

Sentrale utfordringer og hindringer i voksenopplæringen

Noen innspill til ny stortingsmelding om Livslang læring og utenforskap:
IKVO's syn på hvordan systemet bør tilrettelegges for å imøtekomme
voksnes behov for opplæring



Avgrensning i forhold til tema

Voksenopplæring er et stort felt. Organisasjonen IKVO (Interesseorganisasjon for kommunal voksenopplæring) representerer lederne i voksenopplæringssentre som organiserer og gjennomfører opplæring som kommunene er lovpålagt gjennom Opplæringsloven og Introduksjonsloven. IKVO har ca. 90 kommunale VO'er som medlemmer og organisasjonen skal fronte viktige saker for offentlige skoler/virksomheter

- som organiserer opplæringstilbud til ulike grupper voksne etter Opplæringslovens § 4 A1 og 2
- som gir råd etter Opplæringslovens § 4 A -8 eller som realkompetansevurderer voksne etter forskriftens § 4 -13.
- som gir opplæring i norsk med samfunnskunnskap etter Introduksjonsloven
- som gir oppdragsundervisning

Blant våre medlemmer gis det ofte uttrykk for et synspunkt om at voksenopplæringen i Norge på mange måter har vært oversett i mange år. Så vi imøteser en ny stortingsmelding på dette området.

1. Hovedønsket til medlemmene i IKVO er at den den lovpålagte voksenopplæringen skal være en naturlig del av en helhetstankegang for livslang læring og at den skal være et prioritert satsingsområde for utdanningsmyndighetene.

- IKVO mener at den lovpålagte voksenopplæringen bør likestilles med barnehage, grunnskole og videregående skole.
- Det er behov for en klar nasjonal samordning av lover og regler som gjelder voksenopplæringsfeltet. Slik det er i dag eksisterer det omtrent like mange ulike organiseringsmåter av de kommunale opplæringstilbudene som det finnes VO'sentre. En person som er i et opplæringsløp i en kommunal voksenopplæring som flytter fra en kommune til en annen eller fra et fylke til et annet er ikke garantert å få samme tilbud der han/hun flytter som det han hun/har flyttet fra. Slike forskjeller er det ikke i skoletilbudene i grunnskoleopplæringen og i videregående opplæring. Selvfølgelig er det noen regionale forskjeller, men ikke fullstendig forskjellige tilbud. Det er uheldig i IKVO's øyne at det er stedet der du bor som er avgjørende for kvaliteten og omfanget av tilbudet du får.

Det er også uheldig at lovverket blir tolket forskjellig i ulike kommuner. Voksenopplæring hjemlet i Opplæringslovens § A1 og A2 og Introduksjonsloven er det øverste trinnet på utdanningsstigen som kommunene har ansvar for. Det har derfor stor betydning at den kommunale voksenopplæringen er like helhetlig og strømlinjeformet som det øvrige kommunale barnehage- og grunnskoletilbudet.

Et eksempel på at lovverket blir tolket forskjellig vises i Fafo-rapporten "Rett til utdanning»

Der stilles spørsmålet om flyktninger har rett til grunnskoleopplæring i introduksjonsprogrammet. Forskerne konkluderer med at det varierer fra kommune til kommune om grunnskoleopplæring regnes som gyldig del av et introduksjonsprogram.

Rapporten er skrevet på oppdrag fra IMDi.

Ulike forståelser og vurderinger

Mange nyankomne innvandrere har verken grunnskole eller videregående utdanning. Bare et mindretall av dem får slik opplæring som en del av det obligatoriske introduksjonsprogrammet etter at de har kommet til Norge.

Stadig høyere krav til formell utdanning gjør at personer uten formelle vitnemål står svakt i konkurransen med den øvrige arbeidsstokken.

Store forskjeller mellom kommuner

Det er store kommunale variasjoner i tilbudet i introduksjonsprogrammet. I følge Fafo rapporten er det bare én av ti av de som mangler grunnskole som får slik opplæring i Oslo. I Sunndal er det ni av ti som får dette tilbudet.

Variasjonene i bruk av grunnskoleopplæring beror på ulik forståelse av regelverket, ulike vurderinger av hvem som passer inn i tilbudet, lokale prioriteringer og til dels bevisst underkommunisering av tilbudet, konkluderer forfattere av rapporten.

Ikke en del av intro

Uklarhetene er knyttet til vurdering av hva som er "grunnleggende kvalifisering" og hvorvidt heltids grunnskole kan regnes som fullverdig introduksjonsprogram. En av fire kommuner tolker regelverket dithen at grunnskoleopplæring og enkeltfag i videregående opplæring ikke kan regnes som grunnleggende kvalifisering og inngå i et introduksjonsløp sammen med andre tiltak.

Rapportforfatterne er uenig i denne tolkningen. De mener deltagelse i grunnskole på heltid ikke en grunn til å skrive deltageren ut av introduksjonsprogrammet.

IKVO har også erfart at det er store forskjeller blant kommunene med hensyn til hvordan de legger til rette for grunnskoleopplæring som en del av introduksjonsprogrammet. Noen av kommunene innvilger automatisk et 3. år i introduksjonsprogrammet for at deltakere som har behov for grunnskoleopplæring skal ha penger til livsopphold i opplæringsperioden. Noen kommuner legger også til rette for at deltakere som trenger et 4. år for å få gjennomført opplæringen, får være deltakere i kvalifiseringsprogrammet etter endt introduksjonsprogram slik at de har livsopphold i hele opplæringsperioden. Andre henviser deltakerne til å søke lån og stipend i Lånekassa slik at de begynner å opparbeide et betydelig lånebeløp allerede før de begynner på videregående skole.

IKVO har også sett at ordningen med innføringsklasser i videregående skole heller ikke er stabil – de opprettes og nedlegges etter uklare kriterier. Kvaliteten på opplæringen i disse klassene er også uforutsigbar. Vi kjenner til at noen videregående skoler stiller bestemte språkkrav på tross av at de ikke har anledning til dette etter lovverket.

2. Det brukes mye penger på voksenopplæring, men brukes de effektivt?

Det er mange aktører på banen når det gjelder å tilby voksenopplæring, og det er mye penger i omløp. Men brukes disse hensiktsmessig?

På det voksenopplæringsområdet som IKVO representerer er det utarbeidet lovverk og det finnes finansieringsordninger i tre departementer:

- Kunnskapsdepartementet har ansvaret for lovverket til grunnskole og videregående skole. Grunnskoleopplæringen blir finansiert gjennom rammetilskuddet til kommunene.
- Barne –og likestillingsdepartementet har ansvaret for Introduksjonsprogrammet og norskopplæringen. Norskopplæringen blir finansiert med pr. capita tilskudd til kommunene. Mange kommuner erfarer at tilskuddet ikke dekker de reelle utgiftene til opplæring. Introduksjonsprogrammet finansieres gjennom integreringstilskuddet.
- Arbeids- og sosialdepartementet har ansvaret for opplæring som gis i regi av NAV og finansieringen av denne – f.eks. AMO-kurs eller ulike kurs i regi av attføringsbedriftene.

Videre bevilges det årlig mye penger til basiskompetanse i arbeidslivet. Dette er prosjektmidler som innebærer en uforutsigbarhet.

Det savnes et system for en helhetlig kompetansepolitikk der vi sikrer at den voksne får en kompetanse av kvalitet som arbeidsmarkedet etterspør.

Mange voksne har rettigheter til opplæring etter flere lovverk og finansieringsformer.

Vi opplever at deltakere kan ha rett til grunnskoleopplæring for voksne, opplæring i grunnleggende ferdigheter, opplæring i regi av NAV og opplæring i norsk- og samfunnskunnskap for voksne innvandrere etter introduksjonsloven. Noen deltakere ser seg tjente med å velge opplæring i regi av NAV for da får de kurspenger. Men det er ikke alltid at NAV kurs fører til formell grunnskoleeksamen eller gjennomførte norsk- og samfunnskunnskapsprøver.

Det hersker en god del uklarhet om hvilken lov har forrang. Kommunene er ikke stø i lovverks- og regelverkshåndteringen, og det er heller ikke NAV. Ledere på VO blir ofte stående i en interessekonflikt mellom kommunen og NAV og det er ikke alltid at endelig avgjørelse faller gunstig ut for den enkelte deltaker. Det er skaper også forvirring blant de voksne med rett til opplæring at noen i én kommune får et tilbud mens en annen i en annen kommune får et annet. Brukerne har nettverk på tvers av kommune- og fylkesgrenser og sammenligner situasjoner de opplever som like.

Det er røster som mener at det bør være større konkurranse mellom tilbydere av voksenopplæring. Formuleringer som «la de tusen blomster blomstre» benyttes og brukes som argument for at konkurranse er fint og at den enkelte voksne vil tjene på at det er mange muligheter for valg. Den samme argumentasjonen benyttes sjelden når det gjelder å organisere grunnskole og videregående skole opplæring for barn og unge selv om private skoler er et politisk tema. IKVO mener at de gruppene som trenger opplæring på grunnskolenivå og norskopplæring ofte trenger god og trygg veiledning for å kunne kreve sin rett til opplæring. Det bør være et likt og enkelt system for å komme i gang med den opplæringen som deltakeren har rett til. Det er en kommunal oppgave å tilby denne opplæringen, og IKVO kan ikke se at det er fordelaktig at opplæringen legges ut på anbud. Det er viktig med erfaring og kontinuitet i arbeidet med ansatte som kan sitt arbeid i dette feltet. Selvfølgelig er det viktig med kvalitetskontroll av det kommunale tilbudet, men denne kontrollen skjer gjennom fylkesmannens tilsyn av ordningene. Resultatene av opplæringen blir også mer og mer tilgjengelige fordi en kan se hvor mange som fullfører grunnskoleopplæringen med eksamen og norskprøver har blitt obligatoriske og resultatene av prøvene blir offentliggjort av VOX.

3. Hvem er de voksne som trenger opplæring?

- **Innvandrere og flyktninger** utgjør det store flertallet av voksne som har rett til og får voksenopplæring i kommunal regi. De er ingen ensartet gruppe. Noen trenger grunnskoleopplæring i hele fag eller deler av fag, andre trenger kun opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Vi som arbeider i kommunal voksenopplæring erfarer at flyktingenes skolebakgrunn og arbeidserfaring spenner vidt – fra analfabeter til dem med høy akademisk grad, fra husmoren og bonden til professoren på universitetet, fra ungdom fra 16 år og oppover til dem som kan ha gått av med pensjon i hjemlandet (55 år). Opplæringen skal være individuelt tilrettelagt, men utfordringene med god tilrettelegging er mange. Kommunene flyktingene bosettes i, er også svært forskjellige.
- **Etnisk norske voksne** som har rett til opplæring i hele eller deler av et fag, samt rett til opplæring i grunnleggende ferdigheter.

IKVO, har sett at grensegangene og lovtolkningen i forhold til § 4, opplæringsloven praktiseres svært variert over det ganske land. Vi har hatt flere henvendelser om dette inn til oss, og da særlig med fokus på forståelsene av rettigheter knyttet til spesialundervisningsdelen av paragrafene og rettigheter knyttet til grunnleggende ferdigheter.

Derfor har IKVO i lengre tid arbeidet for å få dem som sitter med myndigheten til å tolke på banen, og at det skal kunne gis ut en klarere fortolkning av tekstene. Mot slutten av 2014 presenterte UDir oss for følgende nettressurs:

<http://www.udir.no/Regelverk/tidlig-innsats/Voksenopplaring/>. Følger en denne lenken kan en finne informasjon om spesialundervisning for voksne.

Lederne i voksenopplæringen opplever allikevel at de ikke har fått de nødvendige svarene i regelverksforståelsen. Diskusjonene går over hele feltet på hvor grensene går mellom opplæring knyttet til helse og rehabilitering, og opplæring etter opplæringsloven og K06.

Om tilknytning til arbeid og muligheter for videre utdanning

Det legges stor vekt på at innvandrere og flyktninger skal få prøve seg i arbeidslivet gjennom språkpraksis og arbeidspraksis. I små kommuner med et lite variert næringsliv er det krevende å få til gode treningsplasser på aktuelle arenaer. Det er også stor konkurranse om plassene som finnes: Unge på videregående som skal ha praksis og voksne i et attføringsløp konkurrerer om plassene. Inkluderende arbeidsliv legger også et stort press på arbeidsgiverne for tilrettelegging på arbeidsplassen. I dag regner en med at ca. 4 % av den totale arbeidsstokken i Norge kan klare seg med eksamen fra grunnskole eller mindre. Denne prosentandelen inkluderer også de etnisk norske med så lav utdanning. Det sier seg selv at ytterst få innvandrere og flyktninger med både lav utdanning og dårlige norskkunnskaper i det hele tatt vil komme inn på arbeidsmarkedet. Derfor er god voksenopplæring alfa og omega for denne gruppen.

4. Hva skal til for å få gode resultater i voksenopplæringen?

- **Lærernes kompetanse**

Når det gjelder kompetanse til å undervise voksne flyktninger og innvandrere i norsk og samfunnskunnskap og grunnskoleopplæring, har IKVO i mange sammenhenger etterspurt at det innføres kompetansekrav for dette arbeidet: Lærerne bør etter vår mening ha formell kompetanse i voksenpedagogikk samt særskilt kompetanse både i å undervise norsk som andrespråk og å undervise norsk for unge og voksne med lite eller ingen utdanning fra hjemland. Når det gjelder norskfaget har det eksistert et eget studie i flere år. I forhold til å undervise voksne med lite skolegang, startet høgskolen i Bergen et aktuelt studie i januar 2014. Det finnes foreløpig ingen krav om at lærere som arbeider med norsk- og samfunnskunnskapsopplæring eller grunnskoleopplæring for minoritetsspråklige skal ha disse fagene i sin fagkrets. Ei heller finnes det mange nok lærere med slik kompetanse til å dekke behovet på det nåværende tidspunkt.

- **Læring tar tid**

Innvandrere med liten eller ingen skolegang trenger tid for å kunne tilegne seg nok kunnskaper til å ta eksamen etter kunnskapsmålene i Kunnskapsløftet. Ytterst få klarer dette på et par år. Det er ikke uvanlig at opplæringen tar minimum 4 år. Det er ikke noe merkelig i dette. Kunnskapene deltakerne skal måles på, skal være tilsvarende dem som etnisk norske unge tilegner seg i løpet av 10 år i et samfunn de kjenner godt og på sitt eget morsmål.

Å beherske et språk godt tar også tid selv for dem som har lært ett eller flere fremmedspråk før. I Norge står engelsk sterkt som andrespråk, og mange unge kan mye engelsk. Men selv om de kan mye engelsk, ville allikevel mange komme språklig til kort i et arbeidsliv der arbeidsspråket var engelsk både skriftlig og muntlig. De fleste innvandrere og flyktninger som får norskopplæring har ikke vært vant til å høre norsk tidligere; språket er fullstendig nytt for dem.

- **Egne læreplaner for komprimerte løp**

Det har vært lite politisk aksept for å innføre egne læreplaner for komprimerte løp, men dette bør vurderes i forhold til å gjøre det mulig for voksne å kvalifisere seg til videregående opplæring. F.eks. er kunnskapskravene til grunnskoleeksamen i norskfaget formidable, og det bør vurderes om det kan være mulig å legge vekt på den nødvendige språklige kompetansen for å kunne få et godt læringsutbytte i videregående skole.

Kanskje bør det også vurderes å lage egne komprimerte fagutdanninger på videregående nivå slik at fler kan nå nødvendig kompetanse til å fungere som gode fagarbeidere i yrker der vi mangler personell? Dette ville være et gode både for etnisk norske og innvandrere/flyktninger som ønsker å komme i en økonomisk selvstendig posisjon så fort som mulig.

- **Fjerne unødvendige hindringer/utsettelse i videre utdanning**

1. Noen innvandrere med fullført utdanning fra videregående skole i hjemlandet erfarer at denne utdanningen ikke blir godkjent når de søker seg inn på høgskole/universitet. De får heller ikke lov å ta ny videregående skole i Norge siden de har videregående fra hjemlandet. Men dette fører til at de ikke kommer noen vei. Den videregående

utdanningen er ubrukelig fordi den ikke er godkjent, og de er forhindret fra å skaffe seg en ny. Ressursene til disse unge blir ikke brukt, fordi de ikke får det lille løftet som skal til for å frigjøre de kunnskapene de allerede har eller får det vesle tillegget som skal til for å tilegne seg de nødvendige ekstrakunnskapene som skal til for å kunne bidra med sin kompetanse i arbeidslivet. Typiske eksempler på dette er Eritreere, Filipinere, Østeuropeere, og vi ser også nå en del Syrere i denne situasjonen. De har fullført videregående skole i hjemland og står klare til å ta høyere utdanning, men slipper ikke inn på studiene fordi deres videregående ikke blir godkjent.

2. Det finnes fylker der unge voksne som er over 25 og som ønsker videregående skole ikke får gå i ordinære klasser. De må vente til det opprettes et aktuelt tilbud. Dette kan dreie seg om ren venting, å få et tilbud i en kommune i fylket de ikke kan komme til med offentlig transport, eller kveldstilbud de ikke kan kombinere med å være aleneforeldre med små barn. Det hjelper lite å ha en rett en ikke kan bruke. Hva med et samarbeid mellom den lokale videregående skolen og det lokale voksenopplæringssenteret for å få til gode tilbud for dem dette gjelder og hindre spill av tid?
3. Inntak på høyere utdanning etter fullført videregående skole med begrenset fagkrets (6 fag), krever 5 år med 100 % aktivitet/jobb. Dette er fryktelig vanskelig å få til for en minortetsspråklig med kort botid i Norge (kort botid regnes ofte som 6 år eller mindre).
4. Barn av europeiske arbeidsinnvandrere: har rett til videregående skole, men har ikke språklig kompetanse til å få et læringsutbytte. De har heller ikke rett til gratis opplæring.

Det er viktig å se alle menneskene dette dreier seg om som ressurser og framtidige arbeidstakere som er økonomisk selvhjulpne. Vi må ikke gjøre personer og familier til varige sosialhjelpsmottakere.

Askim, 27.04.2015

Med vennlig hilsen

Aud Kristin Aastorp
Styreleder i IKVO

www.ikvo.no

