

Rapport 2:2024

Forbedret for flere

Evaluering av forsøk med Forberedende voksenopplæring. Sluttrapport



Malin Dahle

Linn Synnøve Skutlaberg

Hanna Jones

Astrid Oline Ervik

Marte Monsen

Malin Dahle, Linn Synnøve Skutlaberg, Hanna Jones,
Astrid Oline Ervik og Marte Monsen

Forbedret for flere

EVALUERING AV FORSØK MED FORBEREDENDE VOKSENOPPLÆRING.
SLUTTRAPPORT

Ideas2evidence rapport 2/2024



© ideas2evidence 2024

ideas2evidence

Villaveien 5

5007 Bergen

Telefon: 91817197

post@ideas2evidence.com

Bergen, januar 2024

ISBN 978-82-8441-041-8

Forsidebilde: illustrasjonsbilde hentet fra www.123rf.com, Wutthichai Luemuang

Forord

Kunnskapsdepartementet ga i 2017 ideas2evidence, sammen med Senter for næringslivsforskning (SNF) ved NHH og Høgskolen i Innlandet, i oppdrag å evaluere forsøkene med modulstrukturert opplæring for voksne. Utprøvingen består i praksis av tre forsøk; forsøk med forberedende voksenopplæring (FVO), modulstrukturert fag- og yrkesopplæring (MFY) og kombinasjonsforsøket, som kombinerer opplæring på de to utdanningsnivåene.

Evalueringen består av en følgeevaluering og en effektevaluering. Inneværende rapport representerer avslutningen av følgeevalueringen av FVO, og presenterer funn fra seks år med følgeevaluering. I tillegg inneholder den en analyse av kortsiktige effekter av FVO-forsøket. Evalueringen av langsiktige effekter av forsøket vil bli publisert i 2026.

Funnene fra følgeevalueringen av MFY og kombinasjonsforsøket publiseres i en egen sluttrapport.

Rapporten er ført i pennen av prosjektleder Malin Dahle, Linn Synnøve Skutlaberg og Hanna Jones fra ideas2evidence, Astrid Oline Ervik fra SNF og professor Marte Monsen ved Høgskolen i Innlandet. Kapittel 5 er i sin helhet skrevet av Astrid Oline Ervik ved SNF. Læreplananalysen i kapittel 7 er en oppsummering fra Dahle et al. (2018) og skrevet av Marte Monsen. Fra ideas2evidence har også Joachim Wettergren og Fabio Oliveira bidratt med verdifulle kvantitative analyser, og Jostein Ryssevik har kvalitetssikret rapporten.

Vi ønsker å takke alle som har bidratt til det rike datamaterialet som analysene i rapporten er bygget på, spesielt de lokale prosjektlederne som har brukt tid på å fylle ut deltakerrapporteringsskjema, svare på spørreundersøkelser og delta i intervjuer. Vi ønsker også å rette en takk til deltakere, lærere og informanter fra flyktningetjeneste og NAV-kontor, som har bidratt til å gi innsikt i utfordringer og læringspunkter fra opplæringsløpet gjennom intervjuer og spørreundersøkelser.

Vi ønsker også å takke Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir) for godt samarbeid i forsøksperioden.

Bergen,

Januar, 2024

Innhold

Sammendrag.....	9
Kapittel 1: Bakgrunn og problemstillinger	17
1.1 Bakgrunn.....	17
1.2 Forsøk med forberedende voksenopplæring (FVO).....	20
1.3 Evalueringsoppdraget.....	22
1.4 Rapportens innhold og avgrensninger	24
Kapittel 2: Metode og data	27
2.1 Metodisk tilnærming	27
2.2 Datakilder	27
2.3 Metodiske og forskningsetiske problemstillinger	33
2.4 Gjengivelse av datamaterialet	34
Kapittel 3: Deltakere og målgrupper	35
3.1 Målgrupper for forsøket	35
3.2 Antall deltakere.....	36
3.3 Rekruttering og inntaksgrunnlag	37
3.4 Kjennetegn ved deltakerne.....	39
3.5 Tidligere opplæring og arbeidserfaring.....	41
3.6 Nivå på norskferdigheter ved inntak.....	45
3.7 Livssituasjon og livsopphold.....	46
3.8 Oppsummering.....	48
Kapittel 4: Hva har deltakerne oppnådd i forsøksperioden?	49
4.1 Fullføringsgrad	49
4.2 Kompetanseoppnåelse blant deltakerne	54
4.3 Fullføringstid	57
4.4 Hva kan forklare variasjoner i fullføring og fullføringstid?	59
4.5 Oppsummering	66
Kapittel 5: Kortsiktige effekter av FVO-forsøket.....	69
5.1 Om effektanalysene.....	69
5.2 Målgruppen for forsøket.....	70

5.3 Sammenligning av områder med og uten FVO	71
5.4 Metode	74
5.5 Effekter av forsøket	75
5.6 Oppsummering	85
Kapittel 6: Fleksibilitet og tilpasning i opplæringsløpet	87
6.1 Hvordan skal forsøket bidra til fleksibilitet?	87
6.2 Hva har økt fleksibilitet ført til?	88
6.3 FVO oppleves mer tilpasset og fleksibelt	92
6.4 Hvordan har opplæringssentrene jobbet med fleksibilitet?	94
6.5 Uløste utfordringer	102
6.6 Noen lærer- og deltakerperspektiver	105
6.7 Oppsummering	106
Kapittel 7: Er opplæringen relevant?	109
7.1 Læreplanene i forsøket	109
7.2 Funn fra læreplananalysen	110
7.3 Opplæringssentrenes erfaringer med læreplanene	113
7.4 Vurderingsuttrykk og eksamen	116
7.5 Oppsummering	117
Kapittel 8: Samordning mellom sektorer	119
8.1 Målet om samordning	119
8.2 IMDi og AVdir har hatt ulike og begrensede roller i forsøket	120
8.3 God samordning mellom tilbudene i opplærings- og integreringssektoren	122
8.4 Begrenset samordning mellom tilbudene i opplærings- og arbeids- og velferdssektoren	128
8.5 Opplæringssentrenes vurderinger av samarbeid og samordning	130
8.6 Oppsummering	137
Kapittel 9: Oppsummering og konklusjoner	139
9.1 Resultat- og effektmål	139
9.2 Prosessmål – er forsøket iverksatt etter intensjonene?	142
Litteratur	145
Vedlegg 1: Om deltakerrapporteringen	149

Sammendrag

Denne rapporten markerer avslutningen av følgeevalueringen av modulstrukturert fag- og yrkesopplæring. Forsøket med modulstrukturert voksenopplæring var ett av flere tiltak som ble lansert i Stortingsmelding 16 *Fra utenforskap til ny sjanse* (2015-2016) (Kunnskapsdepartementet [KD], 2016).

Med forsøket ønsket man å videreutvikle voksenopplæringen. Opplæringen skulle bli tilgjengelig for flere, gjennom bedre samordning med kvalifiseringstilbud i integreringsloven og i NAV. Tilbudet skulle bli mer fleksibelt, tilpasset og relevant for voksne. Det langsiktige målet var at flere skulle få en mer varig tilknytning til arbeidslivet.

Om forsøket og følgeevalueringen

I praksis består forsøket av tre ulike delforsøk: Forberedende voksenopplæring (FVO), som gir opplæring på nivået under videregående nivå, Modulstrukturert fag- og yrkesopplæring (MFY), og kombinasjonsforsøket, der FVO og MFY kombineres i ett felles opplæringsløp. Denne rapporten omhandler FVO-forsøket.

Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir) (med forløpere) har koordinert forsøket. Fra høsten 2017 har FVO blitt prøvd ut ved 28 opplæringssentre i 26 kommuner¹. I 2019 ble forsøkets varighet utvidet, og avslutningsår ble skjøvet fra 2020 til 2023. Fra høsten 2019 ble forsøket utvidet med tilbud i 15 nye kommuner samt i kombinasjonsklasser ved fem videregående skoler i to fylkeskommuner. Tolv av opplæringssentrene med FVO deltar i kombinasjonsforsøket, som innebærer at deltakerne kan få opplæring i fag fra FVO og MFY parallelt.

Problemstillinger i følgeevalueringen

Evalueringsoppdraget skulle ta for seg følgende tre problemstillinger:

1. I hvilken grad, og evt. hvordan, gir modulstrukturert opplæring bedre resultater enn ordinær grunnskole for voksne på kort og lang sikt, i form av deltakelse, gjennomføring, læringsresultater og overgang og tilknytning til arbeidsmarkedet etter endt opplæring?
2. Hvordan og i hvilken grad bidrar forsøkets virkemidler til en mer fleksibel, relevant og effektiv opplæring, som er bedre samordnet med andre sektors tilbud, i tråd med forsøkets intensjon?
3. Hvilke utfordringer har oppstått i gjennomføringen av forsøket, og hva er suksesskriterier eller gode grep for å innføre modulstrukturert opplæring som en varig ordning?

Den første problemstillingen handler om forsøkets resultater og effekter. I denne rapporten presenteres foreløpige effekter, mens den endelige effektevalueringen gjennomføres etter at forsøket er avsluttet, i 2026. Den andre og tredje problemstillingen besvares i innværende rapport.

¹ På grunn av kommunesammenslåinger, utgjorde denne puljen 24 kommuner skoleåret 2022/2023.

Metode og datakilder

Følgeevalueringen er basert på et omfattende datatilfang, bestående av en egenutviklet deltakerrapportering med individdata som kan kobles med surveydata fra deltakerne; spørreundersøkelser til lokale prosjektledere og lærere, samt fysiske og digitale casestudier ved totalt fem opplæringsentre samt to kombinasjonstilbud. Tre av opplæringsentrene fulgte vi gjennom hele forsøksperioden, med flere runder med datainnsamling mellom 2017 og 2023. I de mest omfattende datainnsamlingsrundene ble prosjektleder, skoleleder, lærere, deltakere, samt representanter for det lokale introduksjonsprogrammet og det lokale NAV-kontoret intervjuet.

Deltakerne i FVO

I vår deltakerrapportering har vi registrert 11 962 deltakere i FVO i forsøksperioden fra høsten 2017 til og med våren 2023. Evalueringen viser at deltakergruppa i FVO er sammensatt, og at deltakerne har svært ulike forutsetninger og ulike behov for fleksibilitet og tilpasning. Deltakergruppa har også endret seg noe underveis.

Tilpasset en bredere målgruppe

Forsøket med FVO har lagt til rette for bredere deltakelse enn i ordinær grunnskoleopplæringen for voksne. Blant annet er det etablert en egen grunnmodul tilpasset voksne deltakere med lite erfaring med skrift. I tillegg skal deltakere i introduksjonsprogrammet kunne delta i FVO fra dag én og få den norskopplæringen de har rett og plikt til, integrert i FVO-fagene. Med forsøket skulle det også bli mulig for NAV å tilby modulene til sine brukere som opplæringstiltak. Enkelte opplæringsentre har opplevd økt deltakelse i FVO sammenlignet med det tidligere grunnskoletilbudet, som følge av forsøkets innretning.

Treffer mange kvinner med omsorgsansvar

FVO-forsøket ser særlig ut til å ha truffet kvinner med omsorgsansvar. Kvinner utgjør totalt 60 prosent av deltakerne. Kvinneandelen har dessuten vært økende gjennom forsøksperioden. Også andelen deltakere med omsorgsansvar, og deltakernes gjennomsnittsalder har økt gjennom forsøket. Det er rimelig å tro at det er en sammenheng mellom økningen i kvinneandel, gjennomsnittsalder og omsorgsansvar, og at reduksjonen i flyktningeankomstene fram til 2022 har understøttet utviklingen.

Medbrakt kompetanse og norskspråklig nivå varierer

Deltakernes skolebakgrunn og norskspråklige ferdigheter varierer betydelig. Det vanligste er å ha gått mellom 6 og 9 år på skole i hjemlandet. En av syv deltakere har kommet inn i FVO uten, eller med svært begrenset, skolegang fra hjemlandet og lite erfaring med skrift som verktøy for læring. Denne andelen har økt over tid. Nesten halvparten av deltakerne har hatt et norsknivå tilsvarende A1 eller lavere når de har kommet inn i forsøket, og andelen på det laveste nivået har økt over tid. Samtidig er det en god del deltakere som kommer inn i forsøket både med et høyt språknivå i norsk og mye skolegang fra hjemlandet. Det kan muligens henge sammen med at en del opplæringsentre tilbyr FVO også til deltakere som bare skal lære seg norsk, slik evalueringen har vist.

Kompetanseoppnåelse, fullføring og fullføringstid

Mange av deltakerne som er tatt inn i FVO, er fremdeles i opplæring. Resultater og effekter som presenteres i denne rapporten må derfor anses som foreløpige.

Blant deltakere som ble tatt inn de to første årene av forsøket, har halvparten fullført sine planlagte opplæringsløp innen utgangen av skoleåret 2022/2023. Det omfatter også deltakere som ikke har planlagt å gå hele veien mot grunnskoleeksamen. Blant deltakere som startet opplæringen i 2019, er andelen noe lavere, 38 prosent. Dette året ble nye kommuner pålagt å tilby FVO til deltakere i introduksjonsprogram fra dag én.

Til sammen har drøyt 2300 deltakere gjennomført eksamen i løpet av forsøksperioden. I tillegg har mange deltakere oppnådd en delkompetanse som de kan bygge videre på senere, noe som har vært en viktig intensjon med forsøket. Blant annet har én av tre deltakere som ikke har oppnådd vitnemål, fått godkjent modul 3. En del av disse vil fortsatt være i opplæring, andre har avsluttet. På tvers av fag er gjennomsnittskarakteren 3,0 i modul 4 (standpunktkarakter) og 2,6 på eksamen.

Deltakere som så langt har fullført sine planlagte opplæringsløp, har i snitt brukt to år. Det omfatter både deltakere som skal ta hele løp og deltakere som skal ta enkelte moduler eller fag. De deltakerne som ved utgangen av skoleåret 2022 hadde gjennomført et fullt opplæringsløp, hadde i snitt brukt 2,5 år. Det er imidlertid store variasjoner i fullføringstid, og mange opplæringscentre beregner at et fullt opplæringsløp tar tre eller fire år.

Analysene viser at deltakernes norskferdigheter ved inntak har mye å si for både fullføringsgrad og fullføringstid. Deltakere med omsorgsansvar har noe lavere fullføring og bruker lenger tid enn de som ikke har slikt ansvar. Videre har vi sett at deltakere som skal ta et lavere antall fag og/eller moduler, fullfører i større grad og trenger kortere tid på å fullføre enn deltakere som skal ta fulle løp.

Ca. 15 prosent av deltakerne avslutter planlagt opplæringsløp uten å fullføre. Ofte skjer det tidlig i opplæringsløpet, og den vanligste årsaken er overgang til et annet opplæringscenter eller opplæringsløp. Bare fire prosent tar pause fra opplæringen med intensjon om å komme tilbake.

Hva viser effektanalysene?

Den foreløpige effektevalueringen tar utgangspunkt i hele målgruppen for forsøket og sammenligner resultater for målgruppen i perioden før og etter forsøket startet opp i forsøkskommunene med resultater for målgruppen i kommuner uten forsøk. Analysen ser altså ikke utelukkende på deltakerne i FVO. Analysen viser at forsøket frem til 2021 har hatt en negativ effekt på fullføring av opplæring på grunnskolenivå for voksne, og en negativ effekt på å være i utdanning over grunnskolenivå. Mulige årsaker kan være at flere deltakere kommer inn i FVO med lavt nivå på norskferdighetene eller med mindre tidligere skolegang enn det som er tilfellet i ordinær grunnskole for voksne. Vi finner små, positive forsøkseffekter på læringsresultater i form av standpunktkarakterer (med unntak av engelsk muntlig) og på grunnskolepoeng for de som fullfører, men ingen av effektene er klart forskjellige fra null. Vi estimerer positive effekter på lønnsinntekt og samlet inntekt til og med 2021, men heller ingen av disse effektene er klart forskjellige fra null. Vi finner ingen effekter av forsøket på arbeidsledighet og samlet avtalt arbeidstid i målgruppen. Vi finner heller ingen klare effekter av FVO-forsøket på

offentlige overføringer og utbetalinger fra sosialtjenesten til målgruppen. En ny effektevaluering av forsøket vil gjennomføres i 2026, og det vil da være mulig å estimere mer langsiktige effekter av forsøket.

Virkemiddelbruk i forsøket

Mer fleksibelt og tilpasset omfang og innhold

Et sentralt mål med FVO har vært at opplæringen skal være fleksibel og tilpasset deltakernes behov, både når det gjelder omfang, innhold og varighet, samt når og hvor opplæringen blir gjennomført. Det sentrale virkemiddelet for fleksibilitet er modulstrukturen: læreplanene er brutt ned i mindre opplæringsenheter (moduler), og deltakere skal kunne få opplæring i bare de modulene og fagene de har behov for. Evalueringen har vist at de aller fleste opplæringssentrene tilbyr god individuell tilpasning når det gjelder antall fag og moduler den enkelte kan ta. Men det er noe mindre fleksibelt når det gjelder innplassering på ulike moduler. Størrelse på deltakergruppen og lærerressurser framstår som det mest betydelige hinderet for at opplæringssentre skal kunne tilby opplæring på ulike moduler i ulike fag. Samtidig gir mindre grupper andre fordeler, og mange opplæringssentre har lyktes med å finne gode løsninger innenfor de rammebetingelsene de har.

Løpene følger hele skoleår

Vi har sett at modulstrukturen gir deltakere muligheter til kortere opplæringsløp eller til forlenging av opplæringsløp ved behov. Likevel finner vi at varigheten på opplæringsløpet er relativt standardisert, og i stor grad følger hele skoleår. Enkelte funn kan tyde på at manglende tilbud om inntak til videregående opplæring gjennom hele året, samt opplæringssentrenes (manglende) kapasitet til å tilrettelegge for at deltakere skal kunne gå opp til eksamen to ganger i året, kan være noen av forklaringene.

Lite bruk av andre arenaer og tidspunkt for opplæring

Det har vært få endringer i tidspunkt og arena for opplæring. Bare litt over halvparten av sentrene tilbyr praksis eller liknende tilbud i arbeidslivet, men forholdsvis få av dem kobler praksisen sammen med den forberedende opplæringen i skole. Svært få tilbyr opplæring i kompetansemål i bedrift, fjernundervisning, intensiv grunnskoleopplæring eller tilbud på kveldstid eller i helger.

Mer relevante læreplaner, med forbedringspotensial

FVO-forsøket har prøvd ut nye læreplaner tilpasset voksne og med integrert andrespråksperspektiv, en egen læreplan i norsk for språklige minoriteter og eksamensoppgaver tilpasset de nye læreplanene. Evalueringen har vist at dette har vært viktige virkemidler for å gjøre opplæringen bedre og mer relevant for voksne. Samtidig har vi identifisert forbedringsområder. Blant annet har erfaringen blant opplæringssentrene vært at omfang og læringstrykk blir svært høyt for deltakere med mangelfulle lese- og skriveferdigheter, lite skolegang og et lavt nivå på norsksferdighetene. Bedre overgang mellom grunnmodulen og de øvrige modulene, tydeligere vektlegging av språklæringsperspektivet og mer arbeidsrettede kompetansemål har vært blant forbedringspunktene vi har pekt på. Dette synes å være bedre ivarettatt i de nye læreplanene for FOV. Vurderingen blant opplæringssentrene er at eksamen

reflekterer læreplanene på en god måte, men det har vært etterspurt forbedringer som språklige forenklinger og bedre tid av hensyn til deltakernes norskspråklige nivå. Sentrene har også etterspurt tydeligere føringer og veiledning for bruk av vurderingsuttrykkene, spesielt på de laveste modulene.

Ivaretas norskopplæringen godt nok?

FVO-forsøket skulle også bidra til bedre samordning med ordningene i introduksjons/integreringsloven og arbeidsmarkedstiltak i NAV og gjøre det enklere å kombinere disse med opplæring på nivået under videregående. Et viktig samordnende grep har vært muligheten introdeltakerne har til å ta den rett- og pliktbaserte opplæringen i norsk og samfunnskunnskap som del av FVO. Det skal ivaretas gjennom læreplanen i norsk for språklige minoriteter og ved at norskopplæring skal innlemmes i alle fag. På dette området kan det stilles spørsmål ved om samordningen har fungert godt nok. I evalueringens læreplananalyse ble språklæringsperspektivet fremhevet som et forbedringsområde. En del opplæringssentre har også vært bekymret for om nyankomnes norskopplæringsbehov blir tilstrekkelig godt ivaretatt i FVO. Flere lærere som har undervist etter læreplanen i norsk for språklige minoriteter, har opplevd at læreplanen ikke ivaretar systematisk norskopplæring på en god nok måte, og lokalt har mange strevd med å få til en godt integrert fag- og norskopplæring som gir deltakerne både et faglig og et språklig utbytte. Det gjelder særlig for deltakere med lite skolegang og manglende lese- og skriveferdigheter.

Økt samordning om deltakere i introduksjonsprogram

Andre funn fra evalueringen tyder på at samordningen mellom FVO og introduksjonsprogrammet har blitt bedre. Blant annet har mange deltakere i FVO fått opplæringen som del av sitt introduksjonsprogram. Våre deltakerdata viser at totalt om lag én av tre deltakere har blitt rekruttert fra introduksjonsprogrammet. De introdeltakerne som så langt har fullført opplæringen, har dessuten brukt betydelig kortere tid enn om de hadde fullført ordinær norskopplæring før de startet i FVO, i snitt litt mer enn to og et halvt skoleår. De har også i snitt like gode resultater i samfunnsfag som andre FVO-deltakere. Evalueringen tyder også på at de ansvarlige fra det lokale introduksjonsprogrammet mange steder oppleves mer positive til å tilby grunnskole (FVO) enn de var før forsøket startet. Antall og andel introdeltakere har imidlertid gått ned gjennom forsøket. Den samme tendensen finnes i ordinær grunnskole og skyldes trolig blant annet nedgang i flyktningeankomstene fram til 2022, og at færre flyktninger har hatt behov for opplæring på dette nivået.

Svakere samordning med NAV

Det har vært lite samordning mellom FVO og andre ordninger i NAV. Kun fire prosent av deltakerne er rekruttert fra, og har oppfølging fra, NAV (utenom introduksjonsprogram). FVO ser dermed ikke ut til å ha truffet denne målgruppa i særlig stor grad. Lokalt har opplæringssentrene, særlig de første årene av forsøket, både informert og initiert samarbeid med lokale NAV-kontor. Flere opplæringssentre erfarer likevel at NAV-veiledere enten har lite kunnskap om FVO eller ikke har interesse av å benytte FVO som tiltak for sine brukere. Noen sentre har likevel godt samarbeid både med NAV og etaten som forvalter introduksjonsprogrammet, men det tilskrives i liten grad forsøket. Opplæringssentrene har etterlyst en avklaring av om FVO er et aktuelt tiltak for NAVs brukere og gitt uttrykk for at det i så fall bør gis bedre informasjon og tydeligere signaler om dette i arbeids- og velferdssektoren.

Utfordringer og læringspunkter

I det følgende oppsummerer vi det evalueringen har vist er noen av de mest sentrale utfordringene og læringspunktene fra FVO-forsøket. Disse erfaringene kan være nyttige for aktørene som skal implementere FOV fra høsten 2024.

Utfordringer

Gi integrert fag- og norskopplæring som sikrer læringsutbytte

Mange opplæringssentre har strevd med å gi en integrert fag- og norskopplæring som gir deltakerne både et faglig og et språklig utbytte. Noen erfarer at utfordringen er størst på de høye modulene, fordi fokus da er på å sikre at deltakerne har fagkompetanse til eksamen. Andre opplever at utfordringen er størst på de lave modulene, for deltakere med lite skolegang eller manglende lese- og skriveferdigheter. Flere peker på at det krever en særskilt kompetanse for å lykkes godt.

Tilrettelegge for deltakere med lite skolebakgrunn og lavt nivå på norskferdigheter

En av de store utfordringene gjennom forsøket har vært å tilrettelegge for deltakere med lite skolebakgrunn og lavt nivå på norskferdighetene. Problemstillingen er kjent fra ordinær grunnskole, men det er rimelig å tro at målgruppen er større i FVO, blant annet fordi FVO tar inn deltakere fra introduksjonsprogram fra dag én. De siste årene har andelen deltakere med lave norskferdigheter og lite skolegang økt, og nivået på norskferdighetene har betydning både for fullføringsgrad og varigheten på opplæringsløpet. Det er derfor viktig å finne gode løsninger på denne utfordringen når FVO blir et nasjonalt tilbud.

Overgang mellom moduler

For mange opplæringssentre har noe av det vanskeligste i forsøket vært å vurdere når deltakere er klare til å gå videre til neste modul. Mer spesifikt har spørsmålet handlet om hva som er det laveste nivået av kompetanse en deltaker kan ha for å få godkjent modul 1 og 2, og dermed gå videre til henholdsvis modul 2 og 3. En del sentre opplever også at deltakere går videre til neste modul, mot senterets anbefaling, noe kan føre til betydelig nivåforskjell blant deltakere i de høyeste modulene.

Parallellegge timeplaner

Flere opplæringssentre har ikke hatt mange nok deltakere, lærere eller klasserom til å parallellegge timeplanen i den grad de har ønsket. Synkende deltakertall i løpet av forsøket har dessuten ført til at flere opplæringssentre har måttet slå sammen moduler. Det har bydd på nye utfordringer – og nye muligheter.

Prøve ut arbeidslivet som opplæringsarena

Svært få opplæringssentre har prøvd ut å gi opplæring i kompetansemål i bedrift. Ressursbruk og konkurranse om praksisplasser er noen av årsakene. De opplæringssentrene som har prøvd ut en tettere kobling mellom FVO og arbeidslivet, har gitt signaler om at det er ressurskrevende, blant annet fordi lærer må samarbeide tett med arbeidsgiver og følge opp deltaker tett i bedrift.

Ventetid på inntak til videregående opplæring

Noen opplæringscentre har pekt på at det er lang ventetid på inntak til videregående opplæring for voksne, til tross for at forskrift til Opplæringslova §6-47 slår fast at fylkeskommunene skal behandle søknader om videregående opplæring fortløpende og gi et tilbud innen rimelig tid. Det har ført til at deltakere går lenger i FVO enn nødvendig, og fleksibiliteten til å gi så korte og effektive opplæringsløp som mulig, utnyttes dermed ikke fullt ut.

Sikre livsopphold i hele opplæringsløpet

Å sikre tilstrekkelig støtte til livsopphold for deltakerne gjennom hele opplæringsløpet, spesielt i overgangen fra introduksjonsprogram, har blitt trukket fram som krevende. Ulike ordninger oppleves lite samordnede og uhensiktsmessige. Dårlig økonomi fører likevel sjelden til at deltakerne avbryter.

Læringspunkter

Parallellegge timeplanen slik at ulike modulkombinasjoner er mulig

Å organisere undervisning i samme fag på ulike moduler samtidig, såkalt parallellegging av timeplanen, er en forutsetning for å kunne tilby deltakerne opplæring i ulike moduler i ulike fag. Ett alternativ er å tilby opplæring i flere moduler i samme undervisningsgruppe, slik en del mindre opplæringscentre har vært nødt til å gjøre i forsøket. Da kan et tolærersystem være en mulig løsning.

Dele skoleåret inn i kortere perioder, og koordinere læringsmål på tvers av fag og moduler

En koordinert periodeinndeling på tvers av moduler og fag kan for det første gi både deltakere og lærere god oversikt over læringsmål for en kortere periode. For det andre kan det styrke tverrfagligheten ved at læringsmål fra ulike fag kan ses i sammenheng. For det tredje kan det gjøre det enklere for deltakere å sette kunnskapshull fra tidligere moduler, uten at man mister oversikt over progresjonen.

Praksis er nyttig når den tilpasses og følges tett opp

Praksis er ressurskrevende, men ofte nyttig for motivasjon, selvtillit og språkutvikling. Det er viktig å ta hensyn til deltakernes ønske om bransje eller arbeidssted, og å formidle tydelig til arbeidsgiver hvilken kompetanse og språknivå deltaker har. Tett oppfølging av deltaker i løpet av praksisen, samt godt samarbeid med arbeidsgiver og evt. NAV/intro, fremmes som suksesskriterier.

Tilrettelegge for grupper med lavere fullføring

Evalueringen har vist at noen deltakergrupper har fullført i mindre grad enn andre: deltakere med lave norskerfardigheter ved oppstart, deltakere som får norskopplæring som del av FVO og deltakere med omsorgsansvar. Det vil være viktig å finne gode løsninger som gir disse gruppene mulighet til å fullføre opplæringsløpet.

Tilpasninger til deltakere med lite skolegang, manglende lese- og skriveferdigheter og lave norskferdigheter

Noen av grepene opplæringsssentre har tatt for å tilpasse opplæringen til deltakere med lite skolegang, manglende lese- og skriveferdigheter og lave norskferdigheter, har vært å prioritere tverrfaglig samarbeid, å gi rom for fordypning i enkeltfag i perioder og å vektlegge språkopplæring gjennom alle fag. Enkelte opplæringsssentre utsetter enkelte fag i starten av opplæringsløpet eller veker språkopplæringen mer også i andre fag, i perioder.

Styrke norskopplæring i øvrige fag

Noen av grepene opplæringsssentre har pekt på for å styrke norskopplæringen i andre fag, er å vektlegge grunnleggende ferdigheter i alle fag, tilby opplæring i morsmål, morsmålsstøtte eller ulike intensivkurs, styrke tverrfaglig samarbeid ved å se kompetansemål i flere fag i sammenheng og samarbeide om å tilby mer intensive opplæringsbolker i et fag, når det er hensiktsmessig.

Lokal forankring og utviklingsarbeid

Det har kommet tydelig frem at forankring og lokalt utviklingsarbeid har hatt stor betydning for å lykkes med å omstille opplæringen til et mer individuelt tilpasset og fleksibelt tilbud. Et godt grep har vært å ha jevnlig pedagogiske diskusjoner i profesjonsfellesskapet. Et viktig tema har vært hvordan en i praksis kan jobbe sammen for å realisere intensjoner om å gi best mulig læringsutbytte innenfor rammene av et kort, fleksibelt og individuelt tilrettelagt opplæringsløp. Helt konkret har flere opplæringsssentre gode erfaringer med felles arbeid med kartlegging og innplassering ved inntak og lik praksis i underveisvurdering og vurderinger rundt når deltakere kan gå videre til neste modul. Flere har også fremhevet erfaringsutveksling mellom opplæringsssentre som nyttig.

Tilbud om kompetanseheving

Sentre som har deltatt i pedagogisk utviklingsarbeid i løpet forsøksperioden, har gitt uttrykk for at det har vært nyttig. Vi ser det som viktig at det tilbys gode kompetansehevingstilbud, og ordninger som gjør at opplæringsssentrene kan benytte seg av dem, når FVO blir et nasjonalt tilbud. Kompetanse i å gi integrert språk- og fagopplæring, og å gi opplæring til deltakere med lave norskkunnskaper og lite medbrakt kompetanse, er sentrale temaer. Det har i forsøksperioden også vært gode erfaringer med å koble kompetanseheving, erfaringsutveksling og lokalt utviklingsarbeid.

Stimuleringsmidler

Stimuleringsmidler, f.eks. til å prøve ut og dokumentere erfaringer med å gi opplæring i kompetansemål i arbeidslivet ved ulike sentre, kan vurderes for å få mer erfaring med dette.

Kapittel 1: Bakgrunn og problemstillinger

I dette første kapittelet presenterer vi forsøket med forberedende voksenopplæring, FVO. Vi begynner med å redegjøre for bakgrunnen for at det ble iverksatt flere forsøk med modulstrukturert voksenopplæring, hva de tre forsøkene grovt sett innebærer, og hvordan kompetansepolitikken generelt har utviklet seg i forsøksperioden. Videre gir vi en mer detaljert beskrivelse av FVO-forsøket, blant annet hvordan forsøket ble forberedt og iverksatt. Til slutt presenterer vi vårt evalueringsoppdrag. Kapittelet gir også en kort presentasjon av innholdet i sluttrapporten og en leseveiledning.

1.1 Bakgrunn

Norske arbeidstakere har generelt høyt utdanningsnivå, og bedriftene er avhengige av arbeidskraft med høy kompetanse. I et samfunn hvor kompetanse er inngangsbilletten til arbeidsmarkedet, er det fare for at de som mangler kompetanse, faller utenfor arbeids- og samfunnsliv. Flere brå samfunnsendringer nasjonalt og internasjonalt det siste tiåret, som har påvirket arbeidsliv og internasjonal økonomi, har også satt utenforskap på dagsorden. I årene før modulforsøkene ble satt i gang, hadde Norge unormalt høy arbeidsledighet som følge av store fall i oljeprisen. I 2015-2016 fikk Norge og andre europeiske land økte ankomster av asylsøkere, sammenlignet med foregående år. Mange flyktninger fikk opphold og skulle integreres, og mange manglet grunnleggende kompetanse. De siste årene har flere kriser som covid-19-pandemien og den russiske invasjonen av Ukraina blant annet ført til svingninger i asylankomster til Norge og i arbeidsledighetsraten.

Spørsmål om hvordan samfunnet kan forhindre utenforskap og sikre de som har falt utenfor en vei tilbake, har vært sentrale i den politiske debatten. Bedre tilgang til formell kvalifisering av voksne, men også bedre tilpasning av kvalifiseringen, har vært vektlagt både i faglige og politiske debatter. Kritikerne har ment at tilbudet til voksne som på grunn av manglende kompetanse ikke deltar i arbeidslivet, verken er tilgjengelig nok eller tilstrekkelig tilpasset voksnes behov.

Tilbudet om grunnskole for voksne 2002-2023

Voksne har gjennom hele 2000-tallet hatt gode rettigheter til grunnskoleopplæring i Norge. Fra 2002 har voksne over 16 år med behov for det, hatt rett til grunnskoleopplæring. Dette er regulert av opplæringsloven. Opplæringen skal være gratis, og det er kommunen som er ansvarlig for å tilby grunnskoleopplæring. Et sentralt prinsipp er at den voksne skal ha opplæring i de fagene hun eller han mangler for å få vitnemål. Den enkelte skal kunne få opplæring i hele fag, deler av fag eller i grunnleggende ferdigheter. Den enkelte har også rett til rådgiving for å få kartlagt sine opplæringsbehov. Det er anbefalt at opplæringen gis i komprimerte løp, og at opplæringen også tilpasses den enkeltes livssituasjon. Dette tilsier at kommunen må gjøre vurderinger av om opplæringen for eksempel skal gis på dag-/kveldstid, i tråd med ordinær skolerute, hel-/deltid, hvilken progresjon opplæringen skal ha, med mer.

Den ordinære grunnskoleopplæringen (utenfor FVO) har utgangspunkt i Kunnskapsløftet 2020 (LK20)². Det vil si at det ikke har vært brukt egne læreplaner for voksne. Læreplanene i LK20 har et bredt læringsperspektiv som i tillegg til det faglige også vektlegger sosial utvikling. Læreplanene skal kunne tilpasses voksnes behov, men dette er en tilpasning som eventuelt skjer lokalt. For å få fullført vitnemål fra grunnskoleopplæring for voksne, må man ha fagene norsk, engelsk, matematikk, samt to av de tre fagene samfunnsfag, naturfag og Kristendom, religion, livssyn og etikk (KRLE).

Voksne med annet morsmål enn norsk og samisk har rett til særskilt språkopplæring dersom dette er nødvendig for at den voksne skal kunne få forsvarlig opplæring (Utdanningsdirektoratet [Udir], 2020). Dette skal fastsettes i den voksnes enkeltvedtak etter oppl. § 4A-1, og læreplanen i grunnleggende norsk for språklige minoriteter kan brukes. Denne læreplanen er en overgangsplan, som kun skal brukes inntil deltakeren har tilstrekkelige ferdigheter til å kunne følge opplæringen etter den ordinære læreplanen i norsk.

Deltakelsen i grunnskoleopplæringen for voksne har tradisjonelt vært relativt lav, men økte fram mot skoleåret 2016/2017. Ifølge Grunnskolenes informasjonssystem (GSI) deltok ca. 9300 personer i ordinær grunnskoleopplæring for voksne dette året. Da utgjorde menn 56 prosent av deltakerne, mens det tidligere hadde vært flest kvinnelige deltakere.

Grunnskoleopplæringen for voksne har i en årrekke først og fremst vært et tilbud til minoritetsspråklige. Denne gruppen utgjorde ca. 97 prosent skoleåret 2016/2017. Sammenlignet med de øvrige deltakerne var de minoritetsspråklige deltakerne relativt unge.

Det er gjort nokså få undersøkelser av grunnskolen for voksne. Til tross for gode rettigheter så det i forkant av modulforsøkene ut til å være en del mangler ved tilbudet. For det første var det ikke alle kommuner som tilbød slik opplæring (Riksrevisjonen, 2008; Dæhlen, Danielsen, Strandbu & Seippel, 2013). Tilbudene varierte tilsynelatende mye mellom kommunene³, og det var varierende kjennskap til tilbudet. Offentlige utvalg viste til at opplæringen ikke var tilpasset behovene til den endrede deltakergruppa (NOU 2010:7, 2010). Å gjøre tilpasning av læreplanene lokalt kunne dessuten være krevende for kommunene (KD, 2016). Det var også lite kunnskap om resultatene av opplæringen. En undersøkelse fra 2013 fant at skoleåret 2008/2009 fullførte omtrent hver andre deltaker grunnskoleopplæring. Kommunene vurderte at årsaken til at ikke flere fullførte, var mangelfulle faglige og språklige forutsetninger hos deltakerne. Halvparten av kommunene tilbød likevel ikke særskilt norskopplæring, og selv om elevene framstod som motiverte, oppfattet flere at progresjonen var for lav og skoleløpet for langt. Samme undersøkelse tydet også på at mange innvandrere gjennomførte norskopplæring og introduksjonsprogram før de begynte i grunnskoleopplæring, noe som førte til lange løp (Dæhlen et al., 2013).

Modulforsøkene

For å svare på noen av utfordringene knyttet til utenforskap og gapet mellom en del av innbyggernes kompetansenivå og arbeidslivets kompetansebehov, satte Solberg-regjeringen i gang et arbeid med Stortingsmeldingen *Fra utenforskap til ny sjanse – Samordnet innsats for voksnes læring* (KD, 2016). Forsøket med modulstrukturert voksenopplæring var ett av flere tiltak som ble lansert i oppfølgingen

² Før 2020 ble læreplanene i Kunnskapsløftet 2006 (LK06) brukt i den ordinære grunnskolen for voksne. Læreplanene i FVO er basert på læreplanene fra LK06.

av meldingsarbeidet i 2017. Med forsøket ønsket man å videreutvikle grunnskolen for voksne og gjøre den tilgjengelig for flere gjennom bedre tverretattlig samordning, og et opplæringstilbud som er mer fleksibelt og relevant for voksne. Det langsiktige målet var at flere får en mer varig tilknytning til arbeidslivet.

I praksis består forsøket av tre ulike delforsøk. *Modulstrukturert fag- og yrkesopplæring* (MFY) og *Forberedende voksenopplæring* (FVO) gir opplæring på henholdsvis videregående nivå og på nivået under videregående. Det tredje delforsøket, *Kombinasjonsforsøket*, innebærer et opplæringsløp som kombinerer moduler fra FVO og MFY, tilpasset den enkeltes opplæringsbehov.

Denne rapporten omhandler forberedende voksenopplæring (FVO), altså opplæring for voksne på nivået under videregående nivå. Evalueringen av forsøk med modulstrukturert fag- og yrkesopplæring samt kombinasjonsforsøket, presenteres i en egen rapport (Dahle, Nordhagen, Jones & Monsen, 2024).

Kompetansepolitikken i videreutvikling

Siden oppstart av forsøkene i 2017 har det skjedd mye på det kompetansepolitiske feltet. En rekke utredninger har pekt på betydningen av at det satses aktivt på å utvikle befolkningens kompetanse, ved å styrke voksnes tilgang til opplæring og mulighetene for livslang læring. Flere av disse fremhever behovet for et opplæringssystem som er fleksibelt nok og tilstrekkelig tilpasset voksne (NOU 2018: 13, 2018; NOU 2019: 25, 2019; NOU 2021: 2, 2021). Det pekes på at voksne som deltar i opplæring, må kunne kombinere opplæringen med arbeid, språkopplæring og omsorgsoppgaver. Voksne har gjerne mindre tid til opplæring, blant annet på grunn av forsørgeransvar, og de har behov for å oppleve opplæringen som relevant for arbeid og eget liv (NOU 2021: 2, 2021; NOU 2019: 25; NOU 2019: 12, 2019; NOU 2018: 13, 2018).

De senere årene har myndighetene tatt flere initiativer og innført tiltak som skal gjøre opplæring for voksne tilgjengelig for flere. NAV har fått et tydeligere mandat og flere virkemidler til å tilby opplæring som arbeidsmarkedstiltak. Integreringsloven legger sterkere vekt på å gi flere innvandrere den formelle kompetansen som skal til for å komme i arbeid.

I 2021 ble Fullføringsreformen vedtatt i Stortinget. Målet er å øke fullføringen i videregående opplæring (KD, 2021). Et av tiltakene er å innføre modulstrukturert opplæring som hovedmodell i grunnopplæringen for voksne. Det skal også bli mulig å få opplæring på grunnskolenivå og videregående nivå samtidig, slik man har prøvd ut i kombinasjonsforsøket. Fullføringsreformen er fulgt opp i den nye opplæringsloven med en rekke videreførte og utvidede rettigheter, som innebærer at voksne (og ungdom) får utvidet rett til videregående opplæring. Retten gjelder frem til oppnådd yrkes- eller studiekompetanse, og den åpner for yrkesfaglig rekvalifisering. Det betyr at voksne som tidligere har fullført videregående opplæring med studie- eller yrkeskompetanse, gis mulighet til å ta et nytt fagbrev. Målet er at dette skal styrke muligheten for livslang læring og bidra til økt omstillingsevne (KD, 2021; KD, 2023).

Fra august 2024 går modulstrukturert voksenopplæring fra å være en forsøksordning utprøvd i et mindre antall kommuner og fylker til å bli en del av det ordinære tilbudet til voksne over hele landet.

På nivået under videregående opplæring er det Forberedende opplæring for voksne (FOV) som vil tre i kraft, og det er Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir) som har ansvar for utvikling

av nye modulstrukturerte læreplaner for FVO. Arbeidet med å utvikle nye, modulstrukturerte læreplaner i tråd med læreplanene i LK20 (Fagfornyelsen) startet høsten 2022. Læreplanene tas i bruk fra august 2024.

Innen videregående opplæring for voksne (VOV) vil modulstrukturert opplæring i første omgang innføres i de 13 lærefagene som er prøvd ut i forsøket. Utdanningsdirektoratet startet arbeidet med å utarbeide modulstrukturerte læreplaner i disse fagene høsten 2022. Direktoratet har også fått i oppdrag å utrede hvilke øvrige lærefag som kan modulariseres på et senere tidspunkt.

1.2 Forsøk med forberedende voksenopplæring (FVO)

Formål og målgrupper

Målgruppen for forsøket har vært voksne som har rettigheter etter opplæringsloven eller opplæringsloven og introduksjons-/integreringsloven. Det overordnede målet har vært at flere i denne målgruppen får en kompetanse som gir grunnlag for en mer varig tilknytning til arbeidslivet. På noe kortere sikt har det vært et mål å øke deltakelsen i grunnskolen for voksne, og at deltakere skulle få en rask overgang til arbeid eller videregående opplæring.

Målet om økt deltakelse skulle blant annet oppnås ved å gjøre det enklere for målgrupper med ulike behov å delta. Ett virkemiddel har vært at innhold og organisering skal være så fleksibelt at voksne med behov for ulike tilpasninger skulle kunne få den opplæringen de trenger. Et annet virkemiddel har vært økt samordning mellom FVO og ordningene under integreringsloven og arbeidsmarkedstiltakene i arbeids- og velferdssektoren. I målet om økt samordning har det også vært innbakt en ambisjon om å gi lettere tilgang til FVO for målgrupper i flere sektorer, og å sørge for økt rekruttering til FVO fra disse sektorene. Målet om raskere overgang til arbeid eller videregående opplæring for målgruppene skulle litt enkelt sagt skje ved at innholdet og organiseringen av den forberedende opplæringen skulle være relevant, fleksibel, tilpasset og effektiv.

Virkemidler

Mens den ordinære grunnskolen for voksne har benyttet de samme læreplanene som benyttes i grunnskolen for barn, har det for FVO vært utviklet egne forsøkslæreplaner for voksne, som er modulstrukturerte. Forsøkslæreplanene dekker fagene norsk, norsk for språklige minoriteter, matematikk, naturfag, samfunnsfag og engelsk. I tillegg ble det laget læreplan for en grunnmodul for språklige minoriteter uten tidligere skolegang.

Som et virkemiddel for økt samordning og for å redusere lengden på den enkeltes opplæringsløp, har opplæring etter de to forsøkslæreplanene i norsk for språklige minoriteter og i samfunnsfag erstattet opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere i forsøksperioden. Videre har det vært et mål at opplæringen i norsk innlemmes i den faglige opplæringen i alle øvrige fag. Denne føringen ble ytterligere tydeliggjort overfor opplæringsentre som kom inn i forsøket i 2019.

Modulstrukturering betyr at forsøkslæreplanene ble delt opp i mindre enheter, bestående av kompetansemål som kan dokumenteres når modulen er avsluttet. Det var dermed seks forsøkslæreplaner som ble tatt i bruk, hver bestående av fire moduler som bygger på hverandre

(omtalt som ulike nivåer). For deltakere med behov for full grunnskoleopplæring vil opplæringen bestå av fem fag og i alt 20 moduler.

Samtidig har forsøket lagt opp til at deltakerne kun skulle delta i moduler de har behov for, og tilpasses den enkeltes behov. På denne måten skulle det være enklere å få akkurat den opplæringen man trenger. Opplæringsløpet kunne dermed bli kortere og mer målrettet enn ellers.

Det skulle også være mulig å kombinere opplæring med voksnes forpliktelser, som arbeid og familie. Det er derfor lagt vekt på at opplæringen skal kunne bli gjennomført med stor grad av fleksibilitet, både når det gjelder tid og sted.

Organisering og implementering

Arbeidet med å utforme forsøket startet med tildelinger over statsbudsjettet i 2016. Vox/ Kompetanse Norge/ Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir) har koordinert forsøket. Vox nedsatte i 2016 en arbeidsgruppe med representanter fra kommunal voksenopplæring, fylkeskommunal opplæring, skoleeiere, Fylkesmannen, Utdanningsforbundet, Universitets- og høyskolesektoren og en representant fra hhv. AVdir, IMDi og Udir, som utarbeidet prinsipper for forsøket høsten 2016 (Vox, 2016). Samme høst ble det etablert læreplangrupper, og forsøkslæreplanene ble fastsatt 1. mai 2017.

Vinteren 2017 ble kommuner og voksenopplæringssentre i ni av de daværende fylkene inviterte til å delta i forsøket med modulstrukturerte læreplaner i FVO. Kommunene ble gjort kjent med forsøkets vilkår og betingelser og måtte selv søke om deltakelse i forsøket. Høsten 2017 ble forsøket satt i gang ved 28 opplæringssentre i 26 kommuner.⁴ På daværende tidspunkt var planen at forsøket skulle løpe i fra 2017 til 2020.

I 2019 ble forsøkets varighet utvidet til 2023, og invitasjon om deltakelse i forsøket for nye opplæringssentre og kommuner ble sendt ut. Høsten 2019 ble det derfor iverksatt nye FVO-tilbud i 15 nye kommuner og ved fem videregående skoler i to fylkeskommuner. Noen steder i rapporten omtales FVO-tilbudene etablert i 2019 som pulje 2-sentre. De fleste nye FVO-tilbud ble opprettet ved kommunale voksenopplæringssentre, men i tillegg ble det innvilget utprøving av FVO i kombinasjonsklasser ved syv videregående skoler⁵. Kombinasjonstilbud er tilbud om grunnskoleopplæring til ungdommer i alderen 16-24 år med kort botid i Norge, ved en videregående skole. Disse tilbudene tilbys ofte i et samarbeid mellom fylkeskommuner og kommuner. Selv om deltakerne i utgangspunktet skal få den samme opplæringen, skiller deltakerne i kombinasjonsklasser

⁴ De daværende 26 kommunene var Arendal, Haugesund, Time, Eigersund, Trondheim, Fredrikstad, Oslo, Asker, Stavanger, Kvinesdal, Levanger, Skedsmo (nå Lillestrøm), Verdal, Namsos, Ski og Oppegård (slått saman til Nordre Follo), Nærøy og Vikna (nå Nærøysund), Strand, Sandnes, Sarpsborg, Gjøvik, Søndre Land, Mandal (nå Lindesnes), Tromsø og Østre Toten. Oslo hadde tre opplæringssentre med forsøk: Hersleb vgs., Holtet vgs. og Oslo VO Helsefyr. På grunn av kommunesammenslåinger, utgjorde kommunene i pulje 1, 24 kommuner skoleåret 2022/2023. Gjennom interkommunalt samarbeid, var det omtrent 50 kommuner som opprinnelig ble involvert i forsøket.

⁵ De nye tilbudene ble etablert ved kommunale opplæringssentre i Andøy, Aurskog-Høland, Gran/Lunner, Hadsel, Halden, Indre Østfold, Karmøy, Lyngdal, Lørenskog, Moss, Narvik, Sel/Otta, Senja, Vestre Toten, Vågan. I tillegg ble det etablert forsøk ved Oslo VO Rosenhof på oppdrag fra NAV Oslo. Videre ble det etablert FVO-tilbud i én kombinasjonsklasse ved en videregående skole i Trøndelag fylkeskommune, i samarbeid med Trondheim voksenopplæringssenter, og flere kombinasjonsklasser ved videregående skoler i Viken fylkeskommune, i samarbeid med kommunene Indre Østfold, Fredrikstad, Sarpsborg og Moss.

seg noe fra deltakerne i ordinær FVO. Tilbudet er i hovedsak rettet mot unge deltakere, som typisk har som mål å gå nokså raskt over i videregående opplæring, og de har ofte en varighet på ett til to år.

Ved tolv opplæringssentre kan deltakerne få opplæring i fag fra FVO og MFY parallelt, i det som kalles *kombinasjonsforsøket*. I kombinasjonsforsøket samarbeider kommune og fylkeskommune om deltakernes opplæringsløp, og målsettingen for deltakerne er å fullføre videregående opplæring og ta fagbrev. Funn og vurderinger av kombinasjonsforsøket presenteres i sluttrapporten om modulstrukturert fag- og yrkesopplæring (Dahle et al., 2024).

Hva har deltakelse i FVO innebåret for opplæringssentrene?

Deltakelse i forsøket innebar først og fremst at opplæringssentrene deltok i utprøving av modulstrukturert læreplaner på nivået under videregående nivå. Videre skulle de legge stor vekt på kartlegging av deltakernes medbrakte kompetanse, og på basis av kartleggingsresultater innplassere deltakere på riktig nivå i modulstrukturen. Slik skulle deltakere få kortere opplæringsløp dersom de hadde medbrakt kompetanse som dekket kompetansemål i læreplanene.

Skoleledelsen ved opplæringssentrene ble også bedt om å prioritere parallellegging av timeplaner, slik at deltakere skulle kunne delta i opplæring på forskjellige nivåer i ulike fag, dersom de hadde behov for det. God fleksibilitet kan blant annet innebære at en deltaker kan være på ulike moduler i ulike fag og ha ulik progresjon i disse. Opplæringssentrene ble også oppfordret til å prøve ut opplæring på alternative måter, f.eks. opplæring på kveldstid og i helger, fjernundervisning, intensivundervisning og opplæring i kompetansemål i arbeidslivet.

Videre har opplæringssentrene i forsøket fått tilbud om å delta på en rekke fellessamlinger, med både faglig innhold, erfaringsdeling og gruppearbeid. De har også fått tilgang til en rekke kompetansehevende tiltak, blant annet for å stimulere til lokalt pedagogisk utviklingsarbeid. Tilbudet har blant annet omfattet kompetanseheving i vurdering, lesing og skriving på tvers av fag, intensive lesekurs og digital tospråklig fagopplæring i matematikk og naturfag på modul 3 og 4. Tilbudene har vært gitt i flere kompetansemiljøer i UH-sektoren, som Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring (NAFO) ved Oslo Met og Høgskolen i Innlandet.

Opplæringssentrene har, som deltakere i forsøket, fått tilskudd til å dekke merarbeid ved å tilby en annen opplæring enn den grunnskoleopplæringen de uansett har plikt til å tilby. Det ble også forutsatt at de ville bidra til den eksterne evalueringen av forsøket.

1.3 Evalueringsoppdraget

Et viktig poeng med å prøve ut modulstrukturering av grunnskoleopplæringen for voksne var å finne ut om modulstrukturen egner seg som permanent ordning, og hvordan den bør innrettes. Kunnskapsdepartementet ga derfor ideer2evidence, i samarbeid med Samfunns- og næringslivsforskning og Høgskolen i Innlandet i oppdrag å evaluere forsøket.

Evalueringsstema og problemstillinger

Oppdraget har bestått av å undersøke tre hovedtemaer:

- 1) Forsøkets utforming og virkemidler, herunder fleksibel modulstruktur, nye læreplaner, nye vurderingsuttrykk, ny eksamen, fleksible læringsarenaer og kompetansebevis
- 2) Forsøkets implementering, altså hvordan forsøket blir gjennomført lokalt, hvordan fleksibiliteten i forsøket utnyttes, hvordan samordning med integrerings- og arbeidsmarkedssektoren fungerer, og hvilke utfordringer som hindrer virkemidlene fra å fungere
- 3) Forsøkets effekter, altså hvorvidt forsøket gir bedre resultater enn ordinær grunnskole for voksne på kort og lang sikt, i form av deltakelse, gjennomføring, læringsresultater og overgang og tilknytning til arbeidsmarkedet etter endt opplæring.

Evalueringen skulle besvare følgende problemstillinger:

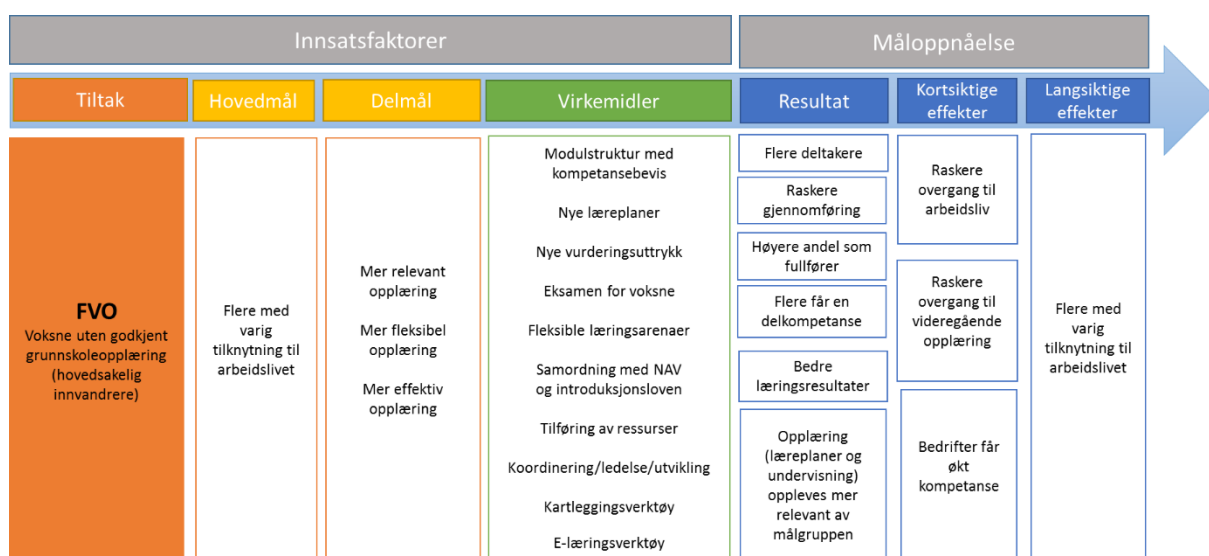
- ◆ I hvilken grad, og evt. hvordan, gir modulstrukturert opplæring bedre resultater enn ordinær grunnskole for voksne på kort og lang sikt, i form av deltakelse, gjennomføring, læringsresultater og overgang og tilknytning til arbeidsmarkedet etter endt opplæring?
- ◆ I hvilken grad og hvordan bidrar forsøkets virkemidler til en mer fleksibel, relevant og effektiv opplæring, som er bedre samordnet med andre sektors tilbud, i tråd med forsøkets intensjon?
- ◆ Hvilke utfordringer har oppstått i gjennomføringen av forsøket, og hva er suksesskriterier eller gode grep for å innføre modulstrukturert opplæring som en varig ordning?

Opprinnelig skulle evalueringen bidra med kunnskap om hvorvidt modulstrukturert forberedende voksenopplæring egner seg som permanent ordning, og i så fall hvordan den bør innrettes. I løpet av forsøksperioden har det blitt besluttet at modulstrukturert opplæring skal bli en permanent ordning. Evalueringens formål kan slik sett sies å ha endret seg fra å danne grunnlag for beslutning til å utgjøre et kunnskapsgrunnlag for den endelige utforming av ordningen, og for implementering av ordningen i nye kommuner.

Rammeverk for evalueringen

Målsettinger, virkemidler og ønskede resultater og effekter ble framstilt i en resultatkjedemodell (figur 1.1, gjengitt fra Dahle, Lerfaldet, Monsen, Ervik & Ryssevik (2018)) i første delrapport i evalueringen. Den presenteres i figur 1.1. De to første temaene i kulepunktene over, utforming og implementering, handler i hovedsak om hvordan forsøkets virkemidler er utformet og iverksatt. Dette illustreres i den grønne søylen i figur 1.1. Det siste temaet i evalueringen og i tredje kulepunkt over, resultat og effekt, handler om måloppnåelsen. Dette illustreres i de blå søylene på høyre side av figur 1.1.

Figur 1.1: Resultatkjedemodell for FVO



Evalueringens utforming

På bakgrunn av dette utformet vi en todelt evaluering. En følgeevaluering skulle ta for seg forsøkets utforming og implementering og undersøke hvordan og i hvilken grad forsøkets virkemidler bidrar til en opplæring som er mer fleksibel, relevant og bedre samordnet med andre sektors tilbud. Den skulle også se nærmere på hva som eventuelt har bidratt til, eller vært til hinder for å oppfylle disse intensjonene.

En effektevaluering skulle ta for seg måloppnåelsen til forsøket og undersøke om modulstrukturert opplæring gir bedre resultater enn ordinær grunnskole for voksne på kort og lang sikt.

Mens effektevalueringen var ment å gi svar på *hvorvidt* målene med forsøket nås, skulle følgeevalueringen gi en forståelse av *hvordan* målene har blitt oppnådd. Følgeevalueringen dekker altså kolonne 2-4 i resultatkjeden (jf. figur 1.1), mens effektevalueringen dekker kolonnene 5-7.

1.4 Rapportens innhold og avgrensninger

I denne sluttrapporten presenteres funn knyttet til forsøkets utforming, implementering og foreløpige effekter. Den belyser følgeevalueringens overordnede problemstillinger: 1) I hvilken grad, og evt. hvordan, gir modulstrukturert opplæring bedre resultater enn ordinær grunnskole for voksne? 2) I hvilken grad og hvordan bidrar forsøkets virkemidler til en opplæring som er mer fleksibel, relevant, effektiv og bedre samordnet med andre sektors tilbud? og 3) hvilke utfordringer har oppstått i gjennomføringen av forsøket, og hvilke suksesskriterier eller gode grep kan ha overføringsverdi til modulstrukturert opplæring som en varig ordning?

Når det gjelder den første problemstillingen, er rapporten avgrenset til å presentere foreløpige effekter av forsøket. Effekter er noe som blir synlig en stund etter at et tiltak er avsluttet. En evaluering av forsøkets mer langsiktige effekter vil gjennomføres etter at forsøket er avsluttet, i 2026.

I tillegg til denne sluttrapporten, har evalueringsoppdraget resultert i følgende fire delrapporter:

- ◆ Dahle, M., Lerfaldet, H., Monsen, M., Ervik, A. O. & Ryssevik, J. (2018). *Forberedende voksenopplæring. Evaluering av første forsøksår* (ideas2evidence-rapport 2018)
- ◆ Jones, H. & Ryssevik, J. (2019). *Deltakere, opplæringsløp, resultater – erfaringer fra to år med forberedende voksenopplæring* (ideas2evidence-rapport 8/2019)
- ◆ Ervik, A. O. (2021). *Foreløpig effektevaluering av modulstrukturert forberedende voksenopplæring (FVO)* (SNF-rapport 14/2021)
- ◆ Lerfaldet, H., Eikrem, A. & Kristoffersen, E. (2022). *Forberedende voksenopplæring. Evaluering etter fire år med forsøk* (ideas2evidence-rapport 2/2022)

Rapportens oppbygging

Denne rapporten består av totalt ni kapitler, inkludert dette innledende kapittelet.

I kapittel 2 beskriver vi metodiske valg og datakilder.

I kapittel 3 ser vi på utviklingen i antall deltakere og deltakernes demografiske sammensetning, bakgrunn og kompetanse ved inntak til FVO.

Kapittel 4 presenterer en analyse av hva deltakerne har oppnådd i løpet av FVO-forsøket, bl.a. i form av avlagte eksamener, godkjente moduler, og fullføringstid.

Kapittel 5 presenterer en foreløpig effektevaluering av FVO.

Kapittel 6 handler om fleksibiliteten i FVO-opplæringen.

Kapittel 7 handler om FVO-opplæringens relevans.

Kapittel 8 presenterer funn og vurderinger knyttet til samordning på tvers av tilbudene i opplærings-, integrerings- og arbeids- og velferdssektoren.

Kapittel 9 gir en overordnet oppsummering og konklusjon om måloppnåelsen i FVO, samt betraktninger om hva forsøket bidrar med av lærdom og uløste utfordringer inn mot den nye forberedende opplæring for voksne, FVO.

Kapittel 2: Metode og data

Sluttrapporten er utarbeidet på bakgrunn av et bredt og omfattende datagrunnlag, som består av både kvalitative og kvantitative datakilder. Alle datainnsamlingsaktivitetene har blitt gjennomført på flere måletidspunkter, fra og med høsten 2017 til og med våren 2023, for å kunne undersøke utviklingen i forsøket over tid.

I dette kapittelet gis en overordnet presentasjon av datakilder og metoder som har blitt benyttet i evalueringsperioden. Det redegjøres mer detaljert for datainnsamlingene som ikke er brukt i tidligere delrapporter, mens for detaljer om tidligere datainnsamlinger henviser vi til de fire foregående delrapportene.

2.1 Metodisk tilnærming

Evalueringen av FVO er delt i en følgeevaluering og en effektevaluering.

Følgeevalueringen har fulgt utviklingen i forsøket over tid, ved at det er samlet inn data fra både opplæringssentre og fra sentralt plasserte informanter flere ganger i løpet av forsøksperioden. Evalueringen dekker alle opplæringssentrene i forsøket, samtidig som vi har gått nærmere inn i detaljene ved noen av sentrene. I følgeevalueringen kombinerer vi altså breddeundersøkelser og dybdeundersøkelser over tid. En viktig del av følgeevalueringen har dessuten vært å tilbakeføre kunnskap. Vi har derfor vært til stede på en rekke samlinger og møter for opplæringssentrene som har deltatt i forsøket, og formidlet sentrale funn fra følgeevalueringen. Vi har også hatt tett dialog med HK-dir som har forvaltet forsøket.

Effektevalueringen blir gjennomført to år etter at forsøket er avsluttet, men både i delrapporten fra 2021 og i inneværende sluttrapport har vi presentert foreløpige effekter.

Effektevalueringen er utformet som en forskjeller-i-forskjeller-studie av effekter for målgruppen av voksne uten fullført opplæring på grunnskolenivå, hvor gjennomsnittlige effekter for målgruppen før og etter forsøksstart i forsøks- og kontrollkommuner sammenlignes. For å identifisere effekter benyttes registerdata og deltakerdata samlet inn gjennom forsøket. Kapittel 5 gir en nærmere beskrivelse av det metodiske designet for denne delen av evalueringen. Den endelige effektevalueringen publiseres i 2026.

2.2 Datakilder

Flere datakilder har utgjort grunnlaget for følgeevalueringen og for denne rapporten. Vi har for det første samlet inn kvantitative data om den enkelte deltaker i forsøket gjennom deltakerrapportering. For det andre har vi gjennomført casestudier ved totalt sju opplæringssentre. Tre av disse har vi fulgt over flere år. For det tredje har vi hentet inn fakta og vurderinger fra prosjektledere og lærere gjennom spørreundersøkelser. Sistnevnte har også gitt oss mye kvalitativ informasjon, i form av tekstvar. I tillegg har vi gjennomført en læreplananalyse, og vi har både ved oppstart og avslutning av forsøket intervjuet sentralt plasserte informanter på direktoratsnivå. Vi redegjør noe mer detaljert for de ulike datakildene på de følgende sidene.

Deltakerdata

Rutinene for innhenting av data om den enkelte deltaker ble etablert i starten av forsøket og har med mindre justeringer vært virksomt gjennom hele forsøksperioden. Målet for opplegget har vært å få så god oversikt som mulig over den enkelte deltakers bakgrunn, opplæringsløp og resultater.

Opplysningene er gitt av deltakerne selv og av opplæringssentrene ved hjelp av følgende skjema:

- ◆ Et digitalt spørreskjema som deltakerne har svart på ved inntak i forsøket. Her har deltakerne oppgitt personalia, opplysninger om livssituasjon, tidligere utdanning og arbeidserfaring og vurderinger av egne norskferdigheter. I dette skjemaet har deltakerne identifisert seg og gitt sitt samtykke til at vi kan samle data om dem.
- ◆ Fire skjema som har blitt fylt ut av opplæringssentrene:
 1. Opptaksdata om deltakeren, inkludert inntaksgrunnlag, medbrakt kompetanse og hvilket opplæringsløp som planlegges for vedkommende
 2. Hvilken opplæring deltakeren har mottatt i rapporteringsperioden, i hvilket tidsrom og hvor opplæringen har blitt gitt
 3. Hvilke resultater deltakeren har oppnådd i modulene i løpet av rapporteringsperioden og om det er skrevet ut kompetansebevis
 4. Deltakere som har avsluttet opplæringen i perioden, årsakene til at de har sluttet, og om de har mottatt vitnemål

Data fra de ulike skjemaene har blitt koblet sammen ved hjelp av deltakernes fødsels- eller D-nummer. Rapporteringen har blitt gjennomført årlig og fulgt skoleåret.⁶ Skjema 2 og 3 er blitt fylt ut for hvert år deltakeren har mottatt undervisning. Dette har gitt oss muligheter til å følge deltakerens opplæring, progresjon og resultater gjennom hele opplæringsløpet.

Det er ideas2evidence som har stått for utviklingen av skjemaer, og som har gjennomført datainnsamlingen. Skjemaene ble utviklet høsten 2017 i dialog med HK-dir (daværende Kompetanse Norge) og et lite utvalg opplæringssentre i forsøket. Første rapporteringsfrist var sommeren/høsten 2018.

Datamaterialet har gitt oss rik informasjon om deltakernes bakgrunn, og hvilke forutsetninger de har brakt med seg inn i forsøket, blant annet når det gjelder egenvurderte norskferdigheter og tidligere skolegang fra Norge eller et eventuelt annet hjemland. Det har også gitt oss muligheter til å studere hvordan virkemidlene i forsøket er blitt benyttet av opplæringssentrene, blant annet når det gjelder deltakernes innplassering i modulstrukturen og varighet på opplæringen i den enkelte modul. I tillegg har vi fått detaljert informasjon om de enkelte deltakernes resultater i form av godkjente moduler, karakterer og vitnemål. I noen grad har det også gitt oss muligheter til å studere sammenhenger mellom deltakernes bakgrunn og de resultatene som er oppnådd.

I denne rapporten benytter vi innrapporterte deltakerdata bare for de fem første skoleårene i forsøket, det vil si fra og med 2017/2018 til og med 2021/2022. Det skyldes at siste datainnsamling ble gjennomført så tett opptil fristen for denne rapporten at det ikke var mulig å ferdigstille dataene i tide. I løpet av de fem første årene har vi registrert opplysninger om 5418 samtykkende deltakere. Det er

⁶ De første årene opererte vi med to ulike rapporteringsfrister, der deler av rapporteringen hadde frist 30. juni, og deler 30. august. Dette var for å lette rapporteringsbyrden på opplæringssentrene. Fra 2021 ble rapporteringsfristen for alle komponenter satt til 30. august.

disse deltakerne analysene i denne rapporten tar utgangspunkt i. Unntaket er antall deltakere i forsøket, der vi har inkludert også data fra skoleåret 2022/2023.

Det har vært noen endringer i rapporteringsskjemaene i løpet av perioden. Der dette kan ha konsekvenser for tolkningen av dataene, er det kommentert i analysen. Det har blitt rekruttert nye opplæringsentre til forsøket underveis, noe som også er adressert i analyser hvor vi mener det er relevant.

Se vedlegg 1 for nærmere beskrivelse av deltakerdata og rapporteringsløsningen.

Representativitet

Deltakelse i evalueringen er frivillig, og ikke alle deltakere har gitt sitt samtykke til å inngå i datagrunnlaget. I løpet av forsøksperioden har vi mottatt opplysninger om 6413 deltakere. Dette utgjør ca. 54 prosent av det totale tallet på deltakere.^{7,8}

Et viktig metodisk spørsmål er om den vel halvparten av deltakerne som vi har data om, er representative for hele deltakergruppen, det vil si populasjonen. Dersom vårt utvalg er representativt for populasjonen, vil analysene være rimelig presise selv om datamaterialet ikke er komplett.

Spørsmålet om representativitet handler om i hvor stor grad frafallet er tilfeldig eller systematisk. Frafallet i vårt opplegg for deltakerrapportering har tre viktige årsaker; a) opplæringsstedet har ikke sørget for at alle deltakerne har fått sjansen til å fylle ut det digitale spørreskjemaet hvor samtykket blir gitt, b) enkeltdeltakere har fått muligheter til å fylle ut skjemaet, men svart nei på spørsmålet om samtykke, og c) enkeltdeltakere har ikke forstått spørreskjemaet og spørsmålet om samtykke og har valgt å ikke svare. Spørsmålet er derfor om hver av disse tre årsakene har ført til at deltakere som er systematisk forskjellig fra resten av populasjonen, ikke har samtykket.

Når det gjelder den første av disse årsakene, ser vi at det er betydelige forskjeller mellom opplæringsentrene når det gjelder hvor stor andel av deltakerne som samtykker. Trolig skyldes dette at sentrene har hatt ulike oppfatninger om hvor tett de bør følge opp innhenting av samtykke overfor deltakerne.⁹ Dette har ført til at opplæringsentrene er noe ulikt representert, men har så langt vi har vurdert, ikke skapt betydningsfulle skjevheter ut over dette.

Når det gjelder den andre årsaken, har vi blitt fortalt om tilfeller hvor det har bredt seg skepsis til å la seg registrere blant deltakerne ved enkelte sentre. Dersom denne skepsisen har kulturelle årsaker og har bredt seg i grupper som avviker systematisk fra resten av populasjonen, vil dette kunne ha

⁷ Vårt beste tall for hvor mange som har deltatt i FVO totalt, er 11 962. Dette er basert på aggregerte tall rapportert inn fra opplæringsentrene. Tallet er heftet med noe usikkerhet. Fra og med skoleåret 2019/2020 innførte vi et eget felt i rapporteringsskjemaet der opplæringsentrene blir bedt om å oppgi hvor mange nye deltakere de har tatt inn i rapporteringsperioden. I tilfeller der vi ikke har fått innhentet dette tallet fra opplæringsenteret, har vi benyttet vår egen opptelling av hvor mange unike deltakere senteret har rapportert opplysninger om i skjema 2 i deltakerrapporteringen.

⁸ SSB gjennomførte høsten 2022 en prøverapportering som viste at 10 593 voksne fikk grunnskoleopplæring i perioden 1.10.2021-30.9.2022 (Evensen, 2023). Halvparten av disse deltok i FVO. SSB sine tall viser hvor mange deltakere som var i opplæring på et gitt tidspunkt og tallet inkluderer derfor flere kohorter/årganger av deltakere. Tallene vi har samlet inn gjennom deltakerrapporteringen, er summen av nye deltakere som er tatt inn hvert år. Tallene er derfor ikke direkte sammenlignbare.

⁹ Det har vært krevende for opplæringsentrene å organisere skjemautfyllingen blant deltakerne, særlig for opplæringscenter med mange deltakere.

redusert representativiteten. Antallet deltakere som har svart eksplisitt nei på spørsmålet om samtykke, er likevel lavt, så vi tror likevel ikke at betydningen av dette er så stor.

Den siste årsaken er trolig den mest kritiske fordi årsaken til frafallet er direkte knyttet til deltakernes forutsetninger for å forstå spørreskjemaet og dermed indirekte til deltakernes forutsetninger for å motta opplæring. De to første årene av rapporteringen var spørreskjemaet til deltakerne bare tilgjengelig på norsk, og vi oppfordret opplæringssentrene til å veilede deltakere som hadde behov for hjelp til å fylle ut skjemaet. Fra og med skoleåret 2020/2021 ble samtykkeskriv og spørreskjemaet som deltakerne skal fylle ut selv, oversatt til de seks mest brukte morsmålene i deltakerpopulasjonen. Skjema og samtykkeskriv fikk i tillegg lyd støtte slik at spørsmålene og samtykketeksten kunne leses opp på de samme seks språkene.¹⁰ Det flerspråklige skjemaet ble svært godt mottatt av opplæringssentrene, og vi har grunn til å tro at de største språkutfordringene i datarapporteringen dermed ble løst. Om denne antakelsen er riktig, vil altså representativiteten være bedre fra og med skoleåret 2020/2021, enn for de foregående årgangene.

Dessverre finnes det ingen data som beskriver betydningsfulle kjennetegn ved hele populasjonen som vi kan benytte til å gi et eksakt svar på hvor representative deltakerdataene faktisk er. Basert på argumentasjonen over, har vi likevel grunn til å tro at skjevhetene i datamateriale ikke er veldig store.

Intervjuer med sentrale aktører

Høsten 2017 og første halvår 2018 gjennomførte vi intervjuer med følgende aktører på departements- og direktoratsnivå:

- ◆ Kunnskapsdepartementet
- ◆ Justisdepartementet
- ◆ Utdanningsdirektoratet
- ◆ Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir, tidligere Kompetanse Norge)
- ◆ Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir)
- ◆ Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi).

Vi hadde opprinnelig lagt opp til intervjuer med alle tre sektordepartementer, men Arbeids- og sosialdepartementet henviste oss videre til AVdir for intervju.

I avslutningen av evalueringen (vinteren 2023) valgte vi å gjennomføre intervjuer kun med de fire direktoratene. I intervjuene hadde vi spørsmål knyttet til både FVO, MFY og kombinasjonsforsøket.

Deskstudier og læreplananalyse

I evalueringen har vi også benyttet en rekke grunnlagsdokumenter som søknader, tildelingsbrev, prinsippbeskrivelser av forsøket, samt enkelte interne kilder. Sistnevnte gjelder ulike avklarende e-poster fra HK-dir til opplæringsstedene, eller svar på spørsmål fra oss som evaluator. Vi har også benyttet eksisterende lovverk, samt gjennomgått relevante bakgrunnsdokumenter som NOU-er, Stortingsmeldinger og aktuelle rapporter og evalueringer om dagens voksenopplæring.

I læreplananalysen har vi benyttet de konkrete læreplanene for den modulbaserte opplæringen som primærdata. I tillegg har det vært nødvendig å se læreplanene i lys av samtidige dokumenter, blant

¹⁰ Dette utviklingsarbeidet ble gjort med faglig og økonomisk støtte fra Kompetanse Norge.

annet læreplanene i Kunnskapsløftet. For fullstendig oversikt over dokumentene som har dannet grunnlag for læreplananalysen, se Dahle et al. (2018, s. 13). For nærmere beskrivelse av selve læreplananalysene, se Dahle et al. (2018, s. 49).

Casestudier

Gjennom forsøket har vi gjennomført intervjuer med flere informantgrupper ved et lite utvalg opplæringsentre. Den opprinnelige planen var å gjennomføre disse ved de samme opplæringsentrene gjennom hele evalueringen, og som fysiske casebesøk ved det enkelte senter. I det første utvalget av opplæringsentre sørget vi for å ha med sentre av ulik størrelse og å få dekket både storby- og distriktperspektivet. I tillegg sørget vi for representasjon av opplæringsentre som skulle delta i kombinasjonsforsøket, men som ikke var iverksatt på daværende tidspunkt.

Da forsøket ble utvidet i 2019, ble denne planen revidert. For det første flyttet vi på den planlagte casestudien fra våren 2020 til våren 2021. For det andre erstattet vi ett av opplæringsentrene fra 2018-undersøkelsen med ett opplæringscenter som kom inn i forsøket i 2019. Slik fikk vi både med et opplæringscenter som kom inn med utvidelsen av forsøket, og vi fikk to opplæringsentre som deltok i kombinasjonsforsøket.

Grunnet covid-19-pandemien ble vi nødt til å gjennomføre casestudiene i 2021 digitalt/telefonisk i stedet for å gjennomføre fysisk besøk, som først planlagt. Unntaket er to av intervjuene med deltakere i kombinasjonsklasser, som ble gjennomført fysisk.

Oppsummert ble casestudiene gjennomført slik:

- ◆ Første halvår 2018: Fysiske casebesøk ved fire opplæringsentre
- ◆ Første halvår 2021: Digitale/telefonbasert casestudier ved fire voksenopplæringsentre og to kombinasjonsklasser
- ◆ Første halvår 2023: Telefonintervjuer med prosjektledere og informanter tilknyttet lokalt NAV-kontor og/eller lokalt introduksjonsprogram ved fire opplæringsentre.

Det betyr at vi har fulgt tre opplæringsentre gjennom hele forsøksperioden fra 2017 til 2023, to opplæringsentre fra 2021 til 2023, mens vi har utført datainnsamling hos to kombinasjonsklasser kun våren 2021.

Casestudiene ble bygget opp rundt semistrukturerte intervjuer med personer som representerer ulike perspektiver i kommunenes arbeid med forsøket. I casestudiene i 2018 og 2021 intervjuet vi prosjektleder, rektor, informanter knyttet til hhv. NAV og introduksjonsprogram, samt deltakere. Det ble benyttet både enkeltintervjuer og gruppeintervjuer. Deltakere og informanter fra NAV og introduksjonsprogram ble intervjuet enkeltvis.¹¹ For det to tilbudene om kombinasjonsklasse ble rektor erstattet av fylkeskommunal prosjektleder, og det ble ikke gjennomført intervjuer med NAV og intro siden disse ikke har noen rolle i disse tilbudene. Tabell 2.1 gir en oversikt over hvordan casebesøk og informantgrupper har fordelt seg mellom årene.

¹¹ Som det framgår av tabellen, er det gjennomført færre intervjuer med NAV og intro enn tilbud ved ordinære opplæringsentre. Ett sted kunne informanten fra NAV svare for både NAV og intro, mens ett annet sted var det lite kontakt med NAV, og personellbytte i intro, som gjorde det lite hensiktsmessig å gjøre intervjuer med disse tjenestene.

Tabell 2.1: Oversikt over casebesøk, med informantgrupper, i evaluering av FVO, 2018-2023.

Gruppe	Antall informanter 2018	Antall informanter 2021	Antall informanter 2023
Antall casestudier	4	6	4
Prosjektleder for lokalt forsøk	4	6	4
Rektor	4	4	
Fylkeskommunal prosjektleder (for kombinasjonsklasser)		2	
Lærere	21	22	
Deltakere	12	16	
Ledere og programrådgivere for lokalt introduksjonsprogram	9	2	
Informant fra lokalt NAV-kontor	4	3	3
Skoleeier	4		
Totalt	58	54	11

I intervjuene vi gjennomførte første halvår i 2023, var vi særlig opptatt av informantenes vurdering av forsøkets måloppnåelse både lokalt og nasjonalt, samt hva som var det viktigste en hadde oppnådd og hva som var de største uløste utfordringene. Intervjuene fant sted i perioden mars til juni 2023.

Spørreundersøkelser blant prosjektledere og lærere

I løpet av evalueringen har vi gjennomført fire spørreundersøkelser blant prosjektledere og lærere i FVO på følgende tidspunkter:

- ◆ Blant samtlige prosjektledere i april/mai 2018 (N=28, n=26¹²).
- ◆ Blant samtlige prosjektledere i august/september 2021 (N=50, n=43).
- ◆ Blant lærere som arbeider i FVO (N=595, n=375).
- ◆ Blant samtlige prosjektledere i mars 2023 (N=49, n=41)

Spørreundersøkelsen som ble gjennomført blant prosjektledere i 2023, ble gjennomført i perioden 3.-30.mars. Undersøkelsen ble sendt til 49 personer, med 41 svar. Det utgjør en svarprosent på 84 prosent.

Vi henviser til Dahle et al. (2018) og Lerfaldet, Eikrem & Kristoffersen (2022) for nærmere beskrivelse av tidligere undersøkelser.

Registerdata

I effektevalueringen benytter vi registerdata fra SSB.¹³ Det inkluderer informasjon fra Norsk utdanningsdatabase om fullføring av opplæring og utdanning på alle nivåer og igangværende opplæring fra og med videregående nivå til og med 1. august 2021. Vi benytter også informasjon om årlig lønnsinntekt, som omfatter kontantlønn, skattepliktige naturalytelser og syke- og fødselspenger

¹² N refererer til bruttoutvalget som mottok undersøkelsen, mens n refererer til antallet respondenter som besvarte undersøkelsen.

¹³ Vi har benyttet administrative data fra egen database, levert av SSB, og dataanalyser gjennomført i SSBs datatjeneste microdata.no, versjon 24.

til og med 2021, årlige skattepliktige og skattefrie overføringer, herunder sykepenges og fødselspenges til og med 2021, årlig yrkesinntekt, kapitalinntekt, skattepliktige og skattefrie overføringer til og med 2021, samt årlige mottatte sosiale bidrag og sosiale lån fra den kommunale sosialtjenesten til og med 2021. For informasjon om arbeidsmarkedsresultater utenom inntekt benytter vi månedlig tverrsnitt av samlet avtalt arbeidstid per uke i alle arbeidsforhold, summert opp over hvert år til og med 2022, og om personen er registrert i arbeidssøkerregisteret eller får oppfølging av NAV ved utgangen av kalenderåret. Vi benytter dessuten demografisk informasjon som kjønn, fødselsår, fødeland, fødeland aggregert til ulike regioner av verden, innvandrerkategori, årstall for innvandring til Norge, botid i antall år fra første gang personen er registrert bosatt i Norge, antall barn under 18 år og faktisk bosetningskommune¹⁴.

2.3 Metodiske og forskningsetiske problemstillinger

Intervju med minoritetsspråklige deltakere bringer opp en del etiske og metodiske problemstillinger. Ett etisk dilemma oppstår hvis forskeren ikke fullt ut klarer å forklare til dem hun forsker på, hva studien innebærer, hva det skal brukes til eller hva konsekvensene av å delta vil kunne bli. Denne sårbarheten gjelder alle informanter, men gjør seg særlig gjeldende når det er snakk om mennesker som ikke har norsk som morsmål (Alver & Øyen, 1997). Innenfor prosjektets rammer hadde vi ikke ressurser til å oversette samtykkeskrivene som ble brukt ved intervjuer, til deltakernes ulike morsmål, men vi utarbeidet et samtykkeskriv med enklere språk enn til de øvrige aktørgruppene. Prosjektlederne som rekrutterte deltakere til intervju, ble bedt om å formidle dette i forbindelse med rekruttering av informanter. Deltakere som benyttet tolk, fikk hovedpunktene i samtykkeskrivet gjentatt før intervjuoppstart.

I alle caserundene har vi bedt opplæringssentrene diskutere med minoritetsspråklige informanter om de ønsket at det skal være en tolk til stede i intervjuene. Betydningen av å bruke tolk handler på den ene siden om at vi ville forsikre oss om at vi forsto deltakerne riktig, men det har også en forskningsetisk side. Deltaker skal kunne gi uttrykk for det hun eller han ønsker til forskerne på en så nyansert måte at det ikke begrenser seg til det vedkommende greier å uttrykke på norsk. Når vi gjennomførte intervjuene, opplevde vi at det var relativt få av de minoritetsspråklige deltakerne som hadde tatt imot tilbudet om tolk. I enkelte av intervjuene uten tolk opplevde vi likevel at språket var en barriere for å forsikre oss både om at vi forsto deltakeren riktig, og at deltakeren forsto vår rolle. Dette er et forskningsmessig dilemma som ikke så enkelt lar seg løse. Vi kunne trolig lagt mer vekt på ønsket om at minoritetsspråklige deltakere skulle benytte seg av tolk. Men dersom deltakeren selv ikke ønsker å bruke tolk og opplever at vi legger press på dette, kan det oppleves som nedverdiggende eller stigmatiserende.

En annen metodisk utfordring kom med covid-19-pandemien. Pga. smittevernsituasjonen ble alle intervjuene i casestudiene i 2021 gjennomført per telefon (med unntak av to deltakerintervjuer). Ideelt sett skulle intervjuene vært gjennomført ansikt-til-ansikt, ettersom metodelitteraturen tyder på at denne tilnærmingen gir rikere data av høyere kvalitet enn telefonintervjuer (se for eksempel Johnson, Scheitle & Ecklund, 2019).

¹⁴ Bostedskommune basert på faktisk adresse per 1. januar, med siste registrering 01.01.2022. I våre analyser lar vi registreringen 1. januar gjelde for forgående kalenderår, dvs. personen regnes som bosatt i 2021 i kommunen hen er registrert i 1. januar 2022.

Sammenligner vi denne datainnsamlingsrunden med de fysiske casebesøkene i 2018, er erfaringen likevel at de fleste telefonintervjuene fungerte godt. Vi opplevde at vi fikk tilgang til et rikt datamateriale gjennom intervjuene, til tross for at vi ikke møtte informantene. Unntaket er noen av deltakerintervjuene, som vi opplevde ikke fungerte like godt på telefon som ansikt-til-ansikt. Det gjaldt særlig deltakere med begrensede norskferdigheter. I ansikt-til-ansikt intervjuene i 2018 opplevde vi at det var lettere for oss som intervjuere å oppfatte hvor mye deltakeren skjønnte og være sikre på at de har forstått vår rolle som uavhengige forskere.

2.4 Gjengivelse av datamaterialet

Gjennom hele rapporten viser vi til funn fra kvantitative datakilder. Som hovedregel blir disse funnene presentert i figurer og tabeller. Datamaterialet rapporteres i hovedsak som prosentandeler, med noen unntak. Hvilken benevnelse som er benyttet, kommer tydelig frem i figurteksten til hver enkelt figur. Her kommer det også tydelig frem hvor mange svar eller enheter som inngår i datamaterialet (angitt som N eller obs.).

Vi gjengir også en del sitater fra det kvalitative datamaterialet. De kan være hentet fra intervjuer eller fra de kommentarene som respondenter i spørreundersøkelsene selv har skrevet inn der det er åpnet for det. Sitater fra informanter er benyttet i tilfeller hvor vi mener at disse er viktige for å illustrere eller underbygge et poeng. Sitatene er ment som dokumentasjon og gjengis i hovedsak ordrett, som notert i intervju eller slik de er skrevet inn av den som har besvart et spørreskjema. I tilfeller hvor forfatterne har hatt behov for å gjøre merknader, er dette gjort i hakeparentes: []. Hvor setninger er avkortet, for eksempel av hensyn til relevans, er dette markert med ellipser i hakeparentes: [...].

Kapittel 3: Deltakere og målgrupper

I dette kapittelet beskriver vi målgruppen for forsøket og deltakerne som har blitt rekruttert inn i FVO siden 2017. Vi ser blant annet nærmere på hvor de er rekruttert fra og på hvilket inntaksgrunnlag, og hvilke fag de får opplæring i. Videre tar vi for oss demografiske kjennetegn som alder, kjønn og landbakgrunn. Vi belyser også hvilke tidligere erfaringer deltakerne har fra opplæring og arbeidsliv og deres norskferdigheter. Dette forteller oss noe om hvilke forutsetninger og behov de kommer inn i opplæringen med. Til sist i kapittelet tar vi for oss deltakernes livssituasjon under forsøket; om de har omsorgsansvar, hvorvidt de jobber ved siden av opplæringen, og hva som er deres viktigste kilde til livsopphold.

Analysene er basert på data om deltakere som er tatt inn i forsøket de fem første årene, dvs. fra skoleåret 2017/2018-2021/2022. I denne perioden har vi data om 5 418 deltakere. Data om det antall deltakere som er rekruttert inn i forsøket, er imidlertid beregnet for hele forsøksperioden, 2017-2023.

3.1 Målgrupper for forsøket

FVO er et tilbud til tre ulike hovedgrupper:

1. Personer som enten har lovfestet rett til grunnskoleopplæring for voksne etter opplæringsloven
2. Personer med rett og plikt eller bare plikt til opplæring etter integreringsloven/introduksjonsloven¹⁵
3. Personer som NAV vurderer at har behov for opplæring for å bedre muligheten til å komme i arbeid

Som vi skal se, kan samme personer ha rett etter opplæringsloven og integreringsloven parallelt. Når det gjelder punkt 1 over, er dette personer som bor i Norge, er over opplæringspliktig alder, og som trenger grunnskoleopplæring. De kan tas inn med grunnlag i opplæringsloven (1998, § 4A-1). Dette inntaksgrunnlaget gir rett til gratis deltakelse i alle fag. Inntaksgrunnlaget kan derfor benyttes svært bredt, og deltakerne kjennetegnes av å ha manglende grunnskolekompetanse.

I integreringsloven (2020, § 26) defineres en rett og plikt til deltakelse i norsk og samfunnskunnskap. Dette gjelder nyankomne¹⁶ innvandrere mellom 18 og 67 år, med oppholdstillatelse som gir grunnlag for permanent opphold, eller som har behov for kollektiv beskyttelse. Denne gruppa består av flyktninger og deres familier, samt familieinnvandrere til norske eller nordiske referansepersoner. Arbeidsinnvandrere fra land som ikke omfattes av EØS-avtalen, har plikt, men ikke rett til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Fordi økt samordning er et sentralt prinsipp i forsøket, kan deltakere som

¹⁵ Rettigheter og plikter satt av integreringsloven, ble inntil sent 2020 satt av introduksjonsloven (2003, § 17), og dette var følgelig det relevante inntaksgrunnlaget for de fleste deltakerne som per i dag er med i forsøket.

¹⁶ Nyankomne betyr her personer som har vært bosatt i en kommune i mindre enn to år.

har rett og plikt, eller bare plikt, til opplæring i norsk etter integreringsloven, få denne retten/plikten oppfylt gjennom å delta i FVO.

Flyktninger mellom 18 og 55 år, som har rettigheter etter integrerings-/introduksjonsloven, skal delta i introduksjonsprogrammet. Hver deltaker i introduksjonsprogrammet får definert individuelle sluttmaal. Dersom sluttmalet er helt eller delvis fullført grunnskoleopplæring for voksne, kan man delta i FVO som del av sitt introduksjonsprogram, hvis man bor i en kommune som deltar i forsøket.

Slik forsøket er lagt opp, kan altså personer nevnt i punkt 2 over, tas inn i forsøket etter både opplæringsloven og integrerings-/introduksjonsloven.

Punkt 3 i listen over omfatter personer som er i kontakt med NAV for å komme i arbeid. Disse kan få tilbud om FVO dersom NAV vurderer at det forbedrer utsiktene for arbeid. Dette kan være personer som har rett til opplæring etter opplæringsloven, men NAV kan også finansiere opplæringsplasser til sine brukere.

Personer nevnt i punkt 1 og 3, kan ha både norskspråklig og minoritetsspråklig bakgrunn, mens personer i punkt 2 har minoritetsspråklig bakgrunn.

Målgruppa for FVO er altså sammensatt og kan derfor ha svært ulike opplæringsbehov.

3.2 Antall deltakere

Opplæringssentrene har årlig rapportert inn opplysninger om hvor mange nye deltakere som har blitt tatt inn i FVO. Ved utgangen av skoleåret 2022/2023 hadde vi mottatt opplysninger fra opplæringssentrene om at det var rekruttert 11 962 deltakere inn i FVO-forsøket i løpet av forsøksperioden 2017-2023.^{17, 18} Gjennom forsøksperioden har vi også samlet inn data fra opplæringssentrene og deltakerne på individnivå (se kapittel 2 for en nærmere beskrivelse). Dataene er basert på deltakernes samtykke, og vi har derfor ikke data om alle deltakerne som har vært i forsøket gjennom forsøksperioden. Til sammen har vi registrert opplysninger om 6413 samtykkende deltakere. Det tilsvarer ca. halvparten av det samlede deltakertallet.¹⁹ Avviket mellom antallet rekrutterte og antallet innrapporterte deltakere skyldes i hovedsak at det er mange deltakere som ikke har samtykket til at opplæringssentrene registrerer og rapporterer data om dem (se kapittel 2.2 og vedlegg 1 for en beskrivelse av datainnsamlingsopplegget for deltakerrapporteringen).²⁰

¹⁷ Dette er basert på aggregerte tall rapportert inn fra opplæringssentrene. Tallet er heftet med noe usikkerhet. Fra og med skoleåret 2019/2020 innførte vi et eget felt i rapporteringsskjemaet der opplæringssentrene ble bedt om å oppgi hvor mange nye deltakere de har tatt inn i rapporteringsperioden. I tilfeller der vi ikke har fått innhentet dette tallet fra opplæringssenteret, har vi benyttet vår egen opptelling av hvor mange unike deltakere senteret har rapportert opplysninger om i komponent 2 i deltakerrapporteringen. For årene før dette feltet ble innført, er det grunn til å tro at tallene ikke er komplette.

¹⁸ SSB gjennomførte høsten 2022 en prøverapportering som viste at 10 593 voksne fikk grunnskoleopplæring i perioden 1.10.2021-30.9.2022 (Evensen, 2023). Halvparten av disse deltok i FVO. SSB sine tall viser hvor mange deltakere som var i opplæring på et gitt tidspunkt og tallet inkluderer derfor flere kohorter/årganger av deltakere. Tallene vi har samlet inn gjennom deltakerrapporteringen, er summen av nye deltakere som er tatt inn hvert år. Tallene er derfor ikke direkte sammenlignbare.

¹⁹ Se vedlegg 1 for en beskrivelse av opplegget for innsamling av deltakerdata

²⁰ Rundt 3000 av de innrapporterte deltakerne har avsluttet opplæringen i FVO. Av disse har omtrent halvparten gått ut av FVO fordi de har fullført sitt planlagte opplæringsløp, uavhengig av hva som har vært sluttmalet. Den andre halvparten har tatt en pause eller avbrutt opplæringen. Merk at planlagt opplæringsløp ikke nødvendigvis

Antall deltakere i forsøket har variert over tid. Fra første til andre forsøksår gikk antall nye deltakere ned for deretter å øke igjen i 2019/2020, da det ble rekruttert drøyt 2 700. Siden 2019 har antallet nye deltakere i FVO gått ned, og i 2022/2023 ble det rekruttert drøyt 1 700 nye deltakere til forsøket.

Flere forhold, både innenfor og utenfor forsøket, kan ha bidratt til utviklingen:

- ◆ Både antall og størrelsen på opplæringssentrene som tilbyr FVO har endret seg underveis.²¹ Høsten 2019 ble det rekruttert inn en rekke nye opplæringssentre til forsøket, omtalt som pulje 2-sentre. Samtidig har flere sentre blitt slått sammen på grunn av kommunereformen. De fleste sentrene som har kommet inn underveis i forsøket, er små, målt ved antall deltakere per senter.
- ◆ Flyktninger er en sentral målgruppe for deltakelse i FVO, og antallet flyktninger som kommer til Norge har falt kraftig underveis i forsøket. Forsøket startet opp under en periode med et svært høyt antall flyktningeankomster på grunn av krigen i Syria. Underveis i forsøket har denne gruppen blitt betydelig mindre, mens andelen som kommer til Norge som familiegjenforente gradvis har utgjort en større andel, relativt sett. Som en følge av krigen i Ukraina har igjen antallet flyktninger som kommer til Norge økt kraftig, men det er trolig få av disse som er i målgruppen for FVO. Et betydelig flertall av de fordrevne som har ankommet Norge, har fullført eller påbegynt høyere utdanning før de kom (Hernes, Deineko, Myhre, Liodden & Staver, 2022, s. 38).

Utviklingen i antall deltakere som kommer inn i FVO sammenfaller i stor grad med den overordnede utviklingen for grunnskoleopplæring for voksne. Nasjonalt var det en gradvis økning i deltakertallet fram mot 2019/2020, etterfulgt av en nedgang fram til i dag. Tall fra Udir viser at det året før FVO-forsøket startet (2016/2017), var 9300 voksne i ordinær grunnskoleopplæring, mot 10 600 i 2019/2020 og 8000 i 2022/2023 (Udir, u.å.). Også Udir peker på økningen i antallet flyktninger rundt 2016 som en mulig årsak til veksten frem mot 2019/2020.

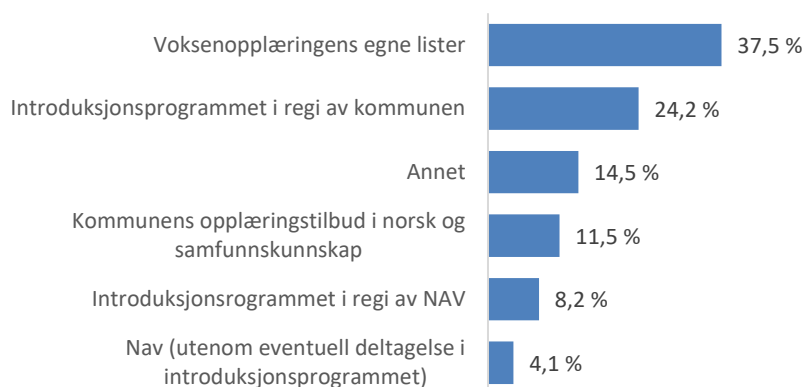
3.3 Rekruttering og inntaksgrunnlag

I deltakerrapporteringen blir opplæringssentrene bedt om å oppgi hvor hver enkelt deltaker er rekruttert eller henvist fra. Figur 3.1 viser at den største andelen deltakere, nesten 40 prosent, har kommet fra voksenopplæringssentrenes egne lister. Det er også rekruttert mange fra introduksjonsprogrammet, enten i regi av kommunen eller NAV: Dette gjelder i underkant av en tredjedel. Svært få har blitt rekruttert fra NAV utenom introduksjonsprogrammet. 11 prosent er rekruttert fra det kommunale norskopplæringstilbudet.

tilsvarer et grunnskoleløp som avsluttes med eksamen. Noen deltakere kan ha planlagt å gjennomføre bare enkelte moduler uten å oppnå grunnskolekompetanse.

²¹ Se Lerfaldet et al. (2022, s. 27) for en nærmere beskrivelse av dette.

Figur 3.1: Hvor er deltakeren rekruttert fra? N = 5402. Kilde: Deltakerrapporteringen 2017 - 2022

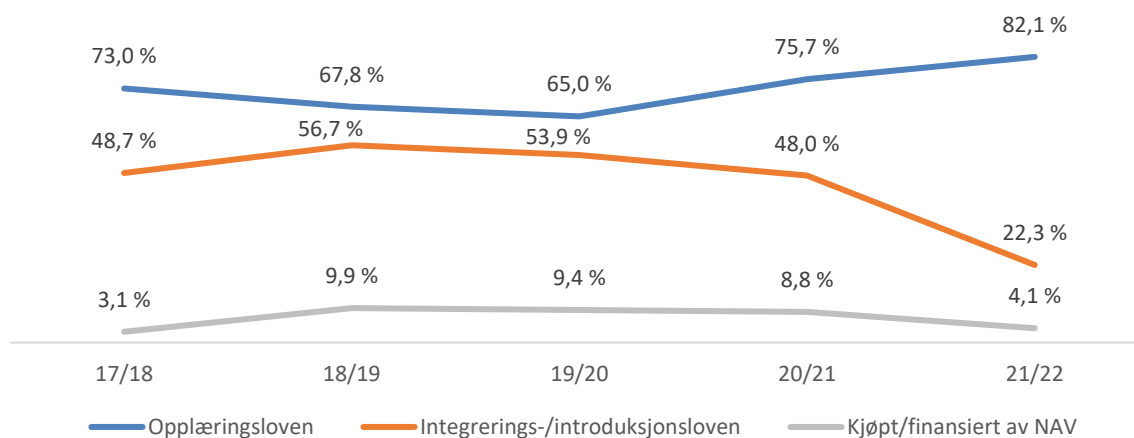


Andelen deltakere som blir rekruttert fra disse kanalene, har variert noe over tid. Blant annet har det vært en nedgang i andelen deltakere rekruttert fra introduksjonsprogrammet. Siden oppstarten har denne andelen sunket fra 35 prosent til 26 prosent. Dette kan trolig ses i sammenheng med reduksjonen i antall flyktningeankomster frem mot 2022. Samtidig viser IMDIs årsrapport for 2022 at det har vært et fall i antallet som får grunnskoleopplæring gjennom introduksjonsprogrammet (IMDi, 2023).

Det er også stadig færre som blir rekruttert fra kommunens opplæringstilbud i norsk og samfunnskunnskap. Dette kan nok blant annet ses i sammenheng med føringen om at nyankomne innvandrere skal gå rett inn i FVO uten å få opplæring i norsk og samfunnskunnskap først, som gjaldt for nye sentre som kom inn forsøket i 2019.

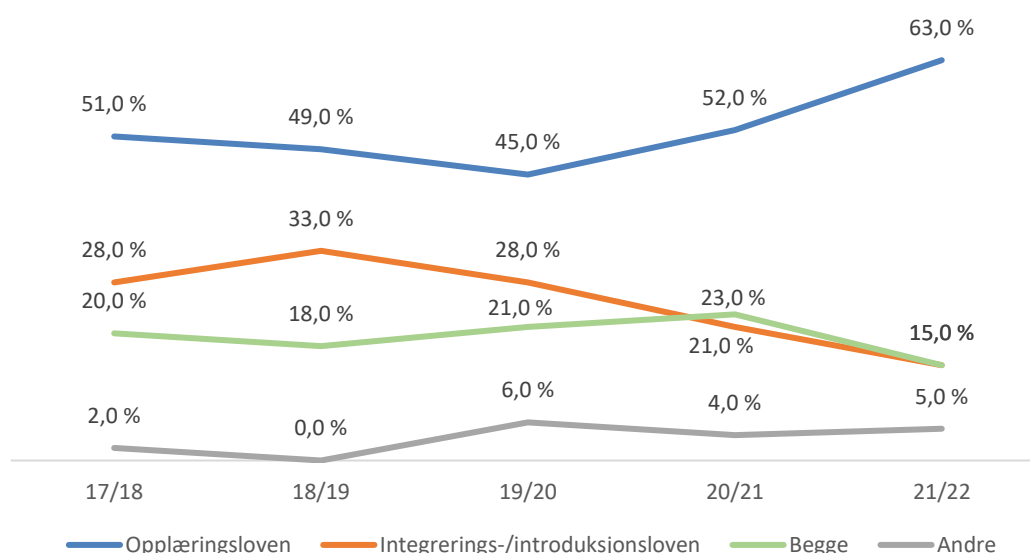
Figur 3.2 viser det formelle inntaksgrunnlaget for deltagelse i forsøket (jf. målgruppebeskrivelsen i kapittel 3.1). Andelen som har blitt tatt inn etter opplæringsloven, har vært økende de siste årene, mens andelen som har blitt tatt inn etter integrerings-/introduksjonsloven, har gått kraftig ned. Det er få deltakere som har fått opplæring som tiltak gjennom NAV, og andelen har vært synkende siden 2018/2019, med en merkbar nedgang i 2021/2022.

Figur 3.2: Inntaksgrunnlag for nye deltakere. N = 5158 (flere svar mulig). Kilde: Deltakerrapporteringen 2017-2022



Figur 3.3 viser ulike kombinasjoner av inntaksgrunnlag, og hvordan dette har utviklet seg over tid. Andelen som tas inn etter integrerings-/introduksjonsloven alene, har vært synkende siden skoleåret 2018/2019. Fra skoleåret 2018/2019 til skoleåret 2021/2022 har det også vært en nedgang i andelen som tas inn etter både integrerings-/introduksjonsloven og opplæringsloven. Andelen som kun tas inn på grunnlag av opplæringsloven, har økt betraktelig.

Figur 3.3: Kombinasjoner av inntaksgrunnlag for nye deltakere. N = 5158. Kilde: Deltakerrapporteringen 2017-2022



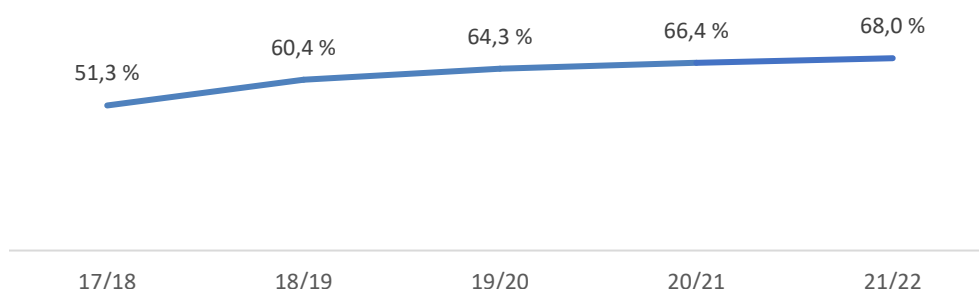
3.4 Kjennetegn ved deltakerne

Gjennom evalueringen har vi sett at bakgrunnen og erfaringene til deltakerne som har blitt rekruttert inn i FVO, har endret seg. I det følgende ser vi på de demografiske kjennetegnene ved FVO-deltakerne, hvilke erfaringer de har med seg når de kommer inn i forsøket, og hva som er deres livssituasjon under opplæringen. Vi belyser utvikling over tid der dette er relevant.

Kjønn og alder

En tydelig utvikling underveis i forsøket er at det har blitt tatt inn stadig flere kvinnelige deltakere. Samlet sett viser tall fra deltakerrapporteringen at det er rekruttert 60 prosent kvinner og 40 prosent menn. Som vi skal se i kapittel 5, er andelen kvinner høyere i forsøket enn i målgruppa for forsøket. Som vist i figur 3.4, var det nærmest full kjønnsbalanse i forsøkets første år, mens andelen kvinner har økt gradvis siden da. Skoleåret 2021/2022 ble det rekruttert nesten 70 prosent kvinner. Denne utviklingen kan ses i sammenheng med at antallet flyktninger som kommer til Norge, har gått ned, siden menn er overrepresentert blant flyktninger, mens kvinner er overrepresentert blant familiegjennforente. Også på nasjonalt nivå har kvinneandelen i grunnskoleopplæring for voksne økt, fra rundt 45 prosent skoleåret 2017/2018 til over 60 prosent skoleåret 2022/2023 (Udir, u.å.).

Figur 3.4: Andel kvinner blant rekrutterte deltakere, per år. N = 5418. Kilde: Deltakerrapporteringen 2017-2022



For hele forsøksperioden sett under ett, er deltakerne rundt 31 år gamle når de blir tatt inn i forsøket. Gjennomsnittsalderen har økt gradvis fra rundt 29 år det første skoleåret til i underkant av 33 år skoleåret 2021/2022. De kvinnelige deltakerne er eldre enn de mannlige i gjennomsnitt. At andelen kvinner har økt, har altså bidratt til å trekke opp gjennomsnittsalderen noe.

Opprinnelsesland og botid i Norge

De aller fleste deltakerne i forsøket kommer fra land i Afrika og Midtøsten. Syria er det største landet i forsøket – omtrent en fjerdedel av deltakerne kommer herfra. Deretter er Eritrea, Somalia, Afghanistan og Kongo de vanligste landene (jf. tabell 3.1). Samlet sett kommer to tredjedeler av deltakerne fra ett av disse fem landene. De fem landene har i all hovedsak vært de største gjennom hele forsøket, med noen små variasjoner.

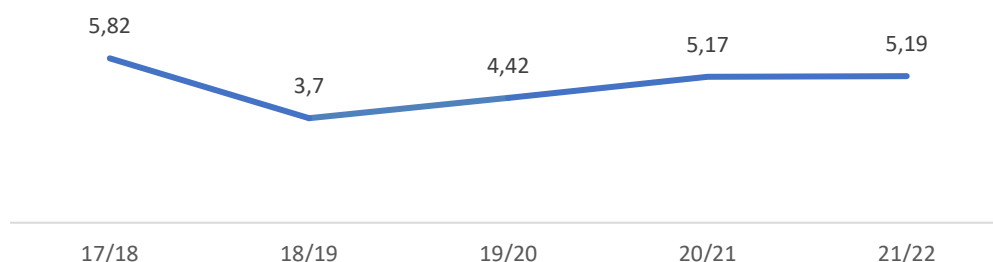
Tabell 3.1: Fem vanligste opprinnelsesland, andel av deltakergruppa. N = 5370. Kilde: Deltakerrapporteringen 2017-2022

Land	Andel deltakere (prosent)
Syria	26,2
Eritrea	16,6
Somalia	13,3
Afghanistan	8,8
Kongo	3,5

De øvrige deltakerne i forsøket kommer fra en rekke ulike land og verdensdelar. Andelen norske deltakere har vært lav, men svakt økende gjennom hele forsøket. Totalt sett utgjør norske deltakere litt over én prosent av deltakergruppa, eller omtrent 60 personer.

I snitt har deltakerne i FVO bodd i Norge i underkant av fem år før de begynner i forsøket. Deltakernes botid har imidlertid variert noe siden oppstarten, slik figur 3.5 viser. Personer rekruttert det første året, hadde betydelig lengre botid enn deltakere tatt inn de påfølgende årene, trolig fordi mange deltakere ble rekruttert fra ordinær grunnskole for voksne det første året. At botiden gikk kraftig ned i 2018/2019, ser vi i sammenheng med det store antallet flyktninger som ankom landet i 2016, og føringen til pulje 2-sentre om at nyankomne flyktninger skulle inn i FVO uten å gå i ordinær norskopplæring først. Etter hvert som både flyktningeankomstene og andelen deltakere rekruttert fra introduksjonsprogrammet, har gått ned, ser vi at botiden blant FVO-deltakerne igjen har økt.

Figur 3.5: Botid i Norge ved inntak til FVO, gjennomsnitt per år. N = 4311. Kilde: Deltakerrapporteringen 2017-2022



3.5 Tidligere opplæring og arbeidserfaring

At deltakernes rekrutteringsgrunnlag og botid i Norge har endret seg underveis i forsøket, kan ha påvirket hvilke forutsetninger de ulike kohortene av deltakere kommer inn i forsøket med. I det følgende belyser vi derfor deltakernes tidligere erfaringer, både fra opplæring og arbeidsliv. Deretter ser vi nærmere på hvordan deltakerne vurderer egne norskferdigheter ved inntak.

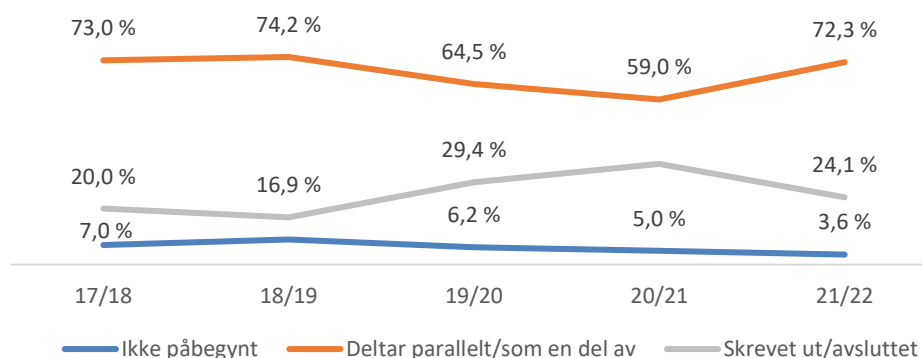
Introduksjonsprogram og norskopplæring etter integreringsloven

Nyankomne innvandrere er en viktig målgruppe for forsøket. En del av disse har rett til introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap, og en intensjon med forsøket er at denne opplæringen skal samordnes med opplæringen i FVO.

Figur 3.6 viser status for introduksjonsprogram blant deltakere med rett og plikt. Mellom 2018/2029 og 2020/2021 var det en økning i andelen deltakere som hadde fullført introduksjonsprogrammet før de begynte i FVO (grå linje).²² I skoleåret 2021/2022 gikk denne andelen tydelig ned, og en større andel fikk FVO som en del av introduksjonsprogrammet (oransje linje). Det er vanskelig å si sikkert hva dette skyldes, men en mulig forklaring kan være at pandemien førte til at en del deltakere brukte lenger tid i introduksjonsprogrammet.

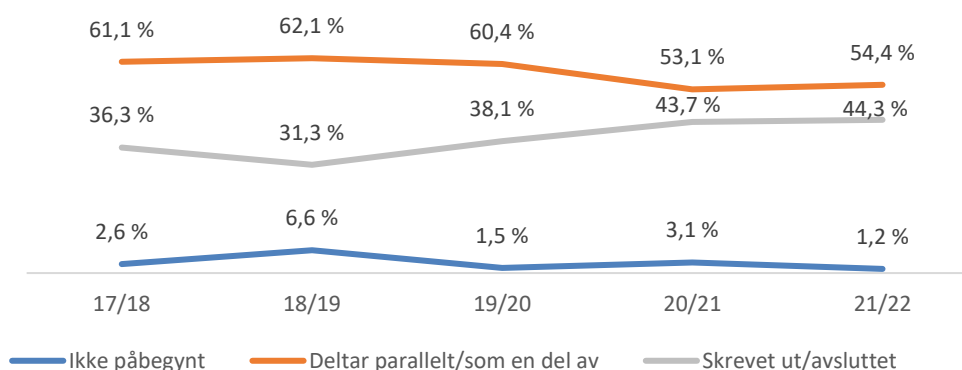
²² Merk at andelen er beregnet ut fra antall deltakere som har/har hatt plikt til å delta i introduksjonsprogram.

Figur 3.6: Status for introduksjonsprogram ved inntak, deltakere som har/har hatt plikt til introduksjonsprogram. N = 3317. Kilde: Deltakerrapporteringen 2017-2022



En lignende utvikling finner vi når det gjelder norskopplæring etter integreringsloven (jf. figur 3.7), men bare fram til 2020/2021. Andelen deltakere som hadde fullført norskopplæringen før de startet i FVO, økte frem til da, for så å flate ut.

Figur 3.7: Status for norskopplæring etter integreringsloven ved inntak, deltakere med plikt til norskopplæring. N = 4515. Kilde: Deltakerrapporteringen 2017-2022



Opplæring i hjemland og i Norge

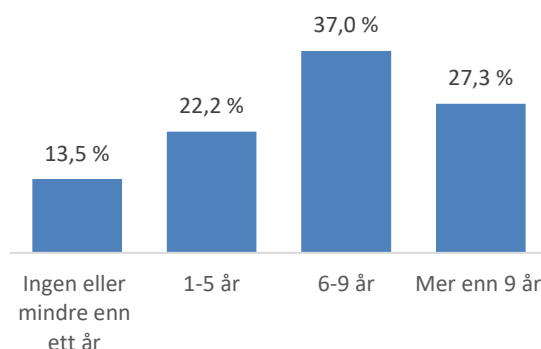
Figur 3.8 viser hvor mange års skolegang deltakerne har fra hjemlandet, før de kom til Norge.²³ Blant alle deltakerne som er rapportert inn i perioden 2017-2022, er det vanligste å ha gått på skole mellom 6 og 9 år. Samtidig har mer enn en fjerdedel gått på skole i hjemlandet i mer enn ni år, tilsvarende lengden på et norsk grunnskoleløp. Gjennom evalueringen har vi sett at en del opplæringsstentre tilbyr

²³ Merk at skoleåret 2019/2020 ble det gjort en endring av dette spørsmålet i spørreskjemaet. På bakgrunn av dette er vi varsomme med å sammenligne tallene fra de to første årene med de tre siste årene. Tidligere oppgav deltakerne antall år med skolegang og arbeid i åpen tekstboks, mens man nå rapporterer i lukkede svarkategorier. Tidligere rapporterte man samlet antall år, og antallet år som av disse var i Norge. I nåværende skjema rapporteres antall år i Norge og antall år i utlandet hver for seg. Tall for de to første forsøksårene baserer seg dermed på omkodning og beregninger. På bakgrunn av denne omkodningen oppgir vi tall for de som har ingen års erfaring og de som har mindre enn ett års erfaring samlet, fordi dette øker sammenlignbarheten på tvers av de to rapporteringsmetodene.

opplæring i FVO også til deltakere som bare skal ha norskopplæring, fordi det bidrar til språklæring. Det kan tenkes at en del av disse deltakerne befinner seg i gruppen med mye skolegang fra hjemlandet.

Det er også en del som har lite erfaring med skole fra hjemlandet; 14 prosent av deltakerne har ikke gått på skole i hjemlandet i det hele tatt, eller i mindre enn ett år.²⁴

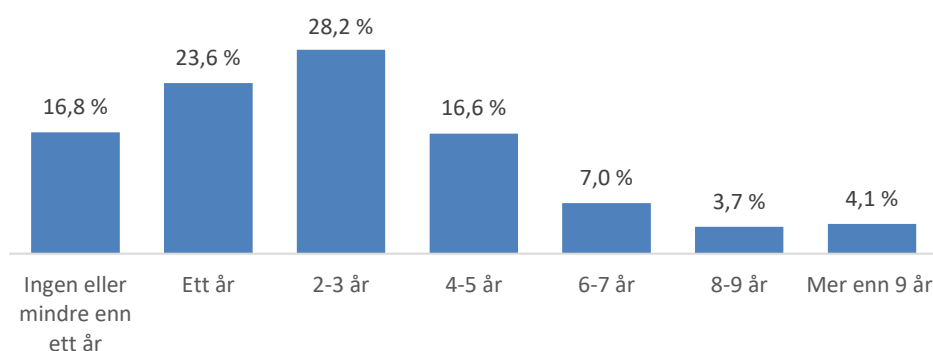
Figur 3.8: Antall år skole i hjemlandet. N = 5200. Kilde: Deltakerrapporteringen 2017-2022



Når vi bryter tallene ned på inntaksår, ser vi en tendens til at deltakerne som har kommet inn i forsøket de to siste årene, har noe mindre erfaring med skole fra hjemlandet enn deltakere tatt inn tidligere år. Andelen deltakere med ingen eller mindre enn ett års erfaring har gått opp, mens andelen med mer enn ni års erfaring har gått ned.

Figur 3.9 viser hvor mye erfaring deltakerne har med skolegang i Norge, før de begynte i forsøket. Også her varierer erfaringene en god del: Rundt to tredjedeler hadde gått mindre enn fire år i norsk skole da de begynte i forsøket. En liten andel har skolegang fra Norge som tilsvarer lengden på et ordinært norsk grunnskoleløp. Merk at dette ikke inkluderer år i norskopplæring.²⁵

Figur 3.9: Antall år skole i Norge før forsøket. N = 5303. Kilde: Deltakerrapporteringen 2017-2022



Opplæring i grunnmodul

I deltakerrapporteringen oppgir opplæringsssentrene hvilken opplæring som er planlagt for hver deltaker, inkludert om vedkommende skal ta *grunnmodulen for språklige minoriteter*. Dette kan også

²⁴ Vi rapporterer disse tallene samlet, grunnet endringer i rapporteringsopplegget for dette spørsmålet. Se forrige fotnote.

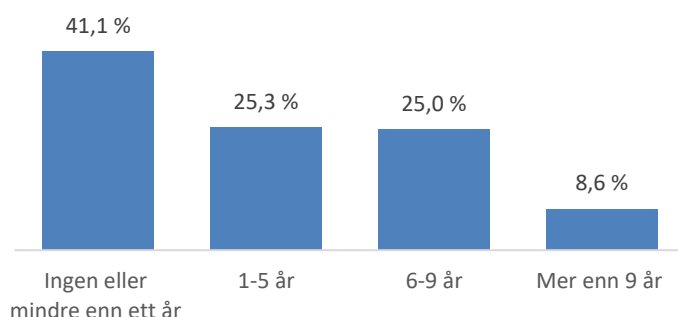
²⁵ I spørreskjemaet er det presisert at deltakeren ikke skal ta med år i norskopplæring.

fortelle oss noe om deltakernes faglige forutsetninger. Målgruppa for denne modulen er voksne deltakere som har lite erfaring med skrift, og som ikke har utbytte av opplæring der skrift brukes som redskap for læring (Kompetanse Norge, 2017). I modulen blir det gitt opplæring i muntlig norsk, lesing og skriving i en faglig kontekst. Personer som tar denne modulen skal utvikle grunnleggende ferdigheter, blant annet innenfor lesing, skriving og regning. Omtrent 14 prosent av deltakerne skal ta hele grunnmodulen,²⁶ og denne andelen har ligget rundt samme nivå gjennom hele forsøket. Vi merker oss at andelen som skal ta grunnmodulen, er omtrent lik andelen som har ingen, eller svært lite, skolegang fra hjemlandet.

Erfaringer fra arbeidslivet og kilde til livsopphold før forsøk

Erfaringer fra arbeidslivet, både i hjemlandet og i Norge, utgjør en viktig del av deltakernes bakgrunn og forutsetninger. Figur 3.10 viser at deltakernes erfaringer fra arbeidslivet i hjemlandet er varierte, men de fleste kan sies å ha ganske lite erfaring. Det vanligste er å ikke ha arbeidserfaring fra hjemlandet i det hele tatt, eller å ha mindre enn ett års erfaring.²⁷ Samtidig er det også noen som har en betydelig mengde arbeidserfaring bak seg. En fjerdedel har vært i arbeid mellom 6 og 9 år.

Figur 3.10: Antall års erfaring fra arbeidslivet før deltakeren kom til Norge. N = 2292. Kilde: Deltakerrapporteringen 2017-2022

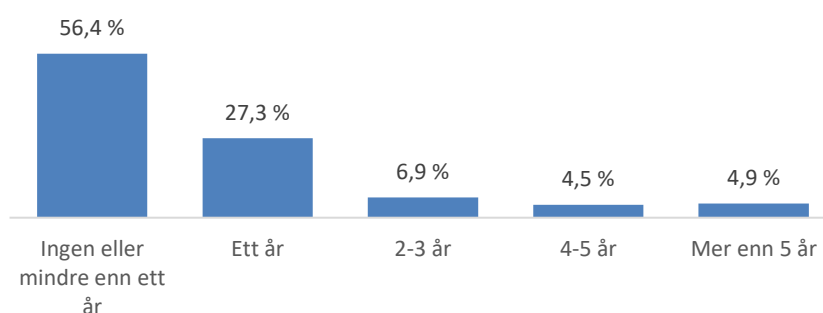


Figur 3.11 viser deltakernes erfaringer fra norsk arbeidsliv. Hovedinntrykket er at disse erfaringene er ganske begrenset. Mer enn halvparten har ikke vært i norsk arbeidsliv i det hele tatt, eller i mindre enn ett år, og i overkant av en fjerdedel har omtrent ett års arbeidserfaring.

²⁶ Så godt som alle deltakerne som tar grunnmodulen, tar hele modulen – det er nesten ingen som har fått godkjent enkelte kompetansemål.

²⁷ På grunn av endringer i rapporteringsopplegget på dette spørsmålet, behandler vi disse to kategoriene samlet.

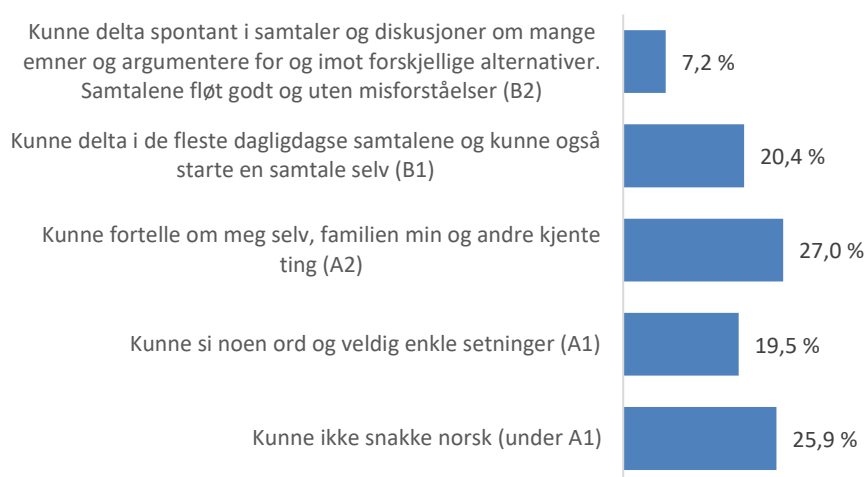
Figur 3.11: Antall års erfaring fra norsk arbeidsliv. N = 3836. Kilde: Deltakerrapporteringen 2017-2022



3.6 Nivå på norskferdigheter ved inntak

I spørreundersøkelsen som besvares ved inntak til FVO, har de minoritetsspråklige deltakerne blitt bedt om å vurdere nivået på sine muntlige norskferdigheter. Spørsmålet har fem kategorier, som utgjør en forenklet operasjonalisering av det europeiske rammeverket for språk.²⁸ Figur 3.12 viser at deltakerne i FVO har varierende norskferdigheter når de kommer inn i forsøket. En betydelig andel kommer inn i forsøket med et norsknivå tilsvarende A1 eller under A1: 45 prosent vurderer at de er på ett av de to laveste nivåene. Samtidig er det en ikke ubetydelig andel deltakere som plasserer seg på ett av de to høyeste nivåene, B1 eller B2.

Figur 3.12: Muntlige norskferdigheter ved inntak (tilsvarer nivåene under A1, A1, A2, B1, B2), egenvurdering. N = 5223. Kilde: Deltakerrapporteringen 2017 – 2022

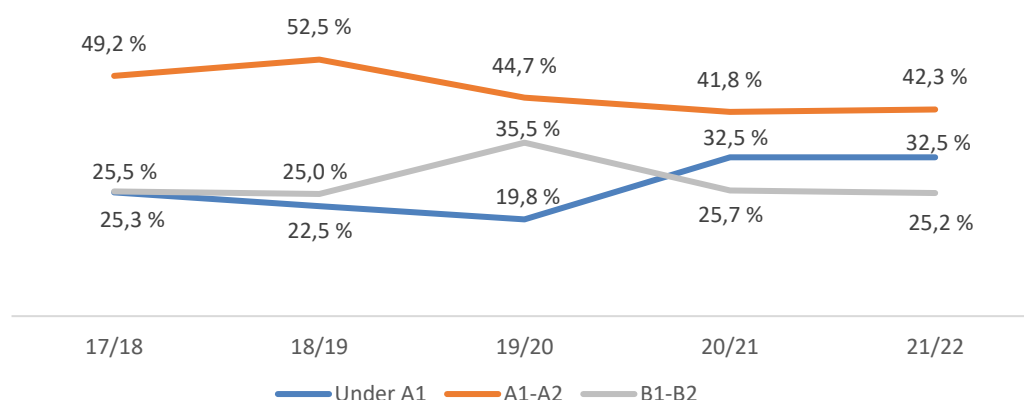


Figur 3.13 viser utviklingen i deltakernes norskferdigheter ved inntak over tid. Fra tidligere i evalueringen vet vi at nesten halvparten av deltakerne i første forsøksår ble rekruttert fra den ordinære grunnskoleopplæringen for voksne. Disse deltakerne hadde fått norskopplæring først, og det er rimelig å tro at de kan ha hatt norskferdigheter på minimum A2-nivå før de startet på et eksamensrettet grunnskoleløp. I andre forsøksår ble 15 prosent av deltakerne rekruttert fra ordinær grunnskole for voksne, og også disse deltakerne har trolig hatt et visst norskspråklig nivå da de startet i FVO (Jones & Ryssevik, 2019). Det kan trolig forklare at det norskspråklige nivået til de

²⁸ Kategoriene ble utviklet av HK-dir (den gangen Kompetanse Norge) til denne undersøkelsen.

minoritetsspråklige deltakerne var noe høyere de første årene av forsøket. Skoleåret 2020/2021 økte derimot andelen deltakere på nivået under A1 markant, mens andelen på A1-A2 og B1-B2 gikk ned sammenlignet med året før.

Figur 3.13: Muntlige norskferdigheter ved inntak, egenvurdering. A1-A2 og B1-B2 slått sammen. N=5223. Kilde: Deltakerrapporteringen 2017-2022



Det varierende norsknivået i deltakergruppen må sees i lys av at flere opplæringssentre gjennom FVO åpnet opp for et bredere spekter av deltakere, blant annet ved å samordne norskopplæring med grunnskoleopplæringen. Der grunnskole enkelte steder var noe som ble beholdt noen få, gjerne faglig sterke deltakere, har FVO medført at flere opplæringssentre tar inn deltakere på lavere nivåer, både faglig og norskspråklig, enn det de har vært vant med tidligere.

3.7 Livssituasjon og livsopphold

En intensjon med forsøket har vært å tilby et opplæringsløp som lettere kan tilpasses voksnes ulike livssituasjoner. Voksne kan ha behov for ekstra fleksibilitet blant annet fordi de har omsorgsansvar for barn, eller fordi de har arbeid ved siden av opplæringen. Det er derfor relevant å danne seg et bilde av hvor mange deltakere dette gjelder.

Om vi ser de fem første årene under ett, har nesten 60 prosent av deltakerne omsorgsansvar for barn eller andre familiemedlemmer. Over tid har denne andelen vært gradvis økende, fra rundt 50 prosent i forsøkets første år til 65 prosent blant deltakerne som ble tatt opp i 2021/2022. Dette ser vi i sammenheng med økningen i andelen kvinner som har blitt rekruttert inn i forsøket: De kvinnelige deltakerne har omsorgsansvar i betydelig større grad enn mennene (henholdsvis 70 mot 40 prosent). Dette tyder altså på at den økte kvinneandelen også innebærer at det er en større andel som kan ha behov for tilpasning og tilrettelegging til en hverdag der de har omsorgsansvar i tillegg til opplæringen, for eksempel knyttet til pleieoppgaver ved sykdom i familien.

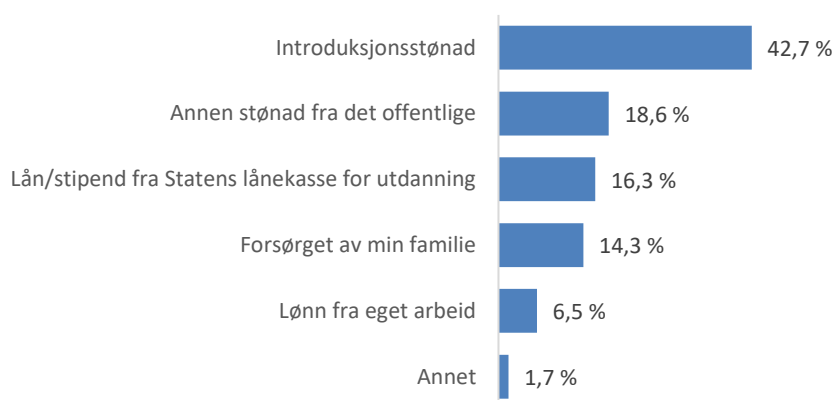
Det er langt færre som er i en situasjon der de skal kombinere opplæring med lønnet arbeid. I hele perioden gjelder det bare drøyt én av ti deltakere, en andel som har ligget ganske stabilt gjennom forsøket. Det er vanligere at de mannlige deltakerne har arbeid ved siden av (rundt 18 prosent), enn at de kvinnelige har det (rundt 9 prosent). Behovet for fleksibilitet vil nok variere svært mye avhengig av om man jobber bare noen få timer i uken, eller om man jobber flere ganger i uken i større

prosentstillinger. I gjennomsnitt oppgir deltakerne ved inntak til FVO at de arbeider rundt 15 timer i uken^{29, 30}, noe som tilsvarer en stilling på 40 prosent. Ved et av casestedene vi har besøkt, tilbys deltakere som arbeider ved siden av, muligheten til å følge egne kurs med færre timer per uke. I kapittel 4 ser vi nærmere på resultatene til deltakerne som har jobb ved siden av opplæringen, og hvorvidt resultatene varierer ut ifra antall timer de jobber.

Kilde til livsopphold det første året i opplæring

Deltakerne blir bedt om å oppgi hva som er deres største inntektskilde det første året de er i opplæring. Dette presenteres i figur 3.14. Offentlige stønader er den viktigste inntektskilden for de aller fleste: I overkant av 40 prosent har introduksjonsstønad som viktigste inntektskilde, og rett under en femtedel lever av andre offentlige stønader. 16 prosent mottar lån eller stipend fra Lånekassen, mens 14 prosent forsørges av familien. Vi har også opplysninger om hva som var deltakernes viktigste inntektskilde før de begynte i forsøket, og det er i stor grad de samme inntektskildene som er vanligst både før deltakelsen, og det første året i FVO.

Figur 3.14: Største inntektskilde det året deltakeren tas inn i opplæring. N = 5280. Kilde: Deltakerrapporteringen 2017-2022



Det er verdt å påpeke at disse dataene kun gir et øyeblikksbilde i det deltakerne starter i forsøket. Inntektskilden kan endre seg underveis, for eksempel fordi deltakere blir skrevet ut av introduksjonsprogrammet, eller fordi de får jobb i løpet av opplæringen. Fra en spørreundersøkelse blant prosjektledere i 2021 vet vi at spørsmål knyttet til livsopphold underveis i opplæringen har vært en utfordring flere steder. Nesten 40 prosent av prosjektlederne oppgav at mangelfull støtte til livsopphold for deltakerne i stor eller svært stor grad hadde vært en utfordring.

Casestudiene viser at flere deltakere går over til flyktningstipend og/eller tar opp studielån etter endt programperiode, noen får seg lønnet arbeid underveis, mens andre, gjerne kvinnelige deltakere, forsørges av partner/ektefelle. Vi finner imidlertid også flere eksempler på deltakere som har fått forlenget programtid for å kunne fullføre FVO-opplæringen, og som dermed har vært sikret introduksjonsstønad gjennom hele løpet.

²⁹ I beregningen har vi utelatt deltakere som oppgav at de jobbet mer enn 40 timer i uka. Dette gjaldt kun et fåtall.

³⁰ Merk at dette tallet blir oppgitt ved inntak i FVO. Dersom arbeidsbelastningen endrer seg, vil ikke dette fanges opp i våre data.

Etter hvert som det har blitt rekruttert færre deltakere fra introduksjonsprogrammet, er det også litt færre som har introduksjonsstønad som sin hovedinntektskilde, mens flere har andre offentlige stønader. Fra casestudiene vet vi for eksempel at det er flere deltakere som mottar kvalifiseringsstønad.

3.8 Oppsummering

Deltakergruppa i FVO er sammensatt og har både ulike forutsetninger for å delta i opplæringen og ulike behov for fleksibilitet og tilpasning. Deltakergruppas størrelse og sammensetning har også endret seg noe underveis.

Med forsøket kan man si at det har blitt lagt til rette for bredere deltakelse i grunnskoleopplæringen for voksne, ettersom deltakere i introduksjonsprogrammet kan delta i grunnskoleopplæring fra dag én og få norskopplæring integrert i FVO-fagene. Det skulle også bli mulig for NAV å tilby modulene til sine brukere som opplæringstiltak. Evalueringen viser at forsøket i begrenset grad har nådd ut til den delen av målgruppa som kan få opplæring i FVO som et tiltak gjennom NAV. Vi har også sett at det over tid har blitt rekruttert færre deltakere fra introduksjonsprogrammet og kommunens opplæringstilbud i norsk og samfunnskunnskap.

FVO-forsøket ser ut til å ha truffet særlig kvinner med omsorgsansvar. Over tid har det blitt rekruttert stadig flere kvinner, og andelen deltakere med omsorgsansvar har økt betydelig. Gjennomsnittsalderen ved inntak har også økt. Evalueringen viser videre at forsøket treffer en del deltakere som mangler skolegang fra hjemlandet. En av syv deltakere kommer inn i forsøket uten, eller med svært begrenset, skolegang fra hjemlandet, og andelen har økt over tid. Nesten halvparten av deltakerne kommer inn i forsøket med manglende eller svært begrensede norsksferdigheter (nivå A1 eller lavere), og andelen på nivået under A1 har økt over tid. Denne utviklingen skjer parallelt med at botiden har gått opp, og at andelen som har fullført pliktopplæringen i norsk før de starter FVO, har økt.

Det er rimelig å tro at nedgangen i flyktningeankomster til Norge har endret hvilke målgrupper som rekrutteres til FVO. Ut ifra de kjennetegnene vi her har oppsummert, er det rimelig å anta at gruppen som nå deltar i FVO, i større grad er familiegjennforente kvinner med noe lengre botid, omsorgsoppgaver og noe fartstid i norskopplæring og eventuelt andre kvalifiseringsprogrammer.

Samtidig er det en god del deltakere som kommer inn i forsøket både med et høyt språknivå i norsk (tilsvarende nivå B1-B2) og mye skolegang fra hjemlandet. Det siste kan muligens henge sammen med at en del opplæringssentre tilbyr FVO også til deltakere som bare skal lære seg norsk, slik evalueringen har vist.

Flere opplæringssentre har opplevd utfordringer med å sikre støtte til livsopphold under opplæringen. Den vanligste kilden til livsopphold er introduksjonsstønad eller andre offentlige stønader. En del deltakere tar opp studielån eller mottar flyktningstipend, andre forsørges av partner/ektefelle.

Kapittel 4: Hva har deltakerne oppnådd i forsøksperioden?

I dette kapittelet ser vi nærmere på hva deltakerne i FVO har oppnådd i løpet av forsøket. Hvor mange har fullført opplæringsløpene de har planlagt, og hvor lang tid har de brukt på å fullføre? Hvilke sluttvurderinger, standpunktkarakterer og eksamensresultater har FVO-deltakerne oppnådd? Videre ser vi på andelen som har tatt pause og avbrutt opplæringsløpet, og hva som er de vanligste årsakene til dette. En viktig intensjon i FVO er at deltakerne også skal kunne oppnå en delkompetanse, uten å gå hele veien mot eksamen og vitnemål. Vi beskriver derfor også hvor mange som har oppnådd en delkompetanse. Kapittelet er basert på analyser av deltakerdata fra oppstarten i 2017 og til og med skoleåret 2021/2022, supplert med data fra HK-dir om eksamensresultater.

I kapittelets andre del forsøker vi å forklare hvorfor noen grupper av deltakere i større grad enn andre fullfører sitt planlagte opplæringsløp. Gjennom to regresjonsanalyser belyser vi mulige sammenhenger mellom individkjenntegn og organiseringen av opplæringsløpet på den ene siden, og henholdsvis fullføring og fullføringstid på den andre siden.

Merk at dette kapitlet bare beskriver resultater for de som har deltatt i FVO. Analysene som gjengis i kapitlet kan ikke benyttes til å si noe om forsøkets effekter, dvs. om deltakere i FVO oppnår bedre resultater i form av eksempelvis fullføring eller læringsresultater enn deltakere i ordinær grunnskole for voksne. Forsøkets effekter ser vi nærmere på i kapittel 5.

4.1 Fullføringsgrad

Tabell 4.1 viser andelen deltakere som har fullført sitt planlagte opplæringsløp i FVO i løpet av de fem første årene av forsøket. Merk at vi her har tatt utgangspunkt i deltakernes *planlagte* opplæringsløp. Noen deltakere kan ha planlagt å avslutte opplæring før modul 4, dvs. uten å gå hele veien mot grunnskolekompetanse. Disse deltakerne er også inkludert i beregningen av fullføringsgrad.

Deltakere som er tatt inn de tre første skoleårene, har hatt betydelig lengre tid på å fullføre opplæringsløpet enn de øvrige kohortene, og resultatene deres i form av fullføring er derfor lite sammenlignbare med gruppene som ble tatt inn senere. For å vurdere fullføringsgrad er det derfor først og fremst relevant å se på deltakere som startet i opplæring de første tre årene. Disse har alle hatt minst tre år på å fullføre opplæringsløpet sitt innen utgangen av skoleåret 2021/2022. I denne gruppen varierer fullføringsgraden mellom 38 og 51 prosent. Vi merker oss at andelen fullførte opplæringsløp er omtrent lik for deltakere som ble tatt inn i år en og år to. En mulig grunn til dette er at opplæringssentrene brukte litt tid på å komme i gang og på å få utnyttet alle de virkemidlene som ligger i forsøket (Dahle et al., 2018).

I lesningen av disse tallene bør det også tas høyde for at deltakere som ble tatt inn i forsøket i 2017 fra ordinær grunnskole for voksne, hadde fått norskopplæring *før* de kom inn i FVO. Dermed er

resultatene for denne gruppen ikke direkte sammenlignbare med resultatene for deltakere som har kommet inn i FVO senere og fått norskopplæring integrert i FVO-fagene.

Det kan også være at ekstra tid til fullføring utover tre år i liten grad bidrar til økt fullføring, og at det er krevende å heve fullføringsandelen over 50 prosent for denne målgruppen. Dette vil vi se på igjen i evalueringen i 2026 når også de siste kullene har hatt mer tid til å fullføre.

Tabell 4.1: Andel deltakere som har fullført sitt planlagt opplæringsløp, fordelt på inntaksår. N=5418.

Kilde: Deltakerrapporteringen 2017-2022

Inntaksår	Andel fullført
17/18	49,3 %
18/19	50,9 %
19/20	38,1 %
20/21	25,1 %
21/22	7,1 %
Total	36,7 %

Tabell 4.2 viser hvordan andelen fullførte opplæringsløp varierer mellom ulike grupper av deltakere, tatt inn de tre første årene av forsøket. Vi har gjort denne avgrensningen fordi alle disse deltakerne har hatt minst tre år på å fullføre sitt planlagte opplæringsløp innen utgangen av skoleåret 2021/2022, som er perioden våre analyser er basert på.

Kjennetegnene er valgt ut basert på både kvalitativ og kvantitativ innsikt vi har fra følgeevalueringen og fra annen forskning, som forteller hvilke grupper av deltakere som ser ut til å ha gode eller mindre gode forutsetninger for å fullføre sine planlagte opplæringsløp. Grunnmodulen er inkludert fordi den sier noe om graden av fullføring blant deltakere som kommer inn i forsøket med manglende lese- og skriveferdigheter.

Vi ser at kvinner, deltakere på lavere språknivåer i norsk og deltakere med omsorgsansvar fullfører i mindre grad enn andre deltakere. Merk at norsknivå er basert på deltakernes egen vurdering ved inntak til forsøket, og kun gjelder muntlige norskerferdigheter.

I andre halvdel av kapittelet utforsker vi noen av disse variablene videre i en regresjonsanalyse, for å få bedre innsikt i hvordan de ulike faktorene til sammen bidrar til bedre fullføring.

Tabell 4.2: Fullførte opplæringsløp i ulike grupper av deltakere, tre første kohorter. Kilde: Deltakerrapporteringen 2017-2022

		N	Antall fullførte	Andel fullførte (%)
Kjønn	Kvinne	2159	891	41,3
	Mann	1628	855	52,5
Egenvurdert muntlig norsknivå ved oppstart	Under A1	845	298	35,3
	A1	730	309	42,3
	A2	1042	510	48,9
	B1	789	441	55,9
	B2	257	134	52,1
Grunnmodul	Ja, hele eller deler	462	119	25,8
	Nei	2566	1375	53,6
Omsorgsansvar	Ja	1965	748	38,1
	Nei	1748	959	54,9
Jobb ved siden av opplæring	Ja	228	89	39,0
	Nei	3466	1620	46,7
Rekruttert fra	Voksenopplærings egne lister	1381	511	37,0
	Introduksjonsprogram i regi av kommunen	1026	487	47,5
	Introduksjonsprogram i regi av NAV	269	121	45,0
	NAV (utenom introduksjonsprogram)	133	71	53,4
	Kommunens opplæringstilbud i norsk og samfunnskunnskap	455	227	49,9
	Annet	509	323	63,5

Tabell 4.3 viser hvordan andelen fullførte opplæringsløp varierer mellom deltakere ved ulike typer av opplæringsentre. Vi har valgt ut variablene størrelse,³¹ oppstartsår og deltakelse i pedagogisk utviklingsarbeid, basert på antagelser om at dette kan ha betydning for fullføringsgraden. Størrelse sier noe om ressursene opplæringsenteret har til rådighet, oppstartsår sier noe om hvilke rammer opplæringsentrene har hatt for opplæringen (entre som kom inn i 2019, har både hatt kortere tid på å prøve ut virkemidlene i forsøket, og de har hatt en tydeligere føring om å tilby FVO som tiltak i introduksjonsprogrammet fra første dag) og deltakelse i pedagogisk utviklingsarbeid sier noe om den faglige kvaliteten på opplæringen. Merk at vi også her har avgrenset deltakergruppen til de tre første kohortene.

Vi ser at det er relativt små forskjeller mellom opplæringsentre i de ulike gruppene. Den tydeligste variasjonen er mellom opplæringsentre av ulik størrelse. Deltakere ved de største sentrene (med flere enn 150 deltakere) har fullført i mindre grad enn deltakere ved mellomstore og små sentre. Seks av sentrene er kategorisert som store. Videre ser vi at opplæringsentre som kom inn i 2017, har litt høyere andel fullførte opplæringsløp enn sentre som kom inn i 2019 (pulje 2), men forskjellen er ikke

³¹ Deltakerantall ved opplæringsentrene har variert gjennom forsøksperioden. Rundt 40 prosent av opplæringsentrene har derfor vært i ulike størrelseskategorier to eller flere av opplæringsårene. I disse tilfellene har vi plassert opplæringsenteret i størrelseskategori ut ifra gjennomsnittet for hele perioden.

betydelig. Opplæringsssentre som har deltatt i pedagogisk utviklingsarbeid, har bare marginalt høyere fullføringsgrad enn sentre som ikke har deltatt i slikt arbeid.

Tabell 4.3: Fullførte opplæringsløp i ulike grupper av opplæringsssentre, tre første kohorter. Kilde: Deltakerrapporteringen 2017-2022 og opplysninger fra HK-dir

		Antall deltakere	Antall fullførte	Andel fullførte (%)
Størrelse	Små (75 eller færre)	1165	549	47,1
	Mellomstore (mellom 76 og 149)	1564	839	53,6
	Store (150 og over)	1058	358	33,8
Oppstartsår (pulje)	1 – oppstart før 2019	3133	1482	47,3
	2 – oppstart fra 2019	654	264	40,4
Pedagogisk utviklingsarbeid	Ja	2794	1319	47,2
	Nei	993	427	43,0

Pauser i opplæringsløpet

Et viktig formål med forsøket er at det skal være mulig å ta pauser i opplæringen, med intensjon om å komme tilbake på et senere tidspunkt og fortsette der man slapp. Det skal også være mulig å avslutte opplæringen før man har planlagt og oppnå en delkompetanse, f.eks. fordi man får jobb eller flytter til et annet opplæringsssenter med tilbud om FVO. At man avbryter opplæringen, betyr derfor ikke nødvendigvis at man blir stående utenfor utdanning eller arbeidsmarkedet. Når fullførte moduler dokumenteres med kompetansebevis underveis, er det enklere å dokumentere hvor langt deltakeren hadde kommet i opplæringsløpet før hen tok pause eller avbrøt opplæringsløpet. Mulighetene for å ta pauser og avslutte med delkompetanse, bidrar til økt fleksibilitet for deltakerne og er i tråd med behovene til voksne i opplæring.

Frem til og med skoleåret 2021/2022 hadde opplæringsssentrene innrapportert i overkant av 200 personer som har tatt en pause i sitt planlagte opplæringsløp med en konkret plan om å gjenoppta opplæringen på et senere tidspunkt.³² Dette tilsvarer rundt fire prosent av de innrapporterte opplæringsløpene. Andelen som har tatt en pause, er ganske lik i de ulike kohortene av deltakere. Alt i alt ser vi altså at muligheten til å ta en pause i opplæringsløpet for å komme tilbake på et senere tidspunkt har blitt benyttet i ganske liten grad.

I deltakerrapporteringen har opplæringsssentrene også blitt bedt om å oppgi hva som var de viktigste årsakene til at deltakeren tok en pause i opplæringen. Den klart viktigste årsaken er graviditet eller familieførøkelse – dette er hovedårsaken til nesten tre fjerdedeler av alle pausene.

Avbrudd i opplæringsløpet

Deltakerrapporteringen gir også informasjon om hvor stor andel som har avsluttet det planlagte opplæringsløpet uten å fullføre og uten en konkret plan om å gjenoppta opplæringen på et senere tidspunkt. Totalt gjelder det 15 prosent av de påbegynte opplæringsløpene. Andelen deltakere som har avbrutt planlagt opplæringsløp, er omtrent lik på tvers av kohortene av deltakere. Man kunne sett for seg at jo lengre det er siden deltakerne ble tatt inn, jo høyere andel er det som har avbrutt – men

³² I rapporteringsskjemaet er det presisert at deltakeren skal registreres med pause i situasjoner der han/hun har en konkret plan om å komme tilbake og gjenoppta opplæringen

dette er altså ikke tilfelle. Det kan nok henge sammen med at mange avbryter ganske kort tid etter at de har blitt tatt inn i forsøket. Deltakerdataene viser at 40 prosent av deltakerne som har avbrutt, gjorde det i løpet av det første året. I gjennomsnitt har de som avbryter, vært i FVO i 18 måneder.

Vi har også gjennomført analyser av mulige sammenhenger mellom kjennetegn ved deltakerne og avbrutte opplæringsløp. Vi finner bare små forskjeller i avbrudd mellom deltakere med ulikt språknivå i norsk. Det samme gjelder omsorgsansvar. Deltakere med omsorgsansvar avbryter i noe større grad enn deltakere som ikke har omsorgsansvar, men heller ikke her er forskjellen stor. Vi finner ingen forskjeller mellom deltakere med og uten lønnet arbeid ved siden av opplæringen.

Tabell 4.4 viser at den vanligste årsaken til at deltakerne avbryter, er at de skal bytte skole eller over i et annet opplæringsløp. Det gjelder en tredjedel av deltakerne. 10 prosent av deltakerne avbryter løpet fordi de har fått jobb.

Sikring av livsopphold er en kjent utfordring i opplæring for voksne (NOU 2018: 13, 2018), og deltakernes økonomiske situasjon har vært en gjentakende problemstilling i følgeevalueringen. Dermed er det interessant å merke seg at hovedårsaken til en del av avbruddene er overgang til betalt arbeid. Samtidig er det ganske få som oppgir at den økonomiske situasjonen til deltakeren er hovedgrunnen til avbruddet (2,4 prosent). Selv om mange prosjektledere i forsøket har opplevd manglende støtte til livsopphold som en utfordring (jf. kapittel 3), tyder disse resultatene på at man for de fleste deltakerne har funnet løsninger slik at de kan fortsette opplæringen.

Tabell 4.4: Vanligste årsaker til avbrudd. N = 1152. Kilde: Deltakerrapporteringen 2017-2022

Årsak	Andel
Skal bytte skole/opplæringsløp	32,4
Andre årsaker	18,9
Har fått jobb	10,2
Skal flytte	7,7

Vi merker oss at kategorien 'andre årsaker' er den som blir oppgitt nest oftest, etter bytte av skole/opplæringsløp. Gjennom følgeevalueringen har vi benyttet kvalitativ innsikt fra intervjuer og casestudier, samt annen forskning, til å komme nærmere hvilke årsaker det er som ligger bak denne kategorien. Basert på denne innsikten, har vi blant annet lagt til to ytterligere avbruddsårsaker i skjemaet, 'svake faglige forutsetninger' og 'manglende motivasjon'. Likevel ser vi at andelen som oppgir at det er 'andre årsaker' til avbruddet, forblir høy. Det er rimelig å anta at en del av avbruddene i denne kategorien skyldes lave norskspråklige ferdigheter. Dette inngikk ikke som en kategori i vårt skjema. Vi vet imidlertid at andelen som avbryter opplæringsløpet, er svakt høyere blant deltakerne som kommer inn i forsøket med språknivå A1 eller lavere i norsk. En tidligere undersøkelse har dessuten vist at manglende norskspråklige og faglige forutsetninger er de viktigste årsakene til at minoritetsspråklige deltakere i grunnskoleopplæring ikke fullfører (Dæhlen et al., 2013).

Flytting er også en av de vanligste årsakene til avbrutte opplæringsløp. Modulstrukturen legger til rette for at deltakere som flytter, kan dokumentere den delkompetansen de har opparbeidet seg så langt og gjenoppta opplæringen ved et annet opplæringscenter i forsøket. Vi kjenner ikke omfanget av dette, men har sett tilfeller i deltakerrapporteringen der deltakere starter opplæringen ved ett senter og fortsetter ved et annet senter på et senere tidspunkt.

4.2 Kompetanseoppnåelse blant deltakerne

I det følgende ser vi nærmere på kompetansen som deltakerne i FVO har oppnådd, i form av eksamen, godkjente moduler og gjennomsnittskarakterer. En viktig intensjon i FVO er at voksne skal kunne ta de modulene de trenger, og at de skal kunne oppnå en delkompetanse som de eventuelt kan bygge videre på senere. Deltakere som ikke fullfører grunnskole med eksamen og oppnår vitnemål, kan likevel ha tilegnet seg verdifull kompetanse ved å ha fått godkjent moduler. I tillegg til eksamen er derfor delkompetanse et viktig resultat av forsøket, og det er verdt å få fram omfanget av denne kompetanseoppnåelsen.

Avlagte eksamener

Skriftlig eksamen har vært gjennomført tre ganger siden oppstart av forsøket, i 2018, 2019 og 2023. På grunn av covid-19-pandemien ble det ikke gjennomført eksamen verken i 2020, 2021 eller i 2022. Ca. 3500 deltakere var meldt opp til eksamen disse årene. Tabell 4.5 viser antall kandidater som har gjennomført eksamen. Vi benytter her data fra HK-dir for å få et mest mulig komplett bilde av antall avlagte eksamener i FVO-forsøket. Til sammen har 2 366 deltakere gjennomført skriftlig eksamen i forsøket. I tillegg kommer noen kandidater som har avlagt høsteksamen, men disse gjengis ikke her, siden det gjelder få kandidater.

Tabell 4.5 Antall kandidater som har gjennomført eksamen, kun våreksamen. Kilde: HK-dir.

År	Kandidater
2018	507
2019	859
2023	1 000
Totalt	2 366

Godkjente moduler

Siden oppnådd delkompetanse er et viktig resultat av forsøket, har vi sett nærmere på hvilken kompetanse deltakere som ikke har mottatt vitnemål, har oppnådd. Tabell 4.6 viser andelen deltakere i denne gruppen som har hhv. modul 1, 2, 3 og 4 som høyeste godkjente modul i ulike fag. At modulen er godkjent, innebærer at deltakeren har mottatt tallkarakteren 2-6 eller fått vurderingen godkjent. Merk at vi her baserer oss på data fra evalueringens deltakerrapportering.

Tabellen viser at det ved utgangen av skoleåret 2021/2022 var 2 700 deltakere som ikke var registrert med vitnemål i vårt datamateriale. Dette omfatter både deltakere som fortsatt var i opplæring, og deltakere som hadde avsluttet, men uten å oppnå vitnemål.

Mange av deltakerne i denne gruppen har oppnådd mye kompetanse. I snitt hadde 31 prosent i denne gruppen oppnådd kompetanse på modul 3-nivå og ca. 20 prosent på modul 2-nivå. Ca. 13 prosent hadde innen utgangen av skoleåret 2021/2022 modul 1 som høyeste godkjente modul. Vi merker oss at drøyt én av tre deltakere som ikke hadde mottatt vitnemål på rapporteringstidspunktet, hadde

modul 4 som høyeste godkjente modul. Mange av disse vil nok ha fått utstedt vitnemål etter rapporteringstidspunktet.³³

I tillegg til tallene som oppgis i tabellen, var det 154 personer som kun var registrert med fullført grunnmodul innen utgangen av skoleåret 2021/2022.

Tabell 4.6: Høyeste oppnådde kompetansenivå blant deltakere som ikke har mottatt vitnemål, 2017-2022. Deltakere i grunnmodul er unntatt fra beregningsgrunnlaget. N=2704. Kilde: Deltakerrapporteringen.

	Engelsk	Matte	Naturfag	Norsk/norsk for minoritetsspråklige	Samfunnsfag	Gj.snitt
Modul 1	14,1 %	14,4 %	13,8 %	12,8 %	13,0 %	13,6 %
Modul 2	21,2 %	22,7 %	19,6 %	19,7 %	19,2 %	20,5 %
Modul 3	29,6 %	32,3 %	31,8 %	32,3 %	30,7 %	31,3 %
Modul 4	35,1 %	30,6 %	34,9 %	35,2 %	37,2 %	34,6 %

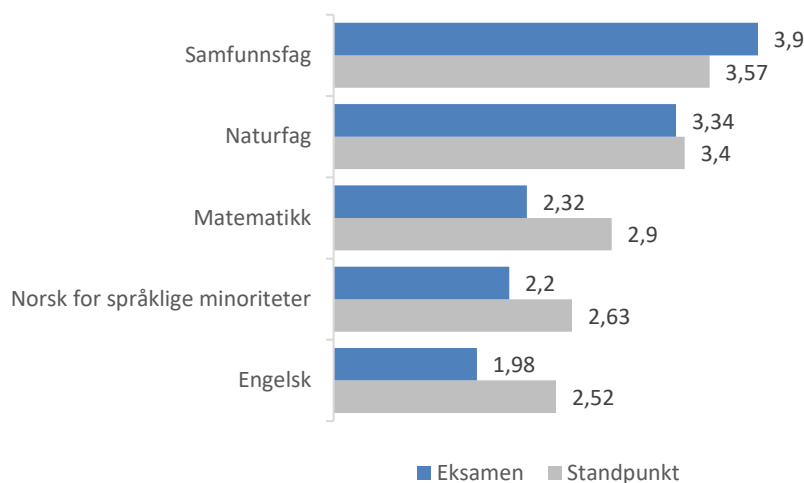
Standpunktkarakter og eksamensresultater

I modul 4 er vurderingsuttrykket en tallkarakter mellom 1 og 6. Karakteren i modul 4 blir deltakerens standpunktkarakter i faget.

Basert på deltakerdata har vi beregnet gjennomsnittskarakterer både for standpunkt og eksamen. På tvers av fag er gjennomsnittskarakteren 3,0 i modul 4 (standpunktkarakter) og 2,6 på eksamen. I figur 4.1 bryter vi gjennomsnittskarakteren ned på fag og sammenligner standpunktkarakter med eksamensresultat. Både i standpunkt og på eksamen er engelsk det faget der deltakerne har lavest resultater, mens de oppnår best resultater i samfunnsfag. For de tre fagene med lavest resultater, engelsk, norsk og matematikk, får deltakerne i snitt litt bedre karakter i standpunkt enn på eksamen. I samfunnsfag er det omvendt, mens i naturfag er de to karakterene omtrent like.

³³ Vi har også sett på andelen som ikke har fått standpunktkarakterer i et fag, og da synker andelen som har modul 4 som høyeste godkjente modul til 2-3 prosent. De fleste av de som hadde modul 4 som høyeste godkjente modul, og som på rapporteringstidspunktet ikke hadde fått vitnemål, har altså fått dette i etterkant.

Figur 4.1: Gjennomsnittlig standpunktkarakter i modul 4 og eksamenskarakter³⁴. N = 8803/886. Kilde: Deltakerrapporteringen 2017-2022



Resultater i modul 1-3

Når deltakeren er ferdig med en modul, avsluttes modulen med en vurdering. I modul 1 og 2 er vurderingsuttrykket godkjent/ikke godkjent, mens i modul 3 blir det gitt tallkarakter fra 1 til 6.^{35, 36}

De aller fleste deltakerne får vurderingen godkjent i modul 1 og 2. Det gjelder rundt 90 prosent av de avlagte modulene i modul 1 og 85 prosent av avlagte moduler i modul 2. Samtidig har vi sett at resultatene i modul 2 har blitt litt bedre gjennom forsøket. I evalueringen har vi sett at noen sentre har plassert deltakere i modul 1, fordi de har lave norskferdigheter eller manglende læringsstrategier, selv om de har fagkunnskaper som skulle tilsi innplassering på høyere moduler. Det kan ha bidratt til bedre resultater i modul 2.

På tvers av fag er gjennomsnittskarakteren 2,9 i modul 3. I figur 4.2 viser vi hvordan dette er fordelt mellom de ulike fagene.³⁷ Gjennomsnittet varierer fra et snitt på 3,2 i samfunnsfag til 2,5 i engelsk og norsk for språklige minoriteter. Dette mønsteret er i tråd med andre funn fra evalueringen. I en spørreundersøkelse gjennomført i 2022, fant vi at mange lærere mener det er utfordrende for

³⁴ Vi har sammenlignet gjennomsnittlig eksamenskarakterer basert på deltakerdata med gjennomsnittskarakterer beregnet av HK-dir for utvalgte fag (engelsk, norsk for minoritetsspråklige og matematikk), og finner at det er godt samsvar mellom de to datakildene.

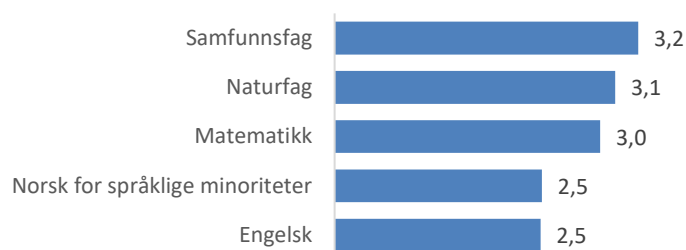
³⁵ I deltakerrapporteringen har det forekommet at opplæringssettene har rapportert inn vurderingsuttrykk som er ugyldige for den aktuelle modulen. I dette underkapittelet bruker vi kun data om moduler som er registrert med gyldig vurderingsuttrykk. Deltakere registrert med 'ikke grunnlag for vurdering' er utelatt fra analysene.

³⁶ Utkast til vurderingsuttrykk og vurderingsordning er sendt på høring for FVO er sendt på høring og vil bli fastsatt før ny hovedmodell trer i kraft. I utkastene foreslås det å ikke videreføre vurderingsuttrykkene for grunnmodul, modul 1 og modul 2.

³⁷ Deltakere kan ta enten norsk for språklige minoriteter eller norsk. Fordi de aller fleste deltakere tar norsk for språklige minoriteter, viser vi kun disse resultatene her.

deltakerne å lære både engelsk og norsk samtidig. Vi har sett eksempler på opplæringssentre som har ventet med å introdusere engelskfaget til senere i løpet for å gjøre opplæringen mindre krevende for deltakeren. Erfaringene med dette har vært delte.

Figur 4.2: Gjennomsnittskarakter per fag, modul 3. N=8828. Kilde: Deltakerrapporteringen 2017 – 2022

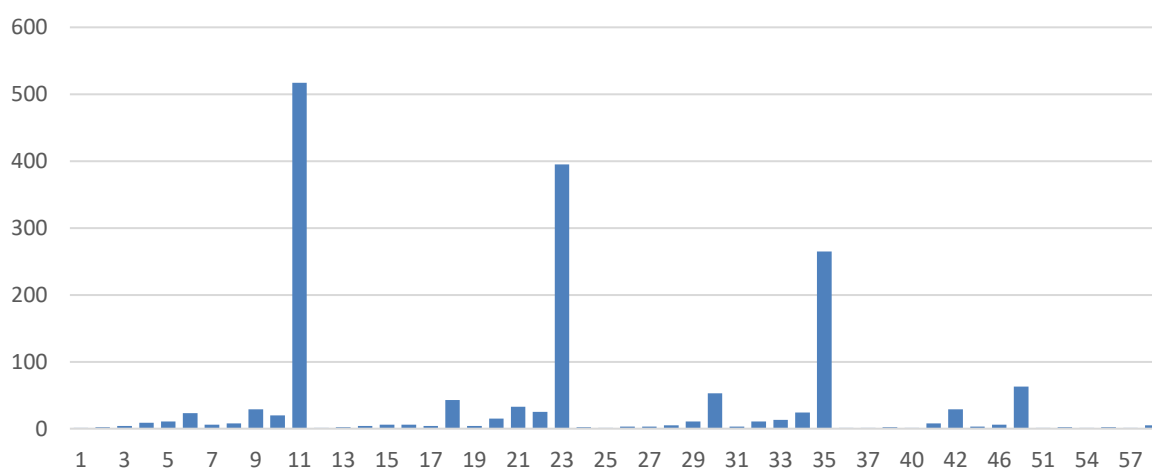


4.3 Fullføringstid

Modulstrukturert opplæring kan legge til rette for mer effektive opplæringsløp, fordi deltakerne kan få opplæring kun i de modulene og kompetansemålene de har behov for, for å oppnå ønsket sluttkompetanse. Derfor har vi sett på hvor lang tid de deltakerne som så langt har fullført sitt planlagte opplæringsløp, har brukt på å fullføre. Analysene presenteres i figur 4.3 og bygger på opplysninger om 1688 fullførte opplæringsløp. Merk at dette også kan omfatte deltakere som kan ha planlagt å avslutte opplæring før modul 4, dvs. uten å gå hele veien mot grunnskolekompetanse.

I gjennomsnitt, for alle fullførte opplæringsløp, bruker deltakerne rundt to år på å fullføre. Gjennomsnittet skjuler imidlertid store individuelle variasjoner, både i antall måneder og sett i forhold til antall moduler deltakeren skal ta.

Figur 4.3: Antall måneder brukt på å fullføre planlagt opplæringsløp. N = 1688. Kilde: Deltakerrapporteringen 2017-2022



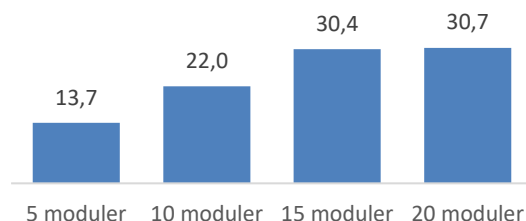
Analysene viser at fullføringstiden i stor grad er konsentrert rundt 11 måneder (30 prosent av løpene), 23 måneder (23 prosent av løpene) og 35 måneder (16 prosent av løpene). Denne fordelingen sammenfaller med antall måneder i et skoleår, august-juni. Det er også en opphopning rundt 47 måneder, selv om det gjelder relativt få (4 prosent av løpene).

Analysene tilsier altså at det er lagt opp til relativt standardiserte løp som følger hele skoleår. Det kan på den ene siden være en indikasjon på at opplæringsssentrene ikke i tilstrekkelig grad utnytter fleksibiliteten i forsøket ved å tilpasse lengden på opplæringsløpet individuelt. I kapittel 6 viser vi at mange opplæringsssentrene har fulgt prinsippgruppas forslag til planlagt varighet på modulene, noe som underbygger dette. Fra casestudier har vi fått eksempler på opplæringsssentre som strever med å tilrettelegge for at deltakere skal kunne gå opp til eksamen to ganger i året, pga. begrenset kapasitet. Et annet poeng, som vi diskuterer i kapittel 6, er at noen opplæringsssentre opplever at det ikke alltid er hensiktsmessig for deltakerne å fullføre på kortere tid enn den ordinære varigheten på et skoleår, fordi de må vente på et videre opplæringstilbud. Selv om fylkeskommunene skal behandle søknader om videregående opplæring fortløpende og gi et tilbud innen rimelig tid, har enkelte opplæringsssentre erfart at deltakere har måttet vente til høsten med å starte i videregående opplæring.³⁸ Flere forsøkskommuner har meldt til HK-dir at de derfor ikke ser avslutning om høsten som et godt alternativ, og at deltakerne som hovedregel derfor meldes opp til eksamen om våren.

Videre har vi sett på fullføringstid i forhold til antall moduler det var planlagt at deltakeren skulle ta. Figur 4.4 viser hvor mange måneder det i snitt tar å fullføre hhv. fem, 10, 15 og 20 moduler. Et løp bestående av fem moduler tar i snitt rundt ett år å fullføre. Det kan f.eks. være løp som består av modul 1 eller 2 i alle fag. Et fullt løp på 20 moduler (fire moduler i fem fag) tar i snitt 2,5 år å fullføre. Til sammenligning viste en undersøkelse gjennomført av Dæhlen et al. (2013) at innvandrere brukte to til tre år på å fullføre grunnskoleopplæring.

Samtidig er det interessant å merke seg at deltakere som skal ha løp bestående av hhv. 15 og 20 moduler, i snitt bruker omtrent like lang tid på å fullføre.

Figur 4.4: Antall måneder på å fullføre planlagt opplæringsløp, gj.sn., fordelt på planlagt antall moduler. N=1276. Kilde: Deltakerrapporteringen 2017-2022



Det er viktig å merke seg at analysene i dette kapittelet bare tar utgangspunkt i de deltakerne som har fullført opplæringsløpene sine i løpet av de fem første årene av forsøket. I de fleste kohortene av deltakere er det et flertall som ennå *ikke* har fullført det planlagte opplæringsløpet. Dermed vil ikke nødvendigvis gjennomsnittene som er presentert her, være representative for hele deltakergruppen. Vi vet at deltakergruppen i FVO er svært sammensatt. Gjennom evalueringen har vi sett at FVO-forsøket enkelte steder har ført til at det kommer inn flere deltakere med lavere norsknivå og mindre

³⁸ Dette trekkes også fram i Meld. St. 21 (2020–2021). Her pekes det på at det i praksis er en del fylkeskommuner som kun gjennomfører to inntak for voksne per år (KD, 2021, s. 64), noe som innebærer at ikke alle voksne får et opplæringstilbud innen rimelig tid, i tråd med sine rettigheter. Videre påpekes det i meldingen at det er ressurskrevende for fylkeskommunene å skulle ha et tilgjengelig tilbud hele tiden, men at det forventes at innføringen av modulstrukturert opplæring vil forbedre situasjonen fordi det vil bli enklere å starte opplæringen løpende i korte enheter enn i lange opplæringsløp (KD, 2021).

skolegang enn før, og at en del av disse trenger lang tid på å fullføre. Mange opplæringssentre oppgir i en spørreundersøkelse at de beregner tre eller fire år på et fullt opplæringsløp (jf. kapittel 6).

4.4 Hva kan forklare variasjoner i fullføring og fullføringstid?

Til sist i dette kapittelet presenterer vi resultatene av to regresjonsanalyser som har som formål å belyse hvorvidt kjennetegn ved deltakerne og deres opplæringsløp kan forklare variasjon i hhv. fullføring og fullføringstid. En regresjonsanalyse belyser sammenhengen mellom én avhengig variabel, og to eller flere uavhengige variabler. Dette er nødvendig i analyser av komplekse sosiale fenomener, fordi det sjeldent er kun én årsak som ligger bak fenomenet vi ønsker å studere – i dette tilfellet fullføring og fullføringstid i forberedende voksenopplæring.

Regresjonsmodellen viser hvordan den uavhengige variabelen samvarierer med den avhengige variabelen, kontrollert for samvariasjon med de andre variablene i modellen. Mens vi tidligere i kapittelet har sett på mulige sammenhenger mellom fullføring og én enkelt variabel, ser vi i dette delkapittelet på hvordan flere forklaringsvariabler virker sammen. Man kan for eksempel tenke seg at grunnen til at kvinner fullfører opplæringsløpet i mindre grad enn menn, er at kvinner i større grad har omsorgsansvar ved siden av opplæringen. Dette ville kommet frem av en regresjonsanalyse, fordi modellen kontrollerer for effekten av omsorgsansvar. I dette tenkte eksempelet ville vi trolig sett at virkningen av kjønn på fullføring fremsto som svakere når vi kontrollerer for omsorgsansvar, enn når vi kun ser på sammenhengen mellom kjønn og fullføring alene.

Vi vil understreke at disse analysene ikke gir grunnlag for å påvise årsakssammenhenger og effekter av enkeltvariabler slik effektanalysene i kapittel 5 gjør. For eksempel kan det å jobbe ved siden av å være opplæring samvarierte med fullføringsgrad eller fullføringstid, men denne samvariasjonen trenger ikke å være en direkte effekt av å jobbe. Det kan være underliggende årsaker til at noen har jobb og hvor mye de jobber, f.eks. motivasjon eller ferdigheter, som også kan påvirke fullføringssannsynligheten og fullføringstiden og dermed plukkes opp av denne samvariasjonen.

Analysene i kapittel 5 bygger på en mer stringent metodologi hvor gjennomsnittlige effekter for målgruppen før og etter forsøksstart i forsøks- og kontrollkommuner sammenlignes. På grunn av måten disse analysene gjennomføres på, reduseres utfordringene med seleksjon, for eksempel at deltakerne som er med i forsøket, i utgangspunktet kan ha bedre forutsetninger for å fullføre enn de som ikke er med. Regresjonsanalysene bygger på en enklere metodikk der vi ikke har garantier for at det ikke finnes andre viktige variabler utenfor modellen som forklarer de sammenhengene vi observerer. I beskrivelsen benytter vi standard terminologi for regresjonsanalyser, for eksempel begreper som forklaringsvariabler og forklaringskraft, men vi minner om at dette ikke handler om årsaks-virknings- forhold i streng forstand, snarere om samvariasjon.

Utvalg og variabler i analysene

Analysene tar utgangspunkt i data om alle deltakere som har fullført, tatt pause eller avbrutt sitt planlagte opplæringsløp.³⁹ Fordi vi er interessert i variasjoner i utfall, har vi ikke inkludert deltakerne

³⁹ Vi har utelatt deltakere i kombinasjonsforsøket og deltakere som er registrert med flere opplæringsløp.

som fortsatt er i opplæring. Vi har kun inkludert deltakere som har data på alle forklaringsvariablene i regresjonsmodellen. Dette ga oss et utvalg bestående av 2864 deltakere.

Merk at vi tar utgangspunkt i deltakernes *planlagte* opplæringsløp. Noen deltakere kan ha planlagt å avslutte opplæring før modul 4, dvs. uten å gå hele veien mot grunnskolekompetanse. Disse deltakerne er også inkludert i beregningene.

I analysen av fullføringstid har vi kun inkludert deltakere som har fullført sitt planlagte opplæringsløp, og der vi har gyldige opplysninger om opplæringsløpets varighet. Dette ga et utvalg på 1688 personer.

Avhengige variabler: Fullføring og fullføringstid

Den første problemstillingen vi ønsket å belyse i regresjonsanalysene, var hvorvidt kjennetegn ved deltakeren eller kjennetegn ved opplæringsløpet kan bidra til å forklare hvorfor noen deltakere fullfører opplæringsløpet sitt, mens andre avbryter eller tar pause uten å fullføre.⁴⁰ Dette er kodet som en dikotom variabel, der deltakere som har fullført, er kodet som 1, mens deltakere som har avbrutt eller tatt pause uten å fullføre, er kodet som 0. I utvalget har 66,3 prosent (1899 personer) fullført, mens 33,7 prosent (965 personer) har avbrutt eller tatt pause uten å fullføre.

Den andre problemstillingen vi har belyst, er hvorvidt individkjennetegn eller kjennetegn ved opplæringsløpet kan bidra til å forklare variasjon i fullføringstid. Variabelen oppgir hvor mange måneder deltakeren har brukt på å fullføre sitt planlagte løp og er kodet basert på opplæringssentrene deltakerrapportering, der de oppgir hvilket år og hvilken måned deltakeren begynte i FVO, og hvilket år og hvilken måned de avsluttet løpet.

Forklaringsvariabler: Individ og opplæringsløp

Tabell 4.7 viser hvilke forklaringsvariabler vi har inkludert i regresjonsanalysene. Utvalget av variabler tar utgangspunkt i kunnskap vi har opparbeidet oss gjennom følgeevalueringen, samt annen forskning, om hva som kan forklare variasjoner i resultater i grunnskole for voksne. Vi vet fra forskningen at faktorene som bidrar til gode læringsresultater for voksne, er komplekse (Aspøy & Tønder, 2012). Derfor har vi inkludert både variabler om den enkelte deltaker, og om hvordan deres opplæringsløp er organisert, for å gi en så komplett forklaringsmodell som mulig.

På individnivå har vi inkludert deltakerens egenvurderte muntlige norsknivå ved inntak til FVO, hvorvidt deltakeren har omsorgsansvar ved siden av opplæringen, hvorvidt deltakeren har jobb ved siden av opplæringen og eventuelt antall timer lønnet arbeid i uka. Norsknivå kan påvirke sannsynligheten for faglig utbytte og er spesielt interessant å undersøke gitt intensjonen om at nyankomne innvandrere skal kunne tilbys FVO uten å ha gjennomført norskopplæring først. Omsorgsansvar og lønnet arbeid sier noe om deltakernes *kapasitet* til å delta i opplæring. Dette er dessuten kjennetegn ved voksnes livssituasjon som FVO nettopp ble utviklet for å hensynta gjennom økt fleksibilitet.

I tillegg til variablene presentert i tabell 4.7, inkluderte vi opprinnelig deltakerens kjønn og antall år opplæring i Norge som deltakeren hadde fullført før oppstart i FVO. Effekten av disse to variablene var

⁴⁰ Variabelen inkluderer deltakere som har tatt pause, men ikke er registrert med et fullført opplæringsløp etter pausen. Dette gir oss et økt antall deltakere i analysen, og dermed økt forklaringskraft.

imidlertid usikker i begge regresjonsmodellene, og modelldiagnostikk tilsa at modellene uten disse variablene var de beste.⁴¹ Derfor er ikke disse variablene inkludert i de endelige modellene.

Modellene inkluderer også noen kjennetegn ved deltakernes opplæringsløp. Vi har variabler som viser antall fag og antall moduler deltakeren skal ta, som begge kan fortelle oss noe om arbeidsbelastningen for deltakeren. I tillegg har vi inkludert en variabel som viser om deltakeren får norskopplæring som en del av FVO, noe som også kan si noe om relativ arbeidsbelastning eller læringstrykk. Alternativet er at deltakerne fullfører norskopplæringen etter integreringsloven *før* de begynner i FVO, eller at de ikke skal ha slik opplæring, for eksempel fordi de ikke har rett til det.

Vi har valgt å utelate variabler på lærestedsnivå i modellen. Dette har vi gjort for å begrense kompleksiteten i analysene. Samtidig har vi i modellene kontrollert for at egenskaper ved opplæringssenteret kan påvirke deltakerens utfall. Hvis modellen ikke tar høyde for klyngene i datamaterialet, risikerer vi at modellen gir feil eller misvisende resultater (Finch, Bolin & Kelley, 2019, s. 29).⁴²

I modellen kontrollerer vi også for hvorvidt deltakeren skal ta grunnmodulen, og når deltakeren påbegynte opplæringen i FVO.

Tabell 4.7: Uavhengige variabler i regresjonsanalyse. Kilde: Deltakerrapporteringen.

		Min	Max	Gj.sn.	Std. avvik
Individuelle kjennetegn	Norsknivå ved inntak	1	5	2,8	1,2
	Omsorgsansvar	0	1	0,5	0,5
	Betalt arbeid ved siden av opplæringen	0	1	0,1	0,3
	Antall timer betalt arbeid ved siden av opplæringen ⁴³	0	40	1,9	6,2
Kjennetegn ved opplæringsløpet	Antall fag	0	5	4,7	1,2
	Antall moduler	0	20	10,5	6,2
	Norskopplæring som en del av FVO	0	1	0,5	0,5
Kontrollvariabler	Grunnmodul	0	1	0,1	0,3
	År tatt inn i FVO	1	5	2,1	1,2

Kan kjennetegn ved deltakere og opplæringsløp forklare fullføring?

For å belyse mulige sammenhenger mellom variablene presentert i tabell 4.7, og fullføring, har vi gjennomført en logistisk regresjonsanalyse. Denne metoden benyttes når den avhengige variabelen, altså utfallet som skal forklares, er dikotom⁴⁴, som i vårt tilfelle.

⁴¹ En ANOVA-analyse som sammenlignet modeller med og uten disse to variablene, viste at modellen med færrest antall variabler, hadde lavest AIC- og BIC-verdier. Disse målene straffer modeller med mange variabler som ikke bidrar til tilstrekkelig økt forklaringskraft sammenlignet med modellen med færre variabler.

⁴² Dette er gjort gjennom bruk av klyngeanalyse, der deltakerne er samlet i klynger ut ifra opplæringssenter. Modellen har tilfeldig helning (*random intercept*), som bygger på en antakelse om at virkningen av de uavhengige variablene vil være lik på tvers av enhetene på nivå 2, altså skolene.

⁴³ Deltakere som har oppgitt at de jobber mer enn 40 timer i uken ble utelatt fra analysene.

⁴⁴ En dikotom variabel har bare to verdier, i dette tilfellet fullført eller ikke-fullført

Én av fordelene med logistisk regresjon er at resultatene av analysen er enkle å fortolke, fordi de kan regnes om til *marginal samvariasjon*. Dette tallet viser oss prosentvis forskjell i sannsynlighet for et gitt utfall, i dette tilfellet at deltakeren fullfører sitt planlagte opplæringsløp, mellom ulike grupper av deltakere.

Individkjennetegn

Analysene viser at jo høyere muntlig **norsknivå** deltakeren har ved inntak, jo større sannsynlighet er det for at vedkommende fullfører løpet, fremfor å ikke fullføre det. Virkningen av norsknivå er særlig stor for de to øverste nivåene, som tilsvarer B1 og B2.⁴⁵ En person som vurderer at hen har et muntlig språknivå i norsk tilsvarende B1 ved inntak, har i gjennomsnitt 12 prosent høyere sannsynlighet for å fullføre opplæringen sammenlignet med en person som vurderer norsknivået sitt til å være under A1. Dette kan sies å være betydningsfulle forskjeller. Samtidig er det viktig å være klar over at denne samvariasjonen mellom norsknivå og fullføring også kan inkludere f.eks. forskjeller i faglige evner og livssituasjon utover det vi kontrollerer for, som kan være underliggende årsaker til norsknivå og fullføringsgrad. Funnene fra denne analysen viser betydningen av å ivareta behovet til deltakere som kommer inn i forsøket med et lavt språknivå i norsk.

Vi finner ingen signifikante effekter av hvorvidt deltakeren har **jobb ved siden av opplæringen** eller ikke. Med andre ord er det altså ikke grunnlag i vårt datamateriale for å si at det å jobbe ved siden av opplæringen i seg selv er verken positivt eller negativt for fullføring. Samtidig ser vi at antall timer lønnet arbeid har en virkning på sannsynligheten for å fullføre: Deltakere som jobber noen få timer i uken, har litt høyere sannsynlighet for å fullføre enn deltakere som ikke jobber i det hele tatt. For eksempel har en deltaker som jobber syv timer i uken, altså omtrent én arbeidsdag, rundt fire prosent høyere sannsynlighet for å fullføre enn en som *ikke* jobber. Deltakere som jobber mer enn dette, ser imidlertid ut til å ha lavere sannsynlighet for å fullføre: En person som jobber 14 timer i uken, har tre prosent lavere sannsynlighet for å fullføre enn en som jobber 7 timer i uken, og omtrent lik sannsynlighet for å fullføre som en som ikke jobber i det hele tatt. Antall timer i uken du jobber, utgjør altså en signifikant forskjell for fullføringen, men forskjellene mellom de ulike gruppene er ikke så veldig store.

Vi finner også at deltakere med **omsorgsansvar** ved siden av opplæringen ser ut til å fullføre det planlagte opplæringsløpet i mindre grad enn de som ikke har et slikt ansvar. I gjennomsnitt har personer med omsorgsansvar syv prosent lavere sannsynlighet for å fullføre opplæringsløpet enn personer uten omsorgsansvar. Heller ikke her er forskjellen mellom gruppene så veldig stor, selv om den er signifikant. Samtidig har vi sett tidligere i evalueringen at deltakere med omsorgsansvar gjerne planla mindre omfattende opplæringsløp, med færre moduler, enn deltakere uten omsorgsansvar (Dahle et al., 2018). Likevel har de altså litt lavere sannsynlighet for å fullføre enn deltakere uten omsorgsansvar.

⁴⁵ I skjemaet der deltakerne vurderer eget norsknivå, beskrives B1 som «Kunne delta i de fleste dagligdagse samtaler og kunne starte en samtale selv». B2 beskrives som «Kunne delta spontant i samtaler og diskusjoner om mange emner og argumentere for og imot forskjellige alternativer. Samtalene fløt godt og uten misforståelser».

Kjennetegn ved opplæringsløpet

Vi finner at samtlige kjennetegn ved opplæringsløpet vi inkluderer i modellen, altså antall fag, antall moduler og norskopplæring som en del av FVO, påvirker sannsynligheten for å fullføre. Jo flere moduler det er planlagt at deltakeren skal gjennomføre, jo lavere sannsynlighet er det for at vedkommende fullfører. For deltakere som er påmeldt i fem fag, ser vi for eksempel at de som skal gjennomføre 20 moduler (tilsvarende alle moduler i alle fag) har 6,5 prosent lavere sannsynlighet for å fullføre enn en person som skal gjennomføre 15 moduler (for eksempel tre moduler i hvert fag). Færre planlagte moduler gir altså økt sannsynlighet for å fullføre, men virkningen er ikke veldig stor.

Vi ser også at deltakere som har norskopplæring som en del av FVO, har lavere sannsynlighet for å fullføre opplæringsløpet enn deltakere som har fullført denne opplæringen før de begynner, eller som ikke skal ha slik norskopplæring. Resultatet kan delvis sees i lys av utfordringene vi har påpekt underveis i evalueringen, knyttet til å sikre god språkopplæring i FVO. En tilbakemelding fra mange lærere har vært at læreplanen i norsk ikke i tilstrekkelig grad sikrer funksjonell språkopplæring. Samtidig opplever flere opplæringsentre at de strever med å integrere opplæring i norsk og fag i tilstrekkelig grad, særlig på de øverste modulene.

Kan kjennetegn ved deltakere og opplæringsløp forklare fullføringstid?

Vi har også gjennomført en analyse der den avhengige variabelen er antall måneder deltakeren bruker på å fullføre sitt planlagte opplæringsløp. Fordi denne variabelen er kontinuerlig, bruker vi her en lineær regresjonsanalyse.

Resultatene er i all hovedsak i tråd med funnene for fullføring. Analysene viser at det å starte opplæringen med et visst språknivå i norsk ser ut til å være en fordel. Ikke overraskende finner vi at jo høyere muntlig norsknivå deltakeren har, jo kortere tid bruker vedkommende på å fullføre sitt planlagte løp. Det er imidlertid verdt å påpeke at dette bare måler tiden i FVO og tar ikke hensyn til tiden deltakere har brukt i norskopplæring før de kom inn i FVO. Deltakere som kommer inn med et høyt språknivå i norsk, har sannsynligvis hatt norskopplæring først og vil derfor samlet sett ha hatt et lenger opplæringsløp enn det som fremgår av disse analysene.

Vi finner også at deltakere som ikke har omsorgsansvar ved siden av opplæringen, bruker kortere tid på å fullføre enn de som har et slikt ansvar.

Vi finner ingen signifikante sammenhenger verken mellom det å ha jobb ved siden av opplæringen eller antall timer jobb deltakeren har, og hvor lang tid vedkommende bruker på å fullføre.⁴⁶

Når vi ser på trekk ved opplæringsløpene, er funnene mindre overraskende. Vi finner at både antall moduler og antall fag påvirker fullføringstiden: Jo flere fag og moduler deltakeren skal ta, jo lengre tid bruker hen på å fullføre. Vi finner også at deltakere som tar norskopplæringen de har rett og plikt til som en del av FVO, bruker lengre tid på å fullføre opplæringen enn deltakere som ikke gjør det (enten fordi de har fullført den før de begynte i FVO, eller fordi det ikke er relevant for dem).

⁴⁶ Det er relativt få deltakere som jobber ved siden av. Dette reduserer sannsynligheten for at arbeidstid gir en signifikant samvariasjon.

Hva forteller regresjonsanalysene om hva som påvirker fullføring og fullføringstid?

Til sist i dette kapittelet gir vi en kort drøfting av resultatene av regresjonsanalysene, og hva de kan fortelle oss om sammenhenger mellom individkjennetegn og kjennetegn ved opplæringsløpet og fullføring og fullføringstid.

Norsknivå ved inntak har mest å si, mens omsorgsansvar og arbeid gjør det mer krevende å fullføre

I analysene fokuserte vi på fire sentrale variabler på individnivå: Deltakernes egenvurdering av muntlig norsknivå ved inntak, omsorgsansvar, lønnet arbeid ved siden av opplæringen og hvor mange timer lønnet arbeid deltakeren eventuelt har. Vi inkluderte opprinnelig også kjønn og antall år opplæring i Norge før FVO i modellen, men disse variablene hadde usikre effekter, og modelldiagnostikk tilsa at regresjonsmodellen var bedre uten disse. Årsaken til dette kan være at de er tett knyttet sammen med andre variabler i modellen, som har mer å si for fullføring. Kjønn og omsorgsansvar henger sammen fordi kvinner har omsorgsansvar i betydelig større grad enn menn (jf. kapittel 3). Tidligere opplæring i Norge og norskspråklig nivå henger også til en viss grad sammen. Det er rimelig å anta at deltakere som har gått på skole i Norge, har bedre norskferdigheter enn deltakere som ikke har gått på skole i Norge tidligere, selv om vi i casestudiene har sett eksempler på deltakere som har gått i opplæring i mange år uten at norskferdighetene har blitt merkbart bedre. Samtidig kan deltakerne gjennom skolegang i Norge ha tilegnet seg verdifull erfaring med det norske skolesystemet og nyttige læringsstrategier, delvis uavhengig av norskferdigheter.

Av individvariablene er det norsknivå ved inntak som har mest å si for fullføring. Jo høyere muntlig norsknivå deltakeren har ved inntak, jo større sannsynlighet er det for at vedkommende fullfører opplæringen fremfor å avbryte. Og deltakere med høyt norsknivå bruker kortere tid på å fullføre enn de med lavere nivå i norsk. Dette gjelder også når vi kontrollerer for arbeidsbelastningen – dvs. at deltakere med samme antall moduler og fag, har ulik sannsynlighet for å fullføre, avhengig av språklig nivå.

Vi ser at deltakere med omsorgsansvar fullfører i mindre grad og bruker lengre tid enn deltakere som ikke har et slikt ansvar. For deltakere som har arbeid ved siden av opplæringen, er mønstrene noe mer uklare. Resultatene tyder på at det å jobbe *litt* kan være fordelaktig for fullføring, men at mye arbeid reduserer sannsynligheten for at deltakeren fullfører det planlagte løpet. Det kan nok henge sammen med at de fleste deltakerne tar alle fem fag. Da er det kanskje ikke så rart at det er vanskelig å kombinere opplæringen med mer enn noen få timer arbeid i uken. Kanskje litt overraskende finner vi ingen sammenhenger mellom arbeid ved siden av opplæringen og fullføringstid. Her er det viktig å merke seg at spørsmålet om antall timer arbeid blir besvart ved inntak. Antall timer arbeid kan gå både opp og ned underveis i opplæringsløpet uten at det registreres i våre data. Dette svekker nok forklaringskraften til denne variabelen.

Et av formålene med FVO-forsøket har vært å gjøre opplæringen bedre tilpasset voksnes livssituasjon, som kan innebære omsorgsansvar for barn eller arbeid. I løpet av evalueringen har vi sett at mange prosjektledere i FVO synes det er vanskelig å tilrettelegge for deltakere med omsorgsansvar, og enda vanskeligere for deltakere som arbeider ved siden av. Sentrene har i stor grad møtt disse gruppenes behov ved å tilpasse progresjonen i opplæringen, for eksempel ved å utsette oppstart i enkelte fag,

eller å gi deltakere kortere eller undervisningsfrie dager. Dette kan bidra til å forklare hvorfor deltakere med omsorgsansvar bruker lengre tid på å fullføre opplæringen enn andre deltakere. Samtidig ser vi altså at deltakere med omsorgsansvar eller mye arbeid ved siden av opplæringen, til tross for denne tilretteleggingen, fullfører i mindre grad.

Modulstrukturen gir mulighet for kortere opplæringsløp

En intensjon med å bryte opplæringen ned i mindre opplæringsenheter (moduler) var at det skulle bli lettere å tilby deltakerne et opplæringsløp bestående av kun de fagene og modulene de trenger for å dekke sitt kompetansebehov. Det skulle muliggjøre kortere og mer effektive opplæringsløp.

Regresjonsanalysene indikerer at modulstrukturen tilfører en fleksibilitet som gjør det mulig for deltakere å gjennomføre opplæring på kortere tid enn uten denne strukturen. Personer som har lavere arbeidsbelastning i form av færre fag eller færre moduler, har større sannsynlighet for å fullføre opplæringsløpet og bruker kortere tid på å fullføre enn deltakere med flere fag og moduler. Dette er sannsynligvis deltakere som har en del medbrakt kompetanse og dermed har fått avkortet løpet sitt.

Her er det viktig å merke seg at vi kun har sammenlignet deltakere innad i forsøket, og at vi dermed ikke kan si noe om effekten av forsøket på fullføringstid, sammenlignet med den ordinære grunnskoleopplæringen for voksne. Det kan også være underliggende årsaker til at noen tar få moduler og andre flere, som kan forklare sannsynlighet for å fullføre opplæringsløpet. Det er imidlertid tydelig at modulstrukturen gir noen deltakere mulighet til rask fullføring.

I løpet av evalueringen har vi sett at de fleste deltakere får individuelt tilpassede opplæringsløp, selv om mange opplæringssentre synes det er krevende å organisere et fleksibelt opplæringstilbud (Lerfaldet et al., 2022, s. 49). Vi har sett at de fleste deltakere skal ta alle fag, og to av tre blir innplassert «flatt», altså at de starter på samme modul i alle fagene de tar. Samtidig er det vanlig å ikke ta alle moduler i alle fag. Analysene i dette kapittelet viser at denne formen for fleksibilitet, altså muligheten til å ta færre enn fire moduler, synes å være positivt for fullføring og fullføringstid. Samtidig er det også viktig å peke på at det kan være begrensninger utenfor opplæringen, som påvirker hvor stor praktisk forskjell et avkortet løp faktisk vil utgjøre. Hvis deltakeren må vente på å få avlegge eksamen eller vente på inntak til videregående opplæring, bidrar kanskje ikke avkortningen til reell fleksibilitet og effektivisering i like stor grad som den kunne ha gjort med andre rammebetingelser.

Vi finner at deltakere som får den norskopplæringen de har rett og plikt til etter integrerings-/introduksjonsloven som en del av FVO, fullfører i mindre grad og bruker lengre tid på å fullføre enn de som har fullført denne opplæringen før de kommer inn i FVO, eller som ikke skal ha den i det hele tatt. Det kan med andre ord se ut til at samordningen av de to kvalifiseringsløpene medfører at deltakeren trenger mer tid på å fullføre FVO-opplæringen (selv om vi ikke kan slå fast at de bruker mer tid enn et kvalifiseringsløp bestående av norskopplæring først og deretter FVO). Som vi har sett, er norskspråklige forutsetninger viktig både for fullføring og fullføringstid. Da gir det mening at deltakere som ikke har hatt norskopplæring før de begynner i FVO, trenger lengre tid på å fullføre og avbryter opplæringen i større grad enn de som har hatt denne opplæringen eller ikke skal ha den. Også her er det imidlertid viktig å ha i mente at våre analyser kun bygger på sammenligning av deltakere innad i forsøket.

Det vil alltid være forhold utenfor regresjonsmodellen som har betydning for de observerte resultatene. I FVO er det for eksempel rimelig å anta at kvaliteten på opplæringen eller lærernes kompetanse er av betydning. Dette er spørsmål vi ikke har grunnlag for å besvare ut fra våre analyser.

4.5 Oppsummering

I dette kapittelet har vi sett på hva deltakerne har oppnådd så langt i FVO-forsøket. Blant deltakere som ble tatt inn de to første årene av forsøket, har halvparten fullført sine planlagte løp. I 2019 ble nye opplæringssentre pålagt å tilby FVO til deltakere i introduksjonsprogram fra første dag, uten at de skulle gå i norskopplæring først. Deltakere som ble tatt inn dette året, har lavere fullføringsgrad, 38 prosent. Merk at beregningen av fullføringsgrad også inkluderer deltakere som ikke nødvendigvis har planlagt å fullføre grunnskolen, men som har planlagt å ta en delkompetanse.

Til sammen har drøyt 2300 deltakere gjennomført eksamen i løpet av forsøksperioden. I tillegg har mange deltakere oppnådd en delkompetanse som de kan bygge videre på senere, noe som har vært en viktig intensjon med forsøket. Vi har f.eks. sett at en av tre deltakere som ikke har oppnådd vitnemål, har fått godkjent modul 3. En del av disse vil fortsatt være i opplæring, andre har avsluttet. På tvers av fag er gjennomsnittskarakteren 3,0 i modul 4 (standpunktkarakter) og 2,6 på eksamen.

Det er lite utbredt å ta pause fra opplæringen, med planer om å gjenoppta opplæring senere. Blant de deltakerne som gjør det, er årsaken i de fleste tilfeller familieforøkelse. Mer vanlig er det å avslutte det planlagte opplæringsløpet før det er fullført, det gjelder 15 prosent. Ofte skjer avbruddet relativt tidlig i løpet. At deltakeren avbryter, betyr ikke nødvendigvis at den faller ut av opplæringssystemet: Overgang til et annet opplæringssenter eller opplæringsløp er den vanligste årsaken til avbrudd. Selv om sikring av livsopphold har vært en gjentakende problemstilling i forsøket, er det få som oppgir at dårlig økonomi er hovedårsaken til at deltakerne avbryter.

Vi har også sett på tiden deltakerne har brukt på å fullføre sine planlagte opplæringsløp. Gjennomsnittlig fullføringstid blant de som så langt har fullført, er to år, men dette omfatter både deltakere som skal ta hele løp og deltakere som skal ta enkelte moduler eller fag. Det er derfor store variasjoner mellom deltakerne. Deltakere som så langt har gjennomført et fullt opplæringsløp, bestående av modul 1-4 i alle fag, har i snitt brukt 2,5 år.

Et tydelig mønster er at opplæringsløpene følger hele skoleår. Det kan henge sammen med opplæringssentrenes kapasitet til å forberede deltakere til eksamen to ganger i året, og at ikke alle forsøksfylkene praktiserer løpende opptak til videregående opplæring. Mange opplæringssentrene har dessuten fulgt prinsippgruppas forslag til planlagt varighet på modulene som ble skissert før forsøket startet. Både interne og eksterne rammebetingelser kan altså påvirke i hvor stor grad modulstrukturen bidrar til reell effektivisering av opplæringsløp.

Deltakernes norskferdigheter ved inntak har mye å si for både fullføringsgrad og fullføringstid. Deltakere som rapporterer om muntlige norskferdigheter tilsvarende B1-nivå, fullfører i større grad, og raskere, enn deltakere med norskspråklig nivå A1. Deltakere som kommer inn forsøket med norsknivå B1, vil nok imidlertid ha brukt tid i norskopplæring først. Den tiden er ikke medberegnet i våre analyser.

Deltakernes livssituasjon spiller også inn på resultatene. Deltakere med omsorgsansvar fullfører i mindre grad enn øvrige deltakere og trenger mer tid til å fullføre sine planlagte løp. Deltakere som har

mange timer lønnet arbeid ved siden av opplæringen, fullfører i mindre grad, men bruker ikke nødvendigvis lenger tid. Disse resultatene tyder på at opplæringssentrene fremdeles har litt å gå på når det gjelder å legge til rette for voksne som har omsorgsansvar, eller jobb ved siden av opplæringen. Flere har opplevd det som krevende å legge til rette for disse to gruppene. All den tid det er svært mange deltakere som faller inn i minst én av disse to gruppene, kan det imidlertid være mye å hente på å legge bedre til rette for at de kan fullføre på lik linje med andre.

Vi finner at deltakere som får den norskopplæringen de har rett og plikt til etter integrerings-/introduksjonsloven som en del av FVO, fullfører i mindre grad og bruker lengre tid på å fullføre enn de som har fullført denne opplæringen før de kommer inn i FVO, eller som ikke skal ha den i det hele tatt.

På lærestedsnivå er det imidlertid få systematiske forskjeller å spore, utover at deltakere ved store opplæringssentre har litt lavere fullføring enn deltakere ved mellomstore og små sentre. Av de variablene vi har belyst i våre analyser, ser det altså ut til at det er faktorer på individnivå som har størst betydning for hvorvidt deltakeren fullfører.

Vi har sett at modulstrukturen gir deltakere mulighet til kortere opplæringsløp. Deltakere som skal ta et lavere antall fag og/eller moduler, fullfører i større grad og trenger kortere tid på å fullføre enn deltakere som skal ta fulle løp. Dette gjelder trolig en del deltakere som har medbrakt kompetanse, og som derfor har blitt innplassert på høyere moduler. Det indikerer at intensjonen om å bidra til avkorting og effektivisering av løp, oppnås for denne gruppen av deltakere. Imidlertid kan gruppen av deltakere som skal ta et kortere opplæringsløp, også omfatte deltakere uten medbrakt kompetanse, som bare har planlagt å ta noen få moduler i den lavere enden av opplæringsløpet.

Det kan selvsagt være andre forhold som kan ha betydning for deltakernes resultater, som for eksempel kvaliteten på opplæringen eller lærernes kompetanse, men disse faktorene har ikke inngått i våre analyser.

Kapittel 5: Kortsiktige effekter av FVO-forsøket

Dette kapittelet studerer effekter av tilbud om FVO på resultater for voksne uten kompetanse tilsvarende fullført norsk grunnskoleopplæring. Det gjøres ved å sammenligne resultater for målgruppen i perioden før og etter forsøket startet opp i forsøkskommunene med resultater for målgruppen i kommuner uten forsøk. I 2021 ble det gjennomført en foreløpig effektevaluering på et veldig tidlig stadium, og det vil gjennomføres en ny effektevaluering av FVO i 2026, der flere som har fullført FVO, inngår i datamaterialet. Det vil da være større muligheter til å se på langsiktige effekter av FVO.

Mens kapittel 4 var avgrenset til deltakergruppen i FVO og beskrev hva deltakerne har oppnådd i løpet av forsøket, beskriver dette kapittelet altså systematiske effekter av forsøket med utgangspunkt i [hele](#) målgruppen for forsøket.

5.1 Om effektanalysene

Effektevalueringen av FVO-forsøket avdekker om resultatene for voksne i målgruppen er bedre i områder med tilgang til forsøket enn i områder uten tilgang til forsøket, der det kun tilbys ordinær grunnskole for voksne. Vi sammenligner voksne som ikke har kompetanse tilsvarende fullført norsk grunnskole ved start av evalueringsperioden eller voksne uten slik kompetanse som kommer tilflyttende i løpet av evalueringsperioden. Vi følger dem fra 2013 til 2022 og observerer om de fullfører grunnskole for voksne, om de begynner i videregående opplæring, hvordan det går med dem i arbeidsmarkedet, om de er under utdanning, om de er arbeidsledige og hvor mye trygd eller sosial stønad de mottar. Dette kan vi gjøre ved hjelp av registerdata. På denne måten kan vi evaluere om resultatene for målgruppen er bedre i områder etter forsøksoppstart enn før forsøksoppstart og bedre i områder med forsøk enn i områder uten forsøk.

Oppstart og pågående opplæring på grunnskolenivå er det dessverre ikke mulig å observere på personnivå i registerdata, verken for barn eller voksne, og det er derfor ikke mulig å sammenligne forskjeller i andel i målgruppen som begynner i opplæring og frafallsandel i områder med FVO-forsøk og områder med ordinær opplæring på grunnskolenivå.

Vi evaluerer effekter på *alle* voksne i målgruppen med tilgang til forsøket, ikke bare effekter for de som faktisk velger å ta FVO-opplæring. På denne måten kan vi finne ut om tilbud om FVO-opplæring har større positive effekter enn tilbud om ordinær grunnskole for voksne. Om vi kun hadde sammenlignet resultater for deltakere som har fullført FVO, med deltakere som har fullført ordinær grunnskole for voksne, vil det være en fare at utvalget av deltakere er annerledes i områder med forsøk enn i områder med ordinær grunnskole for voksne. Det kunne for eksempel være at kun de mest motiverte eller de med best evner velges ut til å delta i forsøket, og at vi derfor overestimerer effekter av forsøket. Dette kalles et seleksjonsproblem. Ved å sammenligne hele målgruppen før og etter forsøksoppstart, i områder med og uten forsøk, minimerer vi disse seleksjonsproblemene.

I områder med FVO vet vi at mange har fullført opplæringen, men uten å studere målgruppen i registerdata og sammenligne perioden før og etter innføring av forsøket i områder med og uten forsøk, vet vi altså ikke hvilket opplæringstilbud som gir bedre resultater på kort og lang sikt.

Fortsatt er det imidlertid litt tidlig å evaluere langsiktige effekter av forsøket. For de FVO-deltakerne som begynte i siste del av forsøksperioden, tar det lengre tid før vi kan observere resultater i registerdata. Forsøket ble dessuten utvidet i 2019 med flere kommuner og dermed flere deltakere. For at vi skal kunne observere at disse deltakerne har fullført FVO-opplæring på nivå med fullført grunnskole i inneværende analyse, må de ha fullført innen 1. august 2021. Denne evalueringen kan også i begrenset grad observere effekter på deltakelse i arbeidsmarkedet, arbeidsledighet, lønn og overføringer fra det offentlige for disse deltakerne. Når vi sammenligner målgruppen før og etter forsøksoppstart i områder med og uten forsøk, er det altså et begrenset antall FVO-deltakere som inngår i evalueringen med denne type langsiktige resultater.

FVO har samme målgruppe som ordinær grunnskole for voksne, selv om forskjeller i opplæringstilbudet og rekrutteringsarbeidet kan føre til at deltakergruppene er forskjellige. FVO har læreplaner som er tilpasset voksne og åpner for mer fleksibilitet i opplæringen enn i ordinær grunnskole for voksne, slik at deltakere kan ta pauser i opplæringsløpet og kombinere FVO med arbeid eller omsorgsoppgaver. Det er dessuten mulig med innplassering på forskjellige nivå i forskjellige fag, avhengig av deltakerens kompetansenivå. Deltakerne kan også velge å bare ta enkeltmoduler og få kompetansebevis for disse. Det kan gjøre FVO mer attraktivt for voksne sammenlignet med ordinær grunnskole for voksne, og dermed føre til endringer i andel av voksne som velger å ta opplæring og hvilke voksne som tar opplæring.

Når vi observerer effekter av forsøket, kan fleksibiliteten med kompetansetilpasset innplassering innebære at det går raskere å oppnå kvalifikasjon tilsvarende norsk grunnskole. Flexibiliteten kan også gi mulighet til langsommere progresjon slik at det tar lengre tid å fullføre opplæring på grunnskolenivå, og dermed også lengre tid før vi derfor kan observere fulle effekter av denne type opplæring. Inndelingen i moduler med kompetansebevis gjør det også lettere å ta pause eller å avslutte planlagt opplæring før man har fullført, og å gjenoppta den senere. Kanskje kommer noen av disse ikke tilbake til FVO. Deltakere kan dessuten få kompetansebevis som kan ha verdi i arbeidsmarkedet, selv om deltakerne ikke fullfører alle moduler i opplæringen og derfor ikke har fullført opplæring på grunnskolenivå. Eventuelle effekter av slike kompetansebevis kan vi fange opp ved å studere arbeidsmarkedsresultater for målgruppen i forsøksområdene.

Vi benytter norske registerdata med demografisk informasjon, utdanningsinformasjon, månedlige arbeidsmarkeds- og lønnsdata, sysselsettingsinformasjon og trygdeinformasjon fra perioden 2013 til 2022. Ikke alle typer registerdata er tilgjengelige før 2015 eller etter august 2021, og dette legger noen begrensninger på analysen. I analysen inkluderer vi dessuten kun personer i målgruppen for forsøket som er mellom 17 og 60 år gamle og er født mellom 1958 og 2003. For personer som innvandrer i analyseperioden inkluderer vi kun de som er registrert uten fullført grunnskole i innvandringsåret.

5.2 Målgruppen for forsøket

Målgruppen for FVO-forsøket er voksne som ikke har kompetanse tilsvarende fullført norsk grunnskole, og som derfor har behov for opplæring på grunnskolenivå. Det er flere muligheter for målgruppedefinisjon i registerdata, men vi har avgrenset målgruppen til de som ifølge Norsk

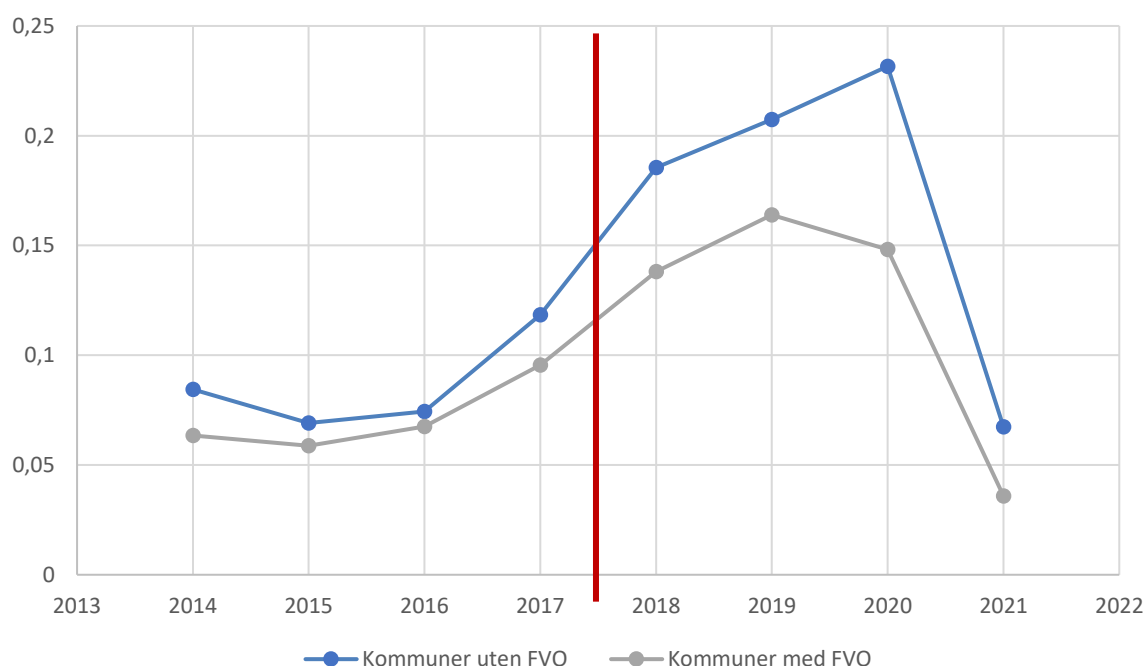
utdanningsdatabase ikke er registrert med gjennomført grunnskoleopplæring på ungdomsskolenivå i Norge eller i utlandet. Skolegang som er gjennomført i utlandet, er selvrapportert i Norsk utdanningsdatabase, og det er derfor knyttet noe usikkerhet til gjennomført utdanningsnivå for personer som ikke har gjennomført opplæring eller utdanning i Norge. Personer som er feilregistrert med utdanningsnivå over grunnskolenivå, og egentlig har behov for opplæring på grunnskolenivå, inkluderes altså ikke i målgruppen. For en detaljert gjennomgang av målgruppen henviser vi til kapittel 2 i rapporten om foreløpige effekter av FVO fra 2021 (Ervik, 2021).

5.3 Sammenligning av områder med og uten FVO

Når vi estimerer effekter av FVO-forsøket, bør målgruppene i forsøksområdene og områdene med ordinær grunnskole for voksne være så like som mulig før innføringen av forsøket. Spesielt er det viktig at trendene i andel som fullfører ordinær grunnskole for voksne, er så like som mulig. Det absolutte nivået kan ligge høyere eller lavere, men stigningen bør være forholdsvis lik. Hvis det hadde vært større vekst i fullføring i kommunene med FVO-forsøk før forsøksoppstart, ville det være fare for å finne positive effekter av forsøket som egentlig skyldes en utvikling som startet opp av andre årsaker. I figur 5.1 ser vi imidlertid at trendutviklingen heller er flatere i forsøksområdene enn i kontrollområdene, slik at det er liten fare for å overestimere effekter av forsøket på fullføring på grunn av dette.

For analysene i denne rapporten har vi benyttet fullføringsår for grunnskole fra Norsk utdanningsdatabase for å identifisere fullføring av enten FVO eller ordinær grunnskole for voksne i løpet av analyseperioden, mens vi benyttet fullføringsår i kombinasjon med karakterdata fra vitnemålsdatabase for grunnskolen i rapporten fra 2021. Dessuten har vi denne gangen inkludert de som fyller 17 år i kalenderåret i målgruppen, og gjennomsnittsalderen i utvalget vårt er betydelig lavere, men det er få med Norge som fødeland. Dette gjør at kurvene for andel som fullfører opplæring på grunnskolenivå, ser litt ulike ut og ligger på et høyere nivå i denne rapporten, men både figuren fra 2021-rapporten og figuren under viser at andel i målgruppen som fullfører, er lavere og stiger mindre før forsøksoppstart i forsøksområdene enn i områdene med ordinær grunnskole for voksne. FVO-forsøket startet opp høsten 2017, markert ved den røde, vertikale linjen i figuren, og i 2018 inngår de første som fullførte FVO-opplæring. I 2019 ble forsøket utvidet. I FVO-området synker fullføringsandelen etter 2019, mens den først begynner å synke etter 2020 i områder uten FVO. Fullføringen er lav i 2021 både i områder med og uten FVO-forsøk, og dette kan skyldes koronapandemien. Fullføringsandelen synker noe raskere i områdene uten forsøk. Siden siste registrering av fullføring i registerdata er 1. august i 2021, er det mulig at senere dataoppdateringer vil vise en høyere fullføringsandel for 2021.

Figur 5.1: Gjennomsnittsandelen voksne med ingen eller lite formell skolegang som gjennomfører ordinær grunnskole for voksne og/eller FVO per år. Registrering av fullført utdanning stopper i august 2021. Den vertikale, røde linjen markerer tidspunkt for forsøksoppstart.



Nesten alle voksne som er deltakere i forberedende voksenopplæring eller grunnskole for voksne, har utenlandsk bakgrunn. Hvor mange flyktninger som kommer til Norge, deres landbakgrunn, alder, utdanningsbakgrunn og hvor de bosettes i Norge, kan gi variasjoner i tilstrømming til og andel i målgruppa som fullfører FVO eller ordinær grunnskole for voksne. Nettoinnvandringen til Norge fra Afrika og Asia steg gradvis fra 2014 til den nådde en topp i 2016, for så å nå et bunnivå i pandemiåret 2020. I perioden 2015 til 2017 var det spesielt mye innvandring fra Syria og Eritrea. Dette kan kanskje forklare at vi observerer en topp i fullføring av grunnskole for voksne et par år senere.

Tabell 5.1 viser andeler personer i målgruppen for forsøket som inngår i våre analyser av effekter av FVO, gruppert etter verdensregion for fødeland og år i analyseperioden. Andelen personer født i Afrika utgjør den største gruppen i områder uten forsøk i begynnelsen av analyseperioden, med en topp i 2015, men andelen synker mot slutten av analyseperioden. I 2016 gjør andelen personer født i Asia med Tyrkia et hopp som følge av mye innvandring fra Syria, og personer født i Asia forblir den største gruppa i områder uten forsøk i resten av analyseperioden.

I forsøksområdene er andelen personer fra Afrika betydelig lavere og mer stabil over analyseperioden, men også her er det en topp i 2015. I disse områdene er andelen personer født i Asia med Tyrkia den klart største gruppa gjennom hele analyseperioden, og andelen er også ganske stabil. Andelen fra EU/EØS er den tredje største gruppen i begge områdene, og andelen er ganske like og synker litt fra 2016 og utover. Det er en relativt lav andel personer i målgruppen som er født i europeiske land utenom EU, Sør- og Mellom-Amerika, Norge, Nord-Amerika og Oseania, og andelen er relativt stabile over analyseperioden, både i områder uten og i områder med FVO-forsøk. Tabellen viser at det er forskjeller i bosetning i FVO-områder og områder uten forsøk. Hvilket land innvandrere i målgruppen kommer fra kan ha betydning for om de velger å ta opplæring eller ikke. Når vi skal finne effekter av

forsøket, forsøker vi derfor å filtrere vekk effekter som skyldes fødeland eller verdensregion for fødeland og botid i Norge.

Tabell 5.1: Andeler fra ulike verdensregioner for fødeland per år i målgruppen av bosatte uten fullført grunnskole ved start av analyseperioden eller ved innvandring, i områder med ordinær grunnskole for voksne og i områder med FVO-forsøk, 2013-2021.

Områder med ordinær grunnskole for voksne									
Årstall	Norge	EU/ EØS	Europeiske land utenom EU	Afrika	Asia med Tyrkia	Nord- Amerika	Sør- og Mellom- Amerika	Oseania	Total
2013	1,6 %	23,6 %	3,9 %	36,5 %	31,5 %	0,3 %	2,5 %	0,2 %	8 863
2014	1,5 %	25,0 %	3,8 %	35,8 %	30,6 %	0,5 %	2,5 %	0,2 %	11 554
2015	1,5 %	22,6 %	3,5 %	38,1 %	31,5 %	0,8 %	2,0 %	0,1 %	16 398
2016	1,6 %	19,9 %	3,1 %	34,5 %	38,3 %	0,7 %	1,7 %	0,1 %	21 665
2017	1,7 %	19,7 %	3,2 %	32,6 %	40,1 %	0,8 %	1,7 %	0,1 %	24 252
2018	1,9 %	20,2 %	3,3 %	31,2 %	40,5 %	0,9 %	1,8 %	0,1 %	25 483
2019	2,1 %	20,5 %	3,6 %	30,8 %	40,0 %	0,9 %	1,9 %	0,1 %	26 237
2020	2,2 %	21,1 %	3,7 %	30,5 %	39,6 %	0,9 %	2,0 %	0,2 %	25 707
2021	2,3 %	21,0 %	3,9 %	30,4 %	39,6 %	0,8 %	2,0 %	0,1 %	24 796
Total	3 508	38 945	6 489	60 410	70 299	1 466	3 614	222	184 951
Områder med FVO-forsøk									
Årstall	Norge	EU/ EØS	Europeiske land utenom EU	Afrika	Asia med Tyrkia	Nord- Amerika	Sør- og Mellom- Amerika	Oseania	Total
2013	2,5 %	24,2 %	4,3 %	27,5 %	38,0 %	0,4 %	3,0 %	0,0 %	8 997
2014	2,2 %	26,1 %	4,7 %	26,9 %	36,3 %	0,7 %	2,9 %	0,1 %	11 618
2015	2,0 %	25,9 %	4,6 %	28,4 %	35,4 %	0,9 %	2,8 %	0,1 %	14 969
2016	2,0 %	24,4 %	4,5 %	27,7 %	37,6 %	0,9 %	2,8 %	0,1 %	18 496
2017	2,4 %	23,4 %	4,6 %	26,5 %	39,2 %	1,1 %	2,7 %	0,1 %	21 302
2018	2,7 %	23,1 %	4,7 %	26,3 %	39,1 %	1,2 %	2,7 %	0,1 %	22 880
2019	2,9 %	23,3 %	5,0 %	26,7 %	38,1 %	1,2 %	2,7 %	0,1 %	24 003
2020	3,0 %	22,8 %	5,1 %	27,4 %	37,8 %	1,2 %	2,6 %	0,2 %	24 018
2021	3,0 %	21,9 %	5,1 %	28,3 %	38,0 %	1,1 %	2,5 %	0,1 %	23 713
Total	4 358	40 139	8 167	46 350	64 417	1 764	4 599	192	169 987

Tabell 5.2 viser at målgruppen av voksne som har ingen eller lite formell skolegang ved analyseperiodens start, eller som har ingen eller lite formell skolegang ved innvandring i løpet av analyseperioden, er relativt like i kommuner med og uten FVO-forsøk, før oppstart av forsøket. Dette tyder på at utvalget er relativt balansert. Gjennomsnittsalderen for målgruppen er riktignok litt høyere i kommuner med FVO-forsøk enn i kommuner uten FVO-forsøk, men variasjonen i alder er også noe høyere. Etter forsøksoppstart er forskjellen noe mindre. Før forsøksoppstart er det litt flere kvinner i målgruppen i områder uten forsøk, mens det etter forsøksoppstart er noe flere kvinner i kommuner med FVO. Fra deltakerdata fra forsøket vet vi at gjennomsnittsalderen for deltakerne er 31 år, dvs. litt lavere enn gjennomsnittsalderen i målgruppen i forsøksområdene. Det er interessant å merke seg at andelen kvinner i FVO-forsøket er på hele 60 prosent, som ligger betydelig over andelen kvinner i målgruppen i forsøksområdene. Personer i målgruppen har omtrent like mange barn under 18 år i kommuner med og uten forsøk, og antallet holder seg stabilt også etter forsøksoppstart. I kommuner

med FVO-forsøk har personer med utenlandsk bakgrunn i målgruppen litt lengre botid enn i områder uten forsøk, både før og etter forsøksoppstart. Alder ved innvandring er i gjennomsnitt noe høyere for målgruppen i kommuner uten FVO-forsøk enn i kommuner med forsøk, både før og etter forsøksstart.

Tabell 5.2: Deskriptiv informasjon om målgruppen, i områder med og uten FVO-forsøk, før og etter innføring av forsøket

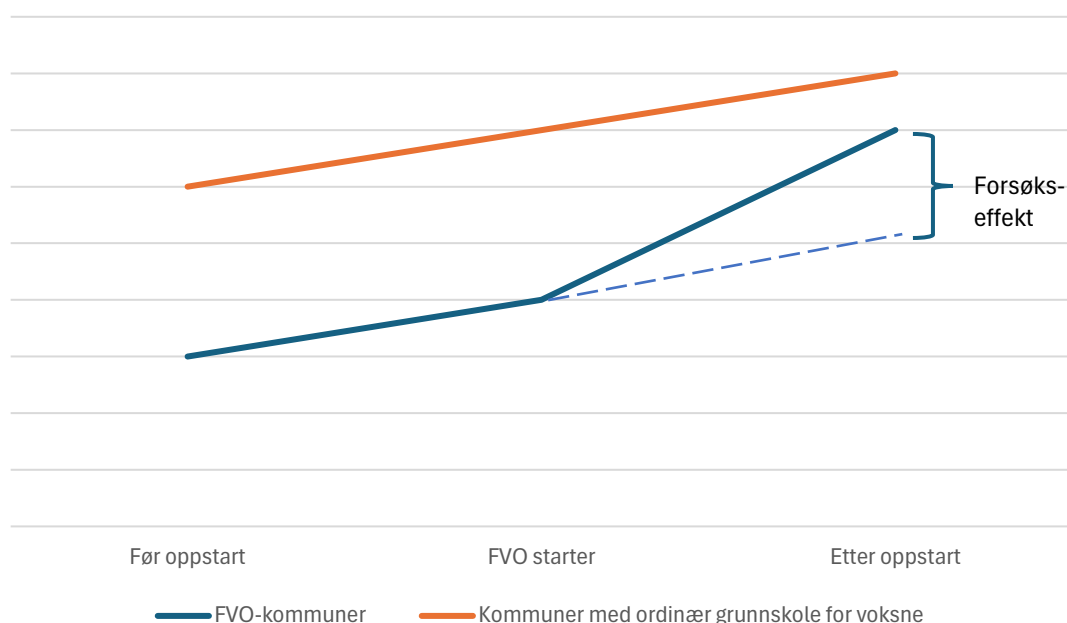
Variabler	2013-2017				2018-2022			
	Kommuner uten FVO		Kommuner med FVO		Kommuner uten FVO		Kommuner med FVO	
	Gj.snitt	Standard-avvik	Gj.snitt	Standard-avvik	Gj.snitt	Standard-avvik	Gj.snitt	Standard-avvik
Alder	30,6	9,7	32,1	10,2	32,2	9,9	32,9	10,3
Kvinner	0,51	0,49	0,55	0,49	0,48	0,49	0,52	0,49
Barn u. 18 år	1,0	1,4	1,0	1,3	1,0	1,4	0,9	1,3
Botid	5,0	5,4	5,5	6,5	6,5	4,6	7,0	5,7
Innvandrings-alder	26,4	9	26,1	9,2	25,6	9,6	25,1	9,6

5.4 Metode

Vi har estimert en rekke reformeffekter av FVO-forsøket. Vi benytter en intention-to-treat-analyse (ITT), som sammenligner resultater for målgruppen i forsøksområdet med målgruppen i områder uten forsøk, i stedet for å sammenligne resultater for deltakere i FVO-forsøket med resultater fra ordinær grunnskole for voksne. Det betyr at vi kun inkluderer personer som vi først observerer uten fullført grunnskoleopplæring i analysen, og effektene vi observerer er gjennomsnittseffekter for målgruppen, ikke effekter kun for de som har gjennomført FVO eller ordinær voksenopplæring på grunnskolenivå. På denne måten reduserer vi problemer med seleksjon, dvs. at det er forskjeller i hvem som selv velger å delta eller utvelges til å delta i FVO-opplæring sammenlignet med ordinær grunnskole for voksne. Vi unngår altså at bare de flinkeste eller mest motiverte velges ut til å delta i forsøket, og at vi dermed finner for store, positive effekter av forsøket. Dette gjør det mer sannsynlig å forvente tilsvarende effekter når forsøket omgjøres til permanent ordning og rulles ut i hele Norge fra 1. august 2024.

Vi anvender dessuten *forskjell-i-forskjell* (Angrist & Pischke, 2009) som estimeringsmetode til å finne gjennomsnittseffekten av å ha tilgang til FVO-forsøket. Dette innebærer at vi finner effekter ved å sammenligne målgruppen i forsøksområder med målgruppen i områder med ordinær grunnskoleopplæring for voksne før og etter forsøket innføres, for å identifisere gjennomsnittseffekter for alle som har tilgang til forsøket. Estimeringsmetoden er illustrert i figur 5.2. Figuren viser hvordan vi i estimeringene filtrerer vekk forskjeller i gjennomsnittsresultater mellom målgruppene i områder med og uten forsøk, som ville ha vært konstante i fravær av forsøket og identifiserer forskjell i gjennomsnittsresultater for målgruppen som er en direkte effekt av forsøket, markert med «forsøkseffekt» i figuren. Denne eksempelfiguren illustrerer en situasjon med et positivt resultat av forsøket, selv om resultatene i gjennomsnitt er lavere for målgruppen i forsøksområdene enn i områder uten forsøk. Hvis forsøkseffekten derimot hadde vært negativ, hadde den blå, heltrukne linjen vært lavere enn den stiplede blå linjen som illustrer forventet trendutvikling i forsøksområdene i fravær av forsøket.

Figur 5.2: Metodeillustrasjon – forskjell-i-forskjell.



Estimeringsligning for individdata ser slik ut, der Y er utfallsvariabelen, f.eks. fullføring av opplæring på grunnskolenivå eller andre utdannings- eller arbeidsmarkedsresultater, i indikerer individ, g indikerer grupper som er nivået eksperimentet foregår på (bokommuner) og t er observasjonsår:

$$Y_{igt} = \alpha_1 + \alpha_2 FVO_t + \alpha_3 FVOkomm_{it} + \alpha_4 FVO_t * FVOkomm_{it} + \alpha_{igt} X_{igt} + \alpha_5 t + \alpha_6 t^2 + v_g + \epsilon_{igt}$$

Indikatorvariabelen FVO er null før forsøket starter opp og 1 når forsøket har startet, og skiller på denne måten mellom perioden før og etter oppstart av forsøket. Indikatorvariabelen $FVOkomm$ har verdien 1 om individet befinner seg i et forsøksområde og null hvis ikke. X er kontrollvariabler som kjønn, alder, barn under 18 år, fødeland, føderegion, innvandrerkategori og botid i Norge, og v og ϵ er støy-ledd, det ene på kommunenivå og det andre på individnivå. I tillegg kontrollerer vi for tidstrender, her illustrert ved t og t^2 . Dette gjør vi for å sikre at vi ikke estimerer en annen utvikling, forårsaket av andre faktorer, som en forsøkseffekt. Vi bruker også en alternativ spesifikasjon for å kontrollere for tidstrend, med indikatorvariabler for hvert observasjonsår og en panelregresjon.

Vi er primært interessert i å måle effekten av forsøket ved differensen i utfall for de som er påvirket av forsøket og de som ikke er det, dvs. forskjell i forskjell. Dette måles ved koeffisienten α_4 , som estimerer gjennomsnittseffekten av forsøket på utfallsvariabelen Y .

5.5 Effekter av forsøket

Vi bruker forskjell-i-forskjell til å estimere effekter for målgruppen for forsøket på fullføring av opplæring på grunnskolenivå. Vi måler altså forskjell-i-forskjell ved å estimere differensen i gjennomføring for de som er påvirket av forsøket, og de som ikke er det. Dette måles ved

koeffisienten for *Forsøkseffekt*. Denne koeffisienten estimerer gjennomsnittseffekten av forsøket på utfallsvariabelen Y. I tabellene med resultater viser vi en regresjon per kolonner, med litt ulike kontrollvariabler og måter å kontrollere for tidstrender. Kryssene viser hvilke forklaringsvariabler og kontroller for tidstrend vi har inkludert i de ulike spesifikasjonene. En stjerne ved estimatet viser at det er estimert på 5% signifikansnivå og har god presisjon.

Utdanningseffekter

Vi har sett på en rekke ulike effekter av forsøket på utdanningsresultater, blant annet fullføring av opplæring på grunnskolenivå, overgang til videregående opplæring, fullføring av videregående opplæring og pågående utdanning over grunnskolenivå. Oppstart og pågående opplæring på grunnskolenivå er det dessverre ikke mulig å observere på personnivå i registerdata, verken for barn eller voksne, og det er derfor ikke mulig å sammenligne forskjeller i andel i målgruppen som begynner i opplæring og frafallsandel i områder med FVO-forsøk og områder med ordinær opplæring på grunnskolenivå.

Fullføring

Tabell 5.3 viser resultatene av forsøket på fullført opplæring på grunnskolenivå for målgruppen for forsøket. Tabellen viser at forsøkseffekten varierer lite med hva slags kontroll vi benytter for tidstrend, og dette er også tilfelle for de andre forsøkseffektene vi estimerer. Vi vil derfor i fortsettelsen rapportere estimer kun med kontroll for tidstrend i form av indikatorvariabler for år. Tabellen viser også at for alle disse spesifikasjonene er forsøkseffekten på fullføring av opplæring på grunnskolenivå negativ, men estimatet er ikke signifikant i spesifikasjonene i kolonne 4, 5 og 6, der vi inkluderer både fødeland og botid. Når vi inkluderer kombinasjonen av fødeland og botid, ekskluderer vi store deler av målgruppen, fordi vi mangler informasjon i en av de to variablene for veldig mange. For alle andre spesifikasjoner, om vi inkluderer fødeland, verdensregion for fødeland, innvandrerkategori, alder og antall barn under 18 år, er forsøkseffekten signifikant og varierer mellom -0,036 til -0,047.

Som en sensitivitetsanalyse har vi ekskludert de i målgruppen som er bosatt i Oslo, siden Oslo er en betydelig større by og har et større og annerledes arbeidsmarked enn de andre kommunene. Mange innvandrere velger å bosette seg der, og Oslo ble spesielt hardt rammet av nedstengninger under koronapandemien. Dette reduserer antallet observasjoner betydelig, men den estimerte forsøkseffekten er for de fleste spesifikasjoner fortsatt negativ. Estimatet ligger imidlertid noe nærmere null og er i flere spesifikasjoner ikke signifikant forskjellig fra null. Vi konkluderer med at forsøket har hatt en liten negativ effekt på fullføring av opplæring på grunnskolenivå i perioden til august 2021. Til sammenligning fant vi også en negativ og signifikant forsøkseffekt i evalueringen i 2021, der vi inkluderte fullføring til og med 2019.

En mulig forklaring på den negative effekten kan være at FVO har gjort opplæring på nivået under videregående tilgjengelig for flere voksne med lite tidligere skolegang og lave norsksferdigheter enn ordinær grunnskole for voksne, og at disse har foretrukket deltakelse eller forsinket fullføring for voksne med bedre forutsetninger. For opplæringssentrene som kom med i forsøket i 2019, var intensjonen at nyankomne flyktninger skulle tilbys FVO-opplæring fra første dag, uten å gå i norskopplæring først. Deltakerdataene viser at det i 2019/2020 var 64 prosent av deltakerne som fikk norskopplæring integrert i FVO. I 2021/2022 var det 54 prosent. Deltakerdataene viser videre at 25 prosent av deltakerne som er tatt inn i forsøksperioden, har et egenvurdert muntlig språknivå i norsk under A1,

og 14 prosent har ingen eller mindre enn ett års skolegang fra hjemlandet. De siste årene har det også vært en økning både i andelen deltakere på det laveste norskspråklige nivået, og i andelen deltakere som kommer inn i opplæring med begrenset skolegang fra tidligere. Fra analyser av deltakerdata vet vi dessuten at norsknivå påvirker sannsynlighet for å fullføre hele opplæringsløpet (jf. kapittel 4). Det kan også tenkes at andre medelevers prestasjoner vil kunne påvirkes av at det er mange deltakere med lite tidligere skolegang i opplæring, dersom det fører til mindre læring i samarbeid, og at lærerne må bruke mer innsats på grunnleggende ferdigheter. Dette er en mulig mekanisme for å forklare den negative effekten, men vi har ingen funn som kan dokumentere at dette skjer.

Hvis det er en høyere andel deltakere med lite tidligere skolegang eller lave norskferdigheter som har begynt i FVO-opplæring, enn det som er vanlig i ordinær grunnskoleopplæring for voksne, så skulle vi forvente at forsøkseffekten er positiv så lenge noen av disse fullfører, og de ikke fortrenger deltakere med et bedre utgangspunkt for opplæring. Hvis disse deltakerne ennå ikke har fullført, men kommer til å fullføre og ikke har fortrenget eller negativt påvirket deltakere med mer skolegang eller bedre norskferdigheter, forventer vi en positiv effekt av forsøket på fullføring av opplæring på grunnskolenivå på litt sikt. Vi kan da i neste evaluering i 2026 forvente å se en høyere andel av målgruppen som fullfører opplæring på grunnskolenivå i forsøksområdene, sammenlignet med områder uten forsøk. Analysen av læreplanene i FVO har imidlertid pekt på at læreplanene har vært for lite tilpasset deltakere uten funksjonelle lese- og skriveferdigheter, og dette kan påvirke sannsynlighet for å fullføre negativt.

En annen mulig forklaring på den lille, negative forsøkseffekten på fullføring av opplæring på grunnskolenivå er at det tar mer tid for deltakere å fullføre i FVO, og at vi derfor må vente enda noen år for å finne positive effekter på andel voksne i målgruppen som fullfører FVO. I kapittel 4 viser vi at deltakerne som har fullført, i snitt bruker rundt to år på å fullføre et FVO-løp, men at det er store variasjoner mellom deltakere. Blant annet finner vi at deltakere som kommer inn i forsøket med lave norskferdigheter, og deltakere som har omsorgsansvar, bruker lengre tid. Det kan være noen deltakere som kombinerer arbeid og opplæring. Analyser av deltakerdata indikerer at de som arbeider mye ved siden av opplæringen det året de tas inn i opplæring, har lavere sannsynlighet for å fullføre. Vi finner imidlertid ingen sammenheng mellom det å ha arbeid ved siden av opplæringen (målt ved inntak til opplæring) og fullføringstid.

Det kan også være at en del FVO-deltakere velger å avslutte med kompetansebevis. Fra deltakerdata vet vi at 15 prosent av opplæringsløpene er avbrutt, men fordi vi ikke har tilsvarende data fra ordinær grunnskole for voksne, er det vanskelig å vite om det er en høyere eller lavere andel som avbryter opplæringen. Det er også mulig at forsøksområdene ble sterkere påvirket av koronapandemien, men når vi ekskluderer forsøkskommunen Oslo som over tid kanskje var den kommunen som var hardest rammet av nedstengninger, går den negative effekten nærmere null. Det kan altså være flere effekter som bidrar til den negative forsøkseffekten.

Tabell 5.1: Effekt av FVO-forsøket på gjennomført opplæring på grunnskolenivå. Lineære forskjell-i-forskjell-regresjoner med kontroll for tidstrend ved indikatorvariabler, kontroll for kvadratisk tidstrend eller panelregresjon. Alle estimeringer inkluderer gruppering (clustering) på bokommune. Koeffisientestimer markert med * viser at estimatene er signifikante på 5 %-nivå, og tall i parentes er standardavvik.

Gjennomføring av opplæring på grunnskolenivå	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Pågående forsøk	0,154616* (0,007702)	0,11671* (0,012175)	0.13464* (0.00868)	0.03151* (0.00849)	0.0779* (0.01187)	0.04347* (0.01013)
Områder m/FVO	0,010902 (0,00598)	0,011496 (0,006081)	0.0093 (0.00626)	0.00396 (0.01379)	0.00413 (0.00414)	0.00401 (0.0139)
Forsøkseffekt	- 0,045076* (0,018081)	-0,046055* (0,018401)	-0.04442* (0.01816)	-0.00706 (0.01164)	-0.00724 (0.00597)	-0.00706 (0.01174)
Gruppering/cluster på bokommune	X	X	X	X	X	X
Kjønn	X	X	X	X	X	X
Alder	X	X	X			
Botid				X	X	X
Fødeland				X	X	X
Tidstrend – indikatorvariabler	X			X		
Tidstrend, kvadratisk		X			X	
Panelregresjon			X			X
R2	0.105	0.097	0.093	0.118	0.115	0.109
Observasjoner	111 086	111 086	111 084	29 082	29 082	29 085

Læringsresultater

Tabell 5.4 viser effekter av FVO-forsøket på gjennomsnittlige grunnskolepoeng oppnådd i analyseperioden for målgruppen av voksne som først er observert uten fullført grunnskole (kolonne 1), samt effekter av FVO-forsøket på avsluttende standpunktkarakterer (kolonner 2 til 8). Grunnskolepoeng defineres som summen av alle karakterer dividert på antall karakterer, multiplisert med 10. Forsøkseffekten på grunnskolepoeng er positiv, uavhengig av hvilke variabler vi tar med når vi estimerer effekten og hvordan vi kontrollerer for tidstrender, men effekten er ikke klart forskjellig fra null. Vi observerer altså ingen klar effekt av forsøket på grunnskolepoeng. For de andre standpunktkarakterene finner vi heller ingen effekt av FVO-forsøket. For alle fag med unntak av engelsk muntlig er forsøkseffekten positiv, men ingen av effektene er klart forskjellige fra null. Det ser altså ikke ut til at FVO-forsøket har hatt en effekt på læringsresultatene.

Tabell 5.4: Effekt av FVO-forsøket på grunnskolepoeng og standpunktkarakterer- Lineære forskjell-i-forskjell-regresjoner med kontroll for tidstrend ved indikatorvariabler, kontroll for kvadratisk tidstrend eller panelregresjon. Alle estimeringer inkluderer gruppering (clustering) på bokommune.

Koeffisientestimater markert med * viser at estimatene er signifikante på 5%-nivå, og tall i parentes er standardavvik.

	Grunn- skole- poeng	Norsk skriftlig	Norsk muntlig	Samfunns- fag	Engelsk muntlig	Engelsk skriftlig	Mate- matikk	Naturfag
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Pågående forsøk	1.67336*	0.06188*	0.10169*	0.08128*	0.15656*	0,1096*	0.12937*	0.12922*
	(0.25018)	(0.0303)	(0.03289)	(0.03718)	(0.03135)	(0,02981)	(0.02544)	(0.03424)
Områder m/FVO	0.08344	0.00425	-0.00684	-0.01831	0.07566	-0.01091	-0.03232	0.04294
	(0.38323)	(0.05145)	(0.06811)	(0.06421)	(0.04844)	(400.377)	(0.04818)	(0.05676)
Forsøkseffekt	0.3742	0.04057	0.03747	0.07299	-0.01284	0.03073	0.02881	0.0231
	(0.40372)	(0.05443)	(0.06859)	(0.06081)	(0.06014)	(0.05065)	(0.04589)	(0.05469)
Gruppering/clustere på bokommune	X	X	X	X	X	X	X	X
Kjønn	X	X	X	X	X	X	X	X
Alder	X	X	X	X	X	X	X	X
Fødeland	X	X	X	X	X	X	X	X
Barn under 18	X	X	X	X	X	X	X	X
Tidstrend - indikatorvariabler	X	X	X	X	X	X	X	X
R²	0.075	0.086	0.066	0.036	0.101	0.098	0.066	0.057
Observasjoner	48 109	49 321	49 178	57 600	48 341	48 495	57 795	56 723

Oppstart i eller fullføring av videregående opplæring

FVO-forsøket har i analyseperioden heller ikke hatt noen effekt på start i eller fullføring av videregående opplæring for målgruppen av voksne som først er observert uten fullført grunnskole. Uavhengig av hva slags forklaringer vi inkluderer, finner vi ingen effekt av forsøket, heller ikke noen negativ effekt. I rapporten i 2021 fant vi en signifikant og negativ effekt på overgang til videregående opplæring, men denne effekten finner vi ikke igjen nå med flere år med data. Vi rapporterer derfor ikke estimatene på start i eller fullføring av videregående opplæring. Dette er resultatmål basert på årstall for start og fullføring av videregående opplæring.

Hvis målgruppen er i utdanning over grunnskolenivå i analyseperioden, finner vi de imidlertid også i Norsk utdanningsdatabase med kursinformasjon for pågående utdanning. Det gir oss observasjoner for flere personer i målgruppen enn om vi benytter årstall for start i eller fullføring av videregående opplæring. Vi estimerer her forsøkseffekten på å være registrert med pågående utdanning over grunnskolenivå, se Tabell 5.5. Estimaterne for forsøkseffekten er negative og signifikante og varierer i størrelse fra -0,062 til -0,050. Forsøkseffekten er altså forholdsvis stabil uavhengig av hvilke forklaringsvariabler vi inkluderer, også når vi enten inkluderer fødeland eller botid. Hvis vi ekskluderer de i målgruppen som er bosatt i Oslo som sensitivitetsanalyse, finner vi estimater som fortsatt er negative, men som ligger i intervallet -0,03 til -0,01, altså nærmere null, og i mange tilfeller ikke er signifikant forskjellige fra null. Dette tyder på at de negative effektene av forsøket på å være i utdanning over grunnskolenivå for målgruppen i løpet av analyseperioden ikke er like sterke utenfor

Oslo. En naturlig forklaring på at færre i målgruppen er i utdanning utover grunnskolenivå, er at deler av målgruppen bruker lengre tid i FVO eller at de er aktive i arbeidsmarkedet eller med omsorgsoppgaver. Vi vet fra deltakerdata at 10 prosent av deltakerne som avbryter opplæringen, gjør det fordi de har fått jobb.

Vi konkluderer med at effekter av forsøket på å begynne i eller være i utdanning over grunnskolenivå varierer mellom om å være negative eller null, litt avhengig av utvalget av personer i målgruppen. Det kan være litt for tidlig å evaluere slike forsøkseffekter, fordi det er for få i målgruppen som har begynt eller fullført videregående opplæring etter å ha fullført FVO. Det blir derfor spennende å se om vi finner effekter av FVO-forsøket på overgang til og fullføring av videregående opplæring for målgruppen i evalueringen i 2026.

Tabell 5.5: Effekt av FVO-forsøket på å være i utdanning over grunnskolenivå for målgruppen. Lineære forskjell-i-forskjell-regresjoner med kontroll for tidstrend ved indikatorvariabler. Alle estimeringer inkluderer gruppering (clustering) på bokommune. Koeffisientestimer markert med * viser at estimatene er signifikante på 5%-nivå, og tall i parentes er standardavvik.

I utdanning, registrert med ett eller flere pågående kurs over grunnskolenivå	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Pågående forsøk	0.3105* (0.0101)	0.30845* (0.0104)	0.29121* (0.00901)	0.27931* (0.00825)	0.29266* (0.00838)	0.25968* (0.01016)
Områder m/FVO	0.06034* (0.02094)	0.05948* (0.02112)	0.04527* (0.01819)	0.03692* (0.01685)	0.04531* (0.01775)	0.05494* (0.01842)
Forsøkseffekt	-0.06169* (0.0244)	-0.06202* (0.02425)	-0.05046* (0.02249)	-0.04965* (0.02266)	-0.05128* (0.02291)	-0.06227* (0.02414)
Gruppering/cluster på bokommune	X	X	X	X	X	X
Kjønn	X	X	X	X	X	X
Alder	X	X	X	X	X	
Botid						X
Fødeland				X		
Verdensregion fødeland		X	X			
Barn under 18			X	X	X	X
Innvandrerkategori					X	X
Tidstrend – indikatorvariabler	X	X	X	X	X	X
R ²	0.148	0.156	0.174	0.198	0.169	0.092
Observasjoner	354 936	354 936	311 944	311 944	311 944	135 986

Vi ser også på forsøkseffekten på å være underveis til å tilegne seg yrkeskompetanse gjennom en eller annen form for fag- og yrkesopplæring, se tabell 5.6. Her finner vi for enkelte spesifikasjoner en negativ effekt av FVO-forsøket for målgruppen som er signifikant, men effekten er veldig liten og ligger rundt -0,0003. Estimatenes er også veldig stabile og ligger rundt -0,0003 når vi ekskluderer Oslo, og nå gir flere spesifikasjoner en signifikant forsøkseffekt. For alle spesifikasjonene gjelder det imidlertid at modellen i svært liten grad forklarer variasjonen i tallmaterialet, selv om effektestimatene er ganske

stabile. Vi konkluderer derfor med at det sannsynligvis er mange utelatte variabler som bedre kunne forklart årsaker til å tilegne seg yrkeskompetanse for målgruppen, men at forsøkseffekten er svært liten og negativ.

Tabell 5.6: Effekt av FVO-forsøket på å være underveis til å tilegne seg yrkeskompetanse. Lineære forskjell-i-forskjell-regresjoner med kontroll for tidstrend ved indikatorvariabler. Alle estimeringer inkluderer gruppering (clustering) på bokommune. Koeffisientestimer markert med * viser at estimatene er signifikante på 5%-nivå, og tall i parentes er standardavvik.

Underveis til å tilegne seg yrkeskompetanse	(1)	(2)	(3)
Pågående forsøk	0.00046*	0.00047*	0.00045*
	(0.00008)	(0.00008)	(0.00901)
Områder m/FVO	0.0001	0.00011	0.00012
	(0.00007)	(0.00007)	(0.00014)
Forsøkseffekt	-0.0003*	-0.0003*	-0.00031
	(0.00011)	(0.00011)	(0.00021)
Gruppering/cluster på bokommune	X	X	X
Kjønn	X	X	X
Alder	X	X	
Botid			X
Fødeland		X	
Verdensregion fødeland	X		X
Barn under 18			X
Innvandrerkategori			
Tidstrend – indikatorvariabler	X	X	X
R ²	0.001	0.001	0.0005
Observasjoner	354 936	354 936	135 986

Arbeidsmarkedsresultater

FVO-forsøket åpner både for å ta enkelte moduler og få et kompetansebevis, og å fullføre opplæring på grunnskolenivå. Tilbud om FVO-opplæring for målgruppen i områder med pågående forsøk kan ha ført til økt kompetanse i form av fullførte enkeltmoduler med kompetansebevis, selv om vi fant en negativ forsøkseffekt på fullføring av opplæring på grunnskolenivå for målgruppen. Om en høyere andel i målgruppen likevel har fått litt økt kompetanse på grunn av forsøket og kan dokumentere denne kompetansen med kompetansebevis, så kan det gi bedre arbeidsmarkedsresultater for målgruppen. Det er også tenkelig at FVO-opplæring gir kompetanse som er mer verdsatt i arbeidsmarkedet enn ordinær grunnskole for voksne, f.eks. på grunn av læreplaner som er tilpasset voksne, selv om sluttkompetansen skal være den samme. Vi estimerer derfor effekter av FVO-forsøket på lønnsinntekt og samlet inntekt, hvor alle inntektsbeløp er oppgitt i 2015-kroner, samt estimerer effekter på arbeidstid og arbeidsledighet.

Lønnsinntekter omfatter kontantlønn, skattepliktige naturalytelser og syke- og fødselspenger i løpet av kalenderåret. I målgruppen utgjør gjennomsnittlig årlig lønnsinntekt før 2018 kr. 264.987, mens den er kr. 279.119 i perioden etter forsøksoppstart. Lønnsinntekten har et standardavvik på mellom 186.000 og 188.500, som innebærer at inntekten varierer svært mye i utvalget vårt. Samlet inntekt inkluderer yrkesinntekt, kapitalinntekt og skattepliktige og skattefrie overføringer mottatt i løpet av kalenderåret. Vi benytter dette inntektsmålet for å inkludere inntekt også for de som driver næringsvirksomhet og ikke mottar lønnsinntekt.

Alle forsøkseffektene på inntektsmålene er positive, men kun forsøkseffekten i kolonne (5) er signifikant på 5%-nivå, se tabell 5.7. Estimaten varierer også mye mellom ulike spesifikasjoner. Vi konkluderer med at vi ikke kan si at effekten er klart forskjellig fra null, men det er mulig at FVO-forsøket kan ha en positiv effekt på inntekt. Det er altså ikke noe tydelig bevis for at kompetansebevis eller fullført FVO-opplæring fører til økte gjennomsnittlige lønnsinntekter for målgruppen i forsøksområdene på nåværende tidspunkt, sammenlignet med målgruppen i områder med ordinær grunnskoleopplæring for voksne. Om andelen i målgruppa som deltar i opplæring i FVO-forsøket øker i forsøksperioden, er det også naturlig at lønnsinntekten går ned på kort sikt, fordi deltakerne reduserer sitt arbeidstilbud. Dermed kan effekter på lønnsinntekt og samlet inntekt være sammensatt av motstridende effekter. Samlet inntekt inkluderer også offentlige overføringer, og deltakelse i forsøket kan innebære økte offentlige overføringer i en periode. Effektene på lønnsinntekt og næringsinntekt på lang sikt er derfor mer interessante og vil igjen evalueres i 2026.

Tabell 5.7: Inntektseffekter av FVO-forsøket for målgruppen. Kolonne (1) til (3) viser effekter på lønnsinntekt, mens kolonne (4) til (6) viser effekter på samlet inntekt. Alle kronebeløp er oppgitt i 2015-kroner. Koeffisientestimer markert med * viser at estimatene er signifikante på 5%-nivå, og tall i parentes er standardavvik.

	Lønnsinntekt			Samlet inntekt		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Pågående forsøk	3002.92	-1232.33	3591.57	3812.25*	-1431.11	3755.2
	(2091.4)	(2364.6)	(1835.24)	(1829.77)	(2302.39)	(1930.11)
Områder m/FVO	13546*	8730.87*	8871.3*	3807.81	1311.26	5291.73
	(3946,64)	(3661.38)	(3185.43)	(2832.6)	(3131.66)	(2828.61)
Forsøkseffekt	1352.28	4006.99	1170.71	2968.04	8092.71*	5214.91
	(3658,96)	(3822.97)	(3141.2)	(3361.21)	(4121.69)	(3405.04)
Gruppering/cluster på bokommune	X	X	X	X	X	X
Kjønn	X	X	X	X	X	X
Alder	X	X		X		
Botid			X		X	X
Fødeland			X			X
Verdensregion fødeland	X			X		
Barn under 18	X	X	X	X	X	X
Innvandrerkategori		X			X	
Tidstrend - indikatorvariabler	X	X	X	X	X	X
R²	0.107	0.078	0.151	0.083	0.084	0.104
Observasjoner	903 947	903 947	633 981	1 290 769	634 931	634 931

Arbeidsledigheten i målgruppen er høy. I perioden før forsøksstart var gjennomsnittlig arbeidsledighet 17 prosent, og i den resterende analyseperioden var ledigheten 18,5 prosent. FVO-forsøket kan redusere ledigheten for målgruppen hvis en høyere andel i målgruppen er i opplæring i forsøksområdene enn i kontrollområdene og hvis en høyere andel i målgruppen blir attraktive i arbeidsmarkedet som følge av forsøket. De estimerte forsøkseffektene på ledigheten i målgruppen er positive, som kan bety at ledigheten øker noe for målgruppen i forsøksområder mens forsøket pågår, men ingen av effektene er signifikant forskjellige fra null. Modellspesifikasjonene forklarer dessuten svært lite av variasjonen i ledigheten. Vi rapporterer derfor ikke disse estimatene.

Hvor mye målgruppen avtaler å jobbe, målt i sammenlagt arbeidstid i alle jobber, kan gå ned dersom andel i målgruppen i forsøksområdene som deltar i opplæring, øker mer enn i områdene med ordinær grunnskole for voksne når forsøket pågår. Samtidig skal fleksibiliteten i forsøket gjøre det mulig å kombinere arbeid og opplæring, noe som kan bidra til at arbeidstiden øker. Fra deltakerdata vet vi at en av ti deltakere i FVO har arbeid ved siden av opplæring i det året de begynner i opplæring, og disse jobber i snitt 15 timer i uka (jf. kapittel 3). Dessuten kan arbeidstiden øke fordi flere i målgruppen tilegner seg mer formell kompetanse, som følge av forsøket. Effekten av forsøket på arbeidstid er med andre ord sammensatt av ulike effekter. I våre analyser estimerer vi en negativ forsøkseffekt for alle

spesifikasjoner, men ingen av estimatene er signifikant forskjellige fra null, selv om modellene forklarer mer av variasjonen i arbeidstid i målgruppen enn modellene gjør for arbeidsledighet. Vi konkluderer likevel med at vi ikke finner en effekt av forsøket på samlet avtalt arbeidstid.

Offentlige overføringer

FVO-forsøket kan føre til økte offentlige overføringer og redusert behov for sosiale bidrag og sosiale lån fra den kommunale sosialtjenesten hvis en høyere andel i målgruppen er i opplæring som følge av forsøket. Men det kan også føre til redusert behov for offentlige overføringer hvis forsøket fører til økt kompetanse i målgruppen, høyere arbeidsmarkedsdeltakelse og høyere lønnsinntekter. Vi estimerer effekter av forsøket på offentlige overføringer og utbetalinger fra sosialtjenesten til målgruppen. Overføringer inkluderer både skattepliktige og skattefrie overføringer, herunder sykepenger og fødselspenger i løpet av kalenderåret. Utbetalinger fra sosialtjenesten inkluderer sosiale bidrag og sosiale lån utbetalt fra den kommunale sosialtjenesten i løpet av kalenderåret. Vi estimerer positive effekter på både overføringer og utbetalinger fra sosialtjenesten, men ingen av effektene er signifikant forskjellige fra null, se tabell 5.8. Vi finner med andre ord ingen klar effekt av forsøket på offentlige overføringer og utbetalinger fra sosialtjenesten.

Tabell 5.8: Effekter av FVO-forsøket på offentlige overføringer og utbetalinger fra sosialtjenesten. Kolonne (1) til (3) viser effekter på offentlige overføringer, mens kolonne (4) til (6) viser effekter på utbetalinger fra sosialtjenesten. Alle kronebeløp er oppgitt i 2015-kroner. Koeffisientestimer markert med * viser at estimatene er signifikante på 5%-nivå.

	Offentlige overføringer			Utbetalinger sosialtjenesten		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Pågående forsøk	-1000.15 (1490.07)	441.394 (1863.61)	-1326.83 (809.82)	-94.7071 (53.714)	216.509 (302.625)	-410.581* (133.084)
Områder m/FVO	-1079.04 (2583.14)	1511.93 (2081.98)	3785.16 (1547)	246.196 (400.377)	574.957 (404.13)	-333.993 (188.946)
Forsøkseffekt	1706.12 (1845.88)	1314.72 (1923.69)	2697.81 (1381.74)	156.547 (465.331)	177.685 (493.548)	191.985 (184.088)
Gruppering/cluster på bokommune	X	X	X	X	X	X
Kjønn	X	X	X	X	X	X
Alder	X	X		X		
Botid			X		X	X
Fødeland			X			X
Verdensregion fødeland	X			X		
Barn under 18	X	X	X	X	X	X
Innvandrerkategori		X			X	
Tidstrend - indikatorvariabler	X	X	X	X	X	X
R²	0.121	0.082	0.086	0.071	0.032	0.070
Observasjoner	1 326 822	1 326 822	634 979	1 326 822	1 326 822	634 979

5.6 Oppsummering

Effektevaluering av FVO-forsøket viser at forsøket frem til 2021 har hatt en negativ effekt på fullføring av opplæring på grunnskolenivå for voksne og en negativ effekt på å være i utdanning over grunnskolenivå. Mulige årsaker til de negative effektene kan være at flere deltakere kommer inn i FVO med lavt nivå på norskferdighetene eller med mindre tidligere skolegang enn tilfellet er i ordinær grunnskole for voksne. Det kan også tenkes at fleksibiliteten i opplæringsløpet kan føre til at opplæringen kan ta lengre tid, eller at flere velger å avslutte opplæringen med enkeltmoduler og kompetansebevis, uten å oppnå kompetanse tilsvarende fullført grunnskole.

De negative effektene kan bety at deltakere med svakere ferdigheter har fortrenget deltakelse eller påvirket fullføringshastighet for deltakere med bedre norskferdigheter eller noe mer skolegang. Hvis disse nye typene deltakere med svakere ferdigheter fullfører og ikke påvirker rekruttering og fullføring av voksne i målgruppen med bedre grunnleggende ferdigheter, forventer vi på sikt å se en positiv effekt av forsøket på fullføring og på å være i utdanning over grunnskolenivå.

Vi finner små, positive forsøkseffekter på læringsresultater i form av standpunktkarakterer (med unntak av engelsk muntlig) og på grunnskolepoeng for de som fullfører, men ingen av effektene er klart forskjellige fra null. Vi estimerer positive effekter på lønnsinntekt og samlet inntekt til og med 2021, men heller ingen av disse effektene er klart forskjellige fra null. Vi finner ingen effekter av forsøket på arbeidsledighet og samlet avtalt arbeidstid i målgruppen. Vi finner heller ingen klare effekter av FVO-forsøket på offentlige overføringer og utbetalinger fra sosialtjenesten til målgruppen. En ny effektevaluering av forsøket vil gjennomføres i 2026, og det vil da være mulig å estimere mer langsiktige effekter av forsøket.

Kapittel 6: Fleksibilitet og tilpasning i opplæringsløpet

Et sentralt mål med FVO har vært at opplæringen skal være fleksibel og tilpasset den enkelte deltaker. Fleksibiliteten gjelder omfang og innhold i opplæring, i tillegg til når, hvor og hvordan opplæringen blir gjennomført. I dette kapittelet presenterer vi resultater fra forsøksperioden knyttet til målet om en fleksibel og tilpasset opplæring, og hvilke grep opplæringssettene har tatt for å tilby et fleksibelt opplæringstilbud. Vi peker også på hvordan sentrenes rammebetingelser påvirker mulighetene for å gi et fleksibelt tilbud, og hvilke barrierer og utfordringer som hindrer lik grad av fleksibilitet og økt fleksibilitet.

6.1 Hvordan skal forsøket bidra til fleksibilitet?

Et viktig formål med forsøket er at opplæringen skal bli mer fleksibel og tilpasset voksnes behov (KD, 2016, s. 44). Voksne har ofte forpliktelser som arbeid og omsorgsansvar, som kan legge begrensninger for hvilke tidspunkter de kan delta i opplæringen på, hvor mye tid de kan sette av til opplæring i hverdagen og over hvor lang tid. Voksne har også ulike utgangspunkt når det gjelder hvilken kompetanse de allerede har, og hvilken kompetanse de trenger for å dekke sitt mål og sine behov. Noen trenger bare opplæring i utvalgte moduler. For eksempel skal deltakere med støtte fra NAV kunne få opplæring i grunnleggende ferdigheter uten å måtte følge et helt grunnskoleløp. Det kan også være aktuelt for arbeidstakere å få påfyll av kompetanse innenfor et begrenset område, i samråd med sin arbeidsgiver. Noen kan ha behov for langsom progresjon. Målet er at den modulstrukturerte, forberedende opplæringen skal kunne ivareta alle disse ulike behovene.

Videre er det stor variasjon i deltakernes livssituasjon og bakgrunn, noe som både kan påvirke den enkeltes progresjon og muligheten til å møte opp. Også dette kan kreve tilpasning og fleksibilitet fra opplæringssettets side.

Et delmål i forsøket har derfor vært å prøve ut hvorvidt og hvordan forsøkets virkemidler kan tas i bruk lokalt på en måte som gjør at deltakerne får akkurat den opplæringen de trenger, både når det gjelder omfang, varighet, og tidspunkter, men også på de måtene deltakerne får mest utbytte av opplæringen på. Målet er at økt fleksibilitet skal gjøre opplæringen mer effektiv; deltakerne skal få det de trenger av opplæring så raskt og smidig som mulig.

Virkemidler

Det sentrale virkemiddelet for fleksibilitet er selve modulstrukturen – at læreplanene er brutt ned i mindre opplæringsenheter (moduler). Men også det faglige innholdet og oppbygning av de ulike læreplanene for fag skal bidra til at opplæringssettene kan gi et fleksibelt tilbud. For å forstå hvordan modulstruktureringen gir fleksibilitet, er det sentralt å først forstå hva begrepet fleksibilitet rommer. HK-dir (tidligere Kompetanse Norge) benytter følgende definisjon:

«Fleksibel opplæring setter den lærende i sentrum ved å tilby et pedagogisk opplegg med flere alternativer for hvordan læringsaktivitetene kan gjennomføres. Kriterier for fleksibilitet inkluderer tid, sted, omfang, progresjon, vurdering, formalisering, samhandling og innhold.» (Kompetanse Norge, 2020)

Modulstrukturen er ment å øke fleksibiliteten på flere av kriteriene fordi den gir mulighet til å styre omfang og innhold av opplæringen individuelt. Kartlegging av den enkeltes kompetanse og mål med opplæringen ved inntak, evt. realkompetansevurdering, er viktige virkemidler i så måte. Dersom en deltaker allerede kan vise tilstrekkelig kompetanse i deler av en modul, en hel modul eller et helt fag, kan det godkjennes, slik at deltakeren ikke trenger å få mer opplæring i det hen allerede har kompetanse i. På samme måte kan kartleggingen gjøre at innholdet i opplæringen til den enkelte tilpasses, slik at deltakeren bare deltar i den opplæringen hen har bruk for. En annen tilpasning som kan gjøres individuelt, er å utelate enkeltmoduler eller hele fag som ikke er i tråd med deltakerens individuelle mål med opplæringen.

Deltakerne skal også kunne avslutte moduler når de kan vise tilstrekkelig kompetanse til å få modulen godkjent og gå videre til neste modul, uavhengig av om de andre deltakerne i samme modul har tilstrekkelig kompetanse og er klare til å avslutte opplæringen. Når deltakeren får moduler godkjent, skal kompetansen og vurderingen på modul 3 og 4 formaliseres i et kompetansebevis.⁴⁷ Dette skal også muliggjøre større fleksibilitet i progresjon, for eksempel dersom deltakeren har behov for å ta en pause fra opplæringen, for senere å gjenoppta den.⁴⁸

Det er også andre typer fleksibilitet som kan benyttes i forsøket. Fjernundervisning og praksis i bedrift er virkemidler som er mulige innenfor forsøket, hvor man benytter læringsarenaer utenfor tradisjonell skoleundervisning. Det er også mulig å tilpasse tidspunktet for opplæringen, for eksempel ved å tilby opplæring på kveldstid, helger eller intensivt i korte perioder.

Det springende punktet for å nå målet i forsøket om å tilby en (mer) fleksibel grunnskoleopplæring tilpasset voksnes behov, er altså om opplæringssentrene lokalt har utnyttet den fleksibiliteten som modulstrukturen, læreplanene og de virkemidlene de selv besitter, åpner for, til å gi den enkelte et så treffsikkert opplæringstilbud som mulig.

6.2 Hva har økt fleksibilitet ført til?

Vanligst med fem fag, men enkeltfag og enkeltmoduler brukes også

Grunnskoleopplæringen består av fem fag⁴⁹, hvert inndelt i fire moduler. I tillegg tilbys en grunnmodul for deltakere som har behov for å lære å lese og skrive. Denne grunnleggende lese- og

⁴⁷ I forrige delrapport kom det frem at andelen kompetansebevis som er utstedt av opplæringssentrene falt etter første forsøksår, og har deretter blitt utstedt for om lag en tredjedel av de fullførte modulene. Se Lerfaldet et al., 2022, side 83.

⁴⁸ I kapittel 5 framkom det at omfanget av deltakere som tar pauser, er lavt og utgjør bare 4 prosent

⁴⁹ Deltakerne velger enten å følge læreplanen i norsk, eller læreplanen i norsk for språklige minoriteter.

skriveopplæringen foregår også innenfor den faglige konteksten av de øvrige fagene i den forberedende opplæringen. I snitt deltar om lag 14 prosent av deltakerne hvert år i grunnmodulen.

Et fullt grunnskoleløp uten grunnmodulen, består dermed av opplæring i 20 moduler. Analyser av deltakerdataene fra de fem første forsøksårene, viser at hvert år planlegger mellom 75 og 90 prosent av deltakerne å ta opplæring i alle fag. Andelen deltakere som planlegger færre enn fem fag, økte betydelig og til sitt høyeste nivå skoleåret 2021/2022. Hele 24 prosent av deltakerne planla færre enn fem fag, dette siste skoleåret vi har deltakerdata fra. Det vanligste blant de som tar færre enn fem fag, har vært enten å ta fire fag eller bare ett fag.

Én av fordelene med et modulstrukturert og fleksibelt opplæringstilbud er muligheten til å ta enkeltmoduler. Det er særlig relevant for personer som allerede er i arbeid, eller som tidligere har gjennomført opplæring som tilsvarer deler av grunnskoleopplæring for voksne i Norge eller i et annet land. I spørreundersøkelsen i 2023 spurte vi prosjektlederene ved opplæringssentrene om de har tilbudt opplæring i enkeltmoduler til arbeidstakere som trenger slik opplæring i arbeidet sitt, og om de opplever at det er etterspørsel fra denne målgruppen. 39 prosent av sentrene har gitt et slikt tilbud til personer i denne målgruppen, og ytterligere 5 prosent har erfart interesse for det uten at de har gitt et slikt tilbud.

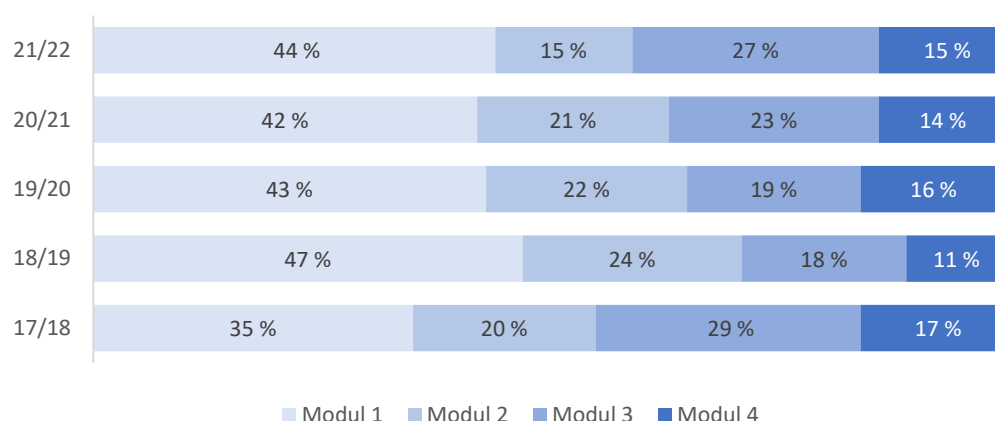
Oppsummert viser disse funnene at det vanligste blant deltakere i FVO har vært å få opplæring i enten fire eller fem fag. Samtidig er det en ikke ubetydelig andel deltakere som bare har tatt ett, to eller tre fag, og fire av ti sentre har gitt opplæring i enkeltmoduler til arbeidstakere som trenger mer kompetanse på dette nivået i arbeidet sitt. Det at også opplæring av et avgrenset omfang både etterspørres og tilbys, er en indikasjon på at tilbudet er så fleksibelt i omfang at det er nyttig for flere målgrupper enn grunnskoleopplæring var tidligere. Samlet sett indikerer funnene at den lokale iverksettelsen av modulstrukturert opplæring på nivået under videregående har vært fleksibelt nok til å gi tilbud til deltakere med opplæringsbehov av ulikt omfang, slik intensjonen var.

Flertallet får et avkortet løp

Figur 6.1 viser at flertallet av deltakerne i forsøksperioden har fått et avkortet opplæringsløp. Det betyr at de starter opplæringen på en høyere modul enn modul 1. Det gjaldt om lag seks av ti deltakere hvert år. Det betyr at hvert av de fem første forsøksårene har minst fire av ti deltakere startet i modul 1.

Blant deltakere med et avkortet løp har stadig færre begynt i modul 2, mens en økende andel har startet opplæringen i modul 3. Hvorvidt det betyr at det har blitt rekruttert flere deltakere som har tilstrekkelig kompetanse fra før til å kunne starte opplæringen i modul 3, eller om det er sentrenes innplasseringspraksis som har endret seg, er vanskelig å si. Det kan tenkes at noen deltakere med kompetanse tilsvarende modul 3 tidligere har blitt plassert på modul 2, f.eks. grunnet lave norskferdigheter.

Figur 6.1: Laveste planlagte modul. Andel deltakere (%). 2017-2021. Kilde: Deltakerrapporteringen



Når flere deltakere starter på et høyere nivå i opplæringen, reduseres også antallet moduler som planlegges gjennomført. Det kan igjen påvirke gjennomsnittslengden på opplæringsløpene. Deltakerdata viser at mens deltakerne skoleåret 2018/2019 i snitt planla å gjennomføre 12,5 moduler, planla de i snitt å ta 10,9 moduler i skoleåret 2021/2022. Kapittel 4 viste imidlertid at opplæringsløpenes varighet sammenfaller med lengden på skoleårene, ikke med antall moduler de har planlagt å ta. Det kan indikere at potensialet i den økte fleksibilitet ikke utnyttes fullt ut, og at nedgangen i antall planlagte moduler ikke fører til kortere opplæringsløp. Men det kan også skyldes manglende tilbud å gå videre med, for deltakere som kan avslutte opplæringen midt i skoleåret.

Selv om mange deltakere har fått et avkortet løp, viser evalueringen at det sjelden er basert på en realkompetansevurdering. Deltakerrapporteringen viser at i 2021/2022 fikk bare tre prosent av deltakerne en realkompetansevurdering. Det har dessuten vært en nedgang i bruken av realkompetansevurdering gjennom forsøksperioden. I 2017/2018 var andelen deltakere med realkompetansevurdering på 11 prosent. I starten av forsøket så vi gjennom spørreundersøkelsen at det var mer vanlig blant opplæringssentrene å bruke ulike former for kartleggingsverktøy, som kartleggingssamtaler og egenutviklede kartleggingsprøver, enn realkompetansevurdering, når deltakere ble kartlagt for innplassering i modul (Dahle et al., 2018). I ny opplæringslov vil realkompetansevurdering rettighetsfestes, også for deltakere i opplæring på nivået under videregående (Opplæringslova, 2023, §18-8).

Ett års forskjell i planlagt varighet på et fullt opplæringsløp

Intensjonen i forsøket er at opplæringsløpets varighet skal tilpasses individuelt. Det innebærer at opplæringen ikke har noen annen definert varighet enn den tiden hver enkelt deltaker trenger for å oppnå, og dermed *vise*, kompetanse i kompetansemålene. Gjennom forsøket har det likevel vært oppmerksomhet rundt varigheten på enkeltmoduler og på opplæringsløpet som helhet. Det ble omtalt i prinsippdokumentet for forsøket, og opplæringssentrene har enten forholdt seg til dette som en norm eller konkludert med at varigheten i prinsippdokumentet er for knapp for deres deltakere. Vi som forskere har også etterspurt casestedene om hvor lang varighet et «vanlig opplæringsløp» har hos dem. På den ene siden kan fokuset på varighet være kontraproduktivt gitt intensjonen om at varighet er en individuell størrelse. På den andre siden er varighet en komponent i planlegging, både

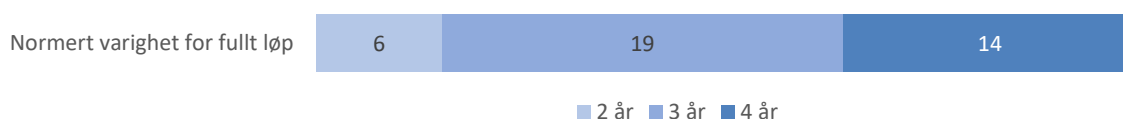
for lærere, opplæringscenter og ikke minst for forvaltere av introduksjonsprogrammet og NAVs virkemidler. Dette synliggjør den iboende konflikten mellom individuell tilpasning og velferdssamfunnets krav om planmessig bruk av offentlige ressurser.

Prinsippdokumentet konkretiserte rammer, og gav anbefalinger, for arbeidet med læreplanene for forsøket og beskrev blant annet lengden på et mulig modulløp. Beskrivelsen anslo at et fullt løp med alle moduler og alle fag ville vare i om lag tre skoleår, der modul 1 og 2 ville ta om lag et halvt skoleår å fullføre, mens modul 3 og 4 ble anslått til å vare i ett år hver (Vox, 2016, s. 10).⁵⁰

Evalueringen viser at mange opplæringssentrene har fulgt prinsippgruppas forslag til *planlagt* varighet på modulene. I spørreundersøkelsen til prosjektledere i 2021 oppga åtte av ti at planlagt varighet på modul 3 og 4 var ett år hver. Når det gjelder varigheten på modul 1 og 2, delte opplæringssentrene seg omtrent på midten. Den ene halvparten oppga at planlagt varighet på modul 1 og 2 var et halvt år hver, mens den andre halvparten planla opplæring i disse modulene over ett skoleår hver. Kvalitative data viser at i alle fall i noen tilfeller skyldes økt varighet på modul 1, at noen sentre kun tilbyr norsk eller færre fag det første halvåret og dermed trenger et halvt år til for å gi opplæring i andre fag på modul 1.

Ved å legge sammen varigheten på hver modul for hvert opplæringssted fant vi varighet på et fullt opplæringsløp sammensatt av moduler av normert varighet. Resultatene presenteres i figur 6.2. Det er viktig å merke seg at det er kun kombinasjonsklassene i forsøket som legger opp til at et fullt løp har to års varighet. Hos voksenopplæringssentrene vil et fullt opplæringsløp ta tre eller fire år. Variasjonene i varigheten på den enkelte modul betyr altså at å gå et fullt opplæringsløp ved ett senter kan ta et helt skoleår lenger enn ved et annet senter.

Figur 6.2: Normert samlet varighet for fullt opplæringsløp. Antall prosjektledere. N=39. Kilde: Lurfaldet et al. (2022)



To av tre starter opplæringen på samme modul i alle fag

Fordi deltakerne kan ha ulik kompetanse i de forskjellige fagene, har intensjonen i forsøket vært at deltakerne skal kunne få ulik mengde opplæring i ulike fag. Det innebærer at deltakerne skal kunne starte på ulike moduler i ulike fag. Målsettingen er at den enkelte deltaker skal få et opplæringsløp som bygger videre på den kompetansen hun eller han har fra tidligere, få nøyaktig den opplæringen de trenger for å oppnå ønsket sluttkompetanse og i det tempoet de har behov for.

I evalueringen har vi dokumentert utviklingen i bruk av det vi kaller for *fleksibel innplassering* av deltakerne. *Fleksibel innplassering* innebærer at dersom den individuelle kartleggingen viser at en deltaker har ulikt nivå på kompetansen i de forskjellige fagene, kan deltakeren starte opplæringen på

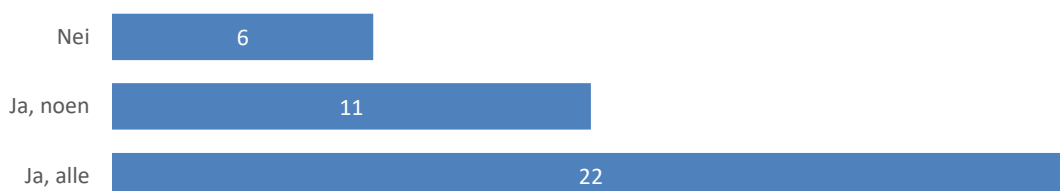
⁵⁰ Eier av forsøket, Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse, har i kommunikasjon med oss i evalueringsteamet fortalt at de informerer opplæringscenter om at opplæringen skal tilpasses den enkeltes behov, og at den beskrevne varigheten i prinsippdokumentet ikke skal oppfattes som førende for den lokale implementeringen av forsøket.

ulike moduler i forskjellige fag. Deltakeren kan for eksempel starte på modul 3 i matematikk og modul 2 i de øvrige fagene. Dette reduserer arbeidsbelastningen på deltakerne, men betyr ikke nødvendigvis at de får mer opplæring i de andre fagene, eller at de får et mer komprimert løp. Motparten til fleksibel innplassering omtaler vi som *flat innplassering*. Da blir deltakeren plassert på samme modul i alle fag. Gjennom forsøkets fem første skoleår har om lag to av tre deltakere blitt innplassert flatt.

Vanligst å kunne kombinere noen moduler og/eller fag, ikke alle

For at deltakere skal kunne innplasseres fleksibelt, må det være praktisk mulig ved opplæringsstedet å kombinere opplæring i ulike moduler på tvers av fag. I spørreundersøkelsen i 2021 oppga fire av fem prosjektledere at dette var mulig ved deres opplæringssteder. De fleste av disse oppga imidlertid at det bare var mulig å kombinere noen moduler og/eller noen fag, altså ikke full fleksibilitet. For å vurdere om opplæringsstedenes praksis er fleksibel nok, må man imidlertid også se på hva deltakergruppa faktisk har behov for av fleksibilitet. I spørreundersøkelsen gjennomført i 2021 ba vi om prosjektledernes vurderinger av dette, og figur 6.3 viser at over halvparten av prosjektlederne oppga at alle deltakere som hadde *behov* for å delta i ulike moduler i ulike fag, får det. Litt flere enn én av fire prosjektledere oppga at hos dem fikk bare *noen* av deltakerne dekket dette behovet, mens resten svarte at deltakere med behov for å delta i ulike moduler i ulike fag likevel ikke får tilbud om dette. Figuren er gjengitt fra forrige delrapport i evalueringen.

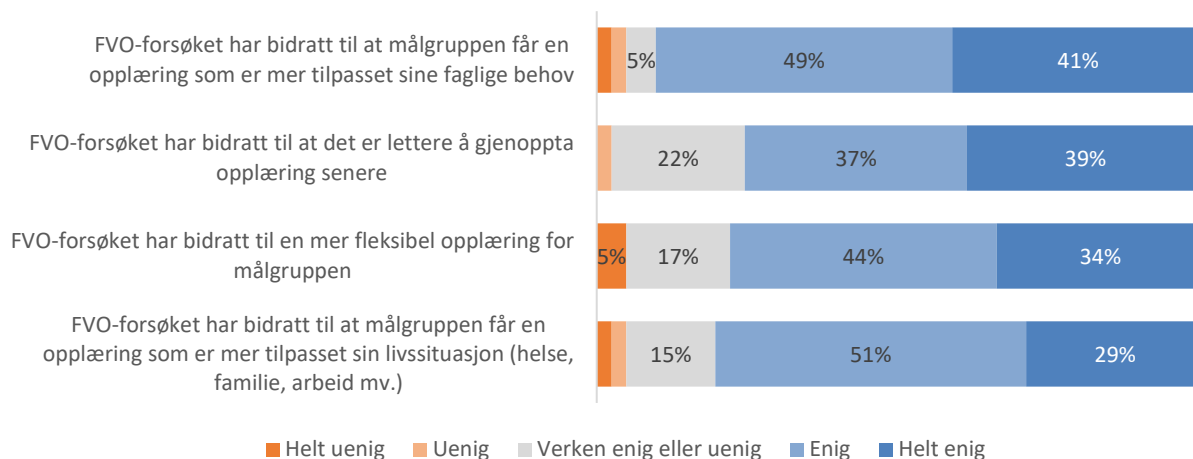
Figur 6.3: Får deltakere med behov for det delta i ulike moduler i ulike fag? Antall prosjektledere. N=39. Kilde: Lerfaldet et al. (2022)



6.3 FVO oppleves mer tilpasset og fleksibelt

Figur 6.4 presenterer prosjektledernes reaksjoner på fire påstander knyttet til forsøkets mål om fleksibilitet, hentet inn gjennom spørreundersøkelsen gjennomført våren 2023. Et stort flertall av prosjektlederne er enige i at FVO er mer fleksibelt enn ordinær grunnskoleopplæring for voksne. Det er gjennomgående svært mange som er enige i samtlige påstander, og få som er uenige. Det er størst oppslutning om påstanden om at opplæringen er bedre tilpasset deltakernes *faglige behov* sammenlignet med ordinær grunnskole og litt mindre oppslutning om andre typer tilpasninger.

Figur 6.4: Vi ønsker din vurdering av måloppnåelse i forsøket. Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander om FVO -forsøket, sammenlignet med ordinær grunnskole for voksne? N=41. Kilde: Spørreundersøkelse blant prosjektledere, gjennomført i 2023.



Vi ga også prosjektlederne mulighet til å utdype hva som har vært det viktigste som er oppnådd med forsøket. Økt fleksibilitet var ett av forholdene som flest trekker frem som det viktigste. Igjen var det muligheten til å bygge på medbrakt kompetanse og til å vektlegge deltakernes progresjon som i størst grad ble trukket frem som en viktig endring sammenlignet med ordinær grunnskole for voksne. Ett svar lyder slik:

Det viktigste er at deltakerne har blitt kartlagt og blitt modulinnplassert etter nivå og behov, og at det er mulighet til å ta noen fag på ulike moduler (der fagene er parallellagt). Deltakerne har fått tett oppfølging, og vi har hatt søkelys på progresjon. Deltakerne kommer raskere gjennom grunnskoleløpet.

Noen av prosjektlederne trakk fram at muligheten til å delta i opplæringen på deltid er viktig lokalt hos dem, fordi deltakere kan få opplæring selv om de også har jobb:

Flere deltakere har kunnet fullføre fag (spes. matematikk og engelsk) og har kunnet jobbe ved siden av utdanningen, uten å være så mye borte fra undervisning.

En annen prosjektleder uttrykte at behovet for fleksibilitet ikke alltid er like stort.

Lærestedet har vært selvkritisk og utviklingsorientert i å organisere opplæringen på mer fleksible måter, samtidig som man opplever at behovet for alternative organiseringer har vært mindre enn antatt.

6.4 Hvordan har opplæringsssentrene jobbet med fleksibilitet?

Prosjektlederne uttrykte at opplæringen i FVO er mer fleksibel enn ordinær grunnskole for voksne, og både kvalitative intervjuer og spørreundersøkelsene viser at sentrene har jobbet hardt for å oppfylle intensjonen og fleksibilitet. Det varierte hvorvidt prosjektlederne mente de har lyktes med å skape et fleksibelt tilbud. Noen var godt fornøyde med det de har fått til, noen uttrykte at de har mer å gå på, mens en tredje gruppe meldte om at deres rammebetingelser gjør det vanskelig å skape et mer fleksibelt tilbud. I det følgende redegjør vi nærmere for hvilke grep som er tatt for å skape fleksible tilbud, og hvilke årsaker som forklarer forskjellene i sentrenes oppfatning av hvor vanskelig dette er, eller hvor godt de lykkes.

Parallellagte timeplaner et sentralt lokalt virkemiddel

En forutsetning for å kunne «skreddersy» modulstrukturerte opplæringsløp til den enkelte er at opplæringsssentrene organiserer timeplanen på en slik måte at ulike modulkombinasjoner er mulig, såkalt parallellegging av fag. Parallellegging innebærer at det gis undervisning i samme fag på ulike moduler samtidig, f.eks. at det gis opplæring i flere eller alle moduler i matematikk onsdag før lunsj. Hensikten er å gjøre det praktisk mulig å delta i ulike moduler i forskjellige fag. Da kan deltakerne delta i den modulen de til enhver tid har best læringsutbytte av, uten å risikere å gå glipp av undervisning på riktig modul i et annet fag som de tar parallelt.

I spørreundersøkelsen i 2021 oppga 32 av 40 senter, tilsvarende 80 prosent, at det er mulig å kombinere ulike moduler på tvers av fag ved deres senter. Det er likevel ikke snakk om en full parallellegging alle steder: halvparten av sentrene, 20 stykker, oppga at kombinasjoner av moduler er mulig i *noen* fag. Det er heller ikke sikkert at det er behov for en full parallellegging ved alle sentre. 22 av sentrene mente at alle deltakere som har behov for å delta i ulike moduler i ulike fag, får det.

Parallellegging av timeplaner er altså et mye brukt virkemiddel for å gi deltakerne mulighet til å få opplæring på det nivået de trenger i hvert enkelt fag. Likevel er ikke parallellegging noe alle sentrene i forsøket har gjennomført, og mange opplever det som et krevende virkemiddel å iverksette: Åtte av 40 sentre, tilsvarende 20 prosent, oppga at det *ikke* var mulig å kombinere moduler på tvers av fag, og flere enn én av tre prosjektledere at det i stor eller svært stor grad er utfordrende å parallellegge fagene.

Vi vet fra både spørreundersøkelser og intervjuer at parallellegging er ressurskrevende og fordrer god tilgang på både faglærere og rom. Gjennom hele forsøksperioden har vi sett at parallellegging er særlig krevende for små opplæringsssenter. En av prosjektlederne omtaler dette i spørreundersøkelsen fra 2023:

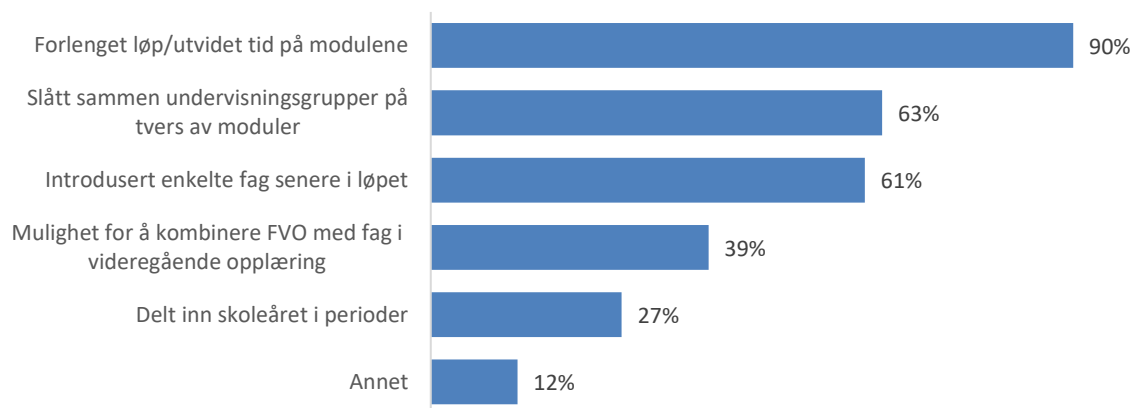
Den fleksibiliteten som faktisk er en av grunntankene i FVO, lar seg, av ressursmessige og organisatoriske årsaker, ikke gjennomføre. Det er f.eks. kanskje bare én matematikklærer på skolen og da lar det seg vanskelig gjøre å parallellegge timeplaner.

Vi vet at flere opplæringsentre gjennom forsøksperioden har opplevd nedgang i deltakerantall, som igjen har resultert i mindre ressurser og færre ansatte. I spørreundersøkelsen i 2021 oppga nesten to av tre sentre som hadde opplevd nedgang i antall deltakere, at de hadde slått sammen opplæring i flere moduler i samme gruppe. Det kommer vi tilbake til under. Poenget her er at parallellegging som i utgangspunktet er krevende å få til, har blitt mer krevende for flere sentre gjennom forsøket.

Forlenget varighet, sammenslåtte moduler og færre fag vanlige tilpasninger

I forrige delrapport så vi at sentrene har gjort en rekke andre tilpasninger enn parallellegging for å gjøre opplæringens varighet og intensitet mer tilpasset deltakernes behov. Figur 6.5 gir en oversikt over ulike tilpasninger, og hvor mange prosjektledere som i spørreundersøkelsen fra 2023 oppgir at de iverksetter de ulike tilpasningene. Dette spørsmålet ble også stilt i en tilsvarende undersøkelse i 2021.

Figur 6.5: Har dere gjort én eller flere av følgende tilpasninger av modulstrukturen? N=41. Kilde: Spørreundersøkelse blant prosjektledere, gjennomført i 2023.



Tilbyr fleksibilitet i varighet på moduler og ved å utsette enkeltfag

Som vist i kapittel 4, varierer det mellom deltakerne hvor lenge opplæringsløpet varer. En del deltakere vil ha behov for lengre tid i opplæring enn andre for å få læringsutbytte. Det kan være deltakere med arbeid eller familiære forpliktelser, som gjør at de har fravær eller lite kapasitet til egenstudier. Det kan også være deltakere med lav progresjon. Figur 6.5 viste at nesten alle opplæringssentrene gir forlenget løp eller utvidet tid på modulene, og andelen opplæringsentre som har tilbudt dette, har økt fra 75 prosent i 2021 til 90 prosent i 2023.

Videre viste resultatene i figur 6.5 at 61 prosent av opplæringssentrene utelater noen fag i oppstarten av opplæringen. Da må de utelatte fagene introduseres senere i løpet. Denne praksisen ser ut til å ha blitt vanligere over tid: i 2021 var det 55 prosent av sentrene som gjorde det samme.

Kvalitative data, enten fra åpne kommentarer i spørreundersøkelsene eller fra intervjuer gjort ved opplæringsentre, illustrerer hvordan dette gjøres i praksis. Noen opplæringsentre tilbyr kun norskopplæring i starten, mens andre tilbyr opplæring i noen fag først, og så får de opplæring i flere fag etter hvert. Flere har oppgitt at engelsk er ett av fagene som utelates i begynnelsen, fordi mange deltakere strever med å lære to fremmedspråk samtidig. Det gjelder særlig deltakere med lite eller ingen skolebakgrunn, fordi de ofte ikke har læringsstrategier og studieteknikker på plass når de starter

i opplæringen. Opplæringssentrene ulike tilnærminger til modul 1 kan forklare hvorfor planlagt varighet på modul 1 varierer.

Vi vil også presentere et grep som ett av de store opplæringssenteret i forsøket har tatt, som gjelder å differensiere intensiteten i opplæringen. Senteret tilbyr opplæring med ulikt timetall per uke, slik at deltakere med svak progresjon kan få flere timer opplæring enn det sterkere deltakere får, per uke. Det betyr at deltakere med rask progresjon lettere kan kombinere opplæringen med f.eks. arbeid eller praksis. Dette grepet er trolig mulig kun ved de største sentrene, fordi en må ha mange nok deltakere for å kunne tilby flere undervisningsgrupper på samme modul i samme fag. Fordelen kan være at læreren både får en mer ensartet gruppe, når det gjelder progresjon, og et høyere eller lavere timetall alt etter om gruppen har rask eller sakte progresjon.

Slå sammen undervisningsgrupper på tvers av moduler

Mer enn seks av ti sentre oppga både i 2021 og i 2023 at de har slått sammen undervisningsgrupper på tvers av moduler. Stadig flere sentre har måttet gjøre det som følge av synkende deltakertall (Lerfaldet et al., 2022). Andelen som har sammenslåtte moduler, er litt lavere i 2023 enn i 2021, men begge år er det forholdsvis mange sentre som gjør dette. Det ser ut til å være nesten like vanlig som å parallellegge moduler.

Å slå sammen opplæring i flere moduler innebærer at deltakere som følger ulike moduler tilhører samme undervisningsgruppe. Det betyr at den samme læreren gir opplæring i kompetansemål i flere moduler samtidig, og behovet for å differensiere lærestoffet og tilpasse det faglige nivået til deltakerne øker. Tilbakemeldinger tyder på at det er svært krevende for lærerne å gi god undervisning i grupper med store sprik i faglige og/eller språklige forutsetninger. Samtidig er det også informanter som peker på at dersom deltakergruppen ikke er så stor, slik tilfellet kan være ved mindre senter, så er det håndterbart å følge opp deltakere med ulike faglige behov. Et tolærersystem, som et av casestedene hadde prøvd ut, kan være en løsning for å gi god differensiert undervisning i en sammensatt gruppe. Dette kan imidlertid være et ressurskrevende tiltak.

Sammenslåtte grupper kan også gjøre det lettere for deltakere å gå raskere videre (forsere) til neste modul og samtidig være en del av den samme gruppa. Lærere og prosjektledere har fortalt at mange deltakere velger å fortsette på den modulen de er i framfor å gå raskt videre til neste modul, fordi de trives i den gruppa de er i. Informantene peker på at det å tilhøre en gruppe, et læringsmiljø med gode relasjoner mellom deltakerne og med lærer, er en viktig betingelse i læringssituasjonen. Det å slå sammen flere moduler til én gruppe, kan med andre ord gi deltakere mulighet til å få opplæring i kompetansemål fra en høyere modul uten å gå ut av gruppa.

Informanter har også fremhevet at det er positivt å ha noen motiverte, faglig sterke deltakere i en undervisningsgruppe, blant annet fordi de kan være gode faglige forbilder og bidra til et godt læringsmiljø. Sammenslåtte grupper muliggjør at de sterkeste deltakerne får mulighet til å forsere og få opplæring i den modulen de har best nytte av, samtidig som de fremdeles kan være en ressurs for gruppen.

Dele skoleåret inn i perioder

27 prosent av prosjektlederne svarte at de har delt skoleåret inn i perioder. I evalueringen har vi sett eksempel på et senter som har tatt i bruk en løsning hvor skoleåret deles inn i fire perioder, med

definerte læringsmål for hver periode. Periodene er koordinerte mellom fag og moduler, slik at det for eksempel er mulig for deltakerne å gå tilbake og tette kunnskapshull fra tidligere moduler, uten at man mister oversikt over progresjonen. En deltaker vi intervjuet, mente at dette var en god ordning, fordi det var veldig lett å få oversikt over hva man skal lære i den gitte perioden.

Ett av de andre sentrene i casestudien har opplyst at hos dem kan deltakere tette kunnskapshull fra tidligere moduler, slik at de kan fortsette opplæringsløpet og likevel styrke egne forutsetninger for læring ved å supplere med opplæring fra tidligere moduler.

Begrenset bruk av alternative tidspunkt og arenaer for opplæring

Det har vært et mål at modulene skal kunne tilbys og gjennomføres på en måte som tar høyde for at voksne kan ha både arbeid og omsorgsoppgaver ved siden av opplæringen. Hensikten har vært å gjøre tilbudet attraktivt og tilgjengelig for så mange som mulig. Opplæringen skal også tilrettelegges for at voksne lærer på andre måter enn barn. I Stortingsmelding 16 (2015-2016) heter det:

Et kjennetegn på vellykkede tiltak for voksnes læring, er at opplæringen tar utgangspunkt i voksnes livssituasjon og at den tilpasses læringsbehovene og vanlige utfordringer som den voksne opplever i arbeidet eller i privatlivet, for eksempel oppfølging av egne barn. Opplæringen må også ta hensyn til voksnes liv og utfordringer de kan ha med å kombinere utdanning med omsorg for barn og arbeid. [...] En del voksne foretrekker at opplæringstilbudet gis andre steder enn i et klasserom, for eksempel på arbeidsplassen, hjemme eller på andre arenaer som et bibliotek. Kunnskapsstatusen viser at noen voksne har godt utbytte av nettbasert opplæring, mens det for andre er avgjørende å få en mer personlig oppfølging fra en lærer. (KD, 2016, s. 29-30)

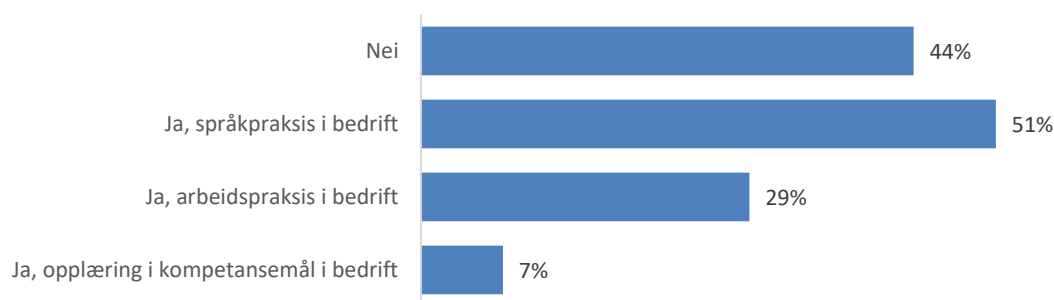
Det har vært forventninger om at arbeidslivet skulle prøves ut som en arena for opplæring i kompetansemål i forsøksperioden, og at bruken av digitale verktøy og nettbasert opplæring skulle testes ut i større grad. En slik differensiering av arbeidsmåter kan sees på som et virkemiddel for å tilpasse og variere opplæringen. Det kan begrunnes i behov for både faglig og praktisk tilpasning. Mange voksne har godt utbytte av å lære gjennom praktisk arbeid, enten det er språklig eller faglig læring. I en artikkel om arbeidsrettet norskopplæring skriver HK-dir at arbeidsrettet norskopplæring er et virkemiddel i språkopplæringen og kan omfatte alt fra opplæring i klasserom, kombinasjon av opplæring i klasserom og i praksis og opplæring kun på arbeidsplass. Hovedpoenget er å skape sammenheng for deltakeren mellom det som skjer i klasserommet og i praksis. Når det gjelder å bruke arbeidslivet som læringsarena av praktiske hensyn, kan arbeidslivet gjøre at opplæringen er mulig for voksne som strever med å delta på dagtid, som har reisevei, eller av andre grunner trenger fleksibilitet i når eller hvordan opplæringen tilbys (HK-dir, 2020).

Figur 6.6 viser at svært få sentre har tilbudt opplæring i kompetansemål i bedrift. Det gjelder tre opplæringssentre, og alle tre oppgir at denne opplæringen skjer som en del av kombinasjonsforsøket. Det betyr at ingen rene FVO-tilbud gir opplæring i kompetansemål i arbeidslivet.

Resultatene viser at tilbud om praksis har vært mer utbredt. Vi vet fra kvalitative undersøkelser at det er ganske vanlig at deltakere i introduksjonsprogram har praksis, og respondentene ble derfor bedt

om å inkludere praksis i regi av f.eks. flyktningetjenesten eller NAV. Halvparten av sentrene oppga at deltakere hadde tilbud om språkpraksis, mens 30 prosent hadde tilbud om arbeidspraksis. 44 prosent av opplæringssentrene tilbød ikke praksis eller opplæring i virksomheter i det hele tatt.

Figur 6.6: Tilbys deltakerne i FVO praksis eller opplæring i offentlige eller private virksomheter? Det inkluderer praksis i regi av f.eks. flyktningetjenesten eller NAV. Flere svar mulig. N=41. Kilde: Spørreundersøkelse blant prosjektledere, gjennomført i 2023.



Videre vet vi fra kvalitative data at praksis gjerne er noe ansvarlig etat for introduksjonsprogrammet eller NAV ordner, og at det ikke nødvendigvis er noen kobling mellom opplæringen i FVO og praksisen. Derfor spurte vi om praksisen ble tilbudt som en del av FVO-tilbudet, eller om praksisen ble tilbudt ved siden av FVO. Blant de 22 sentrene som oppga at deltakerne tilbys praksis eller opplæring i kompetansemål i bedrift, oppga 13 stykker at praksisen ble gitt *ved siden av* FVO. Resten, 9 sentre, oppga at praksisen var *en del av FVO-tilbudet*. Det vil si at 23 prosent av opplæringssentrene tilbød deltakere en praksis som er en del av FVO-tilbudet.

Vi tolker disse resultatene som at bare et mindretall av opplæringssentrene bruker praksis til å styrke den språklige og faglige opplæringen som gis etter læreplanene i FVO. Ved sentrene der deltakere kan ha praksis uten at det er koblet til FVO, utnyttes ikke potensialet om å forsterke opplæringen etter læreplanene i FVO. Selv om deltakeren kan ha utbytte av praksisen på andre måter, oppfylles ikke intensjonen i forsøket om å gi flere deltakere et godt utbytte gjennom økt fleksibilitet i opplæringsarenaer.

Prosjektledernes vurdering av god arbeidspraksis

I spørreundersøkelsen har prosjektlederne også utdypet hva de mener er suksesskriterier for at deltakerne skal få utbytte av praksis eller opplæring i bedrift. Svarene viser at mens noen opplæringssentre har vektlagt praksis som er relevant for framtidig yrkesvalg, har andre vært opptatt av praksis som en arena for språk- og arbeidslivslæring.

Noen prosjektledere trekker fram at valg av arbeidsplass bør tilpasses deltakers kompetanse, og at norskspråklig nivå, ferdighetsnivå og motivasjon har betydning. Her får vi inntrykk av at praksisen har til hensikt å avklare og motivere deltaker for et videre utdannings- og yrkesløp, og at språk og kompetanse derfor er viktig for at deltaker skal ha utbytte og for å gjøre et godt inntrykk på arbeidsgiveren. Kommentarer om at praksis kan være motiverende for deltakere som ønsker en mer arbeidslivsnær opplæring, og at det å ta hensyn til deltakers ønske f.eks. om bransje eller arbeidssted er viktig, tolker vi også som et suksesskriterium knyttet til en arbeidsrettet praksis.

Flere prosjektledere oppgir at praksis er noe de primært tilbyr deltakere på de øverste modulene, og noen forteller at hos dem forutsetter praksisopphold at det kan knyttes til deltakers framtidsplaner for videre utdanning:

Vi har tilbudt praksis til voksenrett-elever hovedsakelig i modul 4. [...] De som har fått tilbudet har også hatt planer om å gå videre med yrkesfag på videregående. Det har vært viktig for motivasjonen til elevene (og bedriften?) at de har fått tilbud om praksis som er relevant for deres videre utdanningsløp, som kan gi dem tilknytning til arbeidslivet / en arbeidsgiver, og kanskje gi muligheter for praksis / jobb / lærlingeplass også framover i tid, og dermed hjelpe dem videre fram mot et fagbrev.

Samlet sett kan vi oppsummere med at prosjektlederne mener at evnen til å koble motiverte deltakere som har noe kompetanse, faglig så vel som språklig, med arbeidsgivere i en bransje som deltaker ønsker å utdanne seg til, er det viktigste suksesskriteriet for en arbeidsrettet praksis innenfor forsøket.

Prosjektledernes vurdering av god språkpraksis

Andre prosjektledere synes å omtale en mer språkrettet praksis og legger vekt på tett oppfølging fra lærere. Prosjektlederne som omtaler det vi tolker som språkpraksis, har ikke oppgitt hvilken modul de anbefaler at deltakerne er på, som over. En kan likevel få inntrykk av at deltakerne er på lavere moduler, har et lavt nivå på norskferdigheter og til en viss grad også har behov for oppmuntring og veiledning for å ta initiativ. Tilbakemelding fra én prosjektleder er f.eks. at pedagogens oppfølging er avgjørende fordi «erfaringsvis vil flere deltakere bruke språket lite i en praksis hvis det ikke følges opp av skolen». I en annen tilbakemelding kan det synes som om læreren fungerte både som arbeidsleder i tillegg til å sørge for språklæring:

Det fungerte hos oss kun i perioder når vi kunne bruke lærerressurs til å være med å lede gruppen ute på arbeidsplassen f.eks. 4 deltakere hadde ansvar å lage lunsj i en barnehage en dag i uka og 6 deltakere hadde oppdrag fra kommunen - vedlikehold av utearealer en dag i uken. Lærere var med for å utføre arbeidet og sørge for språkopplæring. Det var vellykket men ressurskrevende.

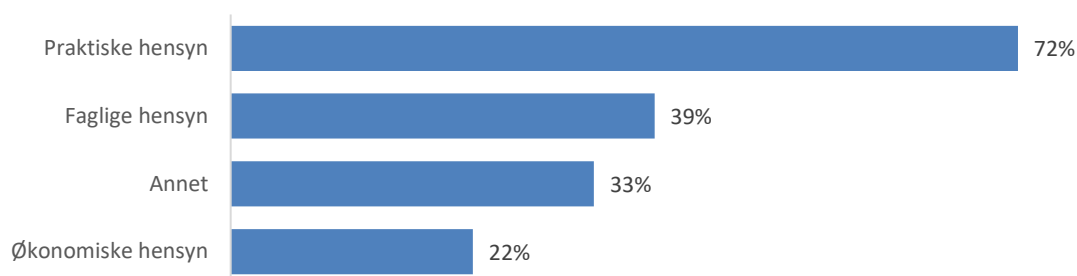
De prosjektlederne som omtaler det vi tolker som språkpraksis, understreker at dette er ressurskrevende, men også vellykket. En prosjektleder melder om at hos dem samarbeides det med NAV om praksis, og at det er nettopp samarbeidet som er suksesskriteriet:

Hos oss samarbeider NAV integrering og skolen med praksis for deltakere på modul 2 og 3 to uker om høsten og to uker på våren. Suksessen hos oss har vært at programrådgiverne på NAV og lærere samarbeider om opplegg for å forberede deltakere på praksisperioden ukene før, oppfølging i selve perioden, og etterarbeid i klasserommet når praksisen er over.

Praktiske hensyn er hovedgrunn til at praksis i liten grad tilbys

Prosjektlederne som oppga at deltakerne ikke får tilbud om praksis, ble spurt om årsakene til dette. Svarfordelingen i figur 6.7 viser at et stort flertall oppga at det skyldes praktiske hensyn.

Figur 6.7: Hva er grunnen til at dere ikke tilbyr praksis eller opplæring i offentlige eller private virksomheter? Flere svar mulig. N=18. Kilde: Spørreundersøkelse blant prosjektledere, gjennomført i 2023.

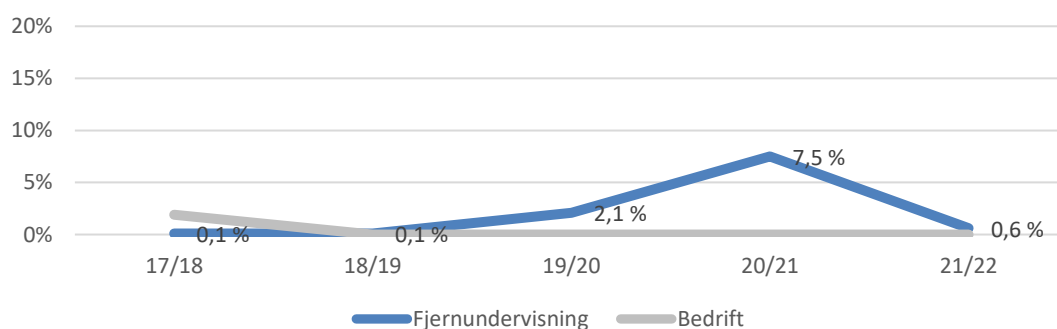


I intervjuer og av åpne kommentarer i spørreundersøkelsen ble det på én side pekt på at praksis var noe NAV eller flyktningetjenesten må ta seg av. Andre mente at opplæringssentrene i større grad kan ta seg av dette, men at det er ressurskrevende, og at øremerkete midler til dette kan være stimulerende. Noen trakk også frem at deltakerne konkurrerer med både NAV, videregående opplæring og studenter i høyere utdanning om praksisplasser. Dette er en kjent problemstilling også i andre opplærings- og kvalifiseringsløp, blant annet i forsøket med modulstrukturert fag- og yrkesopplæring (Dahle, Jones, Monsen & Nordhagen, 2022). Enkelte studier omtaler en metningsproblematikk, spesielt i helse- og omsorgssektoren (Eide, Homme, Karlsen & Lundberg, 2016). Det kan forandre et systematisk og langsiktig arbeid for å skaffe seg varige kontakter og ressurser til å følge opp både deltaker og arbeidsgiver.

Tilbud om fjernundervisning og helg- og kveldsundervisning nærmest fraværende

Figur 6.8 framstiller andelen deltakere med planlagte timer fjernundervisning for skoleårene fra 2017/2018 til og med skoleåret 2021/2022. Økningen i omfanget av fjernundervisning skoleåret 2020/2021 fremstår her som et unntak og kan forstås som et tiltak iverksatt for å få til opplæring under pandemien. Den generelle trenden gjennom forsøksperioden er at fjernundervisning har vært nærmest fraværende.

Figur 6.8: Andel deltakere med planlagte timer fjernundervisning gjennom forsøket. Kilde: Deltakerrapporteringen.



Evalueringen har også vist at det er lite fleksibilitet i tidspunktet for opplæring. I en spørreundersøkelse blant prosjektledere i 2021, svarte bare to respondenter at de tilbyr opplæring på

kveldstid. Det var ingen som oppgav at de tilbød intensive opplæringsperioder eller undervisning i helger.

Forankring, kompetanse, og lokalt utviklingsarbeid

Flere informanter har trukket frem at forankring, forståelse og engasjement for intensjonene i forsøket blant ansatte og ledere er av stor betydning for å lykkes med å tilby en fleksibel opplæring. Flere prosjektledere har fremhevet eget personale som fremoverlent og engasjert i å teste ut forsøkets intensjoner, og enkelte har fortalt at den enkelte lærer har blitt mer bevisst på å gi tilpasninger og fleksibilitet i tråd med individuelle behov nå enn tidligere.

Svært mange av opplæringssentrene har uttrykt stor tilfredshet med det de har blitt tilbudt av faglig påfyll gjennom forsøket. Flere av opplæringssentrene har fått mulighet til å delta i ulike typer pedagogisk utviklingsarbeid som HK-dir har iverksatt parallelt med forsøket og har hatt stort utbytte av dette. Deltakelse i forsøket har dessuten gjort at de samarbeider mer også mellom sentrene. I spørreundersøkelsen fra 2023 trekker én av prosjektlederne frem økt samarbeid på tvers av opplæringssentre, som noe av det positive de sitter igjen med fra forsøket:

At elevene får en bedre tilpasset opplæring på det faglige og språklige nivået de er, og at skolene samarbeider bedre om metodikk og innhold på tvers av skolene. Vi har fått et nettverk av lærere som deler erfaringer med hverandre.

I tillegg til de kompetansehevingstilbudene fagmyndigheter har iverksatt, har flere opplæringssentre jobbet aktivt i eget profesjonsfellesskap med å utvikle en felles forståelse av forsøkets intensjoner, og hva det innebærer i det enkelte fag. Vi vet fra det kvalitative materialet fra evalueringen at det lokale utviklingsarbeidet kan ha bestått i å etablere felles rutiner for kartlegging ved inntak, lokalt læreplanarbeid og å utvikle en felles forståelse i personalet av ulike temaer. Vi vet for eksempel at mange sentre har diskutert hvilken kompetanse deltakerne må ha for å kunne forsere opplæringen og gå videre til neste modul. Andre har meldt om at de i løpet av forsøksperioden har utviklet bedre rutiner og kompetanse på kartlegging, herunder kompetanse på å avdekke læringsvansker. En annen kommentar fra spørreundersøkelsen understreker betydningen det lokale utviklingsarbeidet har hatt for dem:

For oss har FVO vært et viktig skoleutviklingsprosjekt. Alle lærere har deltatt og vi har en styrket felles forståelse av hva som er viktig for den enkelte deltaker. Rutiner og kunnskap om kartlegging, innplassering og vurdering har vært prioritert. Fleksibilitet og bærekraft har vært viktig. Dvs.: at det vi har fått testet ut i prosjektet må være gjennomførbart også når prosjektmidlene uteblir.

Kompetansehevingstilbudene og det lokale pedagogiske utviklingsarbeidet som har blitt initiert i forbindelse med forsøket, har nok påvirket graden av forankring og engasjement lokalt. Det faglige og pedagogiske utviklingsarbeidet kan ta tid, men det har trolig vært helt avgjørende for å oppfylle intensjonene med den modulstrukturerte opplæringen.

Det er kjent fra forskning at en av fordelene med å være i et forsøk er at det å delta i forsøk kan innebære ekstra oppmerksomhet, ressurser og oppfølging som en i vanlig drift ikke får.⁵¹ De største

⁵¹ Jf. Hawthorne-effekten, som innebærer at de som deltar i forsøk gjerne endrer adferd som en følge av at de blir forsket på.

ressursene som er tilført forsøkene, er nok kompetansehevende tiltak og jevnlig samlinger for forsøksstedene. Evalueringen viser at arbeidet med å gi en mer tilpasset og fleksibel opplæring har krevd innsats og omstilling lokalt, og det vil det fremdeles gjøre når den forberedende opplæringen for voksne innføres fra høsten 2024.

Når man høsten 2024 går fra forsøksfase til full utrulling av en ny, modulstrukturert og fleksibel opplæringsmodell på nivået under videregående opplæring, er det viktig å sørge for at sektoren får tilført nødvendig kompetanse. Det kan også være klokt å stimulere til lokalt utviklingsarbeid for å skape faglig engasjement og et aktivt eierskap både til intensjoner og til å løse de utfordringene en med ganske stor sikkerhet kommer til å stå overfor lokalt.

En av informantene fra casestudien understreket også at kompetansekravene for å gi grunnskoleopplæring for voksne på sikt burde omfatte evne til å gi nødvendig individuell tilpasning og fleksibilitet.

6.5 Uløste utfordringer

Til sist i dette kapittelet tar vi for oss noen forhold knyttet til fleksibilitet som opplæringssentrene fremdeles strever med å iverksette.

Gi integrert fag- og norskopplæring

FVO innebærer at norskopplæring innlemmes i opplæringen i de fem grunnskolefagene for deltakere som har rett og plikt til norskopplæring gjennom introduksjons-/integreringsloven. Det skal på den ene siden bidra til kortere og mer effektive løp og må ses i sammenheng med målet om bedre samordning (se kapittel 8). På den andre siden har det en pedagogisk begrunnelse, ved at f.eks. begrepsinnlæring kan gjøres mer relevant når det settes i en faglig kontekst og må brukes i faglige diskusjoner.

Gjennom evalueringen har både prosjektledere og lærere meldt tilbake gjennom surveys og intervjuer at å tilby en opplæring som gir både et norskspråklig og et faglig læringsutbytte, har vært krevende. Tilbakemeldingen gjentas i datainnsamlingen vi har gjort i 2023 og framstår dermed fremdeles som en utfordring.

Funn presentert i forrige delrapport, tydet på at integrert fag- og norskopplæring i stor grad er iverksatt; hele 90 prosent av lærere som ikke underviste i norsk, oppga at de i stor eller svært stor grad kombinerer opplæring i fag med språklæring (Lerfaldet et al., 2022). Samtidig pekte funnene i delrapporten, og i intervjuer og spørreundersøkelse fra 2023, på at det fremdeles er vanskelig å integrere fag og norskopplæring på en måte som gir god kompetanse både i norskferdigheter og fag. Sitatet under er hentet fra den siste spørreundersøkelsen blant prosjektledere og illustrerer at integrert opplæring kan oppleves som en todelt utfordring:

Undervisning i norsk og fag samtidig har vært ei utfordring, ei todelt utfordring. Den ene delen er at ikke alle lærere har like god forståelse av det. Kollegaer sier at «det gjør vi jo», men i praksis er det ikke det som skjer. De må få forståelsen av hva det faktisk er å undervise i språk og fag samtidig. Vi gjør det ikke godt nok. Den andre delen er vi opplever også at deltakeren ikke har god nok progresjon i rene norskferdigheter ved å gå på grunnskolen. Det er mye heving

[av nivået] fra A1 til A2, og langt unna det som ble skissert i prinsippdokumentet om at de skulle være på B1 i modul fire.

Den ene utfordringen handler altså om at lærerne trenger mer kompetanse for å innlemme norskopplæring i den faglige opplæringen på en måte som faktisk gir læringsutbytte. Den andre utfordringen er at FVO-opplæringen ikke oppleves å gi deltakerne tilstrekkelig progresjon i norskspråklige ferdigheter. Dette er noe også andre lærere og prosjektledere har gitt tilbakemeldinger om, slik vi skal se i kapittel 7 og 8.

Det varierer hvorvidt opplæringssentrene opplever at det er mest utfordrende å få til den integrerte norsk- og fagopplæringen i de lave eller de høye modulene. Noen sentre trakk fram at integrert opplæring var vanskeligst i opplæring for deltakere med lite skolegang eller manglende lese- og skriveferdigheter. Andre mente at innlemmingen av norskopplæring i andre fag fungerte godt på de laveste modulene, mens det var mer krevende på de øverste modulene. På de øverste modulene er opplæringen innrettet mot at deltakerne skal bestå eksamen med gode resultater, og da må kandidatene demonstrere mer fagkompetanse enn korrekt fagterminologi. Et lavt nivå på norskferdighetene kan imidlertid gjøre det vanskelig for enkelte deltakere å lære mer enn fagterminologien. Samtidig opplever lærerne at de i liten grad rekker å undervise både i norsk og i fag, fordi det er mye lærestoff som skal gjennomgås på de høyeste modulene.

I Lurfaldet et al. (2022) ble det pekt på flere grep som kunne bidra til bedre samspill mellom norskopplæring og opplæring i fag. Økt vektlegging av trening i grunnleggende ferdigheter i alle fag ble nevnt som ett virkemiddel med uutnyttet potensiale. Andre trakk fram økt tverrfaglig samarbeid om emner på tvers av fag. Det kan ta flere former, men en måte er samarbeid mellom faglærere om å intensivere opplæringen med flere timer enn opprinnelig planlagt i ett fag over noen uker, og så gi intensiv opplæring i et annet fag de påfølgende ukene. Slike tiltak krever god koordinering mellom lærere og avdelingsledere for å sikre tilstrekkelig kapasitet hos lærere, men også i tilgangen på undervisningsrom på riktig tidspunkt. Parallelllegging av fag ble trukket frem som en faktor som kan svekke muligheten for slikt tverrfaglig samarbeid innad på et modulnivå. Det krever med andre ord gode organisatoriske grep og fleksible, samarbeidsvillige lærere for å få til slike løsninger.

Samlet sett framstår integrert opplæring i språk og fag som noe opplæringssentrene strever med å få til på en måte som gir deltakerne et godt læringsutbytte, både språklig og faglig, også ved forsøkets avslutning. Tilbakemeldingene tyder på at det dels handler om kompetanse til å lykkes med å gi læringsutbytte gjennom denne tilnærmingen. Dels handler det om at det har vært høye ambisjoner for hva en innlemming av norskopplæring i øvrig opplæring av fag kan føre til for det brede laget av deltakere.

Tilrettelegge for deltakere med lite skolebakgrunn, lave norskferdigheter og manglende lese- og skriveferdigheter

Vi har i tidligere delrapporter i evalueringen pekt på at flere opplæringssentre i forsøket har opplevd det som spesielt utfordrende å tilrettelegge for deltakere med lite skolegang og lavt nivå på norskferdighetene (Lurfaldet et al., 2022). To av tre lærere har oppgitt at det er utfordrende å tilpasse opplæringen til deltakere med lave norskferdigheter (Lurfaldet et al., 2022, s. 44).

Dette trekkes fremdeles frem som en sentral utfordring i intervjuer og spørreundersøkelsen som ble gjennomført med prosjektledere i 2023. Flere prosjektledere spør seg om det er hensiktsmessig å tilby grunnskole til deltakere med lite tidligere skolegang eller manglende lese- og skriveferdigheter, som har lav progresjon, lite motivasjon og læringsutbytte. Spørsmålet er også hvor lenge de i så fall skal kunne få tilbudet om de ikke viser særlig progresjon.

En tilstøtende problemstilling, som vi også har pekt på tidligere i evalueringen, er at deltakere med lavt læringsutbytte velger å gå videre til neste modul til tross for anbefalinger om å fortsette i opplæringen på den modulen de har vært i. En prosjektleder vi intervjuet i 2023, sa følgende:

Flere enn tidligere går grunnskole. Dette kan være både positivt og negativt. Mange av deltakerne hører ikke på læreres anbefaling om å f.eks. gå en modul en gang til, eller satse på praksis/jobb etter modul 2. Vi får mange deltakere på de høyeste modulene som ikke er på nivå. Det blir vanskelig å undervise etter læreplan på f.eks. modul 4 når deltakere ikke er i nærheten av å kunne nå målene.

Informanten peker her på at kombinasjonen av at FVO har ført til høyere deltakelse av deltakere med lite medbrakt kompetanse, og at det er opp til deltakerne selv å gå videre til høyere moduler, har ført til et sprikende nivå blant deltakere i de høyeste modulene. Det er krevende for lærerne som skal følge opp en deltakergruppe med svært ulike faglige og norskspråklige ferdigheter, og særlig dersom en del av kandidatene heller ikke har nødvendig grunnlag for å tilegne seg lærestoffet uten mer kompetanse fra lavere moduler.

Gjennom forsøksperioden har en av de store diskusjonene, både lokalt mellom opplæringssentre og mellom opplæringssentrene og direktoratet, dreid seg nettopp om hva som er laveste nivå av kompetanse for å kunne få godkjent modul 1 og 2, og dermed kunne gå over til henholdsvis modul 2 og 3. Senest i datainnsamlingen i 2023 kom det frem at det å vurdere varighet på modul for den enkelte deltaker er noe av det aller vanskeligste i forsøket. HK-dir, daværende Kompetanse Norge, ga våren 2018 en formell avklaring på at opplæringssentre ikke har mulighet til å holde deltakere tilbake i moduler mot deltakers vilje. Det har en heller ikke anledning til i øvrig grunnskoleopplæring. Det ble likevel anbefalt å dokumentere at deltakeren går videre mot skolens anbefaling i et notat i deltakernes mappe. Likevel har det kommet tilbakemeldinger, så sent som i intervjuer med prosjektledere i 2023, at det har utviklet seg ulik praksis mellom sentrene for hva som skal til for å kunne gå videre til neste modul, og hva som defineres som lav, middels og høy måloppnåelse. Påstanden bygger på erfaringer med å ta imot deltakere som tidligere har fått opplæring ved andre opplæringssentre i FVO, og som opplever at andre sentre har lavere krav for å gå i høyere moduler eller for å få en modul godkjent.

Manglende fleksibilitet i overgang til videregående

Evalueringen tyder på at modulstrukturen innebærer at ganske mange deltakere får et avkortet opplæringsløp. Det er likevel grunn til å stille spørsmål ved om deltakerne får fullt utbytte av avkortingen. En skulle tro at et fleksibelt og effektivt opplæringsløp ville bety at en del deltakere vil være ferdig med opplæring midt i et skoleår. Analyser i kapittel 4 viste imidlertid at opplæringsløpene gjerne hadde samme varighet som ett, to eller tre fulle skoleår, og at varigheten på løp av ulikt antall moduler var like lang. Det kan på den ene siden være en indikasjon på at opplæringssentrene ikke i tilstrekkelig grad utnytter fleksibiliteten i forsøket ved å tilpasse lengden på opplæringsløpet

individuelt. Et annet poeng, som vi har pekt på i kapittel 4, er at enkelte opplæringsentre erfarer at deltakere må vente på et videre opplæringstilbud, og at det derfor oppleves lite hensiktsmessig for deltakerne å avslutte midt i skoleåret. Selv om fylkeskommunene skal behandle søknader om videregående opplæring fortløpende og gi et tilbud innen rimelig tid, jf. forskrift til Opplæringslova §6-47, har enkelte opplæringsentre erfart at det ofte er lang ventetid før deltagerne får et tilbud. Dette kommer frem i flere av de åpne kommentarene i spørreundersøkelsen fra 2023. En prosjektleder skriver følgende:

I vår egen kontekst har vi ikke klart å bruke fleksibiliteten til modulene fordi vi ikke har andre tilbud til elevene som eventuelt fullfører fag på modul 4 tidligere enn resten av gruppen.

Manglende fleksibilitet i inntak til videregående opplæring betyr også at hensikten med å forserer opplæringen i noen fag faller bort. Med mindre deltakeren bor i et område med kombinasjonsforsøk, må deltakeren gjøre seg ferdig med opplæringen i de andre fagene i FVO, før hen kan gå videre. I samme spørreundersøkelsen stiller en prosjektleder dette spørsmålet:

Hva er vitsen med å akselerere ett fag, om det ikke er noe å bruke tida på i andre enden?

Denne kommentaren kan forstås som et behov og ønske om økt mulighet for å kombinere opplæring på forberedende og videregående nivå, som kombinasjonsforsøket løser.

Det framgår av figur 6.5 tidligere i dette kapitlet at 39 prosent av opplæringsentrene oppga at deltakerne kan kombinere FVO med fag fra videregående opplæring. De fleste som oppgir dette alternativet, deltar enten i kombinasjonsforsøket eller er i en kombinasjonsklasse. At disse typene tilbud samarbeider tett med videregående opplæring, også om at deltakere kan ta fag på videregående nivå, er ikke overraskende. Likevel er det en håndfull opplæringsentre som har oppgitt slikt samarbeid, som er rene FVO-tilbud. Evalueringen gir ikke svar på hvordan disse sentrene samarbeider med videregående opplæring for å gi et slikt tilbud, men det er interessant dersom det er funnet lokale løsninger på disse utfordringene.

Funnene aktualiserer uansett den muligheten som ligger i ny opplæringslov til å kombinere opplæring i FVO med opplæring på videregående nivå. Flere prosjektledere i FVO uttrykte håp om at flere fylker innfører kombinasjonsløp, når det blir mulig gjennom fullføringsreformen.

6.6 Noen lærer- og deltakerperspektiver

Ett av temaene vi har intervjuet deltakere og lærere om i evalueringen, er hvorvidt deltakerne er innplassert på riktig modul, og hvilken innflytelse deltakerne har hatt i innplassering og mulighet for forsering. Det har vært tydelig at lærerinformantene har opplevd balansegangen mellom tilstrekkelig læringsutbytte og effektiv progresjon i opplæringen som vanskelig. Flere lærere har uttrykt bekymring for at deltakere er utålmodige, og forserer modulene med for dårlig faglig eller norskspråklig grunnlag. En viktig nyanse som enkelte informanter har pekt på, er forskjellen på fagkunnskaper og læringsstrategier. Deltakere med gode læringsstrategier har trolig bedre forutsetninger for å få læringsutbytte på høyere moduler, selv om de har et lavt faglig nivå fra foregående moduler. Videre har både lærer- og deltakerinformanter erfart at nivået på norskskoleferdighetene påvirker muligheten til å henge med i undervisningen på de øverste modulene.

Videre har deltakerintervjuene vist tegn til at deltakerens vurdering av fagene og innplassering i modul, dels har uttrykt opplevelse av egen mestring og ferdigheter, og egen opplevelse av hvorvidt de ønsker flere utfordringer enn de får. Deltakeropplevelsen var også preget av hvordan de oppfattet lærerens personlige egenskaper (f.eks. at hen var positiv), og lærerens evne til å gi deltakeren et læringsutbytte. Deltakere fortalte om grupper med så store nivåforskjeller at opplæringen kunne bli «kaos».

6.7 Oppsummering

Målet om økt fleksibilitet i opplæringen har vært et ambisiøst og mangslungent mål i forsøket. Evalueringen har vist at det er opplæringens omfang som i størst grad har endret seg i en mer tilpasset og fleksibel retning. De aller fleste opplæringssentrene tilbyr god individuell tilpasning når det gjelder antall fag og moduler den enkelte kan ta og gode muligheter for avkorting eller forlenging av opplæringsløp ved behov.

Den fleksibiliteten som opplæringssentrene har hatt til å gjøre tilpasninger i modulstrukturen, har blant annet ført til at det er et helt års forskjell i varigheten på et fullt opplæringsløp. Det kan skyldes ulik praksis når det gjelder å tilby opplæring i norsk og de andre fagene samtidig fra starten av opplæringsløpet, eller om noen av fagene utsettes slik at deltakerne kan konsentrere seg om norskopplæring i starten av opplæringen. Bakgrunnen for slik praksis er at de aller fleste deltakerne er minoritetsspråklige, og at de som starter i modul 1 og 2, gjerne har lave norskspråklige ferdigheter i tillegg til faglige opplæringsbehov på dette nivået.

Vi har registrert at en av de større faglige diskusjonene gjennom forsøket har vært i hvilken grad deltakerens ferdigheter i norsk har betydning for læringsutbyttet i andre fag. Flere sentre har erfart at læringsutbyttet i andre fag enn norsk blir for lavt på grunn av manglende norskspråklige ferdigheter. Samtidig er det et sentralt faglig prinsipp i FVO at språklæring bør skje i alle fag⁵², og det hevdes fra flere opplæringssenter at lærere med god kompetanse i dette, greier å gi også deltakere med et lavt nivå på norskspråklighetene et læringsutbytte. Hvorvidt de ulike erfaringene henger sammen med variasjoner i deltakergruppe eller kompetanse er vanskelig å fastslå. Kommunene har imidlertid et stort handlingsrom og kan velge å bare gi opplæring etter læreplanen i norsk for språklige minoriteter i en periode.

Et betydelig flertall av deltakerne starter opplæringen på samme modul i alle fag, men svært mange sentre tilbyr likevel mulighet for å kombinere opplæring i ulike moduler på tvers av fag. Det varierer likevel mye mellom sentrene når det gjelder å imøtekomme behovet for å gi deltakerne opplæring på riktig modul i alle fag.

Bare litt over halvparten av sentrene tilbyr praksis eller liknende tilbud i arbeidslivet, men forholdsvis få av dem kobler praksisen sammen med den forberedende opplæringen i skole. Svært få tilbyr opplæring i kompetansemål i bedrift, fjernundervisning, intensiv grunnskoleopplæring eller tilbud på kveldstid eller i helger.

⁵² Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring (NAFO) har flere ressurser om dette på sine nettsider. Se f.eks. artiklene «Prinsipper for god andrespråksopplæring» (NAFO, u.å. a) og «Språklæring i alle fag» (NAFO, u.å. b).

Mange sentre har strevd med å få til en godt integrert fag- og norskopplæring som gir deltakerne både et faglig og et språklig utbytte, og å tilrettelegge tilstrekkelig for deltakere med lite skolegang, manglende lese- og skriveferdigheter og lavt norskspråklig nivå.

Det har kommet tydelig frem at forankring, kompetanse og lokalt utviklingsarbeid har hatt stor betydning for å lykkes med å omstille opplæringen til et mer individuelt tilpasset og fleksibelt tilbud. Effekten av å delta i et avgrenset forsøk med mye oppmerksomhet skal heller ikke undervurderes som årsak til at en i noen grad har lyktes med å myke opp strukturene som vanligvis har formet opplæringen på dette nivået. Det vil være klokt å legge til rette for kompetansehevende tiltak, gode forankringsstrategier lokalt og å stimulere til bred faglig involvering og engasjement når forberedende opplæring iverksettes som hovedmodell for forberedende opplæring for voksne høsten 2024.

Kapittel 7: Er opplæringen relevant?

En intensjon med modulstrukturert forberedende voksenopplæring har vært å gjøre opplæringen mer relevant for voksne. Flere grep kan sies å bidra til dette. For det første har det blitt utviklet nye læreplaner tilpasset voksne, der andrespråksperspektivet er integrert og egen læreplan i norsk for språklige minoriteter, samt egne eksamensoppgaver tilpasset de nye læreplanene. Tradisjonelt har grunnskoleopplæringen for voksne benyttet samme læreplaner som elever i ordinær norsk grunnskole, bygget opp rundt et bredt lærings- og kunnskapssyn med vekt på både faglig og sosial utvikling. For det andre vil en opplæring som blir mer fleksibel og tar utgangspunkt i den enkeltes medbrakte kompetanse, kunne oppleves mer relevant, fordi den blir tilpasset den enkeltes faktiske opplæringsbehov. Dette har vi sett nærmere på i kapittel 6.

I dette kapitlet ser vi nærmere på hvorvidt forberedende voksenopplæring har bidratt til en mer relevant opplæring for voksne. Vi ser først nærmere på læreplanene og oppsummerer funn fra læreplananalysen som ble gjennomført i 2018, samt forsøksstedenes vurderinger av læreplanene. Deretter oppsummerer vi erfaringer med eksamen og vurderinger etter de nye læreplanene.

7.1 Læreplanene i forsøket

Til forsøket ble det utviklet forsøkslæreplaner i fem fag: norsk/norsk for språklige minoriteter, samfunnsfag, naturfag, matematikk og engelsk. I tillegg er det utviklet en læreplan i grunnmodul, rettet mot voksne deltakere som har lite erfaring med skrift. Det ble besluttet ikke å utvikle en egen læreplan i KRLE, på bakgrunn av at svært få opplæringscentre tilbød opplæring i dette faget (Vox, 2016).

Forsøkslæreplanene tok utgangspunkt i den nasjonale læreplanen Kunnskapsløftet (LK06) som har vært i bruk i ordinær grunnskole for både barn og voksne. Forsøkslæreplanene skulle være likeverdige med Kunnskapsløftets læreplan, samtidig som de skulle tilpasses en svært sammensatt målgruppe av voksne fra både majoritetsbefolkningen og minoritetsbefolkningen i Norge. En del deltaker har fått førstegangs norskopplæring gjennom forsøket. I forsøket skulle norskopplæringen integreres i den øvrige opplæringen. Førstegangsopplæring i norsk har tradisjonelt vært gitt etter Læreplanen i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere (Vox, 2012)⁵³, og denne planen har derfor også vært en referanseramme for forsøksplanene.

Som en del av evalueringen gjennomførte vi i 2018 en helhetlig læreplananalyse av forsøkslæreplanene. Analysen var først og fremst substansiell, det vil si basert på en konkret analyse av foreliggende læreplaner, men trakk også inn andre datakilder. Med Fullføringsreformen er det

⁵³ I 2021 kom det nye læreplaner i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere

besluttet at modulstrukturert opplæring skal være hovedmodell for all opplæring for voksne, blant annet basert på erfaringene med FVO. Det er derfor laget nye læreplaner for forberedende opplæring for voksne, basert på læreplanene fra Fagfornyelsen (LK20) og Læreplan i norsk for voksne innvandrere etter integreringsloven. Disse skal tre i kraft i august 2024. De nye læreplanene er formelt sett ikke en del av forsøket og vårt evalueringsmandat. I forbindelse med sluttrapporten har vi likevel valgt å se kort på utkastene til nye læreplaner. Som vi vil se senere i dette kapitlet, er det gjort store endringer i de nye læreplanene på områder der vi tidligere har pekt på forbedringspunkter (Dahle et al., 2018).

I det følgende gir vi en oppsummering av hovedfunn fra læreplananalysen. For mer detaljer se Dahle et al. (2018, s. 49-67).

7.2 Funn fra læreplananalysen

Å utvikle forsøkslæreplanene har ikke vært en enkel oppgave, og analysen av forsøkslæreplanene pekte da også på en del forbedringspunkter. Både i grunnskoleopplæring for voksne og i videregående opplæringstilbud har undervisning og vurdering tatt utgangspunkt i læreplanene for LK06. Disse er i utgangspunktet skrevet med tanke på barn og unge i opplæringssystemet og er slik sett ikke tilpasset voksne i utgangspunktet. Kunnskapsløftet er dessuten et komplekst planverk, som blant annet vektlegger å utvikle felles kultur og felles referanserammer for alle elever, tilpasset opplæring og læringsstrategier, og at elever gjennom en trettenårig skolegang tilegner seg kunnskaper tilpasset samfunnets behov. Å utvikle nye læreplaner for en annen målgruppe som har langt kortere tid i opplæringen, forutsetter at en tenker ganske annerledes om hva opplæringen skal oppnå.

For å analysere forsøkslæreplanene for forberedende voksenopplæring tok vi utgangspunkt i fem forskningsspørsmål

- ◆ Er læreplanenes innhold samlet sett relevant og i tråd med målgruppenes og samfunnets behov?
- ◆ Er modulenes omfang og tidsbruk hensiktsmessig med tanke på progresjon?
- ◆ Gir læreplanene i tilstrekkelig grad rom for fordypning?
- ◆ Er modulenes faglige innhold relevant med hensyn til målgruppenes forutsetninger og behov, blant annet når det gjelder å forberede deltakerne til utdanning og arbeidsliv?
- ◆ Er språklæringsperspektivet tilstrekkelig ivarettatt?

Det første av disse spørsmålene ble besvart gjennom en overordnet analyse av samtlige av forsøkslæreplanene, mens de neste fire spørsmålene ble belyst ved at vi fordypet oss spesielt i planene Norsk for språklige minoriteter (med et blikk også på den ordinære norskplanen), Naturfag og Samfunnsfag. La oss først gå inn på det overordnede spørsmålet før vi oppsummerer de øvrige spørsmålene innenfor hvert enkelt fag

Er læreplanenes innhold samlet sett relevant og i tråd med målgruppenes og samfunnets behov?

I analysen knyttet vi målgruppenes behov til flere faktorer. Det var særlig fire faktorer som pekte seg ut: Muligheter for videre studier, grunnlag for å komme ut i jobb, mulighet for å følge opp egne barn samt øvrig samfunnsdeltakelse og dessuten behovet for en opplæring som den enkelte deltaker opplever som meningsfull og motiverende. Stortingsmeldingen Fra utenforskap til ny sjanse (2015-

2016) beskriver voksne med svake grunnleggende ferdigheter som en heterogen gruppe, men legger vekt på at et fellestrekk gjerne er at denne gruppen har et behov for å oppleve innholdet i undervisningen som nyttig for nettopp jobbmuligheter, utdanning eller nytteverdi med hensyn til forhold som oppfølging av egne barn. I og med at voksne deltakere ikke har et like langsiktig perspektiv som unge elever i skolen, har de dessuten et behov for å se nytten av utdanningen på relativt kort sikt. Utgangspunktet for satsingen på opplæring for voksne på nivået under videregående er nettopp samfunnets behov for borgere som kan orientere seg og klare seg i egne liv, og som dessuten kan forsørge seg selv gjennom arbeid fortest mulig. Siden det er få arbeidsplasser som ikke stiller krav til formell utdanning, er det også i samfunnets interesse at voksne som har mulighet for det, tar utdanning utover grunnskolen, og altså at deltakere i FVO får tilstrekkelig grunnlag for å komme inn i og klare seg i videregående utdanning.

En fremtredende problemstilling i analysene våre var at forsøkslæreplanene levde i en vanskelig balanse mellom å være tilstrekkelig arbeidslivsrelevant, samtidig som de skulle danne grunnlag for videre utdanning for de som skulle ønske og ha mulighet til det. Sammenlignet med læreplanene i LK06, var lekpregede perspektiver og fokus på dannelse og identitetsutvikling utelatt til fordel for et arbeidslivsperspektiv. Selv om dannelse og identitetsutvikling naturlig nok vil være en del av enhver utdanning, er det rimelig at en plan for voksne utelater de perspektivene som er sterkt knyttet til oppvekst og oppdragelse. Andre perspektiver som var fjernet fra forsøkslæreplanene, kunne kanskje være mer omstridte, men alt i alt mente vi at fagene sett i sammenheng i hovedsak dekket de brede læringsutbyttebeskrivelsene slik de er formulert i det nasjonale kvalifikasjonsrammeverket for livslang læring (NKR) (KD, 2011). Det eneste målet som ikke kunne sies å være dekket av kompetansemålene i forsøkslæreplanene, fagene sett i sammenheng, er målet som dreier seg om å bruke praktisk-estetiske arbeidsmåter på flere fagområder. Ett kjennetegn ved forsøkslæreplanene er nettopp at mål som dekker dette perspektivet, i hovedsak ikke hadde fått plass, noe som sannsynligvis skyldes tidsperspektivet.

Perspektivet livslang læring må også kommenteres med hensyn til forsøkslæreplanene. En plan som skal ta utgangspunkt i samfunnets og målgruppens behov, må også romme læring som skaper grunnlag for at deltakerne fortsetter å utvikle sine ferdigheter enten i utdanning eller i livet ellers. I den sammenheng reiste vi spørsmål ved om det var hensiktsmessig at forsøkslæreplanene i både norsk og engelsk sto uten mål som dreier seg om å utvikle deltakernes metaspråklige kompetanse. I læreplanen for norsk var det ikke lagt opp til at deltakerne skal lære grammatisk terminologi eller analysere språklig oppbygging. I engelsk var det ikke lagt opp til at deltakerne skal bruke overføringsstrategier mellom språk. Det kan tenkes at læreplanutviklerne har hatt minoritetsspråklige deltakere i tankene. Siden disse vil komme til å lære et tredjespråk (engelsk) ved hjelp av et andrespråk (norsk), kan det selvsagt virke kompliserende hvis deltakerne også skal trekke inn et tredje språk, altså sitt førstespråk. I og med at førstespråket er det deltakerne behersker best, er det imidlertid neppe hensiktsmessig å ikke legge til rette for at deltakerne skal benytte dette som et hjelpemiddel i all språklæring. I og med at metaspråk (grammatikk) og overføringsstrategier mellom språk er gunstige med tanke på språklæring (se for eksempel Lightbown & Spada, 2013), påpekte vi at dette er en forenkling i planen som kan ha vært uhensiktsmessig. Førstespråket eksisterer i deltakernes bevissthet enten det trekkes med i undervisningen eller ikke. Ved å trekke det inn i undervisningen kan en hjelpe deltakerne å forholde seg til førstespråket på en fruktbar måte. Dette vil kunne øke deres metaspråklige bevissthet og styrke mulighetene for at de fortsetter å utvikle sine norskspråklige ferdigheter etter at de er ferdige med den forberedende voksenopplæringen.

Forsøksplanen i norsk for språklige minoriteter

Forsøksplanen i norsk for språklige minoriteter er etter vår vurdering en plan som er bedre tilpasset målgruppen enn læreplanen i norsk fra LK06. Ved at arbeidslivsperspektivet og språklæringsperspektivet ble styrket, og ved at oppdragelses- og dannelsesperspektivene var redusert, var planen mer tilrettelagt for voksne deltakere som er i ferd med å lære seg norsk som sitt andrespråk. Planen var på mange måter forenklet sammenliknet med LK06, men vi påpekte også at den var mer omfattende enn den ordinære forsøksplanen i norsk, noe som måtte få betydning for omfanget av undervisning gitt etter denne planen. I tillegg til utfordringer ved omfanget av planen, identifiserte vi noen andre sårbare områder innenfor denne forsøksplanen. Vi trakk særlig frem to områder som vesentlige:

For det første inneholder planen nesten ikke punkter som dreier seg om refleksjon og kritisk forståelse. Når det gjelder litterær lesing, var dette et område som ble sterkt nedtonet. Dette kan representere en utfordring, spesielt for deltakere som skal videre i utdanningssystemet. I opplæring for voksne må forholdet mellom at opplæringen skal foregå innenfor en begrenset tidsramme, og at den skal oppleves som nyttig for deltakerne, veies opp mot at opplæringen ikke bare skal være instrumentell. Opplæringen har også en egenverdi og skal ta sikte på at deltakerne skal utvikle seg som selvstendige, kritisk tenkende individer. I forsøksplanen i norsk for språklige minoriteter kan det se ut til at nytteperspektivet har vært det vesentligste. Dette er kanskje en nødvendighet for mange deltakere, all den tid det vesentligste for mange er å komme ut i jobb raskest mulig. Imidlertid påpekte vi at det må diskuteres i hvilken grad planen på denne måten kan være med på å sementere klasseforskjeller mellom innvandrerbefolkningen og den øvrige befolkningen, når planen i hovedsak rettet seg inn mot at deltakerne skal ut i yrker som ikke krever utdanning. For å unngå dette mente vi det kanskje burde vurderes om ikke planen i norsk for språklige minoriteter burde komme i to varianter.

I overgangen mellom grunnmodulen for deltakere med lite eller ingen skolebakgrunn og planen i norsk for språklige minoriteter, er oppmerksomheten mot utvikling og automatisering av lese- og skriveferdigheter redusert, sammenliknet med Læreplanen i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. All forskning vi har på dette området (se Monsen, 2016, for en oppsummering), tilsier at det er mange deltakere som ikke oppnår funksjonelle lese- og skriveferdigheter i norskopplæringen. Dermed påpekte vi at det neppe er en god løsning at dette området får enda mindre oppmerksomhet.

Forsøksplanen i naturfag

Alt i alt vurderte vi at forsøksplanen i naturfag var relevant for målgruppen og tilpasset denne i stor grad når det gjelder fokus, arbeidslivsrelevans og hensyn til at de fleste deltakere i opplæringen har minoritetsspråklig bakgrunn. Alle forsøksplanene innebar en utfordring når det gjaldt å tilpasse dem både til deltakere som skal ut i arbeid, og til deltakere som skal inn i videre utdanning. I naturfagplanen ble dette løst ved at de to første modulene hadde et hovedfokus på arbeid, mens modulene 3 og 4 var innrettet mot skole. En slik løsning virket fornuftig på mange områder, selv om vi mente at modul 3 og 4 ville være for krevende for noen, særlig språklig. En utfordring ved planen når det gjelder modul 1, var at den nok for enkelte grupper kunne virke infantiliserende, noe som blant annet er utfordrende i et integreringsperspektiv. Enkelte yrker stiller særskilte krav når det gjelder påkledning og hygiene, men for å unngå at deltakere føler seg stigmatisert pekte vi på at slike

perspektiver muligens heller bør behandles innenfor de konkrete rammene der dette er relevant, altså innenfor relevant arbeidspraksis, snarere enn i den forberedende voksenopplæringen.

Forsøksplanen i samfunnsfag

Også når det gjaldt forsøksplanen i samfunnsfag, var det vår vurdering at den var relevant for målgruppene og tilpasset disse når det gjaldt fokus, arbeidslivsrelevans og hensyn til at de fleste deltakere i opplæringen har minoritetsspråklig bakgrunn. Der planen la opp til språklig krevende mål tidlig, innebar den en forventning om støtte, selv om den ikke presiserer hva slags støtte det er snakk om i denne forbindelse. Det særegne med samfunnsfag i sammenlikning med LK06 og de øvrige forsøksplanene, var at arbeids-, samfunns- og utdanningsperspektiv i større grad var bakt sammen i felles mål. Av flere årsaker vurderte vi at dette gjorde planen særlig relevant for målgruppene, uten at vi var helt sikre på hvordan dette ville gi seg utslag i praksis. Det er også verdt å merke seg at enkelte samfunnsfaglærere i forsøket har uttrykt bekymring for om deltakere som ville ta videre utdanning, ville ha et tilstrekkelig faglig grunnlag.

Oppsummering, med et lite blikk på de nye planene for FVO

Alt i alt vektla vi i våre læreplananalyser at forsøkslæreplanene på svært mange områder innebar en forbedring for deltakerne sammenliknet med den ordinære grunnskolen for voksne, som baserte seg på LK06. Til tross for dette fant vi gjennom analysene flere sårbarhetspunkter som blant annet knyttet seg spesielt til overgangen mellom grunnmodulen og de ulike læreplanene (spesielt læreplanen i norsk som for språklige minoriteter), til språklæringsperspektivet, til perspektiver som knytter seg til livslang læring (for eksempel metaspråklig kompetanse) og dessuten til den vanskelige avveiningen mellom å være tilstrekkelig rettet inn mot arbeidsliv og å danne grunnlag for videre utdanning.

Utkast til nye læreplaner for FVO har vært på høring og vil bli fastsatt før ny hovedmodell trer i kraft i august 2024. Basert på den korte gjennomgangen vi har gjort av utkastene, kan det se ut til at problemstillingene som vi reiste i 2018, er tatt hånd om på en bedre måte. Overgangen mellom grunnmodulen og de øvrige modulene har blant annet fått særskilt oppmerksomhet i planarbeidet, noe som har resultert i at det er en fin og tydelig overgang mellom grunnmodulen og modul 1 i alle fagene. Det er også tydelig i alle planene at språklæringsperspektivet er godt ivarettatt. Planene er kanskje i enda klarere grad rettet inn mot arbeidsliv, noe som kanskje tyder på at en ikke ser for seg at mange av deltakerne skal videre i høyere utdanning.

7.3 Opplæringssentrenes erfaringer med læreplanene

De nye læreplanene ble godt mottatt av opplæringssentrene i starten av forsøket. Etter forsøkets første år rapporterte vi at det nettopp var de nye læreplanene som skapte engasjement ved mange opplæringssentre, og særlig blant lærere. Læreplaner mer tilpasset voksne var svært etterlengtet, og mange opplevde at de gav en revitalisering av opplæringen (Dahle et al., 2018). I løpet av evalueringen har vi også sett at forsøket har ført til økt prioritering av lokalt læreplanarbeid (Lerfaldet et al., 2022).

Ved mange opplæringssentre anses fortsatt de nye læreplanene som det viktigste utbyttet fra forsøket. I spørreundersøkelsen fra 2023 fremhever 19 av 34 prosjektledere at nye læreplaner er det viktigste som er oppnådd med forsøket.

Mer relevante og voksentilpassede, men ikke differensierte nok

Lærernes erfaringer med læreplanene er stort sett i tråd med de viktigste konklusjonene i læreplananalysen. Planene oppleves som mer relevante og voksentilpassede enn læreplanene i Kunnskapsløftet. En annen erfaring er at forsøkslæreplanene har lagt godt til rette for utvikling av læringsstrategier, noe som også var et sentralt prinsipp ved læreplanene.

Planene har vært for omfattende

Samtidig har erfaringen med læreplanene synliggjort noen svakheter. En sentral innvending fra opplæringssentrene har vært at læreplanene har vært for omfattende og læringstrykket for høyt, sett opp mot målet om forholdsvis korte opplæringsløp og deltakergruppas forutsetninger.⁵⁴ Varigheten på opplæringsløpet er noe opplæringssentrene kan avgjøre lokalt, men i kapittel 6 har vi sett at nokså mange av skolene forholder seg til varigheten som var antydnet i forsøkets prinsippdokument. Ønsket om å begrense omfanget reflekteres også i et ønske om å redusere antall kompetansemål for å gi mer rom for fordypning i sentrale emner i læreplanene. Dette har vært gjennomgående blant flere lærere på tvers av fag, men særlig blant lærere i samfunnsfag og naturfag. Nettopp faglig fordypning har vært et sentralt prinsipp i Fagfornyelsen. Ved å redusere antall kompetansemål har målet vært å minske stofftrengselen i faget og legge bedre til rette for fordypning og dybdelæring.

Ikke god nok sammenheng og helhet mellom modulene

Andre kritiske innvendinger har dreid seg om overgangen og sammenhengen mellom modulene. En del lærere, spesielt i norsk for minoritetsspråklige og engelsk, har erfart at det har vært for stor nivåforskjell mellom modulene, og særlig mellom modul 2 og 3. Andre har pekt på at det kunne vært bedre sammenheng mellom de ulike modulene. En prosjektleder beskriver i spørreundersøkelsen fra 2023 hvordan hen har opplevd at FVO-læreplanene har stykket opp opplæringen og hindret læring og helhet:

Det skulle vært én læreplan for modul 1 og 2, hvor alle kompetansemålene inngikk for norsk, samfunnsfag og naturfag, slik at det ble sikret en overkommelig helhet. Nå lærer elevene om altetende og planteetende dyr før de lærer ord som "kjedelig" og "gøy". Læreplanene ødelegger for hverandre og bygger ikke på hverandre.

For lite tilpasset deltakere med lite skolebakgrunn og lavt språknivå i norsk

En av de største utfordringene opplæringssentrene har formidlet, er opplevelsen av at læreplanene i for liten grad har vært tilpasset deltakere med lite skolebakgrunn, mangelfulle lese- og skriveferdigheter og lave norskferdigheter. For denne gruppen har det faglige og språklige nivået i modulene blitt opplevd som for høyt, og læreplanenes krav til selvstendighet og ansvar for egen læring har vært vanskelig å imøtekomme.

⁵⁴ Behovet for færre kompetansemål for å redusere stofftrengsel i fagene, ble også påpekt i Ludvigsen-utvalgets utredning som lå til grunn for Fagfornyelsen (NOU 2015:8, 2015).

Lærere i flere fag har pekt på at kombinasjonen av et høyt norskspråklig nivå med mye vanskelig fagterminologi tidlig i modulene og mange og ambisiøse kompetansemål, gjør at deltakere med lite skolebakgrunn og lavt norskspråklig nivå strever med å følge opplæringen. Spesielt engelskfaget har blitt opplevd som svært krevende, ikke bare for deltakere med lite skolebakgrunn, men også for andre deltakere som er nybegynnere i norsk og som ikke har lært engelsk tidligere.

I tillegg har vektleggingen av lese- og skriveferdigheter etter grunnmodulen blitt opplevd som mangelfull. Deltakere uten lese- og skriveferdigheter trenger gjerne lang tid i grunnmodul for å være i stand til å følge det språklige og faglige nivået på øvrige moduler.

At man med FVO-læreplanene ikke helt har truffet behovene til denne gruppen deltakere, trekkes frem som en sentral utfordring også i intervjuer og spørreundersøkelsen som ble gjennomført i 2023. Blant prosjektlederne er det flere som i spørreundersøkelsen trekker frem læreplanenes manglende tilpasning til deltakere med lite skolebakgrunn og lavt nivå på norskspråklige ferdigheter, som det forsøket har lyktes minst med. Prosjektlederne gjentar det som tidligere har blitt påpekt; det norskspråklige nivået i modulene er for høyt, og deltakerne med lavest norskspråklige ferdigheter sliter med å følge nivået i modulene. En prosjektleder skriver følgende:

Man har ikke i stor nok grad tatt innover seg hvor lang tid det tar for analfabeter/personer med lite skolegang å tilegne seg et nytt språk og ferdigheter som trengs for å på en god måte nyttiggjøre seg opplæring på grunnskolen. Språknivåene man forventer at deltakerne skal ha etter gjennomførte moduler, er urealistiske.

Uenighet om balansen mellom språk- og faglæring

Utfordringen som opplæringssentrene har opplevd, må sees i lys av intensjonen om å samordne norskopplæring og grunnskoleopplæring i FVO. Forsøkslæreplanen i norsk for språklige minoriteter har ivaretatt både språklæring og opplæring i norskfaget. Samtidig har det vært et mål at norskopplæring skulle skje også gjennom opplæring i øvrige fag.

I kapittel 6 så vi at flere opplæringssentre opplevde at det har vært krevende å tilby en integrert opplæring i norsk og fag som gir læringsutbytte. Erfaringen blant en del lærere har vært at læreplanene heller ikke har lagt tilstrekkelig til rette for det. Lærere som har undervist i læreplanen i norsk for språklige minoriteter, har erfart at den rene språkopplæringen ikke har vært like godt ivaretatt som kunnskapsdelen i faget. I evalueringen har vi sett at to av tre lærere i norsk for språklige minoriteter er enige i at kunnskapsdelen blir godt ivaretatt i læreplanen for faget, men bare halvparten av lærerne er enige i at læreplanen ivaretar systematisk norskopplæring på en god måte (Lerfaldet et al., 2022, s. 62). Enkeltlærere og prosjektledere har meldt om at de opplever at deltakerne ikke får like god norskopplæring som de fikk med opplæring etter læreplanen i norsk for voksne innvandrere, fordi det blir for mye fagstoff som skal gjennomgås. Det gjelder spesielt i de øverste modulene. Det har også vært delte meninger om hvorvidt språklæringsaspektet har vært godt nok ivaretatt i de øvrige fagene.

For lite arbeidsrettet

Planene oppleves heller ikke å ha truffet godt nok på behovene til personer som ikke ønsker, eller ikke har gode nok forutsetninger for, å utdanne seg videre. Selv om læreplanene har hatt en tydeligere vektlegging av arbeidslivsperspektivet enn læreplanene i LK06, slik vi har påpekt i læreplananalysen,

har lærerne erfart at de likevel ikke har lagt godt nok til rette for deltakere som har behov for et mer arbeidsrettet løp, f.eks. fordi de skal direkte over i arbeidslivet. Dette mønsteret var gjennomgående blant alle fag, men med noen forskjeller mellom fagene. Naturfagslærerne var minst fornøyde med arbeidslivsrettingen. Men også i andre fag, bl.a. norsk for minoritetsspråklige, har en del lærere etterspurt mer praktiske rettede kompetansemål, gjerne inn mot arbeidsliv og yrker.

Hvordan kan opplæringen bedre tilpasses en sammensatt målgruppe?

Gjennom evalueringen har vi sett at opplæringssentrene har tatt ulike organisatoriske og didaktiske grep for å tilpasse opplæringen til deltakere med lite skolegang, manglende lese- og skriveferdigheter og lave norskerferdigheter. Det å prioritere tverrfaglig samarbeid og språkopplæring gjennom alle fag er noe som anses å kunne bidra til å bedre opplevelsen av høyt læringstrykk. Andre opplæringssentre har erfart at fordypning i enkeltfag i perioder kan bidra til det samme. Av mer radikale grep har vi sett i kapittel 6 at mange opplæringssentre har valgt å utsette enkelte fag, nettopp for å gjøre omfanget av opplæringen mer overkommelig for deltakerne i oppstarten. En lignende tilnærming er å se på hvordan man vekter opplæring i hhv. språk og fag gjennom løpet. Enkelte lærere og prosjektledere har argumentert for å vektlegge norskopplæring i starten og introdusere øvrige fag mer gradvis. Det gjøres f.eks. ved at emner fra andre fag bakes inn i norskopplæringen, før det blir mer faglig fokus oppover i modulene.

Opplæring på morsmål, morsmålsstøtte og ulike typer ekstra kurs til deltakere med behov (intensive lesekurs, mattekurs o.l.) er andre grep som noen opplæringssentre enten har gjennomført eller vurdert å gjennomføre. Slike tiltak fremheves imidlertid som ressurskrevende. Det er også verdt å påpeke at flere av opplæringssentrene har fått mulighet til å delta i ulike typer pedagogisk utviklingsarbeid som HK-dir har iverksatt parallelt med forsøket, som blant annet har vært innrettet mot å gi et godt opplæringstilbud til deltakere med svake grunnleggende ferdigheter eller lavt nivå på norskerferdighetene.

7.4 Vurderingsuttrykk og eksamen

I det følgende ser vi på hvordan forsøkets vurderingsuttrykk og eksamensform er mottatt blant opplæringssentrene. Da forsøket ble utformet, ble det diskutert hvorvidt vurdering som beskriver oppnådd kompetanse etter hver modul, er hensiktsmessig. Det ble argumentert for at de voksne deltakerne ønsker karakter som vurderingsuttrykk på alle nivåer, mens konklusjonen ble at det ikke var hensiktsmessig med karakter på de to laveste modulene (Vox, 2016, s. 20). Forsøket har dermed testet ut ulike vurderingsuttrykk som en del av forsøket med forberedende voksenopplæring:

- ◆ Modul 4: Standpunkt-karakter
- ◆ Modul 3: Karakter
- ◆ Modul 2: Godkjent/ikke godkjent
- ◆ Modul 1: Godkjent/ikke godkjent
- ◆ Grunnmodulen: Deltatt

Samlet sett har erfaringen fra lærernes side vært at disse vurderingsuttrykkene stort sett har fungert godt, og at lærerne jevnt over ønsker å beholde dem. Det er enighet om at modul 1 og modul 2 ikke egner seg for karakterer, blant annet fordi det oppleves utfordrende å skille norskspråklige ferdigheter

fra fagferdigheter. Enkelte har av samme grunn også argumentert for å erstatte karakter i modul 3 med en sluttbeskrivelse av kompetansen som deltakeren har tilegnet seg. De har også pekt på at det vil kunne virke mindre demotiverende på deltakere med lave karakterer og lav progresjon. Deltakerne vi har intervjuet, ønsker imidlertid mer bruk av tallkarakterer, fordi det gir en konkret indikasjon på hvordan man ligger an, noe som kan gi læringsmotivasjon. Ettersom vi har intervjuet et lite antall deltakere, vet vi ikke hvor utbredt disse synspunktene er, men det er altså i tråd med den kunnskapen man baserte seg på i prinsippdokumentet for forsøket.

Gjennom evalueringen har vi sett at det enkelte steder har vært utfordrende å etablere en felles forståelse av vurderingsuttrykkene. Spesielt har vi sett at det har vært usikkerhet og noe ulik praksis rundt tolkningen av godkjent/ikke-godkjent. Til tross for at HK-dir har utviklet vurderingsveiledere, har flere lærere uttrykt ønske om tydeligere føringer for vurdering av modul 1 og 2.

Utkast til nye vurderingsuttrykk for opplæring etter FVO er sendt på høring og vil bli fastsatt før ny hovedmodell trer i kraft. I utkastene foreslås det å ikke videreføre vurderingsuttrykkene for grunnmodul, modul 1 og modul 2.

I 2021 undersøkte vi også erfaringen med eksamen i FVO. I FVO følges eksamensordningen for ordinær grunnskole med eksamensoppgaver tilpasset forsøkslæreplanene (Vox, 2016, s. 23). Ettersom eksamen ble avlyst våren 2020 og 2021, og få har gjennomført høsteksamen, var erfaringen på det tidspunktet noe begrenset. Hovedinntrykket var imidlertid at eksamensoppgavene samsvarte godt med læreplanene, men at de kunne ha vært bedre tilpasset målgruppas norskspråklige nivå. En del lærere har erfart at norskferdigheter kan stå i veien for at deltakerne får vist sine fagkunnskaper. Det har også blitt pekt på at deltakere misforstår oppgaven på grunn av kompliserte språklige formuleringer. Relatert til dette, har det også blitt uttrykt et ønske om å utvide eksamenstiden til fem timer, for å gi deltakerne mer tid til å tolke og forstå oppgaveteksten og å formulere svar. Enkelte lærere har erfart at også de sterkeste deltakerne kan oppleve å få for lite tid, og at de ofte går ned en karakter fordi de ikke har hatt tid til å besvare oppgavene ordentlig.

7.5 Oppsummering

Samlet sett har FVO-læreplanene, med tilhørende vurderingsuttrykk og eksamen, vært viktige virkemidler for å gjøre opplæringen bedre og mer relevant for voksne.

Samtidig har vi gjennom evalueringen pekt på forbedringsområder, både i læreplanene og eksamen. Det gjelder spesielt ivaretagelsen av behovene til deltakere med mangelfulle lese- og skriveferdigheter, lite skolegang og et lavt nivå på norskferdighetene. Vi har pekt på at kombinasjonen av høyt norskspråklig nivå i modulene og ambisiøse faglige kompetansemål har skapt et omfang og læringstrykk som oppleves svært høyt for denne gruppa. Det kan på den ene siden ha gjort det vanskelig å tilegne seg kompetanse, men også å vise kompetanse. Tverrfaglig samarbeid, språkopplæring gjennom alle fag, fordypning i enkeltfag i perioder, og utsettelse av enkelte fag er grep som opplæringssentrene har benyttet for å bedre opplevelsen av høyt læringstrykk.

Bedre overgang mellom grunnmodulen og de øvrige modulene, tydeligere vektlegging av språklæringsperspektivet og mer arbeidsrettede kompetansemål er forbedringspunkter vi har pekt på, som vil kunne gjøre læreplanene bedre tilpasset deltakere med lite tidligere skolegang, mangelfulle lese- og skriveferdigheter eller lave norskferdigheter. Utkastene til nye læreplaner basert på LK20,

tyder på at man har tatt tak i noe av den kritikken som har kommet. Blant annet er språklæringsperspektivet tydelig i alle planene, og arbeidslivsperspektiv er også mer fremtredende.

Selv om eksamen alt i alt reflekterer læreplanene på en god måte, har det blitt etterspurt språklige forenklinger og bedre tid av hensyn til deltakernes norskspråklige nivå. Vurderingsuttrykkene oppleves som hensiktsmessige med tanke på deltakergruppen, men det etterspørres tydeligere føringer og veiledning spesielt på de laveste modulene.

Kapittel 8: Samordning mellom sektorer

En av de overordnede målsettingene med modulforsøket har vært å bedre samordningen mellom tilbudene i opplæringssektoren, integreringssektoren og arbeids- og velferdssektoren. Det skal bidra til forsøkets mål om mer effektive opplærings- og kvalifiseringsløp.

I dette kapittelet ser vi nærmere på hvorvidt man har lyktes med å bedre samordningen mellom sektorenes ulike tilbud. Vi vil først se på samordningen på statlig nivå, herunder IMDi og AVdirs roller i forsøket. Deretter ser vi nærmere på samordningen mellom hhv. FVO og ordningene i integreringsloven, og FVO og arbeids- og velferdsetatens ordninger. Til sist ser vi nærmere på erfaringer og vurderinger av det tverrsektorielle samarbeidet lokalt, sett fra opplæringssentrene side.

8.1 Målet om samordning

En av de overordnede målsettingene med modulforsøket har vært å bedre samordningen mellom tilbudene i opplæringssektoren, integreringssektoren og arbeids- og velferdssektoren. Sektorene forholder seg i stor grad til tre ulike lovverk, som alle hjemler grunnleggende opplæring for voksne:

- ◆ **Opplæringsloven** hjemler retten til grunnskole. Det er en rett alle som har behov for slik opplæring, og som samtidig *ikke* har rett til videregående opplæring, har.
- ◆ **Introduksjons-/integreringsloven** gjelder nyankomne flyktninger og noen andre grupper av innvandrere. Loven gir dem rett til grunnleggende kvalifisering gjennom introduksjonsprogram og/eller opplæring i norsk og samfunnskunnskap.
- ◆ **Forskrift om arbeidsmarkedstiltak** regulerer tilbudet til arbeidssøkere med bistand fra NAV. Forskriften angir hvilken type opplæring denne målgruppen kan få og rammene for opplæringen.

Behovet for økt samordning mellom tilbudene i de tre sektorene har blitt pekt på gjennom en årrekke. Stortingsmelding 16 (2015-2016), som forsøket er forankret i, skisserte flere tiltak for økt samordning. Den slo blant annet fast at modulforsøkene skulle bidra til bedre samordning mellom utdanningssystemets tilbud, ordningene i introduksjonsloven og arbeidsmarkedstiltak i Arbeids- og velferdsetaten.

Med bedre samordning skulle tiltak og virkemidler fra flere sektorer virke sammen samtidig og bidra til at flere får en kompetanse som gir en mer varig tilknytning til arbeidslivet. Det var den voksnes behov for kvalifisering og ønsket sluttkompetanse som skulle avgjøre kvalifiseringstilbudet, ikke hvilke tiltak den som hadde ansvar for deltakeren, rådet over. Helt konkret skulle det bli enklere for voksne å kombinere grunnskoleopplæring og/eller videregående opplæring med introduksjonsprogrammet og arbeidsrettede tiltak i regi av NAV. Slik skulle opplæringsløpene bli mer helhetlige, mer relevante for den enkeltes behov og kortere. Forventningen har også vært at overgangen til arbeidslivet for den enkelte skulle kunne skje raskere enn uten samordningen.

8.2 IMDi og AVdir har hatt ulike og begrensede roller i forsøket

Det er Kunnskapsdepartementet som har eid modulforsøkene, mens Kompetanse Norge/HK-dir og utdanningssektoren har vært førende i utvikling, forberedelser og implementering av FVO. Kompetanse Norge/HK-dir har gjennom hele forsøksperioden hatt et tett samarbeid med Utdanningsdirektoratet.

Både IMDi og AVdir var representert i prinsippgruppa som la rammene for forsøket før oppstart, samt i referansegruppen for forsøket, men ellers har de hatt ulike roller. IMDi deltok i saksbehandling av søknader for nye prosjekter som kom inn i forsøket i 2019, og har jevnlig blitt informert om utviklingen i forsøket, men har utover dette hatt en veldig begrenset rolle.

Målet om samordning har blant annet vært å koble FVO og introduksjonsprogrammet bedre sammen. Særlig de første årene var det også mange introdeltakere i FVO. I intervjuene på direktoratsnivå mot slutten av forsøket har det derfor vært enighet om at IMDi kunne vært tettere på forsøket enn de faktisk har vært. Selv om forsøket ikke er et integreringstiltak, er de fleste deltakere i forsøket innvandrere, og deltakere i introduksjonsprogram er en viktig målgruppe. Et tettere samarbeid kunne bidratt til effektive prosesser på sentralt nivå, blant annet gjennom bedre utnyttelse av IMDis spisskompetanse på kommunenes samlede bosettings- og integreringsarbeid. En annen fordel kunne være å bruke IMDis brede nettverk i kommunesektoren enda bedre enn det ble. IMDis noe mer begrensede rolle har nok likevel ikke vært avgjørende for forsøkets resultater.

Varierende kommunikasjon om FVO til egen sektor

I følgeevalueringens første delrapport pekte vi på at verken IMDi eller AVdir hadde fått konkrete oppdrag eller styringssignaler fra sine overordnede i departementene, og at det dermed ble opp til Kompetanse Norge/HK-dir å involvere de to fagdirektoratene i forsøksarbeidet. Lokalt ble det opp til opplæringsentrene å involvere introduksjonsprogrammene og NAV (Dahle et al., 2018).

Vi har intervjuet representanter for Kompetanse Norge/HK-dir, IMDi og AVdir både ved oppstart og avslutning av forsøket. Intervjuene viste at IMDi og AVdir i ulik grad har informert og oppfordret egen sektor til å ta i bruk FVO. IMDi har i stor grad videreformidlet informasjon om forsøket til sine kontakter i kommunesektoren, blant annet ved å legge til rette for at HK-dir har kunnet delta på integreringskonferanser og fagverksteder. AVdir har på sin side informert arbeids- og velferdssektoren om at FVO kan innvilges som et opplæringstiltak til opplæring i grunnleggende ferdigheter, men gitt få signaler utover det.

AVdir hadde en aktiv rolle de første årene

AVdir hadde de første årene en aktiv rolle i å tilrettelegge for at bruk av FVO som arbeidsmarkedstiltak skulle kunne effektevalueres. Arbeidet ble utført i tett dialog med HK-dir og følgeforskerne. Arbeidet krevde en rekke forberedelser. Fylkesleddene i NAV ble invitert til å delta og bedt om å identifisere aktuelle deltakere for FVO. Planen var at det blant de deltakerne som FVO var et aktuelt tiltak for, skulle gjøres tilfeldige trekninger av hvilke deltakere som skulle få tilbud om FVO, og hvem som skulle få tilbudt andre alternative tiltak (kontrollgruppen).

Arbeidet ble først forsinket, men etter hvert viste det seg å være vanskelig å gjennomføre en kontrollert randomisert studie. Det var blant annet vanskeligere enn antatt å identifisere den målgruppen blant NAV-brukere som ville kunne ha utbytte av FVO.⁵⁵ Etter at arbeidsgruppen i over ett år hadde prøvd å sette sammen lister med relevante kandidater for forsøket, som likevel kun resulterte i en håndfull aktuelle kandidater, ble forsøket avsluttet i januar 2021.

Det har i forsøksperioden også vært en dialog mellom HK-dir og AVdir om å rekruttere flere deltakere fra NAV med norsk som førstespråk til ett av VO-sentrene i Oslo. Hensikten var å høste erfaringer med forsøkslæreplanen i norsk. Forsøkslæreplanen i norsk var lite brukt, fordi svært mange av deltakerne i forsøket har minoritetsspråklig bakgrunn og får opplæring etter forsøkslæreplanen i norsk for språklige minoriteter. Det lyktes likevel ikke å få rekruttert denne målgruppen, blant annet fordi det var forholdsvis få brukere i NAV med norsk som førstespråk som hadde behov for FVO, og de var vanskelige å identifisere. Dessuten ønsket NAV heller å tilby dem mer arbeidsrettede tiltak. Dette har framgått av intervjuer med representanter for begge de to direktoratene vinteren 2023.

Utover disse initiativene har heller ikke AVdir hatt noen særskilt rolle i forsøket. Informantene fra de ulike direktoratene har i intervjuer med oss uttrykt at AVdir ble langt mindre engasjert i FVO-forsøket etter at randomiseringforsøket ble avsluttet. Det har også framgått av intervjuer med AV-dir både i starten og mot slutten av forsøket at FVO ikke har hatt noen prioritet fra Arbeids- og inkluderingsdepartementets side.

Direktoratene positive til forsøket

I første delrapport pekte vi på at selv om det var enighet på tvers av sektorene om behovet for en modulisert opplæring, var det ulike syn på hvordan en burde svare på utfordringene og på virkemidlene i forsøket.

Intervjuer med direktoratene ved oppstart av forsøket viste at fra AVdirs ståsted, og dels fra IMDi sitt, hadde en sett for seg moduler av betydelig kortere varighet enn det som kom ut av prinsippgruppas arbeid. AVdir ga uttrykk for at prinsippgruppas arbeid ikke fant noen god balanse mellom hensynet til at deltakerne skal kunne realisere retten til videregående opplæring, og hensynet til at en del deltakere har større behov for en rask og varig tilknytning i arbeidslivet. Det ble også uttrykt en bekymring om at forsøket i større grad var en læreplanreform enn en strukturreform og dermed ville tjene opplæringssektorens behov bedre enn de øvrige sektorenes behov.

I intervjuer vi gjorde med de tre direktoratene ved slutten av forsøket, ble de nye læreplanene tilpasset voksne igjen trukket frem som ett av de aller viktigste resultatene av forsøket. Informantene sluttet også opp om prinsippene for den modulstrukturerte opplæringen. De mente at en har fått en struktur i opplæringen som passer for en bredere målgruppe og for flere opplæringsbehov enn tidligere. God tilpasning til deltakere i introduksjonsprogrammet ble særlig trukket frem. Det ble også pekt på at de kommunale opplæringssentrene har jobbet godt for å innfri forsøkets intensjoner lokalt, og at en er på vei til å få en mer fleksibel og effektiv opplæring, selv om en ikke har kommet like langt som en hadde håpet i løpet av forsøkets seks år.

⁵⁵ Utfordringene skyldtes flere forhold, blant annet at selvrapportert utdanningsnivå viste seg å være et dårlig utgangspunkt for å trekke en forsøksgruppe, og at mange som registrerte seg ledige under koronapandemien ønsket jobb og var ikke interessert i opplæring.

Informantene pekte også på at samfunnsmandatene for hvert av de tre sektorene har nærmet seg hverandre de siste årene. NAVs regelverk og den nye integreringsloven har i større grad gitt rammer for å kunne tilby formell opplæring i ulike kvalifiseringsløp. Videre har flere av informantene trukket frem at direktoratene de senere årene fått flere fellesoppdrag som berører den moduliserende opplæringen.

Informantene i direktoratene har også gitt uttrykk for at samarbeidet mellom dem har fungert godt, til tross for begrenset og litt ulik involvering. På spørsmål om hvordan samordningen mellom tilbud etter ulike lovverk kunne blitt bedre, har informantene vektlagt at regelverkene forstås ulikt lokalt, og at det kan føre til ulik praktisering. Det gjelder særlig reglene for livsopphold for deltakere i opplæring. Én forklaring har vært at kommunenes store tolkningsrom og varierende juridisk kompetanse er den største utfordringen, og at det burde løses gjennom langt tydeligere styringssignaler og avklaringer fra sektormyndighetene. Andre har ment at det er reglene i seg selv som må justeres.

8.3 God samordning mellom tilbudene i opplærings- og integreringssektoren

Den mest konkrete samordningen i forsøket har vært mellom ordningene i opplæringsloven og i introduksjons- /integreringsloven. Det gjelder samordning av tre konkrete tilbud: grunnskole for voksne, introduksjonsprogrammet og tilbudet om opplæring i norsk og samfunnskunnskap for deltakere som har rett på dette uten å ha rett på introduksjonsprogram.

De aktuelle ordningene i integreringsloven

Nyankomne innvandrere i alderen 18 til 55 år med fluktbakgrunn, samt familiemedlemmer til disse, har rett og plikt til introduksjonsprogram innen tre måneder etter bosetting i en kommune. Programmet skal være helårlig og på fulltid og inneholde opplæring i norsk og samfunnskunnskap, kurs i livsmestring samt arbeids- og utdanningsrettede elementer. Deltakere med barn under 18 år, eller som får barn i løpet av programtiden, skal delta i kurs i foreldreveiledning. Sluttmålet for den enkelte avhenger av medbrakt kompetanse, men kan være arbeid, å fullføre hele eller deler av grunnskole eller videregående opplæring eller å bli kvalifisert til høyere utdanning. Programmets varighet varierer med sluttmål. For deltakere som tar grunnskole/FVO kan varigheten være fra tre måneder til to år med mulighet for ett års forlengelse. Deltakere har rett til introduksjonsstønning mens de går i introduksjonsprogram, og denne er lik to ganger folketrygdens grunnbeløp på årsbasis.

Loven hjemler også rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Ordningen har en bredere målgruppe enn introduksjonsprogrammet. Målgruppen omfatter innvandrere i alderen 18 til 67 år med fluktbakgrunn, familiegjennforente med personer med fluktbakgrunn og familiegjennforente til norsk eller nordisk statsborger. Opplæringen skal gis senest innen tre måneder etter folkeregistrering i en kommune. Retten ogplikten varer inntil deltakeren har nådd et minimumsnivå i norsk, men maksimalt tre år. Den samme målgruppa skal også gjennomføre 75 timers opplæring i samfunnskunnskap på et språk deltakeren forstår, innen ett år fra den dagen deltakeren har fått tilbud om slik opplæring. Opplæringen i norsk gis etter læreplan i norsk for voksne innvandrere, mens opplæring i samfunnskunnskap gis etter læreplan i samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Læreplanene er forskrifter til integreringsloven. Deltakerne skal også avlegge

samfunnskunnskapsprøven og avsluttende norskprøve, for å sikre at rettigheter og plikter etter utlendingsloven er ivarettatt i forsøket.

Mål og virkemidler for samordning mellom opplærings- og integreringssektoren

Målene for denne samordningen var for det første å stimulere til at flere deltakere i introduksjonsprogram får grunnskoleopplæring, og at kvalifiseringsløpene skulle bli kortere ved at ulike tiltak gikk parallelt snarere enn sekvensielt (KD, 2016).

De to sentrale virkemidlene for å bedre samordningen mellom FVO og introduksjonsprogram har derfor vært lokalt samarbeid om rekruttering av introdeltakere til FVO, og å tilby et programinnhold som innfrir krav i begge lovverk.

Det sentrale samordnende grepet for å innfri alle lovkrav har vært at opplæring i norsk og samfunnsfag i FVO skulle erstatte den opplæringen i norsk og samfunnskunnskap som introdeltakere har krav på gjennom introduksjons-/integreringsloven. Det innebærer rent praktisk at førstegangsopplæringen i norsk følger forsøkslæreplan i norsk for språklige minoriteter, framfor Læreplaner i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Hensikten har vært å gjøre kvalifiseringsløpet mer effektivt, ved at deltakerne med rett og plikt til norskopplæring skulle få denne integrert i den forberedende opplæringen og dermed slippe å fullføre norskopplæringen før de kunne starte i FVO. Dermed skulle lengden på kvalifiseringsløpet reduseres.

I de første årene med forsøk var dette en intensjon og en anbefaling som det enkelte opplæringssenter kunne velge å praktisere. Deltakende opplæringssentre som kom inn i forsøket fra høsten 2019, såkalte pulje 2-sentre, forpliktet seg til å tilby introdeltakere med behov for grunnleggende kvalifisering opplæring i FVO som tiltak i introduksjonsprogrammet.

I forbindelse med at språkopplæringen skulle vektlegges både i norskfaget og i alle de andre fagene i FVO, kan en også si at den kompetansehevingen og det utviklingsarbeidet som lærerne har deltatt i gjennom forsøket, har vært et virkemiddel for bedre samordning.

Én av tre deltakere i FVO fra introduksjonsprogrammet

Gjennom forsøket har 32,4 prosent av de innrapporterte deltakerne vært rekruttert fra introduksjonsprogrammet.⁵⁶ Dette er omtalt i kapittel 3. Casestudiene viser at i disse fire kommunene får langt flere deltakere fra introduksjonsprogrammet FVO-opplæring sammenlignet med antallet introdeltakere som gikk i grunnskolen for voksne før forsøket. Resultater fra spørreundersøkelse og intervjuer med prosjektledere i casekommunene vinteren 2023 bekrefter tidligere funn om at de som forvalter introduksjonsprogrammene, er positive til å tilby FVO til deltakerne. I spørreundersøkelsen opplevde nesten halvparten av prosjektlederne, 46 prosent, at de som forvalter det kommunale introduksjonsprogrammet er mer positive til å tilby grunnskole til introdeltakere, sammenlignet med før forsøket startet. Høy rekruttering og større anerkjennelse av at forberedende opplæring er et aktuelt tiltak for introdeltakere, er i tråd med målene for økt samordning.

⁵⁶ Her har vi slått sammen deltakere fra intro i regi av kommunen og i regi av NAV.

Stadig færre introdeltakere de siste årene

Som omtalt i kapittel 3, har antall og andel introdeltakerne falt gjennom forsøksperioden. Den nedadgående tendensen gjelder ikke bare FVO, men for grunnskoledeltakelse generelt. Norsk introduksjonsregister (NIR) viser at andelen deltakere som får grunnskoleopplæring som del av intro, har falt med nesten 20 prosentpoeng fra 2020 til 2022, og at nedgangen er størst det siste året (IMDi, u.å.).

Det er flere mulige forklaringer på nedgangen, uten at vi har grunnlag for å vekte betydningen av dem. Introdeltakernes medbrakte kompetanse og ønsket sluttkompetanse påvirker selvsagt hvor mange som får tilbud om grunnskoleopplæring. En mulig forklaring på at det har blitt færre introdeltakere i FVO, kan være at færre deltakere i introduksjonsprogrammet har behov for, eller ønsker, grunnskolekompetanse. For eksempel tyder det vi vet om voksne, ukrainske flyktninger som har ankommet Norge fra og med 2022, at de fleste har høyere utdanning, og svært få har behov for opplæring under videregående nivå (Hernes et al., 2022). Som vi trakk frem i evalueringens første delrapport, kan de økte flyktningeankomstene i 2015 og 2016 være årsak til høy rekruttering fra introduksjonsprogrammet de første årene. På samme vis kan trolig lavere bosetting og halveringen av antallet introdeltakere mellom 2017 til 2021 forklare nedgangen i introdeltakere i FVO.⁵⁷

En annen mulig årsak kan være at økt erfaring med FVO endrer vurderingene av hvilke deltakere forberedende opplæring passer for. Gjennom casestudien har vi funnet eksempel på et NAV-kontor som har blitt mer bevisst på hvilke introdeltakere de foreslår FVO for. Vi presenterer eksemplet mer detaljert i boksen under.

NAV/introduksjonsprogrammet har de siste årene styrt tydeligere etter målet om *direkte* overgang til arbeid eller videre utdanning etter introduksjonsprogrammet. NAV-kontorets syn er at FVO i seg selv ikke gir direkte overgang til arbeid. Dermed er det først og fremst deltakere som ønsker og har mulighet til å fortsette i videregående opplæring, som blir oppmuntret til å begynne i FVO. Andre deltakere med rett til og ønske om grunnskole kan også få delta, men disse får også tilbud og veiledning om mer arbeidsrettede tiltak som vil bringe deltakeren nærmere arbeidsmarkedet.

Opplæringssenteret i kommunen opplevde at NAV/intros praksisendring har vært tydelig. Endringen har ført til en nedgang av introdeltakere i FVO, og en økning i antall deltakere i ordinær norskopplæring, sammenlignet med de første forsøksårene. Noen av deltakerne som startet i norskopplæring, har gått over til FVO etter hvert, men kom da kortere i FVO i løpet av introtiden. Da har de måttet sørge for annet livsopphold for å fullføre FVO. Opplæringssenteret har også tonet ned sitt innsalg av FVO når de møter nye introdeltakere, sammenlignet med tidlig i forsøksperioden.

Evalueringen har ikke kartlagt hvilke vurderinger ansvarlig etat for introduksjonsprogrammet gjør av FVO, og hvem tilbudet passer for, men det er naturlig at aktørene rundt FVO tilpasser sin rolle og praksis etter hvert som tilbudet blir mer etablert. Det viktigste med eksempelet i denne sammenheng,

⁵⁷ I 2017 var det 28 944 deltakere i programmet, mens det i 2021 var 10 595 deltakere i programmet. Kilde: IMDi (u.å.).

er likevel at det kan være flere forklaringer på nedgangen i antallet introdeltakere i FVO enn bare antall deltakere i introduksjonsprogrammet.

Oppsummert viser altså evalueringen at FVO i de første årene i forsøket ble mye mer brukt som tiltak for introdeltakere enn det grunnskole ble tidligere, og at de som forvalter det kommunale introduksjonsprogrammet, overordnet sett oppleves å være like positive eller mer positive til FVO enn de var før forsøket startet. Antall og andel introdeltakere har likevel gått kraftig ned både i FVO og i ordinær grunnskole for voksne de siste årene. Færre ankomster av flyktninger til Norge er trolig én viktig forklaringsvariabel. Det kan også være at entusiasmen over FVO som tilbud til det brede lag av introdeltakere, har lagt seg litt hos de som forvalter introduksjonsprogrammene, uten at vi vet noe sikkert om dette.

Forholdsvis korte kvalifiseringsløp

Integreringsloven fastslår at introduksjonsprogrammet kan vare mellom tre måneder og to år for deltakere som skal fullføre hele eller deler av grunnskolen, og eventuelt forlenges med inntil ett år. Deltakerne har også rett og plikt til norskopplæring inntil de har nådd et minimumsnivå i norsk, men avgrenset til tre år fra tilbudet først ble gitt.

Tabell 8.1 viser hvor mange måneder deltakere som har fullført et helt opplæringsløp (20 moduler), har brukt i gjennomsnitt, fordelt på deltakere rekruttert fra introprogrammet og øvrige deltakere. Introdeltakerne har i snitt brukt i overkant av én måned lenger på kvalifiseringsløpet enn andre deltakere, og totalt 27 måneder på å fullføre FVO. Det tilsvarer litt over to og et halvt skoleår⁵⁸. Dersom en introdeltaker starter i FVO raskt etter oppstart i introduksjonsprogrammet, vil hen dermed kunne fullføre løpet innen de tre årene deltakeren også kan gå i introduksjonsprogrammet. Det betyr at deltakeren har introduksjonsstønad som livsopphold under opplæringen. Dette tyder på at en kan lykkes med å gi introdeltakere integrert opplæring i norsk og fag innenfor et forholdsvis avgrenset løp, og det indikerer at ordningene er mer samordnet enn tidligere.

Tabell 8.1: Gjennomsnittlig antall måneder brukt for deltakere som har fullført et helt opplæringsløp (20 moduler). Kilde: Deltakerrapporteringen.

	Gj.sn.	N
Rekruttert fra intro (enten i regi av NAV eller kommune)	27,3	194
Ikke rekruttert fra intro	25,9	313

Mange introdeltakere tar norskopplæring som del av FVO, men andelen har sunket

Kapittel 3 viste at gjennom hele forsøksperioden har godt over halvparten av deltakerne med plikt til norskopplæring ved inntak fått denne opplæringen gjennom FVO. Andelen sank noe gjennom flere forsøksår, men har økt igjen det siste året vi har deltakerdata fra. I kapittel 4 har vi sett at deltakere som har norskopplæring som en del av FVO, har lavere sannsynlighet for å fullføre opplæringsløpet

⁵⁸ Et skoleår varer normalt fra midten av august til midten av juni, det vil si ti måneder. To og et halvt skoleår utgjør dermed 25 måneder.

enn deltakere som har fullført denne opplæringen før de begynner, eller som ikke skal ha slik norskopplæring.

Er språklæringen godt nok ivaretatt?

Hensikten med ordningene i introduksjons-/integreringsloven er å ivareta nyankomnes behov for å lære norsk språk og om norsk samfunnsliv. Opplæringen skal bidra til at deltakerne tilegner seg tilstrekkelige norskspråklige ferdigheter til å få en varig tilknytning på arbeidsmarkedet, til å kunne gå videre i norske utdanningsløp og til å kunne delta i samfunnet på lik linje med alle andre. Når den opplæringen i norsk og samfunnsfag som introdeltakerne vanligvis ville fått, erstattes av forsøkslæreplanene i norsk og samfunnskunnskap, er et sentralt spørsmål om den opplæringen deltakerne får gjennom FVO, gir like godt utbytte som om de hadde fulgt opplæringen etter de læreplanene som hører til introduksjons-/integreringsloven.

Et lavt nivå på norskferdighetene blant deltakerne har vært pekt på som en av hovedutfordringene i grunnskoleopplæringen for voksne (Dæhlen et al., 2013). Opplæringen måtte dessuten tilpasses deltakere som ikke hadde tilstrekkelige grunnleggende ferdigheter, for eksempel personer med lite skolegang, og som ikke kan lese og skrive (ikke er alfabetisert). Målet om å tilby en integrert opplæring i norsk og fag, både til deltakere uten norskferdigheter og deltakere med lite skolegang, var derfor noe helt nytt og svært ambisiøst.

Når det gjelder språklæringen, viste spørreundersøkelsen gjennomført høsten 2021, at bare halvparten av lærerne som underviste etter læreplanen i norsk for språklige minoriteter, var enige i at læreplanen ivaretar systematisk norskopplæring på en god måte. Én av fem var uenige. Enkelte lærere ga gjennom åpne kommentarer uttrykk for at språklæringen ikke var god nok, som denne læreren i norsk for språklige minoriteter:

Jeg har undervist på Modul 2. Vi synes at FVO-norsk ikke forbereder deltakerne til norskprøven som et vanlig norskkurs vil gjøre. FVO konsentrerer seg mer om fag, mens før var det mer fokus på det rent språklige. Det blir også for dårlig tid til å prøve å kombinere begge disse grenene. Uttale, rettskriving, grammatikk krever mye tid, men det er nesten ikke rom for dette i FVO-planen. Det er heller ikke realistisk å få elevene til å oppnå A2, B1 og B2 på så kort tid som er tenkt i FVO-prosjektet.

Hvordan har det så gått med norskferdighetene til introdeltakere i FVO? Vi har dessverre ikke data som gjør at vi kan sammenligne resultater på norskprøven for introdeltakere som har fått norskopplæring i FVO med resultatene for andre introdeltakere. For å svare på spørsmålet har vi derfor undersøkt forskjellene i standpunkt karakterer i norsk og samfunnsfag mellom introdeltakere og andre FVO-deltakere. Tabell 8.2 viser at de introdeltakerne som har fullført FVO innen utgangen av skoleåret 2022, får litt svakere gjennomsnittlig standpunkt karakter i norsk skriftlig, sammenlignet med de andre deltakerne i FVO. Forskjellen må likevel sies å være forholdsvis moderat. I samfunnsfag er resultatene omtrent like. Introdeltakerne greier seg med andre ord like godt i samfunnsfag, men noe mindre godt i norsk, sammenlignet med deltakere som ikke er rekruttert fra introduksjonsprogrammet.

Tabell 8.2: Gjennomsnittlig standpunktkarakter i norsk skriftlig, deltakere rekruttert fra intro og andre deltakere. Kilde: Deltakerrapporteringen.

	Standpunktkarakter norsk skriftlig, gj.sn.	N	Standpunktkarakter samfunnsfag, gj.sn.	N
Rekruttert fra intro (enten i regi av NAV eller kommune)	2,56	571	3,57	565
Ikke rekruttert fra intro	2,69	1641	3,58	1471

Et annet forhold som berører samordningstematikken, er at følgeevalueringen har vist at en del opplæringsentre har gitt opplæring etter forsøkslæreplanen *Norsk for språklige minoriteter* til introdeltakere som kun skal ha norskopplæring etter introduksjons-/integreringsloven. Vanligvis ville de fått opplæring etter *Læreplan i norsk for voksne innvandrere*. I spørreundersøkelsen gjennomført høsten 2021, oppga over 60 prosent av prosjektlederne at de benyttet forsøkslæreplanen *Norsk for språklige minoriteter* i undervisningen til disse deltakerne, og at de også tilbød dem opplæring i andre fag i FVO, fordi det bidrar til språklæring. Følgeevalueringens første delrapport viste eksempler på at progresjonen i norsk ble mer langsom med forsøkslæreplanen for disse deltakerne (Dahle et al., 2018, s. 37). Funnet ble fulgt opp i spørreundersøkelsen til prosjektledere høsten 2021, og forrige delrapport viste at erfaringene med progresjon var mer varierte, og at halvparten av respondentene mente at det å delta i flere fag enn den norskopplæringen de hadde krav på, ikke påvirket progresjonen. Det kan likevel være grunn til å stille spørsmål ved om det er hensiktsmessig ressursbruk å tilby FVO-opplæring til deltakere som i utgangspunktet ikke har behov for det.

Oppsummert kan vi slå fast at resultatene for ulike indikatorer på økt samordning med ordningene i introduksjons-/integreringsloven har variert gjennom forsøket. På den ene siden lyktes en godt med å rekruttere mange introdeltakere de første årene, og de som har avsluttet opplæringen, har i snitt hatt forholdsvis korte kvalifiseringsløp og fått tilfredsstillende resultater i samfunnskunnskap. Nedgangen i antall og andel deltakere fra introduksjonsprogram i FVO skyldes sannsynligvis i stor grad nedgang i ankomst av flyktninger, og at det de seneste årene dermed har vært færre deltakere i introduksjonsprogrammene. Den situasjonen kan raskt endre seg igjen. Da er det verdifullt at en i forsøksperioden har fått til vellykkete kvalifiseringsløp med norskopplæring og forberedende opplæring for denne gruppen, og at en har dratt lærdommer som opplæringsentrene selv og andre kan ha nytte av.

Likevel viser evalueringen flere trekk som tyder på at samordningen ikke gir de ønskete godene for alle. Vi har tidligere i rapporten påpekt at FVO ikke er godt nok tilpasset deltakere med begrenset skolebakgrunn og et lavt nivå på norskferdighetene. Også andre undersøkelser tyder på det samme (Hageberg, Svanæs, Kristoffersen & Skyberg, 2023). Man kan også stille spørsmål ved om den integrerte språkopplæringen i FVO gir like godt språklig utbytte som den rene norskopplæringen etter *Læreplan i norsk for voksne innvandrere*. Videre har vi sett tegn til at flere fullfører norskopplæringen de har rett og plikt til før de starter i FVO. Vi kan ikke utelukke at dette blant annet skyldes at man lokalt vurderer at de samordnende tiltakene ikke gir gode nok resultater for deltakere som er nybegynnere i norsk.

Det er verdt å merke seg at langt flere deltakere startet i FVO med et lavt nivå på norskferdighetene fra og med skoleåret 2020/2021, sammenlignet med de første forsøksårene (jf. figur 3.12 i kapittel 3), og at norskkunnskaper ved oppstart påvirker lengden på opplæringsløpet og fullføringsgraden (jf.

kapittel 4). Derfor kan en trolig forvente noe lengre kvalifiseringsløp og muligens lavere resultater i norsk enn det vi har vist i denne rapporten, i årene som kommer.

8.4 Begrenset samordning mellom tilbudene i opplærings- og arbeids- og velferdssektoren

Det formelle grunnlaget for opplæringstiltak i regi av Arbeids- og velferdsetaten er tiltaksforskriften kapittel 7. Her framgår det at formålet med at NAV tilbyr opplæring som tiltak til arbeidssøkere, er å kvalifisere dem til ledige jobber. Den gruppen av arbeidssøkere som er aktuell for opplæring gjennom FVO, er voksne som har mangelfulle formelle kvalifikasjoner eller svake grunnleggende ferdigheter, og som trenger kvalifisering fordi de har vansker med å komme inn på arbeidsmarkedet. Det aktuelle opplæringstiltaket, slik disse omtales i tiltaksforskriften, er kortvarige kurs basert på behov i arbeidsmarkedet (såkalt arbeidsmarkedsopplæring eller AMO). Tiltakene som reguleres i forskriften, har en varighet på inntil tre år. Rundskriv til forskriften slår fast at varigheten på AMO-kurs må vurderes i det enkelte tilfellet, utfra mål om oppnådd kompetanse, kompetansekrav fra arbeidsmarkedet og behov for hensiktsmessig innretning. Effektiv gjennomføring av opplæringstiltakene er et mål, samtidig som individuelle tilpasningsbehov bør vurderes. Det kan for eksempel være tilpasninger i progresjon og varighet av kurset. NAV gir ikke selv opplæring, men benytter en rekke ulike aktører for å tilby slik opplæring, f.eks. private tiltakstilbydere, attføringsbedrifter og kommunen.

Stortingsmelding 16 (2015-2016) pekte på flere utfordringer med opplæringstilbudet til Arbeids- og velferdsetaten og skisserte en del tiltak for å imøtekomme utfordringene. En utfordring var at voksne med lite utdanning og/eller svake grunnleggende ferdigheter var overrepresentert blant Arbeids- og velferdsetatens brukere, samtidig som de hadde vansker med å nyttiggjøre seg de tiltakene etaten kunne tilby. En ekspertgruppe hadde pekt på at det i NAV har vært for lite oppmerksomhet rundt utfordringene med manglende grunnleggende ferdigheter (Ekspertgruppen, 2015). For å møte utfordringene, annonserte meldingen at NAVs opplæringsinnsats i større grad skulle vris mot arbeidstakere med svake grunnleggende ferdigheter, og at denne skulle tilrettelegges og systemiseres bedre for denne målgruppen.

Meldingen slo fast at NAV skulle delta i forsøket, og at modulene i FVO skulle kunne brukes som arbeidsmarkedstiltak for nettopp den målgruppen som nå skulle få økt oppmerksomhet. Utover dette konkretiserer ikke meldingen ytterligere hva den bedrede samordningen skulle innebære. Det er likevel rimelig å forvente at utprøving av et tiltak for en konkret målgruppe innebærer rekruttering og tilrettelegging, slik at det går an å innhente kunnskap og erfaringer med utprøvingen.

Lav rekruttering og kjøp av plasser fra NAV

I forberedelsene av forsøket ble det klart at lokale NAV-kontor skulle samarbeide med opplæringsstedene lokalt og identifisere brukere som kunne få FVO som opplæring i grunnleggende ferdigheter. Som omtalt i kapittel 3, har likevel kun 4,1 prosent av deltakerne i FVO vært rekruttert fra NAV gjennom hele forsøksperioden.⁵⁹ Andelen har variert svakt fra år til år, men generelt har det vært få som har kommet inn i forsøket gjennom NAV.

⁵⁹ Vi har da sett bort deltakere fra introduksjonsprogrammet, som er registrert i egen kategori.

Videre viste kapittel 3 at andelen deltakere som har fått plass i forsøket på grunnlag av at NAV har kjøpt eller finansiert opplæringen, også har vært lav. I forsøksperioden har den variert årlig mellom 3 og 10 prosent. Kapittel 3 viste videre at 18,6 prosent av alle deltakerne i forsøket har hatt stønad fra det offentlige, trolig NAV, som viktigste inntektskilde *det første året de deltok* i FVO. Det kan altså se ut til at NAV har hatt en større rolle i å sikre livsopphold til deltakere i FVO enn til å rekruttere deltakere til forsøket.

Casekommunene opplevde å ha et greit samarbeid med NAV når det var nødvendig, men en felles erfaring har vært at NAV i liten eller begrenset grad har benyttet seg av FVO utover som tiltak til introdeltakere, på grunn av manglende interesse for eller kjennskap til tilbudet. I noen av casekommunene har de hatt deltakere fra Kvalifiseringsprogrammet eller Jobbsjansen⁶⁰, eller deltakere som skal ha opplæring i grunnleggende ferdigheter. Andre opplæringssentre fra casestudien har ikke hatt deltakere fra NAV i det hele tatt.

Ett unntak er likevel det tette samarbeidet mellom Rosenhof Voksenopplæring i Oslo og NAV Tiltak i Oslo, der FVO gjennomføres som et arbeidsmarkedstiltak. Tilbudet beskrives nærmere i boksen under.

FVO-tilbudet ved Oslo VO Rosenhof er definert som et arbeidsmarkedstiltak i NAV Oslo. Det innebærer for det første at inntak til tilbudet skjer gjennom NAVs fagsystem Arena. For det andre kan NAV innvilge tiltakspenger, en stønad til livsopphold for deltakere i arbeidsmarkedstiltak. Ifølge intervjuer vi har gjort med ett av NAV-kontorene, har alle deltakerne ønsket å gå videre med fag- og yrkesopplæring ved fullført forberedende opplæring. Videre kom det frem at tilbudet er populært blant NAVs veiledere i Oslo, og at mange foretrekker å tilby dette FVO-tilbudet fremfor andre tiltak. Én grunn skal være at modulstrukturen er enkel å forstå, og at det er lett å følge deltakerens progresjon i opplæringen. En annen grunn er at tilbudet er knyttet til kombinasjonsforsøket ved Sinsen videregående skole, som gjør at overgangen til fag- og yrkesopplæring er enkel og fleksibel.

Oppsummert ser vi at mål og virkemidler knyttet til målsettingen om økt samordning helt fra meldingsarbeidet har vært vagere mellom opplæringssektoren og arbeids- og velferdssektoren enn mellom opplærings- og integreringssektoren. Resultatene fra evalueringen viser at samordningen på et overordnet nivå heller ikke har vært særlig omfattende, verken på direktoratsnivå eller lokalt mellom opplæringssentre og NAV-kontor. Deltakerdata viser at rekruttering fra NAV og bruken av FVO som tiltak for NAVs brukere har vært treg og begrenset de fleste steder, og at NAVs rolle i større grad har vært å vurdere om FVO-deltakere med behov for livsopphold kan nyttiggjøre seg av NAVs stønader.

⁶⁰ Jobbsjansen er et tilskuddsfinansiert kvalifiseringsprogram for innvandrerkvinner uten tilknytning til arbeidsmarkedet, og finnes i et utvalg kommuner som årlig søker og får innvilget tilskudd fra IMDi til å tilby programmet.

8.5 Opplæringssentrenes vurderinger av samarbeid og samordning

Samspillet mellom tjenestene lokalt er i stor grad avhengig av at de lokale partene ser verdien og relevansen av samarbeidet, og at de prioriterer og investerer nødvendig tid og ressurser til samarbeidet. Likevel peker flere undersøkelser av tverrsektorielt samarbeid på at godt samarbeid på operativt nivå krever forankring og tydelige styringssignaler fra sektormyndigheter på sentralt nivå. Det kan f.eks. dreie seg om felles oppdrag eller mykere virkemidler som å synliggjøre hvorfor og hvordan tverrfaglig samarbeid kan være relevant og gi merverdi (se f.eks. Dahle, Jones & Møller, 2022). Sektormyndighetene kan både hver for seg og sammen redusere flaskehalser og barrierer lokalt ved å sikre likelydende styringssignaler og tilstrekkelig informasjon i sine sektorer, samt å sikre at det er god sammenheng mellom virkemidler og regelverk på tvers av sektorene.

Som vi pekte på i den første delen i dette kapittelet, har det vært varierende kommunikasjon og styring fra de ulike direktoratene ut mot sin sektor vedrørende FVO. I denne delen presenterer vi funn om det lokale, tverrsektorielle samarbeidet, og hvorvidt forsøket oppleves å ha bedret samarbeid og samordning.

Godt lokalt samarbeid mellom opplærings- og integreringssektoren

Evalueringen viser at mange steder er det allerede et veletablert og godt samarbeid mellom de lokale tjenestene. Det er vanlig at kommunale voksenopplæringssentre tilbyr den lovpålagte opplæringen i norsk og samfunnskunnskap til introdeltakere. De fleste sentre hadde dermed allerede mye og tett samarbeid med det kommunale introduksjonsprogrammet ved oppstart av FVO. Dette generelle samarbeidet gjelder ofte både koordinering av timeplaner for deltakere i introduksjonsprogram, samt oppfølging av den enkelte deltakers progresjon. Det som eventuelt er nytt med FVO, er at det er et annet programinnhold, og andre personer og avdelinger som inngår i samarbeidet fra opplæringssenteret sin side. Det skyldes at grunnskole for voksne og opplæring i norsk og samfunnskunnskap ofte har vært organisert i ulike avdelinger.

De kvalitative data vi har fra åpne kommentarer i spørreundersøkelsen og casestudiene, viser at mange steder fungerer samspillet mellom disse tjenestene godt. Det har kommet frem at flere opplæringssentre er samlokalisert med introduksjonsprogrammet, og noen bruker samme fagsystem. Andre har trukket fram at de er organisert i samme kommunalavdeling. Slike forhold har prosjektlederne selv fremhevet som viktig for et godt samarbeid. Det er også forankret i tidligere forskning. Mange prosjektledere har fortalt at opplæringssenteret og forvalterne av introduksjonsprogrammet jobber mot det samme målet om god kvalifisering, og at de har jevnlig møter både på systemnivå og om den enkelte deltaker.

En av prosjektlederne beskriver samarbeidet med forvalterne av introduksjonsprogrammet slik i en åpen kommentar i spørreundersøkelsen:

Det er tett samarbeid på overordnet nivå. Leder og avdelingsleder på NAV, samt rektor og avdelingsleder på skolen har samarbeidsmøte en gang hver måned der utfordringer og tilpasninger diskuteres. Det lages arbeidsgrupper med ansatte både fra NAV Integrering og leder/lærere ved skolen som har som oppgave å finne løsninger på utfordringer som oppstår i forhold til samarbeid og tilpasninger både på systemnivå og rundt den enkelte deltaker.

Beskrivelsen viser at i noen kommuner er det et etablert og godt fungerende samarbeid mellom alle de tre aktørene. Prosjektledere som hadde gode samarbeidserfaringer, trakk frem at konkrete og viktige gevinster av samarbeidet kunne være økt rekruttering til FVO sammenlignet med grunnskoleopplæringen de tilbød tidligere, og enklere prosesser med å få utvidet introprogram for deltakere som trengte det.

Casestudien viste også eksempler på gode og konstruktive samarbeid. Et slikt eksempel presenteres i boksen under.

I en av casekommunene har ansatte i FVO og programrådgivere samarbeidet tett om å kartlegge nye deltakere i introduksjonsprogrammet. Hensikten har vært å avdekke om deltakerne trenger forberedende opplæring (grunnskole), og i så fall hvor mye restopplæring deltakeren trenger, og på hvilket nivå den enkelte bør innplasseres i ulike fag. Fordelen med denne felles, tidlige kartleggingen var at deltakerne skal utnytte programtiden til å komme så langt som mulig i FVO i løpet av den ordinære tiden i introduksjonsprogrammet, slik at livsopphold og oppfølging fra introduksjonsprogrammet er sikret så lenge som mulig.

Varierende samarbeid med NAV lokalt

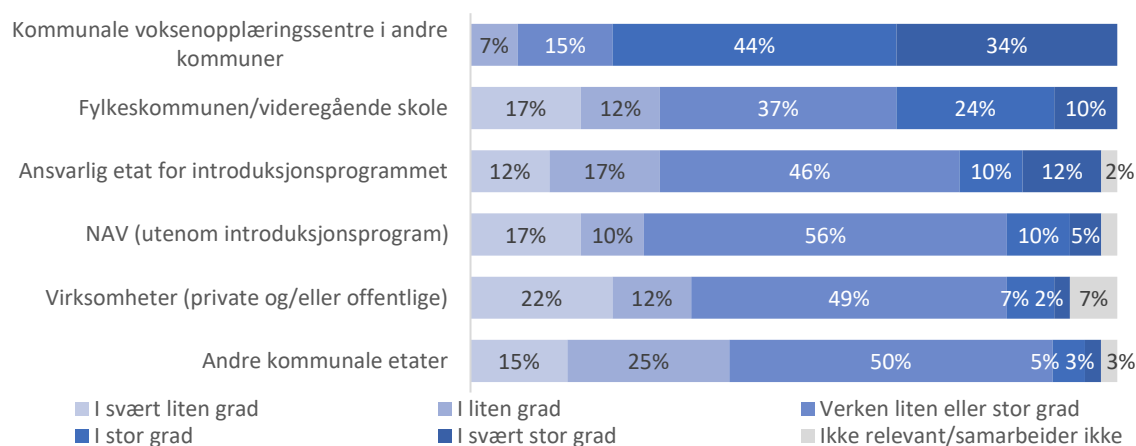
Når det gjelder lokalt samarbeid mellom opplæringssentrene og NAV, viser de ulike datakildene i evalueringen at opplæringssentrene, særlig de første årene av forsøket, prioriterte å informere sitt lokale NAV-kontor om FVO. I spørreundersøkelsen fra 2023 nevnte noen av prosjektlederne at de har samarbeidsavtale med NAV. Hvorvidt slike avtaler retter seg mot samarbeid knyttet til introduksjonsprogrammet, der dette ligger i NAV, eller også omhandler andre brukere som kan ha nytte av FVO, vet vi ikke. Én prosjektleder fortalte at NAV gir tett oppfølging til deltakere i Kvalifiseringsprogrammet (KVP) som deltar i FVO.

Flere etterlyser at NAV selv informerer nye medarbeidere og ledere om FVO. Videre mener flere at dersom FVO ønskes som et tiltak for NAVs brukere utover deltakere i introduksjonsprogrammet, burde en fra sentralt hold gi langt tydeligere signaler og rammer for dette.

Forsøket har i begrenset grad bedret samarbeidet

I spørreundersøkelsen gjennomført vinteren 2023, spurte vi om FVO-forsøket hadde bidratt til bedre samarbeid med ulike aktører. Figur 8.1 presenterer svarfordelingen.

Figur 8.1: I hvilken grad har FVO-forsøket bidratt til bedre samarbeid med utvalgte aktører. N=41.
Kilde: Spørreundersøkelse blant prosjektledere, 2023.



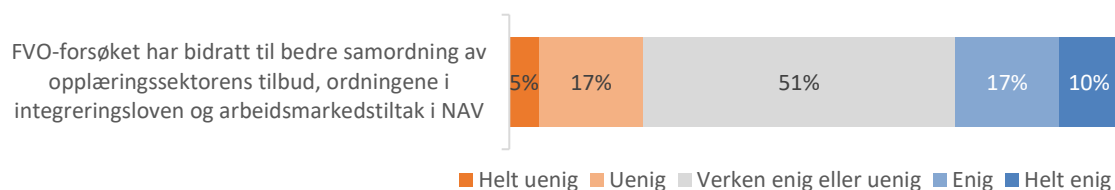
Hovedtendensen er at prosjektlederne mener forsøket ikke har påvirket samarbeidet med andre aktører i særlig grad, utover samarbeidet med andre kommunale voksenopplæringscentre og til dels fylkeskommunen og/eller videregående skole. Resultatene er lave når det gjelder målet om å bedre samarbeidet med etaten som har ansvar for introduksjonsprogrammet og med NAV. Bare 22 prosent av prosjektlederne mente forsøket i stor eller svært stor grad har bidratt til bedre samarbeid med ansvarlig etat for introduksjonsprogrammet, og kun 15 prosent synes forsøket har bedret opplæringscenterets samarbeid med NAV.

Sektorene oppleves ikke mer samordnet lokalt

I spørreundersøkelsen ba vi prosjektlederne ta utgangspunkt i sine erfaringer lokalt når de tok stilling til påstander om samordning mellom de tre sektorene (opplæringssektoren, integreringssektoren og NAV). For å skille mellom begrepene samarbeid og samordning ble samordning definert som *sentrale myndigheter sørger for god sammenheng og felles prioriteringer på tvers av involverte sektors mål, aktiviteter og premisser*. Det ble dessuten påpekt at god samordning er en *forutsetning* for at den moduliserede opplæringen skal kunne brukes i ulike typer kvalifiseringsprogrammer, som ordningene i integreringsloven og arbeidsmarkedstiltak i NAV.

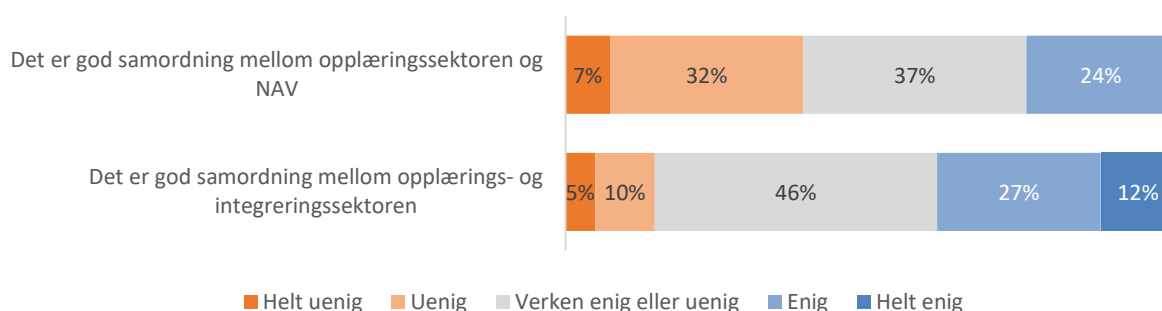
Vi begynner med å presentere resultatene på et spørsmål om hvorvidt FVO-forsøket har bidratt til bedre samordning mellom tilbudene i de tre sektorene. Spørsmålet er direkte knyttet til det overordnede målet om at forsøket skulle bidra til bedre samordning og avdekke hvordan prosjektlederne vurderer forsøkets måloppnåelse på denne parameteren. Svarfordelingen som framstilles i figur 8.2, viser at halvparten verken er enig eller uenig i at forsøket har bedret samordningen. Blant de andre er det en liten overvekt som mener forsøket har bedret samordningen.

Figur 8.2: Forsøkets bidrag til bedre samordning. N=41. Kilde: Spørreundersøkelse blant prosjektledere, 2023.



Dette funnet kan vi se i sammenheng med resultatene på et annet spørsmål, nemlig om prosjektlederne mener at samordningen mellom egen sektor (opplæringssektoren) og henholdsvis integreringssektoren og arbeids- og velferdssektoren er god. Resultatene presenteres i figur 8.3.

Figur 8.3: Hvor enig eller uenig er du i påstandene under, basert på dine erfaringer lokalt? N=41. Kilde: Spørreundersøkelse blant prosjektledere, 2023.

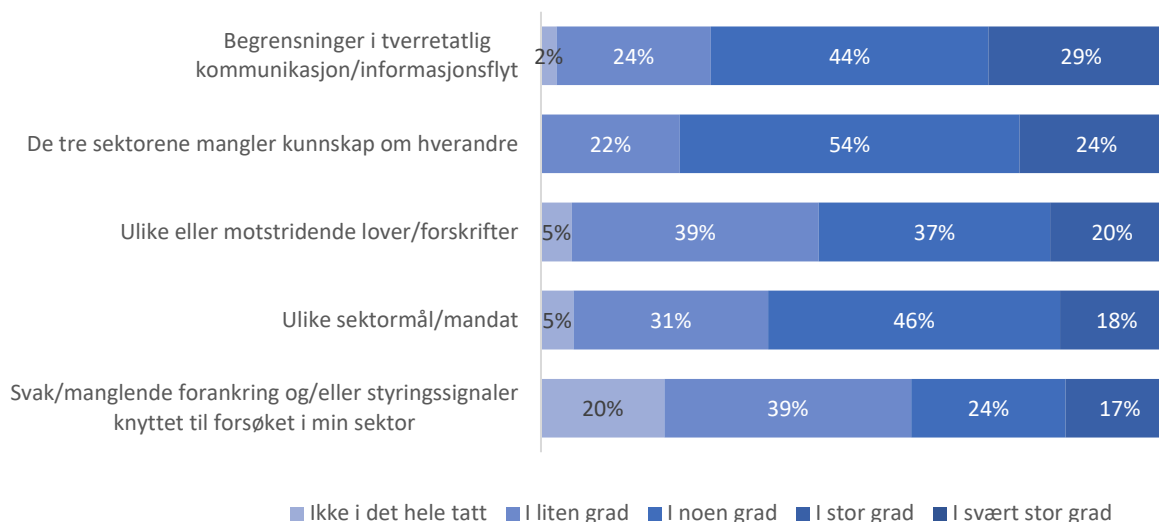


Også her er de fleste verken enig eller uenig i påstandene; samordningen oppleves verken som god eller dårlig. Når det er sagt, viser resultatene likevel tydelig at prosjektlederne opplever samordningen med integreringssektoren som betydelig bedre enn samordningen med NAV.

Hva består samordningsutfordringene i?

I spørreundersøkelsen til prosjektlederne i 2023 ba vi dem ta stilling til om noen konkrete faktorer var til hinder for samordning mellom sektorene. Resultatene presenteres i figur 8.4.

Figur 8.4: Opplever du at noen av følgende forhold er til hinder for samordning mellom sektorene? N=39-41. Kilde: Spørreundersøkelse blant prosjektledere, 2023.



Det er betydelig variasjon i prosjektledernes erfaringer. Svarkategorien «i noen grad» brukes av svært mange og viser at alle de nevnte faktorene oppleves å svekke samordningen på en eller annen måte.

De faktorene som peker seg ut som viktigst, er likevel begrensninger i kommunikasjon og informasjonsflyt mellom sektorene, og at de mangler kunnskap om hverandre. Flere prosjektledere har i intervjuer og åpne kommentarer i spørreundersøkelsen uttrykt frustrasjon over at NAV-ansatte har begrenset kunnskap og forståelse for hvordan FVO er relevant for brukere de har ansvar for, til tross for den innsatsen opplæringssentrene har lagt ned i informasjonsarbeid overfor sitt lokale NAV-kontor. Dette er kjente barrierer også fra andre tverretattlige samarbeid om opplæring for voksne (se f.eks. Kårstein, Sønderskov, Mathisen & Lauritzen (2020); Hellang & Espegren (2022) og AVdir & HK-dir (2021)).

Når det gjelder hvorvidt lover, forskrifter eller de ulike sektorenes mandat er til hindre for god samordning, peker datamaterialet i flere retninger. Tidligere i kapittelet omtalte vi at informanter i direktoratene mente at dårlig samordning av regelverket er én av utfordringene for økt samordning, og da særlig det som gjelder mulighet for livsopphold under opplæring på nivået under videregående opplæring. Samtidig var meningene delte om det var regelverket eller kommunenes tolkningsrom og kompetanse som var hovedproblemet. Det var dermed ulike synspunkter på om det var regelverksendring eller tydeligere kommunikasjon av regelverkets *fortolkning* som ville være løsningen.

Resultatene gjengitt i figur 8.4, viser imidlertid at en stor andel av prosjektlederne lokalt opplevde at sektorvise lover, forskrifter eller mandat i *liten grad* hindrer samordningen. I åpne kommentarer og intervjuer med prosjektledere, ble likevel flere konkrete eksempler på denne typen hindringer trukket frem. Her tar vi for oss to eksempler som en rekke prosjektledere har pekt på som vanskelige, og som har betydelige konsekvenser for deltakere.

Ordninger for livsopphold er lite samordnede

Ett forhold handler om at finansieringsordningene for livsopphold for deltakere som må avslutte introprogrammet før de har fullført FVO, oppleves lite samordnede og uhensiktsmessige. I

utgangspunktet er det deltakeren selv som må sørge for livsopphold, og det er i utgangspunktet Lånekassens stipend- og låneordninger som da er aktuelle.

Flere av våre informanter erfarte at deltakere ble stresset av dette når introduksjonsprogrammet nærmer seg slutten. Mange deltakere er klar over at å fullføre grunnskole i seg selv i liten grad bedrer situasjonen deres på arbeidsmarkedet, og de kan derfor vegre seg for å ta opp lån. Noen fortsetter uten livsopphold og lar seg forsørge av ektefelle/familie, mens andre kombinerer opplæringen med jobb. Men dersom deltakeren kombinerer deltidsjobb og opplæring på deltid, blir stønaden fra Lånekassen avkortet. Informantene våre fortalte at det er ikke uvanlig at deltakere får mer fravær eller rett og slett slutter i opplæringen når livsoppholdet uteblir, med dagens ordninger. En av prosjektlederne beskrev problemet på følgende måte i sitt svar i spørreundersøkelsen fra 2023:

Støtten fra lånekassen blir mindre ved deltid skole og støtten fra NAV kan bli vanskelig når skole er en del av kvalifiseringen. Det fungerer i flere enkelttilfeller, men det er på individnivå med enkelte NAV-kontakter.

I hver casekommunene gjaldt dette forholdsvis få deltakere, men det ble omtalt som vanskelige saker. Opplæringssentrene har ofte et sterkt ønske om at deltakere skal fullføre, men det er krevende for den enkelte deltaker å finne gode løsninger. Derfor bistår en del opplæringssentre deltakere med å drøfte saken sin med introduksjonsprogrammet, eller eventuelt med NAV, for å forsøke å få andre ytelser for å kunne fullføre. Både i intervjuer og i spørreundersøkelsen fremkom det at fra opplæringssentrenes perspektiv opplevdes utfallet i denne typen saker som tilfeldig og avhengig av saksbehandler. En prosjektleder skrev følgende i spørreundersøkelsen:

Vi prøver å få til et godt samarbeid og prater om ting vi tenker er rett i forhold til lovverket. Vi tenker «til det beste for deltaker». Det er ennå for mange som i en overgangsfase intro/nav kommer i en limbo-situasjon. Vi gjentar oss selv og må hver gang passe på/følge med slik at deltaker får det han/hun har krav på.

Flere fra praksisfeltet har overfor oss tatt til orde for at sentrale myndigheter bør gi tydeligere signaler om hvordan livsopphold for introdeltakere eller andre deltakere skal løses.

Gjennom intervjuer i arbeids- og velferdssektoren har vi imidlertid fått avklart at det kun er de kommunale ytelsene, så som økonomisk sosialhjelp og kvalifiseringsstønad, som kan brukes i disse tilfellene. Detaljerte regler for bruk av disse ytelsene er opp til den enkelte kommune, innenfor de overordnede rammene som lovverket setter. Dermed er det ikke overraskende at evalueringen viser at det varierer hvor liberale kommunene, representert av introduksjonsprogram og NAV-kontor, er med å innvilge de utvidelser av introduksjonsprogram de har hjemmel for i introduksjonsloven, eller bruk av andre stønader. Mens det noen steder utløses etter en enkel informasjonsutveksling mellom deltaker, opplæringssenteret og introduksjonsprogrammet, skal det mye til for å få innvilget utvidelse andre steder. Det kan handle om den enkelte kommunes prioriteringer knyttet til den enkelte ytelse og graden av handlingsrom saksbehandlerne får og bruker.

Livsoppholdsutvalgets forslag om grunnskolestønad innebærer også at det er kommunen som skal vurdere behovet for en slik stønad og etablere ordningen (NOU 2018:13, 2018, s. 36). Utvalget pekte imidlertid på risikoen for at kommunene ikke tar seg råd til dette. Antakelsen bygger på at bruken av formell utdanning hadde gått ned både for deltakere med arbeidsavklaringspenger (AAP)⁶¹, og

⁶¹ Arbeidsavklaringsstønad er en statlig ytelse.

deltakere med kvalifiseringsstønad (KVP) da kommunene fikk dette finansieringsansvaret for denne stønaden (NOU 2018:13, 2018, s. 117). Derfor foreslo utvalget en prøveordning med øremerket statlig tilskudd for en periode.

Begrenset kunnskap og interesse

En annen problemstilling er at samspillet mellom opplærings- og arbeids- og velferdssektoren påvirkes av at formell opplæring på nivået under videregående nivå, ikke anses som relevant for personer med oppfølging av NAV. Det fremgår av data fra intervjuer og spørreundersøkelser. Unntaket er deltakere i introduksjonsprogram. NAV skal tilby arbeidsrettede tiltak, det vil si kvalifiserende tiltak som kan gi direkte overgang til arbeid og utdanning. FVO gir i liten grad en kvalifisering som øker sjansene på arbeidsmarkedet og anses dermed ikke som et arbeidsrettet tiltak. Det bekreftes av informanter både på sentralt og lokalt nivå i arbeids- og velferdsetaten. Det er opplæring i grunnleggende ferdigheter som er aktuelt å tilby NAVs brukere fra FVO, men kommunale voksenopplæringssentre er bare én av flere mulige tilbydere av slik opplæring. I evalueringens første delrapport kom det frem at en fra arbeids- og velferdsetatens side så for seg kortere moduler enn det som faktisk ble foreslått i prinsippdokumentet for forsøket. Som omtalt i kapittel 6, har en del av opplæringssentrene dessuten valgt å forlenge varigheten på de laveste modulene fordi de anser det som nødvendig for deltakere som både skal ha lære norsk og få opplæring i fag. Vi vet ikke om det påvirker NAVs bruk av FVO for å gi deltakere grunnleggende ferdigheter, men ut ifra tidligere innspill om at modulene i utgangspunktet er lengre enn det NAV ønsker seg, er det rimelig å tro at det demper etterspørselen.

I den siste spørreundersøkelsen blant prosjektlederne, ble det i åpne kommentarer gitt flere eksempler og synspunkter som tyder på at det lokalt er svak samordning mellom FVO og NAVs virkemidler. Det pekes blant annet på at NAV-veiledere mangler kunnskap om FVO, eller ikke kjenner til det i det hele tatt. Flere ser utfordringer med at NAVs krav til arbeidsretting styrer hva de kan tilby sine brukere, også i tilfeller der det skaper uheldige følger for deltakeren. Noen har mer generelle betraktninger rundt dette, så som at strukturer, krav og kapasitet hos kommunen, fylkeskommunen og NAV fører til uheldig «silotenking», som hindrer fleksible og integrerte ordninger. Én av prosjektlederne omtaler det slik i spørreundersøkelsen:

Nav/Integrering fokuserer på silotenkning. Det er vanskelig med tverrfaglig samarbeid siden avdelingen mener de alene har den største kunnskapen og de beste ordningene finnes i nav. Det er lite samarbeid og respekt for hverandres arbeidsområder i min region/kommune. Mange fine ord, men lite handling.

Andre ga konkrete eksempler på hvordan samspillet får utilsiktede konsekvenser. Ett eksempel er at deltakere kan få arbeidspraksis på tidspunkt der opplæringen krever mye av deltakerne, som på modul tre og fire. En annen og nært beslektet erfaring er at kombinasjonen av opplæring og praksis kan føre til at deltakere får tregere progresjon, og i verste fall ikke greier å fullføre opplæringen i løpet av den tiden de har et livsopphold som gjør at de kan gå i opplæringen.

Det kan dermed se ut til at de viktigste hindringene er forhold som kan løses lokalt, men der sektormyndigheter kan legge bedre til rette for at det lokale samspillet blir fruktbart.

Samlet sett tyder evalueringen på at forsøket i seg selv har gjort liten forskjell på graden av samordning. Prosjektledernes syn på hva som hindrer bedre samordning varierer, men manglende

kommunikasjon, informasjonsutveksling og for lite kunnskap om hverandre oppfattes som sentrale barrierer.

8.6 Oppsummering

Det er flere funn fra evalueringen som tyder på at samordningen mellom FVO og introduksjonsprogrammet har blitt bedre. Det er mange introdeltakere som har deltatt i FVO, og de som til nå har fullført løpet, har i snitt gjort det på litt over 2,5 år. Introdeltakerne som har fullført FVO, har i snitt like gode resultater i samfunnsfag og bare litt svakere resultater i norskfaget, sammenlignet med snittet for andre deltakere som har fullført. Evalueringen tyder også på at lokalt samarbeid mellom opplæringssentre og ansvarlig etat for introduksjonsprogrammet har vært godt, og de ansvarlige fra det lokale introduksjonsprogrammet opplever mange steder som mer positive til å tilby grunnskole (FVO) enn de var før forsøket startet.

På andre områder kan det stilles spørsmål ved om resultatene av samordningen er like tilfredsstillende. Det viktigste samordnende grepet mellom FVO og ordningene i integreringsloven er muligheten introdeltakere har til å ta den opplæringen i norsk og samfunnskunnskap som de har rett og plikt til, i FVO. Alternativet ville være at deltakerne fullførte denne opplæringen før de startet i FVO, noe som ville ført til et lengre opplæringsløp. Mange lærere har imidlertid pekt på at deltakernes behov for å tilegne seg norskferdigheter så langt ikke har blitt godt nok ivaretatt, verken gjennom norskfaget eller den integrerte fag- og språkopplæringen. En sammenlignende analyse av resultater på norskprøven og på samfunnskunnskapspøven for introdeltakere i og utenfor FVO, kunne gitt klarere svar på om det er systematiske forskjeller i ferdighetene. Slike analyser har ikke vært innenfor evalueringens mandat eller rammer. Sentrenes erfaringer og læreplananalysens påpekning av språklæringsperspektivet som et forbedringsområde (jf. kapittel 7) gir likevel grunn til å stille spørsmål ved om språklæringsperspektivet er tilstrekkelig ivaretatt.

Samordningen for deltakere som NAV følger opp, har vært svakere. Det viser seg først og fremst ved at det har vært få deltakere i forsøket som er rekruttert fra NAV. Det overordnede inntrykket fra prosjektledere og informanter fra NAV er også at samarbeidet har vært begrenset, selv om det finnes eksempler på godt lokalt samarbeid mellom opplæringssentre og NAV. Mål og virkemidler for samordningen mellom FVO og arbeids- og velferdsetaten har vært langt vagere enn for opplærings- og integreringssektoren, og AVdir har i mindre grad oppfordret sin sektor til å ta i bruk FVO enn det IMDi har gjort overfor integreringssektoren i kommunene. Evalueringen tyder på at mange i arbeids- og velferdsetaten ser begrenset relevans av FVO for sine brukere, og at veiledere flere steder ikke kjenner til tilbudet. Det kan på den ene siden henge sammen med arbeids- og velferdssektorens mål om at tiltak de innvilger, skal gi overgang til arbeid, og at FVO ikke forbedrer deltakernes situasjon på arbeidsmarkedet uten mer utdanning. På den annen side kan det skyldes at det finnes flere tilbydere av den opplæringen i grunnleggende ferdigheter som NAV kan bruke FVO til. Opplæringssentrene har også etterlyst en avklaring av om FVO er et aktuelt tiltak for NAVs brukere og gitt uttrykk for at det i så fall bør gis bedre informasjon og tydeligere signaler om dette i arbeids- og velferdssektoren.

Opplæringssentrene har i evalueringen vært ganske klar på at der det lokale samarbeidet har fungert godt, enten det er med introduksjonsprogrammet eller NAV, så kan det i liten grad tilskrives forsøket. Funnene tyder på at det snarere skyldes allerede eksisterende samarbeid og lokale faktorer.

Opplæringssentrene opplever en rekke barrierer for bedre samordning. De viktigste faktorene er manglende kommunikasjon og kunnskap om hverandre. En konkret problemstilling som reises, både fra praksisfeltet og fra noen av direktoratene, er at det er krevende å sørge for livsopphold til tidligere introdeltakere som ikke greier å fullføre FVO i løpet av programtiden.

Kapittel 9: Oppsummering og konklusjoner

I dette avsluttende kapittelet ser vi mer overordnet på om det seksårige forsøket med FVO har realisert de målsettingene og intensjonene en satte seg da forsøket ble iverksatt.

9.1 Resultat- og effektmål

Gjennom FVO-forsøket har man prøvd ut en ny opplæring for voksne på nivået under videregående opplæring. På kort sikt har målet vært at flere med behov for grunnleggende kvalifisering deltar i og fullfører opplæringen, og at de fullfører på kortere tid. På lengre sikt er målet med forsøket at opplæringen gir deltakerne en kompetanse som resulterer i at de enten direkte, eller etter ytterligere utdanning, får en mer permanent tilknytning til arbeidsmarkedet enn med den tradisjonelle grunnskoleopplæringen for voksne. Økt fleksibilitet og individuell tilpasning samt løp tilpasset voksne minoritetsspråklige som både trenger norsk- og fagopplæring, har vært de sentrale virkemidlene som en har antatt skulle gi økt rekruttering og fullføring.

Ideelt sett burde alle disse målene vært belyst gjennom effektstudier.⁶² Imidlertid finnes ikke registerdata for oppstart og avslutning av opplæring. Det har derfor ikke vært mulig å studere forsøkets effekter på deltakelse/tilstrømning til opplæring og varighet av opplæringen. For å undersøke disse målene har vi derfor lagt vekt på å sammenligne funn fra evalueringen med kunnskap om voksne i grunnskole og andre kvalifiseringsløp fra andre kilder som ikke er direkte sammenlignbare med det vi har fra evalueringen.

Effekter på læringsresultater, overgang til arbeidsmarked og videre utdanning har vi foreløpige analyser av i kapittel 5, men dette vil bli mer fullstendig besvart i evalueringsrapporten som skal utarbeides i 2026.

Det er lagt godt til rette for økt deltakelse i FVO

Fra og med skoleåret 2009/2010 og fram til og med skoleåret 2019/2020 har stadig flere voksne deltatt i grunnskoleopplæring. Etter dette har antallet deltakere falt litt hvert år, men er likevel på et høyere nivå enn den var året før FVO startet (Utdanningsdirektoratet, 2022).

Det er vanskelig å dokumentere hvilken betydning, om noen, FVO har hatt for denne generelt høye deltakelsen det siste tiåret. Deltakelsen i FVO har stort sett fulgt den samme utviklingsbanen som grunnskoleopplæring for voksne generelt. Økt innvandring av voksne med mangelfulle formelle kvalifikasjoner, kombinert med at nasjonale myndigheter gjennom en rekke politiske dokumenter og økonomiske stimuleringsordninger har lagt til rette for økt bruk av formell opplæring for voksne i kvalifiseringsprogrammer, kan forklare økningen både innenfor og utenfor FVO.

⁶² Det skulle etter planen gjøres randomiserte kontrollerte studier av deltakere som var rekruttert fra NAV til FVO, sammenlignet med tilsvarende deltakere i andre tilbud om grunnleggende opplæring, men som beskrevet i kapittel 8 har ikke denne studien blitt gjennomført.

Følgerevalueringen gir likevel noen indikasjoner på at FVO legger til rette for økt deltakelse. Med forsøket kan man si at målgruppen for grunnskoleopplæringen for voksne har blitt utvidet, siden opplæring etter opplæringsloven og introduksjons-/integreringsloven i større grad skulle samordnes og skje mer parallelt. Deltakere i introduksjonsprogrammet kan dermed delta i grunnskoleopplæring fra dag én og få norskopplæring integrert i FVO-fagene, fremfor å gjennomføre norskopplæring først. Dette gjenspeiles i våre analyser; nesten halvparten av deltakerne kommer inn i forsøket med norskferdigheter tilsvarende nivå A1 eller lavere, og andelen på nivået under A1 har økt over tid.

Enkelte opplæringssentre har opplevd økt deltakelse i FVO sammenlignet med det tidligere grunnskoletilbudet, delvis som en følge av FVOs innretning. Ansvarlige fra det lokale introduksjonsprogrammet opplever også mange steder som mer positive til å tilby grunnskole (FVO) enn de tidligere var. Evalueringen har dessuten vist at virkemidlene som skal gjøre FVO tilgjengelig for en bredere målgruppe, faktisk brukes. Det gjelder blant annet grunnmodulen, som er tilpasset voksne deltakere med lite erfaring med skrift, og som hver syvende deltaker i FVO har benyttet seg av. Hvorvidt ordinær grunnskole for voksne gir tilbud til like mange deltakere som ikke er alfabetisert, vet vi ikke, men det finnes ikke noe fast tilsvarende tilbud i den ordinære opplæringen.

FVO-forsøket ser også ut til å ha truffet særlig kvinner med omsorgsansvar. Andelen kvinner i forsøket er langt høyere enn den er i målgruppen for forsøket. Andelen kvinner og deltakere med omsorgsansvar har også økt betydelig over tid. Evalueringen viser videre at forsøket treffer en del deltakere som mangler skolegang fra hjemlandet. En av syv deltakere kommer inn i forsøket uten, eller med svært begrenset, skolegang fra hjemlandet, og andelen har økt over tid.

Samlet sett er det vanskelig å dokumentere at FVO har ført til økt deltakelse i opplæring på nivået under videregående for voksne, men evalueringen tyder på at FVO har lagt godt til rette for bred deltakelse i opplæringen, og for at målet om økt deltakelse kan realiseres på sikt.

FVO kan gi kortere kvalifiseringsløp for noen

Foreløpig er det funn som tyder på at FVO kan gi like korte eller kortere løp enn ordinær grunnskole for en del deltakere. En undersøkelse gjennomført av Dæhlen et al. (2013) anslo at innvandrere brukte to til tre år på å fullføre grunnskoleopplæring. Våre analyser viser at deltakere som så langt har gjennomført et fullt grunnskoleløp, i snitt har brukt 2,5 år. Deltakere med mer medbrakt kompetanse har brukt mindre tid. For eksempel har deltakere som har tatt fem moduler (tilsvarende én modul i alle fag), i snitt brukt i overkant av ett år.

Fullføringstiden varierer imidlertid betydelig mellom deltakere, og noen vil bruke lenger tid enn gjennomsnittet, andre vil bruke mindre. Mange opplæringssentre beregner at et fullt opplæringsløp vil ta tre eller fire år. Hvor lang tid deltakerne trenger, avhenger både av medbrakt kompetanse og språknivå i norsk.

Videre har vi sett at deltakere som tar FVO som en del av introduksjonsprogrammet sitt, i snitt har brukt et halvt år mer enn andre deltakere. Et av målene med FVO har vært å samordne grunnskoleopplæringen med ordningene under integreringsloven. Fremfor å få opplæring i norsk og samfunnskunnskap som et separat tilbud før de starter grunnskoleopplæring, får introdeltakere som tilbys FVO, denne opplæringen integrert i FVO. Det er ikke uvanlig å gå ett til to år i norskopplæring. Med to-tre år i grunnskole i tillegg vil et sekvensielt løp med opplæring i norsk og samfunnskunnskap først, og eksamensrettet grunnskole etterpå, ta rundt fire til fem år. Samlet sett tyder resultatene fra

FVO på at dette tilbudet så langt gir kortere opplæringsløp enn ordinær grunnskole for voksne og særlig for deltakere i introduksjonsprogram. Vi har imidlertid i evalueringen stilt spørsmål ved hvorvidt språklæringsperspektivet ivaretas i tilstrekkelig grad i FVO-opplæringen.

Foreløpig negativ eller ingen effekt på flere hovedmål

Foreløpige effektanalyser tyder på at FVO har negative effekter både på mål som fullføring og på videre utdanning. Effektene på lønnsinntekt og samlet inntekt til og med 2021 er derimot positive, men ingen av dem er klart forskjellig fra null. Slike effekter er imidlertid noe tidlig å estimere, og den endelige effektevalueringen som er planlagt i 2026, vil trolig gi et sikrere svar på dette.

Det er vanskelig å si noe sikkert om hvorfor FVO foreløpig har negative effekter på fullføring. En mulighet kan være at FVO i større grad tilrettelegger for, og dermed rekrutterer, deltakere med mindre tidligere skolegang og lavere norskferdigheter enn det ordinær grunnskoleopplæring for voksne gjør. Det er en sjanse for at disse deltakerne i større grad avslutter opplæringen uten å fullføre et helt opplæringsløp. Fra analyser av deltakerdata vet vi at norsknivå påvirker sannsynlighet for å fullføre det planlagte opplæringsløpet, og de siste årene har det vært en økning i andelen deltakere på det laveste norskspråklige nivået. En gjennomgående tilbakemelding fra opplæringssentrene har dessuten vært at de har strevd med å legge godt nok til rette for deltakere med lite skolegang, manglende lese- og skriveferdigheter og lave norskferdigheter, på grunn av høyt læringstrykk og et høyt norskspråklig nivå i modulene. Dette fremstår som en annen uløst utfordring.

Vi har også sett at andelen kvinner i forsøket er langt høyere enn den er i målgruppen for forsøket, og at kvinner fullfører FVO-opplæringen i mindre grad enn menn. Det skyldes trolig delvis at mange av kvinnene har omsorgsoppgaver, og gyldig fravær knyttet til det. Som vi har sett i kapittel 4, fullfører deltakere med omsorgsansvar i mindre grad enn de som ikke har et slikt ansvar.

På lang sikt burde imidlertid rekruttering av kandidater med lite skolegang og lave norskferdigheter føre til at en økt andel av målgruppen fullfører opplæring på grunnskolenivå, hvis ikke tilbud av plasser eller organisering av opplæring fortrenger sterkere kandidater. Evalueringen i 2026 ventes å gi svar på om FVO på lang sikt fører til økt fullføring av opplæring på grunnskolenivå for voksne og positive effekter på overgang til videre utdanning og arbeid. Så langt kan vi ikke konkludere med slike positive effekter av forsøket.

Modulstruktur gir fleksibilitet, men begrenses av interne og eksterne rammebetingelser

Evalueringen tyder på at modulstrukturen tilfører en fleksibilitet som gjør det mulig for deltakere å gjennomføre opplæring på kortere tid enn uten denne strukturen. Vi har sett at et flertall av deltakerne får et avkortet løp, og at disse både har større sannsynlighet for å fullføre opplæringsløpet og bruker kortere tid på å fullføre enn deltakere som skal ta flere fag og moduler. Samtidig har vi sett at opplæringsløpene i hovedsak følger de ordinære skoleårene, og at få deltakere avslutter opplæringen midt i skoleåret. Det kan skyldes at det lokalt er begrenset fleksibilitet i enden av opplæringsløpet og overgangen til videregående opplæring. Vi har sett eksempler på at opplæringssentrene mangler kapasitet til å lede deltakere frem mot eksamen to ganger i året, slik HK-dir tilrettelegger for. Et annet forhold som har blitt pekt på, er at ikke alle fylkeskommuner tar inn deltakere i fag- og yrkesopplæring løpende gjennom året, slik de er forpliktet til i forskrift til

opplæringsloven. Da kan opplæringsssentrene se mest nytte av å melde deltakere opp til eksamen kun om våren. Det kan dermed være et uutnyttet potensial for ytterligere reduksjon i varigheten på opplæringsløpene, innenfor de rammene som er gitt sentralt. Men det kan kreve økt kapasitet og fleksibilitet lokalt, både fra opplæringsssentrene og fra fag- og yrkesopplæringen. Dette fremstår som en utfordring som gjenstår å løse.

9.2 Prosessmål – er forsøket iverksatt etter intensjonene?

Det er liten tvil om at både HK-dir og de deltakende opplæringsssentrene har lagt ned mye energi i å utarbeide og iverksette forsøkets virkemidler for å prøve ut intensjonene i FVO og skape så gode resultater som mulig for deltakerne. Særlig de nye voksentilpassede læreplanene har blitt omfavnet i sektoren. Modulstrukturen har også blitt tatt i bruk for å gi deltakerne individuelt tilpassede løp, og det er gjort andre grep for å tilpasse varigheten på opplæringen individuelt. Evalueringen viser også at en lokalt har lyktes forholdsvis godt med å tilby et samordnet tilbud om grunnskole og introduksjonsprogram til introdeltakere.

Enkelte av forsøkets intensjoner har derimot i liten grad blitt fulgt. Det gjelder blant annet intensjonen om økt fleksibilitet i tid og sted for opplæringen. Antagelsen har vært at dette kunne økt deltakelsen i opplæringen f.eks. for voksne som er i arbeid, har krevende familieforpliktelser eller ikke bor i nærheten av et opplæringstilbud. Den antakelsen har ikke vært testet ut i særlig stor grad i forsøksperioden. Opplæringen i FVO foregår på dagtid og i skole. Det gis lite opplæring i bedrift. I tilfeller der deltakere har tilbud om praksis, er det svak kobling mellom praksis og opplæring. Bruken av fjernundervisning er nærmest fraværende.

En har heller ikke i særlig utstrekning lyktes med å samarbeide lokalt med NAV om å gi tilbud til deres brukere (utover deltakere i introduksjonsprogram, i tilfeller der dette er organisert under NAV).

Drivkrefter og barrierer i implementeringen

Hva kan være årsaken til at noen virkemidler er godt implementert, mens andre knapt er tatt i bruk?

For det første har trolig en del strukturelle forhold hemmet sentrenes evne til å iverksette alle virkemidlene. Sentrenes størrelse, både når det gjelder antall lærere og deltakere, har f.eks. begrenset mulighetene for å parallellegge timeplanene – et viktig grep for å oppnå fleksibilitet. Synkende deltakertall fra og med skoleåret 2019/2020 har gjort parallellegging vanskeligere og har ført til sammenslåtte moduler flere steder. Ressurssituasjon og andre praktiske hensyn har på sin side begrenset bruken av bedrift som opplæringsarena. Arbeidsretting er ressurskrevende, noe som bekreftes av andre undersøkelser (Lerfaldet, Sætrang, Høgestøl, Monsen & Randen, 2020). En del opplæringsssentre har vært i en situasjon der de først har nedskalert aktiviteten på grunn av synkende deltakertall, mens de har fått mye å gjøre på kort tid som følge av økte ankomster av fordrevne fra Ukraina. Det kan tenkes at sentrene ikke har fått ro til å jobbe med økt arbeidsretting, med så omskiftelige rammer for driften.

Det begrensede samarbeidet med NAV lokalt kan nok delvis skyldes manglende drahjelp og styringssignaler fra sentrale myndigheter. Evalueringen viser at AV-dir, og for så vidt også IMDi, i begrenset grad har vært involvert i iverksettingen av forsøket på sentralt nivå. De to fagdirektoratene

har også i varierende grad engasjert seg i å informere og oppmuntre egen sektor til å bruke FVO. Fra opplæringsssentre etterlyses det tydeligere signaler fra sentralt hold i arbeids- og velferdssektoren, dersom bedre samordning mellom FVO og NAV faktisk er et mål. Mange opplæringsssentre opplever at de gjentatte ganger har informert NAV og forsøkt å få dem på banen, uten å lykkes.

En annen begrensing ligger i regelverket for livsopphold under grunnskoleopplæring. Selv om deltakere sjelden avbryter opplæringen fordi livsoppholdsytelser opphører, har vi sett at prosessen med å sikre at deltakere har ytelser gjennom hele opplæringsløpet sitt, kan være krevende.

Mer satsing på deltakere med lite medbrakt kompetanse

Med grunnmodulen for deltakere med behov for opplæring i grunnleggende ferdigheter og den tydelige vektleggingen av individuell tilpasning, er forsøket tilsynelatende godt egnet for målgrupper som har lite skolegang og manglende lese- og skriveferdigheter. De aller fleste opplæringsssentrene har tatt i bruk muligheten til å utvide varigheten på modulene for de som trenger det, og mange opplæringsssentre intensiverer opplæringen i norsk og utsetter opplæringen i andre fag.

Likevel har opplæringsssentrene gjennom hele forsøksperioden formidlet at det har vært vanskelig å tilpasse opplæringen, slik at deltakere med lite skolegang, mangelfulle lese- og skriveferdigheter og lave norsksferdigheter kan oppnå grunnskolekompetanse. Evalueringen tyder på at verken læreplanene eller opplæringsssentrenes tilrettelegging av fleksible opplæringsløp har vært tilstrekkelig tilpasset disse deltakerne. Selv om forsøkslæreplanene har lagt vekt på læringsstrategier, har kombinasjonen av et høyt norskspråklig nivå i modulene og ambisiøse faglige kompetansemål gitt et for høyt læringstrykk. Tydeligere vektlegging av språklæringsperspektivet, bedre overgang mellom grunnmodul og modul 1, samt mer arbeidsrettede kompetansemål er grep vi har anbefalt. Vi ser det som positivt at de nye læreplanene som utarbeides i forbindelse med innføringen av FVO, ser ut til å ha tatt hensyn til disse innspillene.

Vi har sett at deltakere med lavt nivå på norsksferdigheter har lavere sannsynlighet for å fullføre FVO-opplæringen. Det understreker betydningen av å videreutvikle virkemidlene i FVO fremover slik at flere i denne deltakergruppen kan fullføre. Opplæringsssentrene har meldt at de strever med å gi integrert fag- og språkopplæring i alle fag, noe som kan bidra til at deltakere med et lavt nivå på norsksferdigheter får kontinuerlig språktrening. Vi har også sett at de i liten grad har tatt i bruk arbeidslivet eller arbeidslignende kontekster som opplæringsarena, selv om det er godt kjent at voksne med lite medbrakt kompetanse ofte har bedre læringsutbytte av praktisk rettet opplæring.⁶³ Både integrert fag- og språkopplæring og økt bruk av arbeidslivet eller arbeidslignende kontekster er områder det er verdt å videreutvikle framover, blant annet gjennom ytterligere kompetanseheving, lokalt utviklingsarbeid og dialog med arbeidsgivere.

Nylig gjennomførte ideas2evidence en utredning av om det er behov for å etablere et nytt og mer arbeidsrettet tilbud til nettopp denne gruppen: innvandrere som ikke har fullført grunnskole, som har lavt nivå på norsksferdigheter og lite relevant arbeidserfaring for det norske arbeidsmarkedet (Hageberg et al., 2023). Det offentlige har over år strevd med å gi et tilbud som gir varig tilknytning til arbeidsmarkedet for denne målgruppen, og foreløpig synes heller ikke FVO å være tilstrekkelig tilpasset. Ifølge rapporten peker deler av praksisfeltet på at FVO bør videreutvikles for å imøtekomme denne gruppens behov, og det pekes på en rekke tiltak for å tilpasse FVO til denne målgruppen. Én av

⁶³ Se f.eks. Lerfaldet et al. (2020) for en gjennomgang av litteratur om arbeidsretting av norskopplæring.

anbefalingene er å samarbeide tettere med NAV. Det tas også til orde for andre tiltak, så som å etablere en tilskuddsordning for å utvikle lokale, arbeidsrettede kvalifiseringstilbud for målgruppen.

Fra forsøk til hovedmodell

Gjennom evalueringen har vi sett at forankring, kompetansehevende tilbud og lokalt utviklingsarbeid har hatt stor betydning for å lykkes med å omstille opplæringen til et mer individuelt tilpasset og fleksibelt tilbud. Effekten av å delta i et avgrenset forsøk med mye oppmerksomhet skal ikke undervurderes som årsak til at en i noen grad har lykkes med å myke opp strukturene som vanligvis har formet opplæringen på dette nivået. Det fremstår tydelig for oss at forsøket har bidratt til en revitalisering av opplæringen for voksne blant kommunene som har deltatt. For at de positive erfaringene og endringene man har oppnådd gjennom forsøksperioden skal kunne videreføres til nye kommuner og opplæringssentre når FVO iverksettes som hovedmodell for voksne, vil det være klokt å legge til rette for kompetansehevende tiltak, gode forankringsstrategier lokalt og å stimulere til bred faglig involvering og engasjement.

Litteratur

- Alver, B. G. & Øyen, Ø. (1997). *Forskningsetikk i forskerhverdag: vurderinger i praksis*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Angrist, J. & Pischke, S. (2009). *Mostly Harmless Econometrics*. Princeton University Press.
- AVdir & HK-dir. (2021). *NAV og utdanningssektoren – hovedfunn fra innsiktsarbeid*. Upublisert.
- Aspøy, T. M. & Tønder, A. H. (2012). *Utredning om forskning på voksnes læring. En litteraturgjennomgang* (Fafo-notat 2012:17). Hentet fra <https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/fafo-notater/utredning-om-forskning-pa-voksnes-laering>
- Dahle, M., Nordhagen, I.C, Jones, H. & Monsen, M. (2024). *Fag- og yrkesopplæring på voksnes premisser. Sluttrapport fra følgeevaluering av forsøk med Modulstrukturert fag- og yrkesopplæring* (Ideas2evidence-rapport 1:2024).
- Dahle, M., Jones, H. & Møller, I. (2022b) *Tilrettelagt fag- og yrkesopplæring – erfaring fra grep og samarbeid. En kunnskapsoppsummering* (Ideas2evidence-rapport 17/2022). Hentet fra <https://ideas2evidence.com/publications/tilrettelagt-fag-og-yrkesopplaering-erfaringer-og-grep-fra-samarbeid>
- Dahle, M., Jones, H., Monsen, M. & Nordhagen, I. (2022). *Modulbasert fag- og yrkesopplæring. Evaluering etter fire år med forsøk* (Ideas2evidence-rapport 3/2022). Hentet fra <https://ideas2evidence.com/publications/modulbasert-fag-og-yrkesopplaering-evaluering-etter-fire-ar-med-forsok>
- Dahle, M., Lurfaldet, H., Monsen, M., Ervik, A. O. & Ryssevik, J. (2018). *Forberedende voksenopplæring, Evaluering av første forsøksår* (Ideas2evidence-rapport 6:2018). Hentet fra <https://www.ideas2evidence.com/publications/evaluering-av-modulstrukturert-opplaering-forste-delrapport>
- Dæhlen, M., Danielsen, K., Strandbu, Å. & Seippel, Ø. (2013). *Voksne i grunnskole og videregående opplæring* (NOVA Rapport 7/2013). Hentet fra <https://www.udir.no/globalassets/filer/tall-og-forskning/forskningsrapporter/voksne-i-grunnskole-og-videregaende-opplaring.pdf>
- Eide, H. M.K., Homme, A. D., Karlsen, M. & Lundberg, K. (2016). *Integrering i praksis: Helse- og omsorgssektoren som opplærings og kvalifiseringsarena for flyktninger og innvandrere* (Uni Research Rokkansenteret-rapport 11-2016). Hentet fra <https://norceresearch.brage.unit.no/norceresearch-xmlui/handle/11250/2627374>
- Eksportgruppen. (2015). *Et NAV med muligheter, bedre brukermøter, større handlingsrom og tettere på arbeidsmarkedet. Gjennomgang av NAV. Sluttrapport fra Eksportgruppen, april 2015*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/aid/dokumenter/2015/sluttrapport-eksportgruppen-nav_9.4.15.pdf
- Ervik, A. O. (2021). *Foreløpig effektevaluering av modulstrukturert forberedende voksenopplæring (FVO)* (SNF-rapport nr. 14/21). Hentet fra https://snf.no/media/xjri3rxh/r14_21.pdf
- Evensen, A. I. (2023, 29. august). *Hvem er deltakerne i grunnskoleopplæring for voksne?* Hentet fra <https://www.ssb.no/utdanning/voksenopplaering/artikler/hvem-er-deltakerne-i-grunnskoleopplaering-for-voksne>
- Finch, W. H., Bolin, J. E. & Kelley, K. (2019). *Multilevel Modeling Using R*. (2. utg.). New York: Chapman and Hall/CRC.

- Forskrift til Opplæringslova (2006). Forskrift til Opplæringslova (FOR-2006-06-23-724). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2006-06-23-724/>
- Hageberg, E., Svanæs, S., Kristoffersen, E. & Skyberg H. (2023). *Kompetanse for fremtiden. Utredning av behovet for et nytt arbeidsrettet kvalifiseringstilbud for innvandrere med lave norskferdigheter og lite formell kompetanse* (Ideas2evidence-rapport 4:2023). Hentet fra <https://ideas2evidence.com/sites/default/files/Kompetanse%20for%20fremtiden.%20Utredning%20av%20behovet%20for%20et%20nytt%20arbeidsrettet%20kvalifiseringstilbud%20for%20Oinnvandrere.pdf>
- Hellang, Ø. & Espegren A. (2022). *Gloppenmodellen – en fagutdanningsmodell for fremtiden* (NORCE-rapport nr. 6-2022). Hentet fra https://norceresearch.brage.unit.no/norceresearch-xmlui/bitstream/handle/11250/2991216/Gloppenmodellen_-_en%20fagutdanningsmodell%20for%20fremtiden.pdf?sequence=5&isAllowed=y
- Hernes, V., Deineko, O., Myhre, M. H., Liudden, T. & Staver, A. B. (2022). *Ukrainian refugees – experiences from the first phase in Norway* (NIBR Report 2022:11). Hentet fra <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/11250/3029151/2022-11.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- HK-dir. (2020, 11. desember). Arbeidsrettet opplæring. Hentet fra <https://www.kompetansenorge.no/norsk-og-samfunnskunnskap/arbeidsrettet-opplaring/#ob=16858>
- IMDi. (u.å.). Statistikk og nøkkeltall. Hentet fra [Tall og statistikk over innvandring og integrering | IMDi](#)
- IMDi. (2023). IMDi årsrapport 2022. Hentet fra [imdis-arsrapport-2022-nynorsk.pdf](#)
- Integreringsloven. (2020). Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (LOV-2020-11-06-127). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2020-11-06-127>
- Introduksjonsloven. (2003). Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (LOV-2003-07-04-80). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NLO/lov/2003-07-04-80>
- Jones, H. & Ryssevik, J. (2019). *Deltakere, opplæringsløp, resultater – erfaringer fra to år med forberedende voksenopplæring* (Ideas2evidence-rapport 8:2019). Hentet fra <https://www.ideas2evidence.com/sites/default/files/Kvantitativ%20rapport%20FVO%202019%20071119.pdf>
- Johnson, D. R., Scheitle, C. P. & Ecklund, E. H. (2019). Beyond the In-Person Interview? How Interview Quality Varies Across In-person, Telephone, and Skype Interviews. *Social science computer review*, 39(6), 1142–1158. Hentet fra <https://doi.org/10.1177/0894439319893612>
- Kompetanse Norge. (2020, 2. juni). Fleksibel opplæring. Hentet fra [Fleksibel opplæring - Kompetanse Norge](#)
- Kompetanse Norge. (2017). *Forsøkslæreplan for språklige minoriteter – grunnmodul for forberedende voksenopplæring (FVO). Norsk for språklige minoriteter, matematikk, naturfag og samfunnsfag*. Hentet fra https://www.kompetansenorge.no/globalassets/modulforsoket/lareplan_spraklige_minoriteter3.pdf
- Kunnskapsdepartementet. (2023). *Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)* (Prop. 57 L (2022–2023)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-57-l-20222023/id2967679/>

- Opplæringslova. (2023). Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (LOV-2023-06-09-30). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2023-06-09-30/>
- Riksrevisjonen. (2008). *Riksrevisjonens undersøkelse av tilbudet til voksne om grunnskoleopplæring og opplæring på videregående skolenivå*. Dokument nr. 3: 14 (2007-2008). Hentet fra [44682 Omslag.indd \(stortinget.no\)](https://www.stortinget.no/44682_Omslag.indd)
- Utdanningsdirektoratet. (u.å.). Fakta om grunnskolen. Voksne i grunnskolen. Hentet fra: <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole/analyser/fakta-om-grunnskolen/voksne-i-grunnskolen/>
- Utdanningsdirektoratet. (2022, 16.12). GSI - Grunnskolens Informasjonssystem. Hentet fra <https://gsi.udir.no/informasjon/>
- Utdanningsdirektoratet. (2020, 16. september). Voksnes rett til grunnskoleopplæring etter opplæringsloven kapittel 4A. Rundskriv 3-2012. Hentet fra <https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/Voksne/Udir-3-2012/>
- Utdanningsdirektoratet. (2021, 01. desember). Mer grunnskoleopplæring til ungdom – veileder. Hentet fra <https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/Minoritetsspraklige/mer-grunnskoleopplaring-til-ungdom---veileder>
- Vox. (2016). *Modulstrukturert forberedende voksenopplæring. Prinsippdokument*. Hentet fra <https://www.kompetansenorge.no/contentassets/b8e56bb4465d47f292da7ad71282f4be/modulstrukturert-fvo---prinsipprapport.pdf>
- Vox (2012). *Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere*. Hentet fra [Læreplaner i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere - Kompetanse Norge](#)

Vedlegg 1: Om deltakerrapporteringen

I dette vedlegget beskriver vi datainnsamlingsopplegget i deltakerrapporteringen. Rapporteringen har blitt gjennomført av opplæringssentrene selv og er gjennomført hvert skoleår. Følgeevalueringen har pågått, fra 2017 til 2023. Merk at denne rapporten kun inkluderer data fra fem av de seks datapunktene i tidsseriedataene som er samlet inn, da siste datainnsamling ble gjennomført så tett opptil fristen for denne rapporten at det ikke var mulig å ferdigstille dataene i tide. Den siste datainnsamlingen vil imidlertid bli benyttet inn i effektevalueringen.

Rapporteringen har bestått av to hoveddeler (se figur A1):

- ◆ Et spørreskjema som deltakerne fyller inn ved inntak (to deler)
- ◆ Registreringsskjemaer fylt ut av opplæringssentrene (fire ulike skjema)

Figur A1 viser sammenhengen mellom de ulike delene av rapporteringen. Merk at i det opprinnelige opplegget for datainnsamling, skulle deltakerne svare på spørsmålene om livssituasjon hvert opplæringsår, men for å redusere arbeidsbyrden for opplæringssentrene, ble det besluttet at deltakerne kun skulle besvare skjemaet ved inntak.

Figur A1: Opplegg for deltakerrapportering



Spørreskjema til deltakerne

Alle deltakere i FVO skulle fylle ut et spørreskjema som innhentet opplysninger om demografi og bakgrunn, alder, kjønn, tidligere skolegang og tidligere erfaring med lønnet arbeid. De svarte også på noen spørsmål om sin livssituasjon, som hvorvidt de har forsørgeransvar og deres kilde til livsopphold under opplæringen.

I starten av spørreskjemaet ble deltakerne presentert for et samtykkeskriv der de kunne gi tillatelse til at data om dem ble samlet inn og benyttet i evalueringen. Dette gjaldt alle data, altså både svarene på spørreskjemaet, opplysningene registrert av opplæringssentrene og eventuelle registerdata som vil bli koblet til på et senere tidspunkt. Bare deltakerne som samtykket, fylte ut resten av skjemaet. Gjennom følgeevalueringen har det vært få som ikke har samtykket. Samtidig har vi fått tilbakemelding fra

enkelte opplæringsssentre om at det over tid har blitt flere deltakere, spesielt minoritetsspråklige, som har valgt å takke nei til å delta.

I utgangspunktet skulle alle deltakere besvare dette spørreskjemaet og gi sitt samtykke så raskt som mulig etter at de kom inn i forsøket. Gjennom følgeevalueringen så vi imidlertid at dette ikke alltid lot seg gjennomføre, og for noen deltakere ble det derfor innhentet samtykke etter at de hadde gått en stund i forsøket. Vi er også kjent med at det finnes et antall deltakere som aldri fikk muligheten til å svare på spørreskjemaet og gi sitt samtykke. Vi har hatt tett oppfølging av opplæringsssentrene for at også disse deltakerne skulle få mulighet til å avgi samtykke og ser at dette har ført til en økning i antall samtykker. Samtidig har det ikke alltid vært mulig å gi deltakerne mulighet til å svare på spørreskjemaet og avgi samtykke, for eksempel fordi deltakeren har gått ut av forsøket.

Registreringsskjema utfyllt av opplæringsssentrene

I løpet av hvert skoleår skulle opplæringsssentrene registrere en rekke opplysninger om deltakerne, fordelt på fire ulike Excel-skjemaer. Disse var:

- ◆ **Opptaksdata:** Opplysninger om deltakerens inntaksgrunnlag, vurderinger av nåværende kompetanse og hvilke fag og moduler det er planlagt at deltakeren skal ta.
- ◆ **Mottatt opplæring:** Hvilke moduler hver deltaker har tatt, hvor mange timer og dager modulen var planlagt å vare, deltatte timer og fravær, og om modulen er fullført, pågående eller avbrutt på registreringstidspunktet.
- ◆ **Resultater:** Hvilke resultater deltakeren oppnår i fullførte moduler, og om det er skrevet ut kompetansebevis.
- ◆ **Avslutning:** Årsaken til at deltakeren har avsluttet, og om det er skrevet ut vitnemål for fullførte løp.

Opplæringsssentrene sendte inn Excel-skjemaer med opplysninger om deltakerne én gang i året. Rapporteringsfristen var opprinnelig 30. juni for de to første skjemaene på lista, og 30. august for de to siste.⁶⁴ Fra 2021 ble fristen for alle skjemaene samlet til 30. august.

Opplysningene ble i stor grad hentet ut fra de skoleadministrative systemene som opplæringsssentrene bruker. I hvert skjema oppga opplæringsssentrene deltakerens fødsels- eller D-nummer, som har gjort at vi har kunnet koble sammen opplysningene fra de ulike Excel-skjemaene og spørreundersøkelsen og videre koble disse dataene med registerdata til effektevalueringen.

Samlet har disse datakildene gitt et rikt datamateriale som har vært svært verdifullt for følgeevalueringen. Datamaterialet har gjort at vi har kunnet følge deltakerne gjennom hele opplæringsløpet, og det har gitt oss mulighet til å se på trekk som fremmer og hemmer gode resultater i forsøket.

Gjennomføring av datainnsamlingen

Deltakerrapporteringen hadde som mål å samle inn komplette data fra alle deltakere som samtykket til det. Etter første rapporteringsår viste det seg å være utfordrende å oppnå dette av flere grunner. Først og fremst var rapporteringen mer arbeidskrevende for opplæringsssentrene enn forventet. Det har blant annet vært stort behov for veiledning i forbindelse med utfyllingen av spørreskjemaet ved

⁶⁴ I 2020 ble fristen forlenget til 15. september grunnet covid-19-pandemien.

inntak, der deltakerne gir sitt samtykke. Dette har ført til at ikke alle deltakere har fått mulighet til å svare på spørreundersøkelsen, og dermed har de ikke samtykket til at det samles inn data om dem. Vi har også sett at de fire Excel-skjemaene har vært mer ressurskrevende for opplæringssentrene å fylle ut enn forventet.

Gjennom følgeevalueringen har vi imidlertid sett store forbedringer i gjennomføringen av datainnsamlingen ved opplæringssentrene. Dette gjelder både hvor komplette dataene er og kvaliteten på datamaterialet. Over tid har det også kommet på plass bedre rutiner for innhenting av samtykke, både ved opplæringssentrene og i vår oppfølging. Dette kan ha bidratt til at en større andel av deltakerne har fått muligheten til å svare på spørreskjemaet og avgi sitt samtykke til å delta i evalueringen.

Telling av deltakere og datamaterialet som benyttes i analysene

Da deltakerrapporteringen ble avsluttet i september 2023, var det innhentet samtykke fra 6413 deltakere i FVO. Analysene i rapporten bygger imidlertid kun på data fra de fem første årene med deltakerrapportering. I den perioden har vi mottatt data om 5418 deltakere. Merk at antallet som oppgis i figurer og tabeller, vil kunne være lavere enn dette på grunn av manglende svar på enkeltspørsmål.

Gjennom følgeevalueringen har det vært vanskelig å beregne nøyaktige frafallsrater fordi vi ikke har hatt tilgang til nøyaktige tall på hvor mange deltakere opplæringssentrene har tatt inn. Fra og med skoleåret 2019/2020 innførte vi derfor et eget felt i rapporteringsskjemaet der opplæringssentrene ble bedt om å oppgi hvor mange nye deltakere de hadde tatt inn i løpet av rapporteringsperioden. Disse opplysningene har gjort det mulig å beregne hvor mange deltakere som er rekruttert inn til FVO i løpet av forsøket, uavhengig av hvor mange deltakere det er som har samtykket til å delta i datainnsamlingen. I tilfeller der vi ikke har fått innhentet dette tallet fra opplæringssenteret, har vi benyttet vår egen opptelling av hvor mange unike deltakere senteret har rapportert opplysninger om i komponent 2 i deltakerrapporteringen, til å beregne antallet rekrutterte deltakere. For årene før dette feltet ble innført er det grunn til å tro at tallene ikke er komplette.

Basert på opplysningene vi har fått fra opplæringssentrene, har vi estimert at det til sammen har blitt rekruttert inn 11 962 deltakere i FVO gjennom forsøksperioden. Dette tilsier at i overkant av halvparten av de rekrutterte deltakerne har samtykket til at det samles inn data om dem.

Datakvalitet

Det er flere forhold som kan redusere kvaliteten på dataene vi har mottatt. For spørreundersøkelsen til deltakerne er manglende norskspråklige ferdigheter en faktor som kan redusere kvaliteten på dataene om noen deltakere. Vi vet at opplæringssentrene har lagt ned betydelige ressurser i å veilede deltakerne som har hatt behov for det under utfyllingen av skjemaet, men vi kan fortsatt ikke utelukke at det har forekommet feil og misforståelser. Det er vanskelig å identifisere og rette opp slike feil, men det er grunn til å forvente at disse langt på vei er tilfeldige og dermed ikke vil ha systematisk påvirkning på datamaterialet.

Høsten 2020 ble det innført språk- og lyd støtte i spørreskjemaet som deltakerne skulle fylle ut selv. Spørreskjemaet ble oversatt til seks språk i tillegg til norsk, og deltakerne kunne også velge å høre lydklipp der hvert spørsmål ble lest opp, på ønsket språk. Vi så at dette reduserte arbeidsbyrden for opplæringssentrene og økte datakvaliteten.

I Excel-skjemaene kunne datakvaliteten reduseres både gjennom manglende opplysninger som opplæringssentrene ikke fylte ut, eller at sentrene fylte ut feil eller misforsto skjemaene. Vi har sett at datakvaliteten har økt betydelig gjennom følgeevalueringen, og de siste årene har de fleste opplæringssentre levert så komplette data som de har hatt mulighet til.

I forbindelse med kvalitetssikring av dataene har vi hatt dialog med de fleste opplæringssentrene for å etterspørre manglende opplysninger eller for å få forklaring når det gjelder opplysninger som virker uriktige eller ulogiske sett i sammenheng andre opplysninger de har oppgitt. Sentrene har vært svært hjelpsomme i prosessen med å rette opp i feil og misforståelser og å ettersende opplysninger. Det er vanskelig å utelukke alle mulige misforståelser, feiltastinger og andre kilder til feil i registreringsskjemaene, men dialogen med opplæringssentrene har gitt oss et datamateriale som vi mener er av god kvalitet. Erfaringene vi har gjort oss i analysearbeidet, har også vist at dette er robuste data.



IDEAS2EVIDENCE
Bygger kunnskap