende (2013). Dette vil i praksis innebære at videregående kan tas når som helst – uten tidsbegrensninger.

I forslaget står det skrevet:

«Ungdom som faller mellom ungdomsrett og voksenrett, og som heller ikke får arbeid, står [...] i fare for å ende som passive mottakere av trygdeytelser hos NAV. Det er trolig flere tusen unge mennesker som på denne måten faller mellom to stoler. Faren er stor for at de aldri vender tilbake til skolebenken»

Representantforslaget representerer et forsøk på å endre definisjonen av målgruppa for voksenopplæring på videregående skole-nivå. Men forslaget gikk ikke gjennom i Stortinget. Voteringen endte med 46 for og 54 mot forslaget (Representantforslag 84 S). Denne saken illustrerer en uenighet om og en bevegelse i forståelsen av hvem som burde være målgruppa for voksenopplæringen. Det er bred enighet om at fullført videregående nær sagt er en forutsetning for å kunne fungere i dagens arbeidsmarked. Arbeidsmarkedet har stadig høyere krav til formell kompetanse, og den gjennomsnittlige borger tilbringer stadig lengre tid i utdanningssystemet. Men ulike forståelser av hvem som burde ha rettmessig plass i voksenopplæringen, trenger ikke å oppta første-linja. Lederen for voksenopplæringen i industrifylket formulerte det slik:

Men som jeg sa [...], så er ikke det en gruppe [om unge uten rett] som vi som jobber med voksenopplæring, egentlig skal forholde oss til.

Sjefen for voksenopplæringen slår her fast at unge uten rett ikke er en gruppe de skal forholde seg til. Denne uttalelsen aktualiserer skillet mellom legalistene og idealistene. Med en regelorientert innstilling til voksenopplæringens rolle er ikke unge uten rett for et problem å regne. Disse faller, ifølge informanten, utenfor deres mandat. Når vi kom nærmere inn på hvordan denne informanten forstod gruppa uten rett, presiserte han hvor viktig det var å skille mellom hans meninger som privatperson og hans oppgaver som byråkrat. Disse var to separate størrelser og måtte ikke blandes sammen. Nye praksiser skal ikke endre lovverket, lovverket skal styre praksis.

Skillet mellom de ansattes rolle som byråkrater eller forvaltere av et regelverk og dem som privatpersoner – med sine rettferdighetsforståelser og ideer om hvordan man best kan hjelpe – var ikke like klart i møte med de mer problemorienterte fylkeskommunene. Ettersom personer under 25 år ikke åpenbart er kandidater for voksenopplæringen, er det i stor grad opp til den enkelte fylkeskommune hvordan de ønsker å møte og eventuelt gi et tilbud til denne gruppa. Hvordan ansatte organiserer tilbudet og evner å finne plasser og skreddersy opplegg for personer som ikke omfattes av voksenretten, er ikke regulert i opplæringsloven. Dette er et av punktene hvor det finnes handlingsrom og mulighet for lokale tilpasninger. På den ene siden bidrar dette til en fleksibilitet og representerer et slags frirom. På den andre siden skaper dette forvirring og uenighet om hvilken linje som skal lede an. Å gi et tilbud til søkere uten rett oppleves av flere informanter som et overskuddstilbud. De strekker seg her utover lovens påbud. Hvordan handlingsrommet i loven får implikasjoner for praksisen i fylkeskommunene, vil bli diskutert nærmere i neste kapittel. Mens noen fylkeskommuner med sin tolkning av regelverket i hånd utdefinerer søkere under 25 år fra voksenopplæringen, ser andre fylkeskommuner det som kritisk å få inn denne gruppa i et utdanningsløp. Ut fra det samme regelverket ender fylkeskommunene opp med relativt ulike linjer.

Hvem uten rett som får plass, avhenger i stor grad av hvem de ansatte i den enkelte fylkeskommune har høyest på sin prioriteringsliste. Dette setter idealet om universalisme under press. Når fylkeskommunens og den enkelte ansattes oppfatninger av ulike søkere får betydning for hvilke kategorier av de «rettsløse» som får delta, åpner dette for stor variasjon og til dels en vilkårlighet i tilbudet.

Å klare å håndtere – hvem er de verdige trengende? Hvem får, og hvem får ikke. Det er en utfordring. (Det rurale fylket)

Spørsmålet om hvem som er de verdige trengende, hvem som fortjener en ny sjanse, var en løpende debatt i det rurale fylket. Og som vi kommer tilbake til, gir ikke regelverket noen klare svar på dette punktet.

3.2 Utdanning fra utlandet – kast før bruk

I våre samtaler med ansatte i førstelinja var det likevel ikke kun unge som hadde brukt opp ungdomsretten sin, som ble tatt opp da vi tematiserte søkere uten rett. Det var en annen gruppe som opptok majoriteten av de ansatte i voksenopplæringen. Dette var minoritetsspråklige søkere som hadde utdanning fra hjemlandet. Ifølge opplæringsloven er det kun søkere som ikke har fullført videregående, som har voksenrett. Dette skaper utfordringer for søkere med videregående opplæring fra land utenfor EU/EØS. Etter 2011 ble det bestemt at videregående fra disse landene ikke gir studiekompetanse på lik linje med norsk utdanning. Utenlandske søkere som trenger å ta et eller flere fag for å få oppnå generell studiekompetanse etter norsk standard har ikke krav på dette. Dette innsnevret i realiteten målgruppa for voksenopplæringen og etterlot flere mennesker i en slags limbo: Deres utdanning blir vurdert som fullført videregående av voksenopplæringen, men anerkjennes ikke av utdanningssystemet.

Det er lett å forstå at denne situasjonen skaper avmakt hos de ansatte i voksenopplæringen. Samtlige fylkeskommuner vi snakket med, trakk fram denne gruppa og beskrev det som vanskelig å skulle vise bort søkere som var motivert for utdanning, uten å ha en annen instans enn de private aktørene å sende dem til. På tross av at minoritetsspråklige søkere med utdanning fra hjemlandet er en gruppe de ansatte i voksenopplæringen gjerne vil hjelpe, er det stor variasjon i tilbudet etter hvor man er bosatt. Idealet om universalisme – altså at søkere skal møte den samme viften av rettigheter uavhengig av hvilket fylkeskontor de vandrer inn på, blir ikke en realitet for denne gruppa. Hvorvidt føringene som kommer fra politisk hold, tolkes som en nedre terskel for hva fylkeskommunene er forpliktet å tilby borgerne, eller snarere forstås som absolutte retningslinjer for hvordan tilbudet innrettes, kan resultere i vidt forskjellig praksis. En av våre informanter i industrifylket valgte sistnevnte tilnærming og anså regelverket som klart retningsgivende:

Det er relativt sett færre som får rett av dem nå [søkere med utdanning fra hjemlandet], for tidligere – for det første så var det ikke sånn at vi ikke ga rett hvis de hadde fullført fra hjemlandet. Tvert imot så ga vi jo rett da. Men så ble det jo bestemt at hvis man hadde fullført fra hjemlandet, så fikk man ikke voksenrett i Norge. Selv om

den utdannelsen fra hjemlandet ikke er godkjent her. Det er jo et politisk spørsmål som har vært oppe i Stortinget til og med. Så det er det vi forholder oss til.

Denne informanten trakk fram regelverket som en tydelig barriere mot å gi tilbud til slike søkere. På tross av at innstrammingen i loven ble beskrevet som uforståelig, var det dette de forholdt seg til. På lik linje med unge uten rett faller ikke voksne med videregående fra utlandet innenfor mandatet i loven og er dermed ikke en kilde til klarhet for denne aktuelle informanten. Loven blir fra et legalistisk perspektiv ikke tolket som en minimumsstandard, men angir et tak for hvem som kan slippes inn. Men representanter fra det urbane fylket hadde en annen tilnærming.

Noen har kanskje en videregående skole, tenk deg en bibliotekar fra Russland. Du får ikke jobb i Norge på det. De har ikke hørt om verken Ibsen eller Bjørnson. Her kommer det en del sånne uklarheter [...] Jeg føler at fylkeskommunen har en raushetstanke. Men for det første må du ha plass til dem, og for det andre må du ha økonomi til det.

Denne uttalelsen viser hvordan de ansatte i fylkeskommunen opplever å bli trukket i litt ulike retninger. På den ene siden virker det urimelig å nekte utdanning til personer som åpenbart ikke er kvalifisert for et norsk arbeidsliv. På den andre siden følger det ikke med noen midler til å betjene denne gruppa. I tråd med raushetstanken valgte denne fylkeskommunen likevel å sidestille voksne med utdanning fra utlandet som manglet noen fag for å komme inn på høyere utdanning i Norge, med voksne med rett etter opplæringsloven § 4A-3. Som informanten fra det urbane fylket formulerte det:

Det er jo lov å gjøre det bedre, ikke dårligere.

Mens de ansatte i industrifylket var enige med det urbane fylket om at problemstillingen var reell – og ønsket å gi et tilbud – oppfattet de loven som en hindring for å gjøre det i praksis. Dette står i skarp kontrast til det urbane fylkets mer idealistiske tolkning av loven.

Jeg sier at jeg er veldig fornøyd med at vi bruker handlingsrommet vårt, og sier at hvis vi har plass, så bestemmer fylkeskommunen at de skal få opplæringen på den måten.

Her bryter kollegaen inn og tilføyer:

Her må en bruke skjønn i alle varianter. Og du må tenke samfunnsoppdraget – og hva er nyttig for den enkelte, og hva er nyttig for samfunnet. Og så får du handle

ut fra det, så får du heller be om tilgivelse hvis du har gjort noe gærent, da. Det må jo nesten være sånn.

I et utkast til rundskriv fra Utdanningsdirektoratet listes det opp en prioriteringsrekkefølge ved inntak til voksenopplæringen når det er knapt om plassene.⁵ Bakgrunnen for rundskrivet var at direktoratet hadde mottatt flere henvendelser fra fylkeskommunene om hvordan bestemmelsene om inntak til videregående opplæring skulle forstås og praktiseres. Rekkefølgen som foreslås, er som følger: a) voksne søkere med rett til videregående opplæring, b) voksne søkere uten rett som har fullført, men ikke bestått videregående opplæring, og c) voksne søkere uten rett som har studie- eller yrkeskompetanse. Det er verdt å merke seg at de to gruppene som er tema for denne rapporten, ikke har fått innpass på denne listen. Flere fylkeskommuner har kommentert dette. For eksempel spør en av fylkeskommunene om gruppa unge søkere uten rett er glemt, og foreslår en korrigering av forskriften. En representant for en annen fylkeskommune spiller inn at de har «en stor andel søkere med fullført videregående fra utlandet som verken gir studie- eller yrkeskompetanse i Norge». De spør om det er mulighet for at fylkeskommunen kan fastsette en lokal forskrift der disse søkerne inkluderes. Det er med andre ord et blankt felt i opplæringsloven når det gjelder behandlingen av søkere som av ulike grunner ikke får rettsstatus i voksenopplæringen.

Innstrammingen i regelverket har skapt en situasjon hvor søkere til voksenopplæring som har tatt utdanning utenfor EU/EØS, har en omvendt bevisbyrde. De må framskaffe papirer på at de *ikke* har fullført videregående for å sikre seg rett til opplæring. Dette er dokumenter som det ofte ikke er enkelt å få tak i, flere har ikke disse med seg når de kommer til Norge. Prosessen med å avklare hvorvidt søkere med utdanning fra hjemlandet har voksenrett, beskrives av de ansatte i voksenopplæringen som en omfattende og tidkrevende prosess. En ytterligere komplikasjon er at papirene må foreligge på norsk eller engelsk. Denne prosessen skaper fortvilelse hos både søkere og ansatte i voksenopplæringen.

Vi vet jo at vi blir lurt og løyet for. Jeg føler at regelverket har lagt opp til at de [søkere med videregående fra hjemlandet] ljuger.

Dette hjertesukket kom fra en ansatt i voksenopplæringen i det urbane fylket. Innstrammingen i regelverket har, fra denne informantens ståsted, ført til at søkere ser seg nødt til å lyve på seg mindre utdanning enn de i realiteten har. Dokumentasjonsordningene ble av denne informanten opplevd som i overkant rigide. I et av forarbeidene til opplæringsloven ble behovet for gode dokumentasjonsordninger spesifisert. I NOU-en *Ny kompetanse* heter det:

5 Dette rundskrivet er ikke utsendt og dermed ikke offentlig tilgjengelig. Vi fikk en kopi fra en av våre informanter i fylkeskommunen.

Et sterkt fokus på formelt dokumentert utdanning kan føre til at en ikke får anerkjent sin realkompetanse når en søker på jobber, men må gjennomføre en formell utdanningen i praksis ikke har behov for. Innvandrere er en aktuell gruppe for denne type godkjenningsordninger. [...] I reformsammenheng er gode dokumentasjons- og ekvivaleringssystemer dermed vitalt både av ressurs- og motivasjonssgrunner.

Det faktum at behovet for enkle dokumentasjonsordninger ble vurdert som «vitalt», har ikke ledet til en målbar forbedring for innvandrere med videregående fra hjemlandet. På tross av at det oppfordres til å gi tilbud til denne gruppa fra politisk hold, så vil graden dette skjer i, variere mellom de ulike fylkeskommuner, ettersom denne søkergruppa ikke har en individuell rett. Samtidig er dette et spørsmål om penger. Tora Åsland svarte på spørsmål om denne gruppa i Stortingets spørretime:

[E]n lovendring som utvider voksnes rett til videregående opplæring [...], vil medføre økte kostnader for fylkeskommunene (Stortinget 2012, Dokument nr. 15:1093).

Ressursmessig er det naturligvis mindre kostbart for voksenopplæringen å avvise slike søkere. Spørsmålet er om det vil koste mer på sikt å hindre denne gruppa, som blir stadig større, fra å utdanne seg eller få utdanningen sin godkjent etter norsk standard.

Per dags dato må denne gruppa oppsøke private opplæringstilbud om de ikke får restplasser i voksenopplæringen. Finansieringsbyrden er dermed flyttet fra fylkeskommunen til det enkelte individ. Lederen for karrieresenteret i det rurale fylket pekte på denne utfordringen:

Og er det noen som har lite midler til å ta ting som privatist, så er det jo de. Det er jo en stor gruppe som jeg vet også at de på voksenopplæringen syns er veldig frustrerende. Og så er det jo mange av de som kanskje har rett, men har så dårlig norsk at de ikke får noe utbytte av det, ikke sant, når de heller ikke skjønner det. Jeg syns vi har veldig mange som kommer fra land hvor deres videregående ikke tilsvarende vår videregående. De vil inn på høyskole eller universitet, men de har jo ikke generell studiekompetanse.

I forarbeidet til opplæringsloven ble det understreket at det «skal søkes lagt til rette for å dokumentere kunnskaper og ferdigheter som faller utenfor kompetanseområdene i utdanningssystemet. Bestemmelsen skal bidra til økt vektlegging av kompetanse skaffet på annet vis enn gjennom deltakelse i formell utdanning» (NOU 1995: 18, s. 408). Det er noe paradoksalt at utdanning fra hjemlandet ikke vektlegges på en måte som gir eller leder til formell studiekompetanse. Utdanning fra land utenfor EØS vektlegges

kun som et hinder for deltakelse i voksenopplæring, ikke som en inngangsbillett i det videre utdanningssystemet eller arbeidslivet som sådan.

3.3 Minoritetsspråklige deltakere med rett

Innvandrere med utdanning fra hjemlandet møter stengsler i inntaket til videregående opplæring. Minoritetsspråklige som kan dokumentere at de ikke har fullført en videregående utdanning, står oppe i en litt annen problemstilling. De har rett på opplæring, men hvorvidt voksenopplæring i realiteten representerer et rom for læring for disse deltakerne, kan problematiseres. Mens gruppene vi har omtalt til nå, møter problemer allerede ved inntaket, ligger utfordringen for minoritetsspråklige søkere med voksenrett hovedsakelig i selve utformingen av opplæringstilbudet. Ifølge karrieresenteret i industrifylket trenger minoritetsspråklige deltakere omtrent dobbelt så lang tid som majoritetsspråklige søkere for å komme gjennom det samme pensumet. Etter opplæringsloven har ikke minoritetssøkere rett på ekstra norskopplæring eller undervisning på morsmål.

Søkere med svak norskforståelse står overfor en utfordring når de begynner på videregående opplæring. I motsetning til grunnskoleopplæringen for voksne er oppfølgingen svak på videregåendenivået. Her er det lagt opp til mye selvstendig arbeid, gjerne fjernundervisning med komprimerte løp. Manglende språklige og faglige forutsetninger er ifølge NOVA den vanligste årsaken til at deltakere ikke gjennomfører til sluttkompetanse (Dæhlen et al. 2013). Mønstrene i frafallet gjenspeiler dette bildet. En studie gjennomført av Vox fant at innvandrere utgjør 24 prosent av deltakerne i videregående opplæring for voksne. Men i statistikken over deltakere som fullfører eller består, utgjør denne gruppa kun 15 prosent. Med andre ord faller innvandrere oftere av på veien enn det majoritetsdeltakere gjør.

Flere elever som starter i videregående opplæring, er ikke på et nivå som gjør målet om å nå sluttkompetanse realistisk. Ettersom fylkeskommunen ikke kan stille noen krav utover dokumentasjon på fullført videregående, blir videregåendeopplæringen i praksis et tilbud til elever i alle former og fasonger. Retten baseres på alder og fullført grunnskole – ikke på reelle ferdigheter. Det er med andre ord en avveining om man vil selektere på vei inn eller tåle seleksjon underveis.

For å få voksenrett så behøver man ikke å kunne et kløyva ord norsk. Man kan ikke nekte noen voksenrett med bakgrunn av manglende nivå i norsk. Men så er det jo

forskjellige paragrafer som sier at opplæringen skal tilpasses den voksne. (Ansatt i voksenopplæring, industrifylket)

Situasjonen som informanten i industrifylket trekker fram, kan få en til å spørre seg om deltakere med svake norskkferdigheter får et tilbud på lik linje med andre søkere. Men paradoksalt nok er det akkurat det som er problemet. Søkere med svært ulike forutsetninger *får* det samme tilbudet. Eller sagt på en annen måte – én politikk for alle er ikke det samme som en politikk for *alle*. Manglende virkemidler til å følge opp elevenes individuelle behov og lage skreddersydde opplegg gjør at minoritetsdeltakere med svak norskforståelse i praksis møter et dårligere tilbud enn majoritetsdeltakere. Tidligere studier har rapportert at flere lærere ønsker å innføre minimumskrav til språkforståelse ved inntak til voksenopplæringen, for eksempel at søkere må bestå norskprøve 3 for å kvalifisere. Det er lite som tyder på at dette vil bli gjennomført. Realiteten i fylkeskommunene er at en stor del av deltakerne har svake forutsetninger for å kunne følge undervisningen.

Dette har fått den rurale fylkeskommunen til å tenke kreativt. Her hadde de satt i gang såkalte forkurs for innvandrere med svake norskkunnskaper. I praksis fungerte det slik at skolene vurderte norskkunnskapene, og de som ble vurdert som for dårlige til å følge undervisningen, ble sendt på forkurs. Dette fungerte ikke helt etter intensjonen ettersom flere av deltakerne på disse «forkursene» mistet så mye av den ordinære opplæringen før de ble gode nok til å følge vanlig undervisning i andre fag. Flere av deltakerne var også utålmodige og ville raskt i gang med å arbeide mot sluttkompetanse.

I forskriftene til opplæringsloven er diskusjoner om utfordringene knyttet til undervisning av det som tidligere gikk under navnet «fremmedspråklige», avgrenset til opplæring i norsk og samfunnskunnskap – det som nå er blitt introduksjonsprogrammet. At språklige utfordringer er en aktuell problemstilling også i videregående opplæring for voksne, er ikke tematisert. Tidligere studier av introduksjonsprogrammet har avdekket at norsknivået etter endt introduksjonsprogram ofte ligger under nivået som kreves for å få utbytte av videre utdanning (Djuve 2011). Ettersom loven ikke foreskriver noen virkemidler for å få minoritetsspråklige elever fram til sluttkompetanse, må fylkeskommunene improvisere på dette punktet. Lederen for voksenopplæringen i det rurale fylket kunne fortelle om hvordan det var å stå oppi dette, fra sin tid som lærer i voksenopplæringen. I undervisning av klasser med svært ulike utgangspunkt måtte han velge mellom å legge undervisningen på et nivå som alle forstod – noe som ville forsinke progresjonen til elevene som kunne norsk – eller la elevene med svake norskkferdigheter bli stående på sidelinja. Han valgte det siste.

Om retningslinjene i lovverket blir noe man må sno seg rundt snarere enn å oppfylle for å skape et tilbud som får deltakere med svakere norskkferdigheter gjennom, kan det tenkes at tiden er kommet for å gå tilbake til tegnebordet.

3.4 Oppsummering

Gruppene uten en individuell rett til videregående opplæring for voksne, presser ansatte i førstelinja ut av komfortable byråkratiske roller. Overfor slike søkere blir ansatte i fylkeskommunene nødt til å prioritere. Opplæringsloven tar utgangspunkt i majoritetsbefolkningen og regulerer deres inngang til utdanningssystemet. Intervjuene viser imidlertid at gruppene som står uten rettigheter, langt fra er like. Det samme er i ferd med å skje også i målgruppa for voksenopplæringen. I dette kapitlet har vi omtalt litt av variasjonen blant voksne som av ulike grunner ønsker å ta videregående i voksen alder. Dette er voksne med svært ulike utfordringer og forutsetninger. Unge uten rett og voksne med videregående utdanning fra hjemlandet er to grupper som per definisjon ikke har en individuell rett til en plass i voksenopplæringen. Dette innebærer imidlertid ikke at de ikke *kan* få en plass. Ansatte i førstelinja slites her mellom idealer om «utdanning for alle», lovverkets føringer og økonomiske realiteter.

Voksne med svake norsksferdigheter skaper noen andre utfordringer. De har rett på et tilbud på lik linje med øvrige deltakere. Paradoksalt nok er det akkurat det som er problemet for denne gruppa. Søkere med svært ulike forutsetninger *får* det samme tilbudet. Lovfestede rettigheter til opplæring er lite verdt når tilbudet ikke er tilpasset målgruppa. Minoritetsspråklige søkere illustrerer samtidig at mål om universalisme ikke enkelt lar seg realisere i møte med en heterogen målgruppe.

4 Mellom regler og samfunnsoppdrag

Dette kapitlet bygger på funnene som ble presentert i rapportens andre kapittel, hvor vi skilte mellom legalister og idealister. Forskjellen er at mens kapittel 2 var basert på telefonintervjuer i 17 fylkeskommuner, er siktemålet i dette kapitlet å gå i dybden av tre case. Det overordnede temaet er hvordan ansatte i fylkeskommunene balanserer mellom å forholde seg til retningslinjer som følger av regelverket på den ene siden, og de substansielle utfordringene knyttet til samfunnsborgere uten fullført utdanning og rettigheter på den andre siden. Spørsmålet vi ønsker å diskutere, er: Hvordan begrunner de ansatte lokal praksis opp mot universelle regler? For å forstå svarene vi fikk på spørsmål om dette, er det imidlertid nødvendig å vite litt mer om hvordan de ansatte i fylkeskommunene ønsket at systemet skulle være innrettet.

4.1 «Kongstanken» – livslang rett til videregående opplæring

Tidlig i datainnsamlingen kom det fram at mange av våre informanter satte et stort spørsmålstegn ved innretningen av de ulike rettene som regulerer samfunnsborgerens tilgang til videregående opplæring i Norge. En tilbakevendende utfordring dreier seg om oppholdet mellom ungdomsretten og voksenretten. At oppholdet i rettigheter var uheldig for søkerne, var en oppfatning som representantene for fylkeskommunen, NAV og karrieresentrene var påfallende samstemte om. Da vi spurte en av de ansatte ved et karrieresenter om hva hun mente om en livslang rett, kom det raskt:

Det [livslang rett] er min kongstanke!

Det ble også gitt begrunnelser for hvorfor et opphold er uheldig, både for den enkelte og for samfunnet:

Samfunnsøkonomisk er ikke ordningen god.

Når myndighetenes mål er å heve formell kompetanse i befolkningen, mente flere av informantene at det å avvise motiverte søkere som om noen år vil ha voksenrett, kan føre til at disse menneskene mister motivasjonen til videre utdanning. Det er nærliggende å være enig med disse informantenes synspunkter, akkurat som man i utgangspunktet også kan undres over hva som kan være hensikten med et opphold mellom ungdoms- og voksenretten. Videre er det viktig å lytte når mange som vet hvor «skoen trykker», påpeker samme mangel i regelverket. Ved første øyekast framstår da også utformingen av dagens rettighetsregime som uheldig og med åpenbart beklagelige konsekvenser, enten de har vært tilsiktet eller ikke.

Men nettopp det, at systemet så åpenbart har noen uheldige implikasjoner, bør også få en til å undres og å spørre: Er det noe vi ikke ser – en forklaring som ikke er umiddelbart gitt? Er det andre hensyn som bør trekkes inn i vurderingen, eller er det faktisk mulig at myndighetene ikke har reflektert tilstrekkelig? Dette var spørsmål vi gikk videre med, og svarene vi fikk, var ikke helt de vi trodde vi skulle få da vi begynte.

Da vi begynte å problematisere grensen på 25 år for voksenretten, kom informantene med mer nyanserte svar. Vi spurte blant annet en representant for en av fylkeskommunene om hvorvidt han mente at grensen på 25 år var tilfeldig valgt:

Det er et vanskelig spørsmål. Og hvis jeg står i skoene til fylkeskommunen, så tenker jeg så fantastisk det hadde vært. For hvis myndighetene gir en rett til denne gruppa, så vil det også følge noen penger med. Men så er vi litt usikre på om vi ser hele bildet. Kanskje de har behov for andre tiltak. Det er en uensartet gruppe. Hvorfor har de falt fra? Det er mange enkeltskjebner.

Sitatet åpner opp for nyanseringer. For det første er rettigheter også et spørsmål om økonomi. Et poeng som ble understreket av de fleste informantene, var at hvis det blir en endring i regelverket slik at denne gruppa får voksenrett, må det skje parallelt med økte bevilgninger til videregående opplæring. Et annet poeng er at gruppa vi her er opptatt av, er svært sammensatt (jf. kapittel 3), så det er kanskje ikke åpenbart at én felles rett vil hjelpe alle like godt.

Når det gjelder det førstnevnte, økonomi, er det likevel ikke urimelig å tenke at myndighetene kan ha innført et opphold mellom rettene for å spare penger. Men en slik politikk framstår ikke helt sannsynlig ettersom myndighetene i andre sammenhenger legger stort press på samfunnsborgerne for å fullføre et utdanningsløp og hevder at utdanning er en investering i fremtiden, ikke minst for å unngå å bli avhengig av offentlige trygdeytelser. I så måte har neste informant et viktig poeng når han hevder at spørsmålet først og fremst er knyttet til hvem som skal bære kostnaden:

Jeg har store problemer med grensen på 25 år, både når det gjelder opplæring og kompetansevurdering. Når du er 21 år og har brukt opp din rett, så må du vente i fire år. For AS Norge er det en stor kostnad. Det er bare et spørsmål om hvem som skal ta den.

I denne sammenhengen er det nærliggende å trekke inn debatten om frafall. I lys av de utfordringene frafall representerer både for den enkelte og for myndighetene, kan det synes overraskende at dagens regelverk er utformet på en måte som har gjort det vanskelig for mange å fullføre et utdanningsløp.

4.2 Mulige forklaringer på opphold mellom ungdoms- og voksenrett

Det bør ikke overraske noen at ansatte i fylkeskommunen, som jobber med de unge voksne som faller mellom ungdoms- og voksenretten, både er oppgitte og frustrert over ordningen. At de som faller mellom to retter, opplever at de møter store barrierer når de skal fullføre et opplæringsløp, er hevet over tvil. Med henvisning til at vi i dette prosjektet anla et eksplorerende design (jf. kapittel 1), valgte vi å utvide og endre spørsmålene underveis, slik at vi også utfordret aktørene til å se rettene i en større sammenheng. Et spørsmål som fanget vår interesse, var hva ansatte som jobbet med voksenrett, tolket som å være årsaken til at det fantes «et hull» mellom to retter.

I utgangspunktet er det nærliggende å tenke seg tre ulike typer av forklaringer på et opphold mellom ungdoms- og voksenretten. For det første kan det tenkes at et opphold mellom rettene kan virke *motiverende* – altså at unge vil søke å bli ferdige med videregående opplæring innenfor ungdomsretten nettopp fordi det er en periode man må vente før man er inne i et nytt rettighetssystem. En annen forklaring kan være at et opphold er av mindre betydning fordi det uansett er svært *få mennesker* vi her snakker om. Et tredje mulig forklaring er at selve definisjonen av problemet er feil, ved at det *ikke dreier seg om å falle mellom to rettigheter*, men snarere at unge får enda en rett når de blir voksne. Vi skal se på alle tre forklaringene.

Et nødvendig onde – opphold som kilde til motivasjon

Da reglene skulle utformes, må vi anta at argumentene for og mot ble veid, vektet og vurdert. Det er da heller ikke urimelig å anta at noen vurderte saken dithen at et opphold mellom ungdoms- og voksenretten er et onde, men likevel et nødvendig onde. Et slikt

resonnement er mulig og kan til og med framstå som fornuftig med utgangspunkt i en antakelse om at lite motiverte unge trenger et visst pressmiddel. Men det er vanskelig å tro at et midlertidig tap av en rett til å fullføre er et veldig skremmende «ris bak speilet» for en gruppe som har hatt muligheten tidligere.

Til sammenlikning har man for eksempel hatt flere økonomiske insentiver ved at studenter får omgjort deler av studielånet til stipend om de klarer å fullføre en påbegynt utdanning. Nå kan det imidlertid stilles spørsmål om hvor god denne sammenlikningen er. Blant de som ikke fullfører er det trolig mange som er lite motiverte for skole og utdanning, selv om dette langt fra gjelder alle. Viktigere er det trolig at dersom en trussel om tap av rettigheter skulle fungere som et motiverende virkemiddel, så kan ikke det være noe som kun aktualiseres når man er 21 år gammel. Effektiviteten av et virkemiddel i denne sammenheng avhenger av at det fungerer når man starter på et studieløp. Kort sagt, hva motiverer en 16–17-åring? Det er kanskje ikke at man kan miste retten til å fullføre når man blir 22. Med denne erkjennelsen som utgangspunkt spurte vi informantene hvordan de antok at de unge vurderte det å miste en rett. Vårt spørsmål ble raskt omskrevet til spørsmål om unge i det hele tatt kjente til at de hadde noen rettigheter overhodet.

For min del har jeg min sterke tvil om en 16-åring i det hele tatt vet om rettighetene.

Denne uttalelsen er ganske beskrivende for hvordan mange synes å føle det. Informantene var opptatt av at regimet virker være utformet av og for voksne, og at unge ikke har eller kan forventes å ha et så langsiktig perspektiv som kreves dersom et tap av en rettighet skulle fungert som et motiverende virkemiddel. Det kan med andre ord tenkes at motivasjon både er riktig og viktig, men det følger ikke av en slik oppfatning at et tap av rettigheter er måten å gjøre det på.

Få berørte

Et neste mulig argument dreier seg om at antallet som rammes, er ganske lavt uansett (jf. kapittel 1). I dette ligger det ikke at det substansielle problemet for den enkelte er ubetydelig, men snarere at de samfunnsøkonomiske konsekvensene er små fordi gruppa er lita.

Nå kan man meget vel hevde at en slik argumentasjon hviler på en tvilsom moral, altså at vurderingen av et problem ikke kan hvile på antallet som rammes, men snarere på problemets alvorlighetsgrad. Enda verre er det at det heller ikke er noe i dette resonnetet som taler for at et opphold er gunstig på noen måte. Aller viktigst er likevel det at premisset om at det er få som faller imellom, kanskje ikke er riktig. Som en av informantene fortalte:

Fordi vi har så mange som har brukt opp ungdomsretten, og de som ikke har voksenrett, de som faller mellom stolene. Og vi får flere og flere av dem som oppsøker oss på karrieresentret.

Flere av informantene fortalte at de opplevde flere søkere fra denne gruppa. Det ble også poengtert at omfanget muligens var enda større fordi det var så tydelig i informasjonen om voksenrett at det ikke var noe poeng å søke før året man fyller 25. Dette er interessant fordi man i all hovedsak har brukt energi på å finne ut hvem det er som bruker de ulike rettene blant dem som er en del av målgruppa. Det har derimot ikke vært noen interesse fra myndighetshold for å finne ut mye om de gruppene som faller mellom ungdoms- og voksenretten. Noe konspiratorisk kan man spørre om man ikke ville finne ut om denne gruppa fordi dette vil være kunnskap som vil gjøre det nødvendig å ta bestemte grep. I et av casene ble det imidlertid vurdert som så viktig å få innblikk i denne gruppa at de selv innhentet data om omfanget. Informasjonen de skaffet til veie, indikerer at det ikke er riktig å konkludere at omfanget er lite, tvert om:

Skal vi finne ut noe om gruppa, måtte vi finne det ut selv. I 2013 gjorde vi en undersøkelse som viste at 48 prosent av de som søkte videregående opplæring, hadde ikke rett. Mange fordi de var under 25 år.

Nå kan det tenkes at dette var en spesiell fylkeskommune, men det er ikke noe i våre øvrige data som indikerer at det er tilfellet. Snarere er det rimelig å konkludere med at det er en betydelig gruppe mellom 22 og 25 år som står uten en rett til å fullføre videregående opplæring til tross for at de ønsker dette.

Kampen om definisjonene – å falle mellom versus en ekstra mulighet

I denne rapporten har vi flere ganger omtalt det at det er en utfordring med en gruppe som «faller mellom» to retter – ungdomsretten og voksenretten. Så kan man spørre om dette er en rimelig forståelse. En noe annen omtale av systemet kunne se ut som følger. Først har man som ung en rett til videregående opplæring. Men som følge av at det er en del som ikke orker, evner eller er motivert til å følge et ordinært løp, settes fristen for å fullføre et påbegynt utdanningsløp til fem år, altså ut det året man fyller 22. Da har man, vil mange hevde, ganske lang tid på å slutføre et påbegynt løp. Når man da har valgt å åpne for at man kan fullføre senere, er det ikke egentlig tale om et supplerende regime. Det er et tillegg – en rett som kommer oppå ungdomsretten. Så om du først ikke makter å fullføre opplæringen på ordinær tid, så har du muligheten helt fram til du er 22. Om du heller ikke har klart å gjøre det da, så er systemet generøst ved at du faktisk får en ny mulighet senere, men da etter at du er 25.

Vi spurte flere av informantene om deres vurdering av denne forståelsen. Det førte til at informantene var åpne for at det kan være flere årsaker til oppholdet mellom ungdoms- og voksenretten:

Det er jo egentlig bare at de har enda en rett!

Denne informanten uttrykte en av måtene å tolke oppholdet i rettigheter på. I stedet for å se på det som «et hull» i et regelverk, ble voksenretten sett på som en ekstra rettighet på toppen av ungdomsretten. Med utgangspunkt i en diskusjon om hvordan man best skulle forstå oppholdet mellom ungdoms- og voksenretten, var det flere informanter som pekte på at det jo må følge noen plikter med rettigheter.

Du spør om man var på jordet da man innførte opphold. Det er ikke sikkert. Men ut fra min erfaring så er man på jordet om ikke denne gruppa får noe hjelp. Men det er noen kriterier som må legges til grunn for å få hjelp. For du kan jo ikke gå evig på skole.

Det ble blant annet sagt at det ikke kunne være slik at man hadde en evig rett. I det minste måtte det få noen konsekvenser om man ikke fullførte.

Det er således mulig å konkludere med at representantene for fylkeskommunene ikke alltid var konsistente i måten de omtalte problemet på. Samtidig som de gjerne ønsket at retten til utdanning var livsvarig, så var de også opptatt av at det måtte være en type ris bak speilet. Dersom dette er en gjennomgående oppfatning, så bør vi jo egentlig diskutere hva slags sanksjoner myndighetene kan og bør bruke for å få unge gjennom et utdanningsløp. Som en informant sa:

Nå må vi selvsagt ikke glemme at dette er folk som ikke har fullført, men det er neppe en særlig treffsikker straff å frata noen en rett.

Kort sagt kan det tenkes at et opphold ikke er et treffsikkert virkemiddel, men det er samtidig ikke særlig mange virkemidler myndighetene har til rådighet.

Når det er sagt, skal det også påpekes at ansvar og bruk av virkemidler – få eller mange – gjerne er ressurskrevende både når det gjelder personell og økonomi. Det er derfor ikke urimelig om ansatte i fylkeskommunene er bekymret for hva et utvidet ansvar vil medføre av økte belastninger.

Et annet moment er spørsmålet om en livslang rett er noen god løsning for denne gruppa som i realiteten er flere grupper. Kan det tenkes at man «ikke ser hele bildet», som en informant sa, når vi konkluderer med at om vi bare får en endring i rettighetsregimet, så vil denne gruppa fullføre videregående utdanning? Denne problematiseringen

forankres i at gruppa er svært uensartet, noe som er relevant fordi årsakene til at folk ikke har fullført innenfor ungdomsretten, er svært ulike. Her kan det være på sin plass å rekapitulere fra foregående kapittel. Når vi snakker om å «falle mellom», så dreier det seg om ulike grupper. Noen har kommet til Norge og ønsker videregående utdanning selv om de er for gamle for ungdomsretten, men før de fyller 25 år. Andre har startet på et utdanningsløp, men har ikke maktet å fullføre før de har fylt 22 år.

Det gjør at utfordringene disse gruppene står overfor, årsakene til problemene og ikke minst virkemidlene som er adekvate, trolig er svært ulike. Erkjennelsen om den store variasjonen er en viktig forklaring på hvorfor mange fylkeskommuner i praksis ender med å gjøre en del lokale tilpasninger. Og i tillegg til å gjøre lokale tilpasninger er det trolig tale om å være sensitiv overfor gruppebaserte forskjeller. Flere av våre informanter hadde sterke og klare overbevisninger om at det de gjorde, var riktig ut fra den befolkningen og ikke minst det mandatet de var satt til å forvalte. En informant omtalte sitt mandat som «samfunnsoppdraget».

4.3 Mellom samfunnsoppdrag og regelforvaltning

Innledningsvis lanserte vi et skille mellom legalister og idealister. Mens begrepet «legalister» ble brukt for å betegne fylkeskommuner med ansatte som i hovedsak brukte reglene som et retningsgivende styringsverktøy, viste «idealister» til fylkeskommuner hvor ansatte gikk ut over reglene eller i beste fall tøyde reglene. Flere av idealistene hadde et fleksibelt forhold til regelverket fordi de først og fremst var opptatt av at de her arbeidet med en gruppe med betydelige utfordringer, noe som fordret en innsats utover rettene i loven. Når de likevel ikke opplevde at de gikk utover lovens bokstav, synes det å kunne forsvares med lovens intensjon og ikke minst det at de oppfattet at loven angir en minimumsstandard. Å yte noe ekstra er derfor helt forsvarlig dersom det er innenfor fylkeskommunens økonomiske rammer. En begrunnelse som ble gitt, er at de ansatte i fylkeskommunen som arbeidet med denne tematikken, i praksis var satt til å forvalte et samfunnsoppdrag:

Ofte får man ikke lov til å være så raus som man egentlig burde, hvis man tenker på samfunnsoppdraget.

Nå er likevel ikke situasjonen alltid fullt så enkel, noe vi skal se når vi går mer inn i deres begrunnelser og prioriteringer.

Det kom nye retningslinjer på et område vi mente vi har gjort veldig mye som vi har lyktes med. Vi har jo måttet modifisere litt i forhold til hva som det gis tilbud om.

Denne sympatien, som i praksis åpner for en type forskjellsbehandling, blir imidlertid satt på prøve når den konfronteres med idealer om universalisme. Før vi sier mer om universalisme, er det verdt å se mer på begrunnelsene for idealisme.

En begrunnelse for å gå utover en minimumsstandard, noe som i praksis ofte var å gi tilbud om opplæring til folk som etter loven ikke har rett, var at grupper som systematisk falt utenfor, hadde ulike behov. Kort sagt anga ikke loven bare en minimumsstandard, den var også universell og derigjennom lite tilpasset gruppespesifikke forskjeller. Som vi omtalte i foregående kapittel, var søkere med minoritetsbakgrunn en slik gruppe som synes særlig utsatt.

Jeg skal ikke si at de [innvandrere] er mer sårbare, men jeg tror at hvis du fanger dem opp tidlig, så er mulighetene til å få dem i gang igjen, mye større. I stedet for å bli gående fem eller ti år uten opplæring og uten at du kommer i arbeid, så sitter du i klisteret. Det blir vanskeligere og vanskeligere.

Konfrontert med utfordringene som blant annet søkere med minoritetsbakgrunn stod overfor, var det flere som argumenterte for at fylkeskommunen både måtte, men også burde gjøre noe utover de rettighetene som fulgte av opplæringsloven. Det sistnevnte ble altså begrunnet med «samfunnsoppdraget», noe som reflekterer en type samfunns-moral. En annen begrunnelse var tanker omkring ressursbruk og samfunnsøkonomi. Felles for idealistene er at de gjør selvstendige vurderinger av situasjonen i fylket, inkludert av hvilke behov gruppene har, og hva slags tilbud de trenger. Dette er en praksis som står i et motsetningsforhold til det legalistene gjør, som setter bestemmelse først, og som regulerer tilbudet ut fra den tolkning de gir av gjeldende bestemmelser.

Man skal imidlertid ikke tenke mye og lenge på denne tematikken før man blir litt usikker på den intuitive sympatien med idealistene. En usikkerhet som blant flere forhold skyldes at idealismen i noen grad blir styrt ut fra hva enkeltpersoner i en fylkeskommune er opptatt av. Dette kan for eksempel være en ildsjel som brenner spesielt for én gruppe eller én type utdanning. Uansett har idealismen som konsekvens at idealet om universalisme settes under press.

Vi opererer alltid innenfor regelverket, selv om vi tøyer det noen ganger. En utfordring er at vi den ene dagen gir tilbud til ti søkere under 25 år fordi vi akkurat da har kapasitet, og så dagen etter kan vi ha ti søkere som har rettigheter innenfor voksenretten. Og så har vi plassert unge voksne i de tilbudene som er forbeholdt de voksne. Vi burde holdt av plasser til de voksne, men sånn gjør vi det ikke. Men

har vi kapasitet, så følger vi opp. Vi har jo ikke lov til å operere med ventelister, men det gjør vi.

I sitatet over ser vi hvordan en ansatt i en fylkeskommune forteller at de gjør lokale tilpasninger, som at de gir tilbud til søkere som ikke har rett, til tross for at dette kan medføre at folk som faktisk har rett, må stå på ventelister.

Med få unntak er opptak fleksible. Vi har to opptak, men tar også opp løpende. Det gjør at vi har høy utnyttelsesgrad. For det betyr at hvis vi har frafall, så putter vi inn noen.

Samtidig kan man spørre om det skal være opp til den enkelte ansatte i en fylkeskommune å gjøre slike vurderinger.

I de typiske legalistiske fylkeskommunene jobber man etter helt andre prinsipper. Som vi ble fortalt av de fylkeskommunene som klarest drev etter legalistiske prinsipper, så fulgte de regelen om at alle under 25 år per definisjon var utdefinert fra voksenopplæringen. De mente derfor at denne gruppa var utenfor deres ansvarsområde. Når det dreide seg om dem som faktisk hadde en rett, gikk de grundig inn på individnivå, hvor søkerens ønsker og egenskaper ble satt i sentrum. Hensyn til arbeidsmarkedsbehov eller om det var tilgjengelige studieretninger, kom i annen rekke. I korthet la de typiske legalistene stor vekt på at samfunnsansvar ikke var en del av deres jobb, deres jobb var å følge de reglene og retningslinjene politikerne hadde bestemt.

4.4 Tøye regelverket eller bryte bestemmelsen?

Et spørsmål som ble stadig mer presserende underveis i datainnsamlingen, var hvorvidt idealistene var bevisste at de tøyde reglene eller snarere brøt med intensjonen bak bestemmelsene. Ut fra en gjennomgang av datamaterialet framgår det at heller ikke blant dem vi har omtalt som idealister, finnes det én gjengs oppfatning. Det er stor forskjell på hvor retningsgivende idealistene i fylkeskommunen oppfatter at en bestemmelse er og er ment å være, og man ser flere som tolker at deres praksis kun er å gi noe mer, utover det minimum som er sikret gjennom regelverket.

Vi har en prioriteringsliste som sier at vi først skal gi tilbud til dem som har rett, som er over 25 år, og hvis det er unge voksne som ikke har rett, så gir vi tilbud dersom vi har kapasitet.

Mens en annen sa det slik:

Det er en gruppe som vi har fokus på selv om vi ikke har en juridisk forpliktelse.

Andre forholdt seg langt mer eksplisitt til bestemmelsene og det de oppfattet som mangler ved dem. Særlig var man opptatt av realkompetansevurderingen, som flere ga uttrykk for at de hadde oppfattet som et klart signal fra myndighetene at var viktig:

Her har vi gitt rettigheter utover det vi skulle. Og hvis vi snakker om realkompetansevurderinger, har vi gitt tilbud til gruppa fra 21–25. Men så kom de nye retningslinjene som sa at det kan vi ikke gjøre lenger. Da skulle vi bare gi tilbud til dem over 25.

Den eneste retningslinjen vi har, er det som gjelder realkompetansevurdering. Ellers forholder vi oss kun til loven. Så har vi noen interne føringer, som gjør noe med rekkefølgen på inntaket. Så det er prioriteringen fra fylket, men fremdeles innenfor lovverket.

Avveininger knyttet til realkompetansevurderinger diskuteres mer inngående i neste kapittel, da i lys av institusjonelt samarbeid mellom fylkeskommunene, NAV og karrieresentrene.

I dette kapitlet er det tilstrekkelig å påpeke at ansatte i fylkeskommunen i noen tilfeller brøt intensjonen, noe som framgikk da en informant ga uttrykk for at de så for seg at egen praksis kunne medføre en anmerkning dersom det ble ettersyn.

Vi følger i inntaksforskriften. Først gir vi tilbud til de over 25 år. Vi gjør konkrete vurderinger i hvert enkelt tilfelle. Hvis det er søkere som har fullført videregående opplæring, som søker, så prioriterer vi søkere under 25 år som ikke har fullført. Hvis vi hadde fått tilsyn, er det litt usikkert om vi hadde fått en anmerkning, men vi mener vi kan gjøre det så lenge søkere under 25 år søker til 4a.

Om vi ser de mange sitatene samlet, kan man tolke idealistene dithen at de grunnleggende sett er opptatt av samfunnsutfordringen som følger av at det er en del som ønsker å ta opplæring som voksne. Deres samfunnsoppdrag er å sikre at dette skjer, men de er kanskje ikke alltid like opptatt av å sikre at alle får et like godt tilbud. Det siste er interessant gitt at flere erkjente at den praksis de fulgte, muligens var av en type som ikke bare innebar å tøye regelverket, men at myndighetene ville betrakte det som et brudd – et brudd som var så klart at det kunne resultere i en anmerkning.

Vi startet dette kapitlet med å si litt om hvordan de ansatte i fylkeskommunene ønsket at systemet skulle være innrettet. Kongstanken om en livslang rett ble introdusert, men også problematisert. Avslutningsvis i intervjuene spurte vi enkelte av informantene om hva de hadde gjort dersom de hadde frie tøyler. En som vi tidligere i kapitlet har plassert blant idealistene, svarte da at:

Ville gitt alle en rett, men med noen betingelser. Men karriereveiledning til alle, det må bankes.

Støtten til karrieresentrene er noe som alle synes å være positive til. Med andre ord bør alle få en rett, men hva slags motiverende sanksjoner som skal benyttes, er informantene usikre på. Men at alle som ønsker utdanning, bør ha retten og muligheten til veiledning, er de desto mer overbevist om.

4.5 Oppsummering

I dette kapitlet har vi sett på hvordan ansatte i fylkeskommunene forholder seg til utfordringen som følger av at en del mennesker med ønske om opplæring tilsynelatende står uten en rett til opplæring fordi de «faller mellom» ungdoms- og voksenretten, eller fordi de har utdanning fra utlandet. Med utgangspunkt i skillet mellom idealister og legalister har vi vist at det er noen grunnleggende forskjeller i orienteringen blant de ansatte i de ulike fylkeskommunene. Mens noen ser rettighetsregimet med ungdoms- og voksenretten som retningsgivende, er det andre som ser at de har et samfunnsoppdrag. For dem synes samfunnsoppdraget å være å ivareta menneskene og deres behov for utdanning, ikke rettsreglene og myndighetenes intensjoner.

5 Institusjoner med overlappende ansvar

Der de foregående kapitlene har tematisert målgruppa og fylkeskommunenes fortolkning av regelverket, er vi i dette kapitlet opptatt av grenseflatene mellom de ulike hjelpeinstansenes arbeid med unge mellom de to utdanningsrettene. Målgruppa er felles for de ulike instansene, så tilsynelatende vil man få store gevinster av samarbeid og partnerskap. Samtidig finner vi at en uheldig bieffekt av anbudsregimet for innkjøp er det skaper barrierer for samarbeid på tvers.

I neste avsnitt går vi inn i spennet som oppstår mellom fylkeskommunen og NAV når de to ulike logikkene bak utdanningslinja og arbeidslinja skal kombineres. Dette er for å trekke opp rammene som relasjonen mellom de ulike involverte instansene forstås innenfor. Deretter analyseres karrieresentrenes tilsynelatende stadig viktigere posisjon for å skape én dør inn til et broket system. Selv om hovedinntrykket er frustrasjon over overlappende ansvarsområder, finner vi et konkret vellykket samfinansieringsprosjekt. Til slutt diskuterer vi konsekvenser av anbudsregimet når det gjelder å sikre ungdom og voksne videregående opplæring.

5.1 Utdanningslinja og arbeidslinja

«Når ungdomsretten er oppbrukt, er NAV neste stoppested», fortalte en NAV-ansatt. I arbeidet med å styrke unges muligheter til utdanning og arbeid møtes en rekke instanser med adskilte, men tidvis overlappende ansvarsområder. Sett fra fylkeskommunens ståsted blir hvem som skal ha det formelle ansvaret for målgruppa, mer uklart når noen i gruppa havner mellom de to utdanningsrettene. Som det framkom i kapittel 4, finner vi stor fylkesvariasjon i tilnærmingen til denne gruppa. Samtidig har en vesentlig andel av målgruppa kontakt med NAV. Dermed blir relasjonen mellom fylkeskommunen og NAV sentral – fylkeskommunen som representant for utdanningslinja og NAV for arbeidslinja. Selv om de formelle retningslinjene for arbeidsdelingen mellom fylkeskommunen og NAV kan være klare, viser det seg at de stadig trår i hverandres bed.

Arbeidslinja fordrer utdanningslinja, heter det (St.meld. nr. 44 (2008-2009)). I dette ligger grunntanken om at utdanning er inngangsbilletten til varig arbeidsmarkeds-tilknytning. Basert på casestudien finner vi at fylkeskommunen og NAV i hovedsak samarbeider godt om arbeidet med målgruppa. Ved yrkesfaglig videregående opplæring gir for eksempel NAV tilbud om læreplasskurs, mens fylkeskommunen gir et teoritilbud til dem som mangler. Samarbeidet i de tre casefylkene er preget av samarbeidsavtaler, personlige relasjoner og såkalte partnerskap, der fylkeskommunen og NAV spleiser på økonomi og arbeidskraft og de ansatte utfører arbeidsoppgavene sammen. Mangel på samarbeid mellom fylkeskommunene og NAV kunne skyldes ulik vekt på arbeids- og utdanningslinja. En ansatt i den fylkeskommunale voksenopplæringen i det urbane fylket beskrev hvordan han oppfatter NAV:

Hensikten er kortest mulig vei ut til arbeid. NAV har jo mål om arbeid først. Arbeidslinje og aktivisering. [...] Men jeg tror NAV er på vei til å anerkjenne at utdanning fører til varig arbeid. [...] Det er greit at de [NAV] kjører veien til arbeid og jobbsøkerkurs og sånt, men det må komme i *etterkant* av at de unge kan noe. De må ha noe å tilby når de skal ut i arbeidslivet.

Sitatet over illustrerer frustrasjon over NAVs vektlegging av arbeid og aktivisering i forlengelse av arbeidslinja. Sett fra fylkeskommunenes øyne blir NAV ofte oppfattet som rigid når det gjelder hvilke grupper de hjelper, hvilke tiltak de setter i gang, og selve samarbeidets karakter:

I NAV prioriteres bare de med spesielle behov, de med minst forutsetninger for å komme i arbeid, sammenlignet med ordinære arbeidssøkere. Men de ordinære arbeidssøkerne som mangler fag eller forutsetninger for å skaffe seg jobb, der er NAV fraværende.

Denne informanten etterlyste at NAV i større grad kunne bidra med å tilby de unge stønad til livsopphold som gjorde det mulig for dem å ta videregående opplæring, men hadde samtidig en forståelse for at det var viktig å prioritere dem med spesielle behov. Samarbeidet ble opplevd som særlig tungvint og problematisk når det var snakk om personer som av fylkeskommunen gis rett til voksenopplæring, men som må takke nei fordi de da mister støtten fra NAV. Videre kunne samarbeidsproblemer mellom fylkeskommunen og NAV oppstå på grunn av mangelfull kunnskap om ungdomsrett, voksenrett og realkompetansevurdering i NAV-systemet. Da vi spurte en ansatt i voksenopplæringen hvorvidt NAV informerer om voksenretten, fikk vi til svar: «Dem burde vi hatt på skole for å fortelle om voksenretten.» Informanter i det urbane fylket

og i industrifylket fortalte at de er rundt og informerer NAV om de ulike utdanningsrettene.

NAV-ansatte på sin side forteller om uklare grenser mellom sine og fylkeskommunens ansvarsområder, der det kan være mye å holde orden på. «Vi har kanskje hatt litt for lite fokus på voksenopplæring, hvilke forpliktelser fylkeskommunen har, og hvilke rettigheter den enkelte har», fortalte en NAV-ansatt i det urbane fylket. I intervjuene med NAV-ansatte i de ulike casefylkene viser det seg at det oppleves krevende å skulle ha god oversikt over både egen tiltaksportefølje og regelverk samtidig som at man skal ha god oversikt over utdanningsrettene.

Felles for de NAV-ansatte vi intervjuet i alle casefylkene, var at de nå er i en periode der de forsøker å fase ut eller tone ned NAVs innsats der de oppfatter at fylkeskommunens egentlige ansvar går. Enkelte mente at lettere tilgang til videregående opplæring, i retning av en sømløs rett (jf. kapittel 4), hadde vært en fordel, slik at NAV i mindre grad trengte å blande seg borti det. En NAV-ansatt i det rurale fylket fortalte at de er opptatt av å snu den ungdommen i døren som frivillig har sluttet i videregående opplæring, og sende ham tilbake til fylkeskommunen:

NAV skal være siste utvei. Innimellom har vi vært for tidlig ute med å gi tiltak, mens vi heller burde ha lent oss litt tilbake. Det er viktig at vi ikke uthuler ordninger som allerede finnes. [...] Jeg tenker at vi kanskje har vært litt for hjelpsomme, der vi heller skulle sagt: «Stopp litt. Det er kjempeviktig at du fullfører videregående skole. Her har fylkeskommunen et ansvar som du først må benytte deg av.»

Tilsvarende fortalte en NAV-ansatt i det urbane fylket at de på noen områder har utformet tiltak som erstatter den fylkeskommunale voksenopplæringen, uten å sjekke ut muligheter og rettigheter i fylkeskommunen først. Han fortalte imidlertid at:

Vi er inne i en fase der NAV forsøker på noen områder å avgrense sitt ansvarsområde. For eksempel når det gjelder ungdom, har vi gått inn i ganske mange samarbeids tiltak, der vi har gått inn på fylkeskommunens ansvarsområde og tatt over en del oppgaver som vi egentlig ikke burde ha. Det står tydelig i vårt tildelingsbrev at *fylkeskommunens muligheter skal være uttømt* før vi går inn, spesielt når det gjelder ungdom.

NAV-ansatte fortalte om store transaksjonskostnader mellom NAV og fylkeskommunen i arbeidet med målgruppa. I tillegg er det glidende overganger i ansvarsområder

knyttet til tiltak rettet mot ungdom, for eksempel gjennom Ny GIV⁶ – «pengene kunne vært brukt bedre istedenfor å spille ping-pong med NAV og oppfølgingstjenesten», forteller en NAV-ansatt. Der de fylkeskommunalt ansatte ga uttrykk for frustrasjon knyttet til rigiditet og manglende involvering fra NAV sin side, fortalte NAV-ansatte at de nå forsøkte å trekke opp klarere grenser mellom eget og fylkeskommunalt ansvarsområde. Fylkeskommunen og NAV viser likevel en felles problemforståelse: Det er en sammensatt gruppe som har behov for bistand. Men NAV-ansatte forteller om begrensninger i form av direkte føringer fra sentralt hold når det gjelder hvilke grupper som skal prioriteres. En NAV-ansatt i det rurale fylket illustrerer:

Vi har ingen omfattende opplæringstilbud til en frisk og rask, men litt umotivert 24-åring – og det skal vi heller ikke ha. Alderen din pluss at du kanskje ikke var motivert da du hadde sjansen, det er ikke tilstrekkelig for at NAV skal ta ansvar for deg. [...] Det er de som trenger mest, som skal ha det. Når er du i den kategorien? Eller er du bare litt lei?

Denne informanten i NAV fortalte at unge i en slik situasjon ofte blir anbefalt å fullføre utdanning. Videre blir NAV på fylkesnivå direkte styrt på tiltaksområdet når det gjelder finansiering og antall tiltaksplasser. Med stramme tiltaksbudsjetter forteller NAV-ansatte at finansiering ofte blir en utfordring, og at det dermed kan bli vanskelig å finne gode løsninger:

Det er veldig klare forventninger fra statsråden og ut i NAV at det er dem med behov for spesielt tilpasset innsats som skal ha 80 prosent av budsjettet. Det er personer med redusert arbeidsevne som er prioritert, og ikke den vanlige ungdom.

Unge mellom utdanningsrettene kan få tilbud om arbeidspraksis i ordinære virksomheter. Det er arbeidspraksis som utløser ytelse til livsopphold (omkring 6000 kroner i måneden). Dilemmaet, slik det ble beskrevet av en NAV-ansatt, oppstår når det må prioriteres mellom mange trengende grupper fra samme pott:

Er du over 18 år, har sluttet på videregående skole og går til NAV for arbeidspraksis, da har du rett til tiltakspenger, og da lønner det seg nesten.

Den samme informanten opplevde at man i utilstrekkelig grad klarer å skape «sømløse overganger for individet. Det var jo hele intensjonen bak NAV-reformen. De kan nok

⁶ Ny GIV er regjeringen Stoltenberg II sin satsing for å få flere til å fullføre videregående skole. Et av tiltakene innebærer intensivopplæring i lesing, skriving og regning for elevene med svake faglig nivå på tiende trinn (<https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/ny-giv-lofter-de-faglig-svakeste-elevene/id708821/>).

falle mellom to stoler, den målgruppa her.» Det forekommer at brukere på NAV som får arbeidsavklaringspenger, mister pengestøtten hvis de benytter seg av voksenretten.

Skillet mellom vekt på utdanningslinja og på arbeidslinja kunne skape samarbeidsproblemer mellom fylkeskommunen og NAV. Men vi finner at aksene kommune–fylkeskommune også bød på utfordringer. For eksempel kunne fylkeskommunen gi tilbud om opplæring i grunnleggende ferdigheter i sine tiltak, som i skriving og regning, noe som egentlig er et kommunalt ansvar. Både informanter i NAV-systemet og i den fylkeskommunale voksenopplæringen mente at kommunene i veldig liten grad påtar seg dette ansvaret, og opplevde at kommunene kun «lempet» de unge over i videregående opplæring, slik at de blir et fylkeskommunalt ansvar:

Det skyldes både kommuneøkonomi, fylkeskommuneøkonomi, og de forsøker å avgrense sitt ansvarsområde og kanskje ikke gjøre helt jobben sin. Og så overtar vi [NAV]. Av særlig relevans er et toårig kvalifiseringstiltak i skjermet sektor som har blitt brukt i voksenopplæringsøyemed. Da får de et ansettelsesforhold og tariffestet lønn. (NAV-ansatt urbant fylke)

Videre finner vi at grensene mellom det kommunale og fylkeskommunale arbeidet utfordres når det gjelder norskopplæring. Norskopplæring av minoritetsspråklige er kommunenes ansvar. For flyktninger er det tilskudd fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) som tilfaller kommunene – «men vi vet at språkutfordringene kommer på videregående skole, i studier eller i arbeid», fortalte en NAV-ansatt i det urbane fylket. Denne informanten kunne ønske det var mindre vannrette skott mellom den kommunale norskopplæringen og det fylkeskommunale ansvaret for videregående skole:

I Oslo som har kommune og fylke i ett, har større fleksibilitet, der har de mulighet til å sende dem tilbake dersom språkferdighetene er for lave.

Samarbeidsrelasjonene mellom fylkeskommunen og NAV er i hovedsak gode, selv om utfordringer oppstår mellom utdanningslinja og arbeidslinja. Karakteren av samarbeidet varierer fra uformelle avtaler, personlige relasjoner til formaliserte partnerskapsavtaler. Karrieresentrene, som vi beskriver i neste avsnitt, er et eksempel på en slik partnerskapsavtale, først og fremst inngått mellom fylkeskommunen og NAV.

5.2 Karrieresentrene

Av informanter både i fylkeskommunen og i NAV ble karrieresentrene vurdert som viktige medspillere og som et første kontaktpunkt inn i voksenopplæringen. I tråd med behovet for et ris bak speilet, som beskrevet i avsnitt 4.2, finner vi at karrieresentrene ble vurdert som et tilbud til alle.

Gjennom forpliktende partnerskapsavtaler på fylkesnivå og regionalt nivå er karrieresentrene et spleiselag mellom ulike aktører, først og fremst mellom fylkeskommunen, NAV og så partene i arbeidslivet.⁷ Målet med disse avtalene er å gjøre en helhetlig og samordnet karriereveiledning tilgjengelig for ungdom og voksne. Karrieresentrene er altså et åpent tilbud for hele befolkningen. Fra 2011 ble en nasjonal enhet for karriereveiledning opprettet i Vox. Vox er en etat underlagt Kunnskapsdepartementet og et nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk.

Hovedoppgavene til de fylkesvise karrieresentrene er å tilby individuell veiledning om utdannings- og yrkesvalg, informere om rettigheter og muligheter i utdannings-systemet, bistå med CV-skriving og jobbintervjutrening samt gjennomføre interesse- og yrkestester. I tillegg hadde fylkeskommunen i det rurale fylket lagt oppgaver som realkompetansevurdering og rettsvurdering til karrieresentrene. Prosedyren her var at den enkelte søkte om å få veiledning, opplæring eller realkompetansevurdering – eller alle tre. Dermed ble brukeren bedt om dokumentasjon, som var karrieresenterets ansvar å kvalitetssikre i henhold til gjeldende regler. Dokumentasjonen ble sendt ut til konsulenter som er eksperter på å gjennomføre realkompetansevurdering. Deretter vurderte karrieresenteret hvorvidt eller hva slags utdanningsrett de hadde – og sendte dermed ut rettsbrevet. Dersom de har ungdomsrett eller voksenrett, ble de sendt videre til videregående opplæring. Karrieresentrene i det rurale fylket som praktiserte dette, fortalte videre at:

Dersom vedkommende ikke har noen rett, da får de realkompetansevurdering såfremt de er over 25 år. Det er særskilt for dette fylket. Det er gratis. Er de under 25 år, får de en forhåndsvurdering av hva vi tenker kan egne seg, men de får ikke et kompetansebevis.

Der fylkeskommunen og NAV må forholde seg til et regelverk og begrensede budsjetter, kan karrieresentrets praksis i det rurale fylket forstås innenfor den idealistiske idealtypen i den forstand at de går utover lovpålagte regler. «Realkompetansevurdering som en dokumentasjon og bekreftelse på hva du kan, gir god selvtilit», fortalte en veileder på et karrieresenter i det rurale fylket. Dette skilte seg tydelig fra praksisen i de øvrige casefylkene.

⁷ <http://www.vox.no/Karriereveiledning/Partnerskap-for-karriereveiledning-i-fylkene/>

Personer som henvendte seg til karrieresentrene, kalt brukere, utgjør en heterogen gruppe – fra dem som ønsket informasjon om høyere utdanning, til personer uten utdanningsretter eller minoritetsspråklige med behov for oversetting av dokumentasjon og vurdering av utdanning fra hjemlandet. Ansatte på karrieresentrene fortalte at minoritetsspråklige utgjorde en stadig økende andel av brukergruppa. Som beskrevet i kapittel 3 ble dette av flere opplevd som en krevende gruppe. «Vi må bruke dobbelt så lang tid på dem», fortalte en veileder i det rurale fylket. Karrieresentrenes rolle og målgruppe var dermed broket. En leder på et karrieresenter i industrifylket beskriver:

For det første driver vi jo med veiledning. For det andre skal vi være et ressurscenter for alle som driver med rådgivning ute i skolene. Vi har workshop for NAV-ansatte og utvikler kurs for NAV i veiledning. [...] Vi jobber veldig med å holde motet oppe med dem som faller mellom rettene. Motivasjon og selvtillit.

Videre forteller en ansatt på et karrieresenter i det rurale fylket:

Målet vårt er først og fremst at folk skal ta et godt valg. Vi er ikke tilhengere av svingdøreffekten: Hva er poenget med å få dem raskt ut i jobb hvis det er feil valg og de er raskt ut i sykmelding, og så er vi like langt? Er det ikke da bedre å bruke litt mer tid på veiledning?

Selv om det er fylkeskommunen som er karrieresentrenes største eiere, påpeker våre informanter at det er viktig å gi nøytral veiledning, der verken utdanningslinja eller arbeidslinja nødvendigvis har forrang. Etter veiledning kanaliserte karrieresentrene brukerne videre til enten fylkeskommunal videregående opplæring eller til NAV. De ansatte på karrieresentrene opplevde grensene mellom ansvarsområdene for fylkeskommunen, NAV og egen rolle som relativt avklarte:

Vi kan ikke bare lage tilbud til dem [uten rett] for da trækker vi oppi andres bed. Men det vi kan gjøre, er å trene opp andre i å informere, sørge for at andre blir kompetente til å veilede. I et fragmentert system er det viktig å tenke mer helhetlig. Nå sitter flinke folk litt på hver sine tuer og gjør litt her og litt der. (Ansatt, karrieresenter i det rurale fylket)

I det rurale fylket var det gitt politiske signaler om at karrieresentrene i økende grad skulle fungere som en inngangsport og én dør til den fylkeskommunale voksenopplæringen, der ansvaret for unge og voksne skulle samles så de ikke skulle ende opp som kasteballer mellom NAV og fylkeskommunen. I det rurale fylket var de i ferd med å innlemme ulike fylkeskommunale enheter i karrieresentrene. Hvor sentrene var loka-

lisert, var også av stor betydning. Det kunne være problematiske sider både ved å være samlokalisert med videregående skoler og med NAV fordi «våre brukere har ofte et problematisk forhold til både skolen og NAV», fortalte en leder ved et karrieresenter i det rurale fylket.

Både fylkeskommunen og NAV beskriver karrieresentrene som sentrale for at det skal være et helhetlig apparat som møter individet. I intervjuene med voksenopplæringen og NAV framstod faren for at unge blir såkalte kasterballe i systemet, som overhengende, og at karrieresentrene dermed blir viktige for å unngå dette. Karrieresentrene samarbeider med en rekke ulike aktører som introavdelingen, voksenopplæringen, NAV og mottakssenter. Én dør ble vurdert som viktig for å få et felles miljø for voksenopplæring, der samhandling om felles målgrupper kan gi bedre utnyttelse av samlede ressurser. «Det hadde vært godt å få alt som har med voksenopplæring, samlokalisert», fortalte en ansatt i voksenopplæringen i det urbane fylket. Denne informanten beskrev videre karrieresentrenes rolle i avklaringer for enkeltpersoner og viktigheten av samarbeid med NAV:

Det er mye veiledning inne i bildet. Den realitetsorienteringen som ligger til grunn, er viktig. I utgangspunktet skal alle som søker voksenopplæring, få karriereveiledning i forkant. Det burde vi ha. I realitetsorienteringen i karriereveiledning ligger bevisstgjøring om hvor du bor, og hvilke arbeidsplasser som finnes der. Og det er derfor samarbeid med NAV er så utrolig viktig. De sitter på viktig arbeidsmarkedskunnskap.

I casefylkene var det slik at voksenopplæringen og NAV henviser personer til karrieresentrene. Informasjonsspredning om karrieresentrene skjedde dermed i hovedsak herigjennom og ved hjelp av jungeltelegrafene. Flere av karrieresentrene i studien fortalte om flere ukers ventetid grunnet stor pågang og popularitet.

Fylkeskommunen i det rurale fylket fortalte om at de etter beste evne prøver å finansiere karrieresentrene. Flere mener at det burde være en rett til karriereveiledning. På denne måten ville det også ha fulgt med økonomiske midler fra sentralt hold. En andel av karrieresentrenes midler må de selv tjene inn. Størsteparten av de midlene kommer fra NAV, ettersom NAV kjøper kurs av karrieresentrene. Av de ansatte på karrieresentrene ble utforming og gjennomføring av disse kursene ansett som arbeidskrevende, men viktig, da de var inntektsgivende. Disse kursene var ofte rettet mot dem mellom ungdomsrett og voksenrett. Andre kurs NAV kjøpte av karrieresentrene, var kurs for elever på ungdomsskoletrinnet og deres foreldre om utdanningsvalg og valgkompetanse.

Karrieresentrene ønsket seg også en situasjon der forholdene lå bedre til rette for å kombinere NAV-støtte og utdanning. Det er viktig at folk får ta utdanning uavhengig

av økonomisk situasjon. I de to neste avsnittene beskrives eksempler på et konkret samfinansieringsprosjekt og reglene for offentlige innkjøp.

5.3 Samfinansieringsprosjektet

I det rurale fylket fikk vi høre om et nylig avsluttet fireårig prosjekt som illustrerer hvordan fylkeskommunen, NAV og karrieresentrene kan jobbe sammen på en god måte. Gjennom en rammeavtale mellom fylkeskommunen og NAV på fylkesnivå var målet med prosjektet å kvalifisere arbeidsledige unge mellom 19 og 30 år slik at de kunne fullføre videregående opplæring. Prosjektet var todelt. Den første delen omhandlet karriereveiledning ved karrieresentrene i fylket.

I denne første fasen av prosjektet skulle de unge få et fire til seks ukers motivasjonskurs. Dette munnet ut i en individuell plan, som dannet grunnlaget for en tilpasset videregående opplæring. Kursene inneholdt blant annet

- individuell og gruppevis karriereveiledning
- avklaring av rett til videregående opplæring
- kartlegging, dokumentasjon og vurdering av realkompetanse
- intervju- og jobbsøknadskurs
- utarbeiding av karriereplan

Den andre delen av prosjektet innebar individuelt tilpasset videregående opplæring med en varighet på cirka ett år i læringsarenaer som studieverksteder på videregående skoler og ved hjelp av nettskoleundervisning. Denne delen ble organisert som arbeidsmarkedskurs (AMO-kurs).

Prosjektet ble finansiert gjennom et tilnærmet likeverdig spleiselag mellom NAV og fylkeskommunen. NAVs andel, kalt basistilskudd, ble utbetalt direkte til underleverandør, det vil si karrieresentre, videregående skoler og studieverksted. Motivasjonskursene i del 1 ble prissatt til cirka 125 000 kroner per kurs (ti deltakere). For del 2, ti personer i ett år, ble basistilskudd fra NAV gitt på cirka 450 000 kroner, mens fylkeskommunens andel var cirka 500 000 kroner.

Til sammen har det blitt gjennomført nærmere 60 motivasjonskurs i regi av karrieresentrene, og bortimot 600 personer har deltatt (cirka 100 avbrøt underveis). 80 prosent av deltakerne hadde verken ungdomsrett eller voksenrett. Prosjektet kunne rapportere om meget positive resultater hva gjaldt de unges styrkede muligheter og

motivasjon for opplæring. Omkring 350 unge startet på et opplæringstilbud (60 prosent på en yrkesfaglig utdanning og 40 prosent på en studiespesialiserende utdanning). Fylkeskommunen rapporterte om meget gode tilbakemeldinger fra deltakerne.

En lærdom fra dette samarbeidsprosjektet er viktigheten av at karrieresentrene har et tett samarbeid med NAV lokalt angående rekruttering av deltakere og individuell oppfølging fra starten. I enkelte regioner i fylket hadde oppfølgingstjenesten vært involvert. Motivasjonskursene i del 1 ble ansett som svært vellykkede, der de unge fikk viktig veiledning om sine muligheter i det videregående opplæringssystemet. En annen lærdom fylkeskommunen rapporterte om, var viktigheten av å kjede sammen tiltakene. Det vil si at motivasjonskursene og opplæringstilbudet ble satt i sammenheng og gjennomført uten opphold imellom. En informant i fylkeskommunen oppsummerte det slik: «Det viktigste var å få tilbudt og finansiert opplæring til denne gruppa.» Neste avsnitt illustrerer hvordan barrierer i form av anbudsregler kan vanskeliggjøre samarbeid og samfinansieringsmuligheter.

5.4 Konkurransetsetting til besvær

NAV er som en innkjøper av offentlige tjenester underlagt regler for offentlige anskaffelser. Det innebærer at innkjøp over 500 000 kroner skal ut på anbud gjennom Doffin. Doffin er den nasjonale kunngjøringsdatabasen for offentlige anskaffelser. Gjennom casestudien kom det tydelig fram at informanter i ulike ledd opplevde dette regelverket som tungvint og til hinder for godt samarbeid, særlig mellom fylkeskommunen og NAV.

Jamfør de gode erfaringene med samfinansieringsprosjektet beskrevet i det foregående avsnittet uttrykte flere informanter at det var synd at det var så vanskelig å få til denne type samarbeidsprosjekter på grunn av reglene for offentlige anskaffelser:

Vi opplever det som veldig strengt innenfor NAV-systemet om samfinansiering. Vi bør gå sammen om å arbeide med denne gruppa uten rett – det er jo også voksne uten rett. NAV må konkurransetsette alt. Fylkeskommunen og NAV, vi er jo store, med stort potensial for samarbeid, men NAV har strenge regler om at alt må på Doffin.

Fylkeskommunene beskrev flere negative konsekvenser av dette. For det første opplevde de at alle kursene som NAV satte ut på anbud, bidro til en oppstyking og fragmentering – «de blir oppstykket i gjentakende kurs som ikke fører til formell kompetanse», fortalte en informant i voksenopplæringen i det rurale fylket. Her var fylkeskommu-

nen kritiske fordi de mente NAV bør ha et klarere mål om videregående opplæring og formell kompetanse jmfør utdanningslinja. For det andre innebar anbudsregimet at tverretattlig kommunikasjon kunne bli vanskeligere:

Det er vanskelig å samarbeide fordi vi [fylkeskommunen] kan være søkere til et tilbud, og da kan man ikke sammen utforme et tilbud sammen med NAV. Dette er et stort problem. Vi kunne foreslått mange gode kurs innenfor videregående opplæring som vi kan gjennomføre, men den diskusjonen kan vi formelt ikke ha, selv om vi av og til snakker om det.

Denne informanten opplevde det som problematisk og synd at fylkeskommunen ikke kunne jobbe tettere med NAV på disse områdene. Hun fortsatte:

Det burde vært slik at mye av de tilbudene som de lyser ut, fylkeskommunen er eksperten på videregående opplæring. Det er forunderlig at det andre store forvaltningsnivået ikke skal bruke den kompetansen. Det er det vi vet må til.

Ansatte i voksenopplæringen i det rurale fylket ga uttrykk for at anbudsregimet medførte store utfordringer. Hun forteller at NAV og fylkeskommunen har samme mål om økt kompetanse i fylket, men siden de må lyse det ut på Doffin, blir fylkeskommunen en leverandør på lik linje med andre tilbydere – «dette er verken fylkeskommunen eller NAV fornøyd med.»

NAV-ansatte (NAV fylkesledd) fortalte på sin side om at de opplevde det som en krevende spagat – det å håndtere partnerskap, samarbeid og felles ansvar og samtidig være profesjonelle på offentlige innkjøp. Organiseringen kunne være slik at NAV var organisert i team framfor i enheter, og de skulle være samarbeidspartnere med fylkeskommunen og andre aktører. Dette bidro til at mulighetene for samfinansiering ble innskrenket. NAVs driftsbudsjetter var stramme, og det skulle dekke tiltak innenfor en rekke innsatsområder. Dersom man skal få til samfinansieringsmuligheter, «må vi [NAV] være veldig gode til å tenke over hvilke typer tiltak som kan passe, legge det ut på Doffin og be vår samarbeidspartner fylkeskommunen om å følge med på Doffin».

Særlig i det rurale fylket ble dette oppfattet som problematisk, da det delvis er de personene som skal samarbeide, som også skal anskaffe. Ofte kunne NAV-kontorene ønske at de hadde ressurser til å følge opp mer selv. I NAV-systemet oppfattes det som uklart hva de selv skal igangsette og gjennomføre, og hva de skal anskaffe. Budsjettene ligger fast og gir lite rom for fleksibilitet. Også NAV opplever regelverket for offentlige anskaffelser som tungvint i rollen som innkjøper. En informant i NAV sa:

Litt sånn spøkefullt har vi sagt: Kan et NAV-kontor legge inn anbud? Men, nei, det kan vi jo ikke, vi er jo en statlig etat.

Det er ofte ulike enheter i fylkeskommunen som legger inn anbud, for eksempel voksenopplæringsavdelinger, karrieresentre eller attføringsbedrifter. Dette framstår som noe uheldig og som noe som ikke fremmer godt og langvarig samarbeid mellom disse aktørene:

Det er slitsomt for alle parter. Vi mener jo at vi skal være ryddige, men. Vi har tatt det opp med direktoratet. Vi skal ha partnerskap, men vi ser ikke muligheten for samfinansiering. Heldigvis har karrieresenteret vunnet anbud, men de kan ikke vinne hver gang, det er ikke alltid at de er best. (NAV, det rurale fylket)

Karrieresentrene ble vurdert som viktige, og en informant sier at «vi ser at de spiller en viktig rolle som det er behov for, spesialisert yrkes- og utdanningsveiledning. Så gode tror vi ikke NAV-kontorene blir, med våre begrensede ressurser».

Karrieresentrene forteller om at det ikke er det enkelte karrieresenteret, men fylket som gir anbud, men ansatte på karrieresenteret kan bli trukket inn som ressurspersoner for å utforme tilbudsbrevene. En leder for et karrieresenter sa:

Det blir tungvint. Du får ikke nødvendigvis best kvalitet. Dersom du får lokale aktører som vet hvor skoen trykker, og som har et forhold til dem som skal hjelpes – det er våres folk. Men de som kommer tilreisende og bor på hotell. Dem har jeg lite tru på.

Det var ulik praksis mellom våre tre casefylker i hvorvidt den fylkeskommunale voksenopplæringen «solgte» kurs til NAV, men i det urbane fylket kom det fram at voksenopplæringen selger kurs for 3–4 millioner kroner i året – «det er butikk i skolen», fortalte en informant i voksenopplæringen. Denne informanten fortalte videre at voksenopplæringen i den største byen i det urbane fylket ikke kunne sende tilbud til NAV, da NAV ofte hadde som kriterium at vinneren av anbudet da måtte gi et tilbud over hele fylket. Voksenopplæringsavdelingen i denne byen ble slik diskvalifisert, og andre studieorganisasjoner eller folkeuniversitetet vinner disse anbudene.

Felles for de tre casefylkene var at det var uklart hvor mange NAV betaler for, som egentlig burde få videregående opplæring gratis hos fylkeskommunen fordi de enten har ungdomsrett eller voksenrett. I industrifylket er det slik at NAV ikke kjøpte kurs gjennom voksenopplæringen, men fylkeskommunen og NAV har en samarbeidsavtale om voksne med rett. Her er det et ønske om at NAV skulle kunne kjøpe kurs av fylkeskommunene, men dette strandet på grunn av reglene for offentlige anskaffelser. En

informant i fylkeskommunen i industrifylket fortalte at man i Doffin kun kunne legge ut kurs for et halvt år av gangen, mens voksenopplæringens korteste kurs er på et år.

5.5 Oppsummering

I dette kapitlet har vi dykket ned i samarbeidsrelasjoner, overlappende ansvarsområder og opplevde barrierer i samarbeidet mellom fylkeskommunen, NAV og karrieresentrene i arbeidet med unge uten rett. Dette kapitlet har tematisert spenninger mellom fylkeskommunens utdanningslinje på den ene siden og NAVs arbeidslinje på den andre siden. Analysene synliggjør frustrasjon blant ansatte i begge instanser, med ønsker både om klarere ansvarsområder og tettere samarbeid fritt fra anbudsregimets innskrenkende regulering. Til tross for frustrerende barrierer viser kapitlet også veletablerte og fruktbare samarbeidsrelasjoner. Dette ble illustrert gjennom et konkret eksempel på et samfinansieringsprosjekt i det rurale fylket. I samtlige casefylker vurderes karrieresentrene som en sentral instans og inngangsdør til voksenopplæringen, kanskje med potensial for en styrket rolle. Til slutt behandlet kapitlet konkurranseutsetting gjennom regler for offentlige innkjøp som hinder for samarbeid mellom ulike instanser.

6 Avslutning

I denne rapporten har vi sett på grupper som ønsker å ta videregående som voksne, men som av ulike grunner ikke har en rett til det. Universell tilgang til utdanning er et sentralt prinsipp i den norske rettsstaten. På tross av bred enighet om at utdanning er avgjørende for å klare seg i dagens arbeidsliv, og en gradvis utvidelse av retten til utdanning er det noen grupper som faller gjennom i dagens system. Mer spesifikt gjelder dette personer som faller mellom ungdoms- og voksenretten, og personer med videregående utdanning fra hjemlandet. Ingen av de to nevnte gruppene har noen individuell rett til videregående opplæring. Likevel har fylkeskommunen plikt til å ha et tilbud også til voksne uten rett. I denne rapporten viser vi hvordan fylkeskommunen håndterer gruppene som har et ønske om, men ingen rett til videregående opplæring.

I særlig grad har vi tematisert hvordan fylkeskommunene, som er ansvarlige for videregående utdanning, håndterer at det er et hull mellom to rettigheter. Det er nærliggende å anta at et midlertidig fravær av retten til videregående utdanning representerer et brudd med universalistiske idealer om at alle skal kunne ta utdanning. Fra vondt til verre går det om man ser at utdanning ikke bare er en rettighet for den enkelte, utdanning må også forstås i lys av politikere som framsnakker kompetanse som et samfunnsgode og en bærebjelke for fremtiden. Det er følgelig grunn til å undres over hvorfor det er et opphold mellom ungdomsretten og voksenretten, og se på hvordan fylkeskommunene praktiserer reglene.

Utover de unge uten rett har vi tematisert andre grupper av voksne som ikke har de samme mulighetene innenfor voksenopplæringen på videregående skole. Innvandrere med videregående fra land utenfor EØS er avhengige av overskudd i den enkelte fylkeskommune for å få en plass i voksenopplæringen. Deltakere med svake norskferdigheter er en gruppe som har vanskeligheter med å nyttiggjøre seg en voksenrett som i varierende grad er tilpasset deres behov.

Analyse av de innsamlede dataene viser at det er betydelig fylkesvis variasjon når det gjelder fortolkning av dagens regelverk og derigjennom hvilken praksis fylkeskommunene følger når det avgjøres hvem som faktisk får rett til å ta videregående utdanning. Ytterpunktene i denne variasjonen vil da på den ene siden være en fylkeskommune hvor reglene forstås som retningsgivende styringsverktøy, og på den andre siden en fylkeskommune hvor reglene fortolkes som å angi en minimumsstandard. I analysene har vi omtalt den førstnevnte typen som legalister, mens vi omtalte den sistnevnte

som idealister. Dette er begreper som er benyttet som idealtyper eller en teoretisk konstruksjon for å lage en type målestokk som vi bruker for å plassere de fylkeskommunene vi har studert.

Rapporten er organisert ut fra tre spørsmål:

- Hvordan arbeider fylkeskommunen med dem som søker, men som står uten rett til videregående utdanning?
- Hva kjennetegner fylkeskommunens samarbeid med NAV, karrieresentrene og eventuelt andre aktører?
- Hva forklarer fylkesvise variasjoner i dette arbeidet?

Målsettingen om å heve kompetansenivået i befolkningen realiseres gjennom samspillet mellom regelverket, institusjonene og personene det gjelder. Regelverket legger føringer på hva den enkelte har rett på av utdanning og oppfølging, samt på hvem som tildeles disse rettighetene. Institusjonene, og menneskene som utgjør dem, har ansvar for å implementere lovverket og samordne seg på en måte som sikrer at rettigheter blir realiteter. Det tredje er målgruppa som befolker fylkeskommunene og potensielt får befattning med både regelverk og institusjon i ulike livsfaser. Et viktig funn er at alle disse tre størrelsene er bevegelige mål. Lovverket endrer seg, forskrifter legges til og revideres. Det samme kan gjelde forståelsen av lovverket, som kan variere både på tvers av fylkeskommuner og over tid. Den viktigste endringen er imidlertid kanskje å finne i målgruppa, i hvem det er som til enhver tid har behov for videregående i voksen alder. Og kanskje endres ikke disse tre elementene i takt. Mens sammensetningen av deltakerne i voksenopplæringen er en annen i dag enn da ordningen startet i 2003, er institusjonene tregere til å endre praksis i møte med nye behov.

Analysene er basert på kvalitative intervjuer med ansatte i 17 fylkeskommuner samt intervjuer med ansatte i NAV og karrieresentre.

Vi har tre hovedkonklusjoner, som alle ble presentert i rapportens første kapittel. Her vil vi bruke litt mer plass på hver av dem for å gi noe mer grunnlag for måten vi har kommet fram til at dette er tre sentrale funn.

4 Heterogen målgruppe

Utgangspunktet for utformingen av retten til videregående opplæring for voksne var at man skulle favne befolkningen, i betydningen av majoritetsbefolkningen. Intervjuene viser imidlertid at gruppene som står uten rettigheter, er langt mer sammensatte. Det er unge som har falt fra, det er folk som vil omskoleres, og det er minoritetsgrupper. Når dette blir framsatt som viktig, er det fordi dette er grupper med svært ulike utfordringer. Mange av de minoritetsspråklige har ikke hatt muligheten til å bruke ungdomsretten, enten fordi de var for svake i norsk, eller fordi de ikke var i landet da

de var på den alderen. Innvandrere med videregående fra hjemlandet møter lukkede dører både i voksenopplæringen og i det øvrige utdanningssystemet. Konklusjonen at målgruppa er heterogen, kan derfor belyses med et spørsmål: Kan det være *én* politikk for alle, eller må det heller være en politikk for *alle*? Vi mener at rapporten har vist at det er behov for ulike regler for ulike grupper.

5 Bredt rom for tolkning av rettene

Ansatte i fylkeskommunene praktiserer regelverket på ulike måter. I rapporten skilte vi mellom de regelstyrte (legalister) som er mest opptatt av hva de er forpliktet til, og de problemorienterte (idealistene) som synes å være mest opptatt av de utfordringene befolkningen møter, på den andre. Samtidig kan man lett falle for fristelsen å overdrive og karikere forskjellen mellom idealistene og legalistene. Alle informantene er opptatt av å gjøre en god jobb. De hadde videre til felles at de anså dagens regelverk som for lite tilpasset de utfordringene de står overfor, dels fordi folk som ønsker å ta en utdanning, bør ha muligheten til det uansett om de har formelle rettigheter etter dagens regelverk eller ikke, dels fordi et opphold i retten til utdanning ikke ble antatt å ha noen motiverende effekt.

Et annet interessant funn er at våre informanter, uansett om de kunne kategoriseres som idealister eller legalister, hadde til felles at de så at en rettighet måtte støttes opp av noen typer av sanksjoner om de ble brutt, i det minste at det måtte være noen typer av «ris bak speilet» som kunne motivere folk til å bli ferdige. Kongstanken om en evig rett til utdanning må derfor suppleres med noe mer. Hva dette «mer» skal være, synes imidlertid langt mer usikkert. Gitt ansvarsfordelingen i det norske utdanningssystemet er dette helt akseptabelt. Det må være mulig lokalt å påpeke at noe ikke fungerer, uten at man dermed har en oppskrift på hva som kan gjøres. Budskapet vi har fått fra dem, er at systemet ikke fungerer. Det er mange som faller mellom rettene, og de er derfor nødt til å gjøre noen grep for å få systemet til å fungere best mulig. Poenget er således ikke at noen kanskje bryter de retningslinjene de har fått gjennom dagens regler, men at dagens regler ikke gagnar befolkningen tilstrekkelig.

6 Sektorielle grenser

Et avgjørende problem er at retten til utdanning er lagt til fylkeskommunen, mens de substansielle problemene knyttet til at det er mennesker som ikke får fullførte utdanningsløp, er utfordringer for NAV og karrieresentrene. Mangel på klart definert praksis for samarbeid dem imellom fører til at personer ikke bare faller mellom ulike ordninger på grunn av alder, de faller også mellom ulike institusjonelle regimer. I rapporten tematiseres og analyseres de ulike logikkene som ligger til grunn for disse institusjonenes overlappende ansvarsområder, fundert i utdanningslinja og arbeids-

linja. Enklere tilgang til videregående opplæring, i retning av en sømløs rett, ville på mange måter vært en fordel, slik at målgruppa ikke må over i NAV-systemet før de får gjort ferdig utdanningen, slik som kan være tilfelle i dag. Samtidig synes ansatte i fylkeskommunene å være samstemte om at det må være noen virkemidler som gjør at det oppleves som viktig å bli ferdig med et utdanningsløp.

Det er likevel rom for forbedringer. For det første må fylkeskommunene, NAV og karrieresentrene samarbeide tettere om enkeltpersoner. Dette innebærer at man i større grad tenker «skreddersøm» og lager løp for samfunnsborgerne ut fra hva som er akkurat deres behov og forutsetninger. For å realisere en slik visjon må bruk av karrieresentrene bli en rettighet som gjelder alle. Dette er en viktig arena for å sikre at unge voksne som mangler retning, eller som ikke helt vet hva de har rett til, får veiledning.

Vi vet at fullført videregående opplæring øker sjansene betraktelig for vellykket inntreden på arbeidsmarkedet. Lovfestet rett til videregående opplæring for ungdom og voksne skal sikre at alle får denne muligheten. Samtidig kan man undres over behovet for to adskilte retter. I denne rapporten har vi belyst dilemmaer og utfordringer knyttet til fylkeskommunens forvaltning av disse rettene. På den ene siden finnes bekymring for at de som faller mellom utdanningsrettene, forverrer sine sjanser for varig arbeid og havner i trygdekarrierer. På den andre siden kan man spørre om en livslang rett vil utsette ungdoms gjennomføring av videregående opplæring. Det viser seg imidlertid at liten kjennskap til regelverket fører til at oppholdet mellom rettene trolig har liten avskrekkende effekt (Engesbak & Stubbe 2005). Mer enn behovet for å ha et slikt begrensende rettighetsopphold kan det derimot være mer nærliggende å se for seg at ungdom og voksne uten videregående utdanning har ulike behov for tilrettelegging og tiltak for å kunne fullføre. Dermed kan det være grunnlag for å operere med to utdanningsretter, men ikke nødvendigvis noe opphold imellom.

I tillegg møter utdanningssystemet og forvaltningen stadig større utfordringer knyttet til innvandrere som ikke får sin utdanning fra hjemlandet godkjent i Norge, og som dermed også står uten utdanningsrett. Denne gruppa kan ha behov for en tredje type tilrettelegging og tiltak.

Rapportens tematikk ligger tett opptil den store frafallsdebatten. Frafall fra videregående opplæring er en vedvarende bekymring for utdanningspolitiske myndigheter, og etter en årrekke med tiltak er fortsatt frafallsandelen stabil. Utfordringene knyttet til ungdomsrett og voksenrett må derfor ses i sammenheng med den brede og omfattende innsatsen rettet mot å bekjempe frafallet. Vi har tilsynelatende utdanningssystemer med ekskluderende effekter, til tross for inkluderende ideologi. Mer kunnskap om mekanismer i skjæringspunktet mellom utdanningssystem og arbeidsmarked kan gi bedre forutsetninger for utforming av en utdannings- og kompetansepolitikk som ivaretar levekår for den enkelte og verdiskapning for fellesskapet.

Referanser

- Aspøy, T. M. & Tønder, A. H. (2012). Utredning om forskning på voksnes læring. En litteraturgjennomgang. Oslo: Fafo-notat 2012:17.
- Dæhlen, M., Danielsen, K., Strandbu, Å. & Seippel, Ø. (2013). Voksne i grunnskole og videregående opplæring. Oslo: NOVA Rapport 7/2013.
- Econ Pöyry (2006). Voksenopplæring: tilbudssidehindringer og incentiver nr. 2006-055. Oslo: Econ Pöyry
- Engesbak, H. & Stubbe, T. A. (2005). «...men det stopper veldig ofte med den telefonen.» Om fylkeskommunenes implementering av voksnes rett til videregående opplæring. I M. Rismark & C. Tønseth (red.), Fasetter i voksnes læring. Trondheim: Voksne i livslang læring.
- Kunnskapsdepartementet. (2012a). Livslang læring. Hentet 14.02.2015 fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/tema/livslang-laring.html?id=592615>
- Kunnskapsdepartementet. (2012b). Rett til videregående opplæring for voksne. Hentet 14.02.2015 fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/tema/grunnopplaring/videregaende-opplaring/Rett-til-videregaende-opplaring-for-voksne-fra-25-ar-.html?id=600789>
- Lanke, P. E., Berge, T., Bekkevold, K., Holm, S., Larsen, M. F., Størset, H. & Sønnesyn, J. (2014). Vox-speilet 2014. Voksnes deltakelse i opplæring. Vox.
- Markussen, E. (2015 under publisering). Forskjell på folk. I K. Reegård & J. Rogstad (red.), De frafalne. Unges blikk på egen utdanning. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Markussen, E. (2014). Utdanning lønner seg. Om kompetanse fra videregående og overgang til utdanning og arbeid ni år etter avsluttet grunnskole 2002. NIFU-rapport 1/2014.
- Opplæringslova. Lov av 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den videregående opplæringa. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1998-07-17-61> [13.02.15].

- Representantforslag om å oppheve kravet om sammenhengende uttak av retten til videregående opplæring. Stortinget. <<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=60181>> [Hentet 13.02.2015].
- Riksrevisjonen (2008). Dokument nr. 3:14 (2007-2008) Riksrevisjonens undersøkelse av tilbudet til voksne om grunnskoleopplæring og opplæring på videregående skolenivå. http://evalueringsportalen.no/evaluering/riksrevisjonens-undersokelse-av-tilbudet-til-voksne-om-grunnskoleopplaering-og-opplaering-pa-videregaende-skoleniva/Dok_3_14_2007_2008.pdf/@@inline [Hentet 13.05.2015]
- Samordna opptak (2014). 23/5-regelen, Samordna opptak. Hentet fra: <http://www.samordnaopptak.no/info/opptak/generell-studiekompetanse/23-5-regelen/> [12.02.2015].
- Stortinget (2012). Dokument nr. 15:1093 (2011-2012). Hentet 12.01.2015 fra <https://www.stortinget.no/nn/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=53226>
- Tronstad, K. R. (2009). Innvanderne og deltaking på arbeidsmarkedet i Norge. Statistisk sentralbyrå. <<https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/innvanderne-og-deltaking-paa-arbeidsmarkedet-i-norge>>. [Hentet 15.05.2015]
- Universitetet i Stavanger (2006). Sammendrag av hovedresultatene i ALL-undersøkelsen. <http://www.nonite.no/web/ls/dokumenter/Sammendrag_ALL.pdf> [Hentet 15.05.2015]
- Utdanningsdirektoratet (2014). Utdanningsspeilet. Tall og analyse av barnehager og grunnsopplæring i Norge. <http://utdanningsspeilet.udir.no/wp-content/uploads/2014/06/Utdanningsspeilet-2014-utskriftsversjon.pdf> [Hentet 09.01. fra Utdanningsdirektoratet 2014].
- Utdanningsdirektoratet (2008). Forståelsen av gjeldene regelverk om voksnes rett til videregående opplæring etter opplæringsloven kapittel 4A (Rundskriv UDir-2-2008).

Grenser for utdanning

Denne rapporten omhandler grupper som ønsker å ta videregående i voksen alder, men som av ulike grunner ikke har en rett til det. Personer som faller mellom ungdoms- og voksenretten, og personer med videregående utdanning fra hjemlandet, står uten en individuell rett til videregående opplæring. Likevel har fylkeskommunen plikt til å ha et tilbud også til disse gruppene. Vi undersøker hvordan fylkeskommunen håndterer voksne uten rett til videregående opplæring.



Fafo

Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-rapport 2015:27
ISBN 978-82-324-0216-8
ISSN 0801-6143
Bestillingsnr. 20432