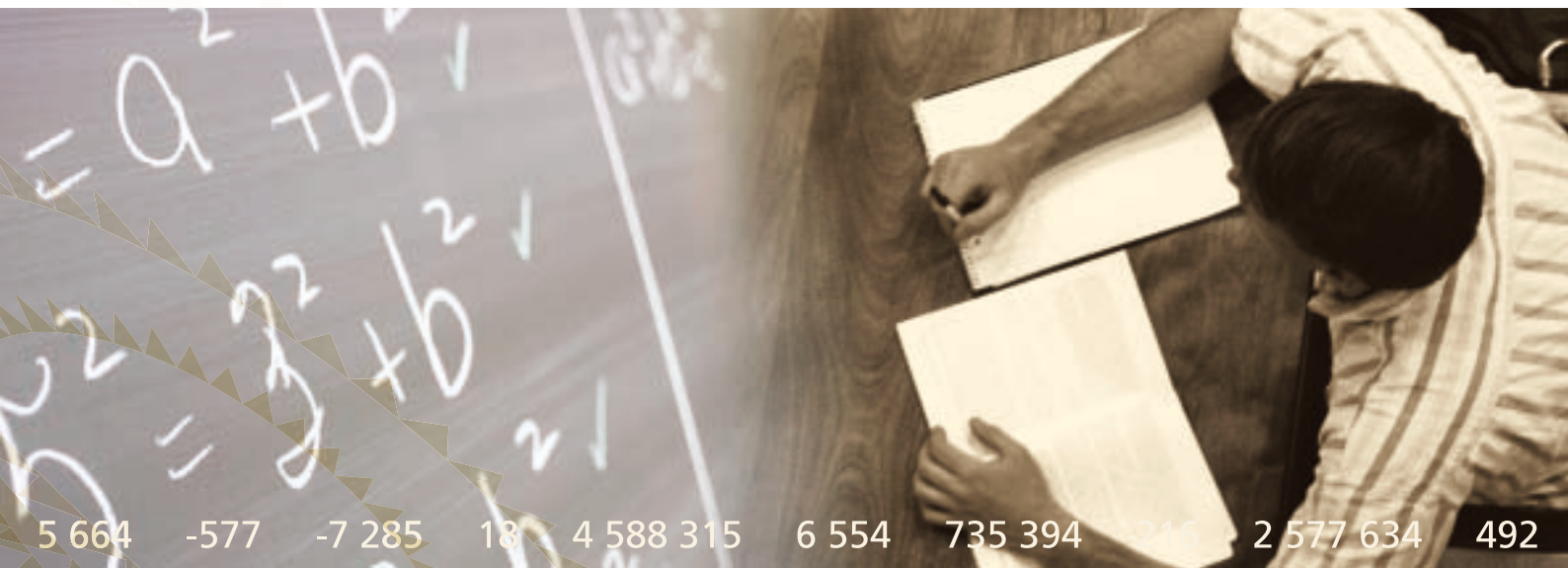




Riksrevisjonen

Riksrevisjonens undersøkelse av tilbudet til voksne om grunnskoleopplæring og opplæring på videregående skolenivå

Dokument nr. 3:14 (2007–2008)



5 664 -577 -7 285 18 4 588 315 6 554 735 394 216 2 577 634 492



23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 781 3

Denne publikasjonen finnes på Internett:
www.riksrevisjonen.no

Offentlige etater kan bestille publikasjonen fra
Departementenes servicesenter
Telefon: 20 24 20 00/1
Telefaks: 22 24 27 86
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
www.publikasjoner.dep.no

Andre kan bestille fra Akademika
Avdeling for offentlige publikasjoner
Postboks 8134 Dep, 0033 Oslo
Telefon: 800 80 960
E-post: offpubl@akademika.no

ISBN 978-82-8229-005-0

Forsideillustrasjon: Rudi Risan, Lobo Media AS
Foto: Lobo Media AS, bildearkiv

Riksrevisjonens undersøkelse av
tilbudet til voksne om grunnskole-
opplæring og opplæring på
videregående skolenivå

Dokument nr. 3:14 (2007–2008)

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument nr. 3:14 (2007–2008)
*Riksrevisjonens undersøkelse av tilbudet til voksne om grunnskoleopplæring
og opplæring på videregående skolenivå.*

Riksrevisjonen, 11. september 2008

For riksrevisorkollegiet

Jørgen Kosmo
riksrevisor

Innhold

| | | |
|-------------------------|---|-----------|
| 1 | Innledning | 7 |
| 2 | Oppsummering av undersøkelsen | 7 |
| 3 | Riksrevisjonens bemerkninger | 12 |
| 4 | Departementets svar | 13 |
| 5 | Riksrevisjonens uttalelse | 17 |
| Vedlegg: Rapport | | 21 |
| 1 | Innledning | 25 |
| 2 | Metodisk tilnærming og gjennomføring | 27 |
| 3 | Revisjonskriterier | 29 |
| 4 | Fakta og vurderinger | 32 |
| 5 | Samlet vurdering | 52 |
| Litteraturliste | | 54 |
| Ordforklaringer | | 57 |

Riksrevisjonens undersøkelse av tilbudet til voksne om grunnskoleopplæring og opplæring på videregående skolenivå

1 Innledning

I august 2000 fikk voksne en lovfestet rett til opplæring på videregående skolenivå.¹ Retten omfatter personer født før 1978, som har fullført grunnskolen eller tilsvarende, men som ikke har fullført videregående opplæring. På bakgrunn av at gruppen voksne *uten* rett har økt tallmessig for hvert år under den nåværende bestemmelsen, ble retten i 2007 foreslått utvidet til å gjelde for alle voksne over 25 år.²

I 2002 fikk voksne som har behov for grunnskoleopplæring, rett til slik opplæring.³ Bestemmelsen gir alle voksne rett til grunnskoleopplæring, forutsatt at de er over opplæringspliktig alder og ikke allerede har rett til videregående opplæring. På begge skolenivåene skal opplæringen tilpasses den enkeltes behov.⁴

I St.meld. nr. 42 (1997–98) *Kompetansereformen* ble det vist til at svært mange voksne manglet og ønsket grunnskoleopplæring og opplæring på videregående skolenivå som basis for videre læring. Under behandlingen av stortingsmeldingen la Stortinget avgjørende vekt på at et nasjonalt kompetanseløft for voksne med lav utdanning var nødvendig for å sette Norge i stand til å møte de utfordringer som framtidens kompetansesamfunn ville kreve.⁵ Det var derfor en sentral intensjon at lovfestingen av opplæringsrettighetene skulle få flere voksne til å ta grunnopplæring.⁶

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere om gjennomføringen av voksnes rett til grunnopplæring har vært i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger. Hovedproblemstillingen har vært spørsmålet om Kunnskapsdepartementet har ivaretatt sitt nasjonale ansvar for å bidra til å sikre at voksne får et tilbud om grunnskoleopplæring og opplæring på videregående skolenivå i samsvar med lovbestemmelsene som trådte i kraft i 2000 og 2002.

1) Opplæringsloven § 4A-3, jf. Ot.prp. nr. 44 (1999–2000).
2) St.meld. nr. 16 (2006–2007) og Innst. S. nr. 164 (2006–2007).
3) Opplæringsloven § 4A-1.
4) Opplæringsloven § 4A-1, første ledd, tredje punkt, og opplæringsloven § 4A-3, første ledd, tredje punkt.
5) Innst. S. nr. 78. (1998–99) *Om Kompetansereformen*.
6) Betegnelsen "grunnopplæring" er en fellesbetegnelse for grunnskoleopplæring og opplæring på videregående skolenivå.

For å besvare hovedproblemstillingen er det utarbeidet syv underproblemstillinger:

- 1 I hvilken grad er voksnes behov for grunnopplæring blitt kartlagt?
- 2 I hvilken grad er det lagt økonomisk til rette for etableringen av et tilstrekkelig grunnopplæringstilbud for voksne?
- 3 I hvilken grad er det etablert et tilbud, og i hvilken grad benyttes tilbudet?
- 4 I hvilken grad har departementet bidratt til å sikre at målgruppen har fått nødvendig og tilstrekkelig kunnskap om rettighetene?
- 5 I hvilken grad blir opplæringen tilpasset den enkeltes opplæringsbehov?
- 6 I hvilken grad har departementet sikret seg tilstrekkelig styringsinformasjon om situasjonen på området?
- 7 I hvilken grad har departementet bidratt til at det blir ført tilsyn med at voksne får et opplæringstilbud i samsvar med loven og forskriftene?

Riksrevisjonens rapport om undersøkelsen følger som trykt vedlegg. Et rapportutkast ble forelagt Kunnskapsdepartementet i brev av 18. april 2008. Revisjonskriteriene er tidligere forelagt departementet. Departementet har i svarbrev av 16. mai 2008 avgitt uttalelse til rapporten. Departementets kommentarer er innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

2 Oppsummering av undersøkelsen

Undersøkelsen er basert på dokumentanalyse, intervju, spørrelister, korrespondanse, innhenting av statistikk og opplysninger fra en spørreundersøkelse blant landets kommuner og fylkeskommuner. Det ble gjennomført intervju med Kunnskapsdepartementets fagorgan Vox⁷, og sendt spørrelister til departementet og Utdanningsdirektoratet. Svarene fra Vox og direktoratet ble fulgt opp med henvendelser per e-post.

Dokumentanalysen omfatter gjennomgang av stortingsdokumenter, lover og regelverk og tidligere undersøkelser og utredninger på området. Undersøkelsene som ble foretatt av Vox i perio-

7) Nasjonalt senter for læring i arbeidslivet.

den fra 2003 til 2005 om voksne i grunnskole- og videregående opplæring, har vært sentrale i denne forbindelse. For å få en oppdatert oversikt over utviklingen for perioden 2005 til 2007 ble det gjennomført en landsdekkende undersøkelse ved hjelp av et elektronisk spørreskjema som ble sendt til kommunene og fylkeskommunene. Spørreundersøkelsen ble besvart av 325 kommuner og 15 fylkeskommuner.

Revisjonskriteriene er utledet fra relevante stortingsmeldinger og proposisjoner med tilhørende innstillinger, opplæringsloven med forskrifter og forarbeider, Stortingets bevilgningsreglement og det statlige økonomiregelverket.

Undersøkelsen omfatter tidsperioden fra 2000 til 2007. Datainnsamlingen ble avsluttet i mars 2008.

2.1 Avgrensingen av undersøkelsen

Kompetansereformen skulle følges opp etter tre parallelle hovedlinjer: (1) formell læring i ordinære utdanningsløp, (2) læring gjennom studieforbundsaktivitet, fjernstudier og organisasjonsarbeid og (3) ved læring på arbeidsplassen. Departementet framholder i sitt svarbrev av 16. mai 2008 at Riksrevisjonens avgrensing av undersøkelsen til formell læring i ordinære studieløp kan bidra til at det blir gitt et skjevt bilde av oppfølgingen av Kompetansereformen ved at departementets satsinger innen de to andre hovedlinjene ikke blir synliggjort. Departementet viser til de viktigste satsingene innen de to andre hovedlinjene, deriblant Kompetanseutviklingsprogrammet (KUP), Program for basiskompetanse i arbeidslivet (BKA) og NOU 2007:11 *Studieforbund, læring for livet*.

2.2 Behovet for grunnopplæring

Kunnskap om målgruppen og omfanget av behovet er en nødvendig forutsetning for å sikre gjennomføring av rettighetene – og gi målgruppen et tilfredsstillende tilbud. Forut for innføringen av voksnes rett til grunnskoleopplæring og videregående opplæring erkjente departementet at det ikke hadde tilstrekkelige kunnskaper om hvor stort opplæringsbehovet var.⁸

Det har både i tiden før rettighetene ble innført, og kort tid deretter vært utarbeidet ulike nasjonale anslag over hvor mange voksne som har behov for grunnopplæring. Undersøkelsen viser at det har vært knyttet stor usikkerhet til disse

anslagene når det gjelder antallet voksne og tilhørende kostnader i forbindelse med innføringen av rettighetene. Det er stilt spørsmål ved om det er riktig å gi et nasjonalt estimat over voksnes behov for grunnskoleopplæring ut fra det begrensede antallet kommuner som deltok i den aktuelle kartleggingen av dette i 2000.⁹ På denne bakgrunn har Vox lagt til grunn at det ikke finnes tilnærmet sikre tall for dette behovet.¹⁰ Når det gjelder anslagene over voksnes behov for videregående opplæring fra henholdsvis 1997 (Norsk Gallup) og 2002 (SSB), er disse anslagene svært forskjellige, og undersøkelsen peker på at forskjellene har vist seg vanskelige å forklare. I mangel av nye, sikrere anslag viser undersøkelsen at usikkerheten om omfanget av behovet for grunnopplæring for voksne er omtrent den samme i dag som da rettighetene ble innført.

Det har ifølge departementet vært svært vanskelig både å identifisere målgruppen og å kartlegge omfanget av opplæringsbehovet.¹¹ Departementet forklarer dette blant annet med at målgruppen kan omfatte både de som har behov for fullt vitnemål, og de som allerede har et vitnemål fra grunnskolen, men som trenger mer opplæring i enkelte grunnleggende ferdigheter. I sitt svarbrev hevder departementet at dersom det skulle innhentes eksakte tall for den gruppen av voksne som ønsker grunnskoleopplæring, måtte dette skje på individnivå, og tallene ville bare ha gyldighet for kort tid. Å innhente løpende data av denne typen vil etter departementets oppfatning derfor kreve ressurser utover verdien av den innhentede informasjonen.

Departementet peker i sitt svarbrev av 16. mai 2008 på at opplæringsloven ikke gir staten hjemmel til å pålegge kommunene og fylkeskommunene å kartlegge omfanget av voksnes behov for grunnopplæring. Undersøkelser departementet fikk gjennomført i 2004, viste at det i liten grad ble gjennomført slike behovskartlegginger.¹² Behovskartlegging er et viktig tiltak for å kunne dimensjonere tilbudet, og å gi målrettet informasjon til de voksne som er omfattet av retten til grunnopplæring. Riksrevisjonens spørreundersøkelse knyttet til perioden fra 2005 til 2007 viste at kommunene fortsatt i liten grad kartlegger behovet for grunnskoleopplæring, og at mange fylkeskommuner ikke gjennomfører kartleggingen

9) Statens utdanningskontor i Møre og Romsdal, 2002: *Sluttrapport fra grunnskoleprosjektet*.

10) Vox-rapport, 2004: *Grunnskoleopplæring for voksne*.

11) Brev fra Kunnskapsdepartementet til Riksrevisjonen, 13. februar 2008.

12) Vox-rapportene *Grunnskoleopplæring for voksne* (2004) og *Intensjoner og realiteter* (2004).

8) St.meld. nr. 42 (1997–98) *Kompetansereformen*.

ger av voksnes behov for opplæring på videregående skolenivå.

2.3 Finansieringen av grunnskoletilbudet

Ved behandlingen av St.meld. nr. 42 (1997–98) forutsatte Stortinget at kommunenes ekstrautgifter ved en individuell rett for voksne til grunnskolediplering skulle dekket av staten.¹³ I stortingsmeldingen ble det imidlertid påpekt at det var vanskelig å beregne kostnadene som følge av at man ikke visste hvor stort behovet var, og heller ikke visste hvor mange voksne som ville komme til å benytte seg av tilbudet.¹⁴ Samtidig ble det antatt at behovet ville øke ved bedre tilrettelegging, informasjon og motivering.

For å få et bedre beregningsgrunnlag startet departementet Grunnskoletilbudet i 1999. Basert på data fra dette prosjektet utarbeidet Statistisk sentralbyrå i 2002 sitt anslag over antallet voksne etterspørere av grunnskolediplering. Med henvisning til dette anslaget har departementet lagt til grunn at det ikke er grunnlag for en særskilt statlig finansiering, ettersom anslaget indikerte at voksnes behov for grunnskolediplering var begrenset.¹⁵ Det har ifølge departementet derfor vært mulig for kommunene å finansiere merkostnadene innenfor det ordinære rammetilskuddet til grunnskolediplering.

Kunnskapsdepartementet opplyser i sitt svarbrev av 16. mai 2008 at en del opplæringstilbud finansieres som arbeidsmarkedstiltak, og at også arbeidslivet i en del sammenhenger er en viktig bidragsyter til å finansiere tilbud og livsopphold.

Undersøkelsen viser at det fortsatt er en diskusjon om finansieringen av oppgavene knyttet til tilrettelegging, informasjon og motivasjon, forhold som anses som sentrale forutsetninger for gjennomføring av grunnskoleretten. Undersøkelsen viser videre at flere kommuner begrunner et manglende grunnskoletilbud med at staten ikke har tilført ekstra ressurser.

2.4 Etablering av et opplæringstilbud og benyttelsen av tilbudet

I henhold til opplæringsloven § 14-1 skal departementet samarbeide med kommuner og fylkeskommuner for å sikre et godt og likeverdig opplæringstilbud i samsvar med lover og forskrifter. Eksistensen av et tilbud til voksne er en forutset-

ning for å realisere lovvedtakene Stortinget har fattet.

Riksrevisjonens spørreundersøkelse viser at svært mange kommuner i perioden 2005–2007 ikke har etablert et grunnskoletilbud for voksne, og at slike tilbud er særlig lite utbredt i små kommuner. Undersøkelsen viser videre at flere av de kommunene som opplyste at de ikke hadde etablert et grunnskoletilbud, forklarte dette med andre forhold enn manglende etterspørsel, blant annet med en stram kommuneøkonomi, og at et grunnskoletilbud for voksne ikke var prioritert. Når det gjelder opplæring på grunnskolenivået, peker Kunnskapsdepartementet i sitt svarbrev på at plikten til å gi et tilbud først utløses når kommunen får henvendelser fra voksne som trenger slik opplæring.

Mens deltakelsen på videregående skole i de senere år har ligget på mellom 20 000 og 25 000, har mellom 3500 og 4500 voksne årlig deltatt i det ordinære grunnskoletilbudet som er tilrettelagt for voksne.¹⁶ Riksrevisjonens undersøkelse viser at voksnes deltakelse på både grunnskolediplering og videregående skolenivå i liten grad har økt siden rettighetene ble innført, og at deltakelsen har vært langt under det myndighetene har forventet ut fra tidligere anslag over antatt opplæringsbehov.

2.5 Kjennskapen til rettighetene

Ifølge St.meld. nr. 42 (1997–98) ville målrettet informasjon være et viktig virkemiddel for å gjennomføre en kompetansereform for voksne. Ved Stortingets behandling av meldingen understreket komiteens flertall at målet med reformen var å nå flest mulig av befolkningen, og at det ville være avgjørende hvordan informasjonsarbeidet ble innrettet mot den voksne delen av befolkningen.¹⁷

Departementet påpekte i 2000 at det er nødvendig med et samarbeid på tvers av etater og sektorer om reformen skal kunne gjennomføres i henhold til intensjonene i St.meld. nr. 42 (1997–98).¹⁸ Departementet framhevet videre at det er ønskelig at statlige organ sammen med blant annet fylkeskommunene er pådrivere for et samarbeid mellom involverte aktører om infor-

13) Innst. S. nr. 78 (1998–99), vedtaksnummer 225.

14) St.meld. nr. 42 (1997–98) *Kompetansereformen*.

15) Brev fra Kunnskapsdepartementet til Riksrevisjonen, 20. oktober 2006.

16) Voksne som deltar i grunnskolediplering etter opplæringsloven § 4A-1.

17) Innst. S. nr. 78 (1998–99) *Om Kompetansereformen*.

18) Brev fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet til Statens utdanningskontorer, 25. august 2000, henvist til i Kunnskapsdepartementets brev til Riksrevisjonen, 13. februar 2008.

masjon, motivasjon og tilrettelegging når det gjelder opplæring for voksne.

For å følge opp Stortingets forutsetninger utarbeidet departementet i 2002 en informasjons- og kommunikasjonsplan som skulle bidra til at den enkelte voksne fikk kunnskap om de nye opplæringsrettighetene og mulighetene. Det var samtidig en målsetting at denne kunnskapen skulle føre til økt etterspørsel fra voksne etter opplæring. Både stortingsmeldingen om Kompetansereformen og departementets informasjons- og kommunikasjonsplan framhevet som særlig sentralt at informasjonen måtte nå fram til voksne med lav utdanning som i liten grad selv etterspør slik informasjon.¹⁹

Riksrevisjonens undersøkelse gir indikasjoner på at departementets plan fra 2002 har hatt begrenset praktisk betydning for det etterfølgende informasjonsarbeidet og i liten grad har vært styrende for videre tiltak. Undersøkelsen viser videre at befolkningen og målgruppen har liten kjennskap til voksnes rett til grunnskole- og videregående opplæring. Samtidig har undersøkelsen avdekket at mange kommuner ikke informerer om grunnskoleretten. Målsettingen om at informasjonen skulle nå fram til voksne med lav utdanning som ikke selv etterspør slik informasjon, synes i liten grad å være nådd.

I sitt svarbrev viser departementet til at det nå er satt i gang et arbeid for å utvikle nye metoder for informasjon med sikte på å nå bedre fram til voksne med svake grunnleggende ferdigheter. Departementet opplyser videre at det i 2007 er tatt et initiativ til å iverksette et motivasjons- og informasjonsarbeid om voksnes rettigheter og verdien av å delta i opplæring.²⁰

Riksrevisjonens undersøkelse viser at lovfestingen av rettighetene ikke er nok til å generere en etterspørsel. Det synes som om vedvarende svakheter ved informasjonsarbeidet er en fremtredende årsak når voksnes lave deltakelse skal forklares. Med bakgrunn i befolkningens lave kjennskap til rettighetene, og kommunenes manglende satsing på informasjonsarbeid, kan det stilles spørsmål om departementet på et tidligere tidspunkt burde innsett behovet for – og tatt initiativ til – mer målrettede informasjonstiltak.

2.6 Tilpasset grunnopplæring

Stortinget ba i 1999 regjeringen om å etablere et system som gir voksne i videregående opplæring rett til å dokumentere sin realkompetanse uten å gå veien om de tradisjonelle prøveordningene.²¹ For at dette systemet skulle sikre mest mulig likebehandling, forutsatte Stortinget at departementet ga veiledende retningslinjer.²²

For å realisere stortingsvedtaket ga departementet samme år Vox mandat til å utvikle et nasjonalt system med legitimitet både i utdanningssystemet og i arbeidslivet.²³ Et nasjonalt system skulle innebære en samordning av realkompetansearbeidet etter nasjonale prinsipper og retningslinjer.²⁴ Ni år etter at departementet startet arbeidet med å realisere Stortingets vedtak, viser Riksrevisjonens undersøkelse at målsettingen om et nasjonalt system ikke er oppfylt. I *Tilstandsrapport for livslang læring i Norge (2007)* bekreftet departementet dette ved å opplyse at det fortsatt ikke foreligger en enhetlig nasjonal praksis for arbeidet med dokumentasjon og verdsetting av realkompetanse.²⁵

Departementet understreker i sitt svarbrev at ordningen med vurdering av realkompetanse er krevende. Departementet viser blant annet til at voksne kommer med svært ulikt kompetansegrunnlag basert på forskjeller ikke bare i utdanning, yrkeserfaring og livserfaring, men også i personlige forutsetninger for læring. Etter departementets oppfatning må realkompetansevurderingene derfor i stor grad basere seg på et lokalt skjønn. Et regelverk som er så detaljert at det fjerner det lokale skjønn, vil etter departementets oppfatning bli både uhensiktsmessig omfangsrikt og uhensiktsmessig i sitt innhold. Departementet viser også til en vurdering fra OECD som gir positiv omtale av den norske ordningen, men hvor det samtidig framgår at det i Norge fortsatt gjenstår noen utfordringer, bl.a. med hensyn til lik praksis.²⁶

Riksrevisjonens undersøkelse viser at voksne som deltar i videregående opplæring, ofte ikke får den opplæringen de har krav på etter opplæringsloven. Bestemmelsen som gir voksne rett til en individuelt tilpasset videregående opplæring, blir tolket ulikt, og fylkeskommunene har derfor

19) St.meld. nr. 42 (1997–98) *Kompetansereformen*, jf. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets informasjons- og kommunikasjonsplan for Kompetansereformen, 2002.

20) St.meld. nr. 16 (2006–2007).

21) Innst. S. nr. 78 (1998–99) *Om Kompetansereformen*.

22) Innst. S. nr. 78 (1998–99) *Om Kompetansereformen*.

23) *Realkompetanseprosjektet, 1992–2002 – i mål eller på startstrekken?* Vox 2002.

24) *Realkompetanseprosjektet 1999–2002*, kortversjon, Vox 2002.

25) *Tilstandsrapport for livslang læring*, Kunnskapsdepartementet, 2007, side 19.

26) OECD, Country Note om RNFL (2008).

en ulik praksis for i hvilken grad godkjent realkompetanse fører til et avkortet og tilpasset opplæringsstilbud.²⁷ Dette innebærer at de voksne elevene risikerer å bli behandlet ulikt avhengig av bostedsfylke, samt at de må gjennomføre lengre opplæringsløp enn de har behov for.

Departementet har ikke gitt veiledende retningslinjer for å redusere den påviste usikkerheten knyttet til hvordan realkompetansevurderingene skal gjøres, og hvordan resultatet av dem skal vektlegges i forhold til det opplæringsstilbudet som gis. De opplevde uklarhetene gjelder et område hvor det har eksistert ulik forståelse og ulik praksis siden lovbestemmelsene trådte i kraft. Dette gir et særlig behov for å få etablert en lik forståelse av regelverket for realkompetansevurderingene i hele landet.

Under halvparten av de voksne som hadde rett til å bli realkompetansevurdert i 2002, ble vurdert, mens antallet vurderte doblet seg i perioden fra 2004 til 2006. Det er imidlertid fortsatt mange voksne med rett til å bli realkompetansevurdert som ikke blir det. Manglende vurderinger innebærer at retten til å få opplæringen individuelt tilpasset ikke kan oppfylles. Dette er ikke i samsvar med bestemmelsen i opplæringsloven § 4 A-3, og er heller ikke i overensstemmelse med departementets brev til statens utdanningskontorer fra august 2000, der det framgår at voksne elever primært skal gis en opplæring tilpasset deres behov, ut fra en gjennomført vurdering av den enkeltes realkompetanse.

Voksne med rett til grunnskoleopplæring har rett til rådgivning for å få kartlagt sitt opplæringsbehov.²⁸ Undersøkelsen avdekker at mange kommuner ikke foretar den individuelle kartleggingen som er nødvendig for å oppfylle kravet om at også grunnskoleopplæringen skal tilpasses den enkeltes behov. Det kan stilles spørsmål om departementet i tilstrekkelig grad har bidratt til at de lovpålagte oppgavene blir gjennomført.

2.7 Departementets styringsinformasjon

Det følger av Reglement for økonomistyring i staten at alle virksomheter skal sikre tilstrekkelig styringsinformasjon, rapportere om måloppnåelse og resultater internt og til overordnet myndighet, og sørge for at det gjennomføres evalueringer etter behov. I henhold til bestemmelsene har departementet et overordnet ansvar for at underliggende virksomheter rapporterer relevant og

pålitelig resultatinformasjon, og at evalueringer gjennomføres.²⁹

Flere undersøkelser som departementet fikk utført i 2003 og 2004, bidro til å styrke departementets kunnskap om grunnopplæringsområdet, og påviste samtidig svakheter og behov for overordnede tiltak.³⁰ Disse undersøkelsene ga også departementet informasjon om mangler ved statistikken knyttet til voksne i videregående opplæring.

For å dekke departementets statistikkbehov for styrings- og planleggingsformål er det nødvendig at statistikkgrunnlaget gir helhetlig og korrekt informasjon som omfatter alle voksne. På området videregående opplæring har undersøkelsen avdekket store vedvarende svakheter ved statistikkgrunnlaget og rapporteringen. De påviste svakheterne indikerer at departementet ikke har hatt tilstrekkelig informasjon om i hvilken grad fylkeskommunene ivaretar sine forpliktelser til å gi voksne på dette skolenivået en opplæring som er tilpasset deres individuelle opplæringsbehov.

Det framgår av undersøkelsen at departementet alt i 2002 ble kjent med at det var mangler ved den offentlige statistikken over voksne deltakere i videregående opplæring.³¹ Sentrale svakheter er ytterligere beskrevet i en rapport departementet mottok i 2004.³² Riksrevisjonen har merket seg at departementet i 2007 har bedt Utdanningsdirektoratet beskrive manglene³³ og foreslå forbedrings tiltak, og at direktoratet etter dette har kommet med forbedringsforslag med en estimert gjennomføringstid på tre år.³⁴

I St.meld. nr. 16 (2006–2007) understreker departementet at kunnskap om hvem som deltar, hva slags type opplæring de deltar i, hvor mye som avkortes ut fra realkompetansevurdering, og hvorfor noen faller fra, er nødvendig for å kunne iverksette tiltak for å få flere til å benytte seg av retten til videregående opplæring. På denne bakgrunn stilles det spørsmål om departementet, når det gjelder videregående opplæring, har tilstrekkelig informasjon for styrings- og planleggingsformål.

29) Bestemmelser om økonomistyring i staten, punkt 1.2 d og f.

30) *Kunnskapsgrunnlaget (2003–2005) - Sluttrapport*, Vox (2005).

31) Rapport 06/02 -150 fra arbeidsgruppe til Utdannings- og forskningsdepartementet om voksne i videregående opplæring, 2002.

32) Vox-rapport: *Tallene vi søker – kunnskapen vi får*, kapittel 2 "Søkeprosess og statistikk", Vox 2004.

33) Kunnskapsdepartementets oppdragsbrev 31-07 til Utdanningsdirektoratet, 18. juni 2007.

34) Kunnskapsdepartementets oppdragsbrev 65-07 til Utdanningsdirektoratet, 26. november 2007.

27) Brev fra Kunnskapsdepartementet til Riksrevisjonen, 20. oktober 2006.

28) Opplæringsloven § 4A-8.

2.8 Statlig tilsyn med kommuner og fylkeskommuner

Staten har som nasjonal utdanningsmyndighet det overordnede ansvaret for grunnopplæringen.³⁵ Et av virkemidlene for å ivareta dette ansvaret er gjennomføringen av tilsyn. I henhold til opplæringsloven § 14-1, om statlig tilsyn og kontroll, skal departementet føre tilsyn med virksomheter etter opplæringsloven. Denne oppgaven ble delegert til fylkesmennene i 2003.

Det framgår av undersøkelsen at det fra 2004 har vært departementets oppfatning at tilsynene skal utgjøre hovedtyngden av fylkesmennenes oppgaveportefølje på opplæringsområdet.³⁶ Departementet har begrunnet dette med at tilsyn er en lovpålagt oppgave, og med at større lokal handlingsfrihet innenfor grunnopplæringen etter departementets vurdering krever et godt fungerende statlig tilsyn.³⁷ Innholdet i fylkesmennenes virksomhet har i samme periode endret seg fra å omfatte kontrollhandlinger, klagebehandling og veiledning, til kun å omfatte tilsyn i form av kontroll med at regelverket blir fulgt.³⁸

Departementet peker i sitt svarbrev av 16. mai 2008 på at det i de siste årene er nedlagt et betydelig arbeid i å legge om og forbedre tilsynet. Departementet vurderer omleggingen av fylkesmannens tilsyn som vellykket og holder fast ved at de temaene som hittil er valgt som tilsynsområder, har vært de som har hatt høyest prioritet.

I forbindelse med at departementet høsten 2005 orienterte Stortinget om funn fra Vox-undersøkelsen Kunnskapsgrunnlaget (2003–2005), opplyste departementet at det ville be fylkesmennene føre tilsyn med at kommuner og fylkeskommuner handler i samsvar med plikten til å gi informasjon og opplæringstilbud til voksne.³⁹ Departementet har fulgt opp dette ved å opplyse overfor fylkesmennene i 2006 og 2007 at de er forpliktet til å føre tilsyn med at kommunene og fylkeskommunene følger opplæringsloven og tilhørende forskrifter. Det kan stilles spørsmål ved om denne oppfølgingen er tilstrekkelig, ettersom undersøkelsen viser at det i liten grad er gjennomført tilsyn med kommunenes og fylkeskommunenes etterlevelse av det lovpålagte ansvaret de har overfor de voksne elevene.

35) St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 1 (2003–2004).

36) Embetsoppdrag for 2004 osv.

37) Brev fra Utdanningsdirektoratet til Kunnskapsdepartementet om fylkesmennenes årsrapporter for 2006, datert 23. april 2007.

38) Brev fra Utdanningsdirektoratet til Kunnskapsdepartementet om fylkesmannens tilsynsvirksomhet, datert 28. juni 2006.

39) St.prp. nr. 1 (2005–2006).

3 Riksrevisjonens bemerkninger

Grunnoplæring for voksne er et vesentlig utdanningsområde når det gjelder både den enkelte borgers utdanningsbehov og samfunnets behov for kvalifisert arbeidskraft. I forbindelse med Kompetansereformen la Stortinget i 1999 avgjørende vekt på at et nasjonalt kompetanseløft var nødvendig for å sette Norge i stand til å møte de utfordringer som framtidens kompetansesamfunn vil kreve, særlig for de med minst utdanning.⁴⁰ Det var derfor en hovedmålsetting at flere voksne med lav utdanning og svak motivasjon skulle få muligheten til å delta i utdanningen. For å nå denne målsettingen var forslagene om å lovfeste voksnes rett til grunnopplæring sentrale.

Riksrevisjonens undersøkelse har hatt som mål å vurdere om Kunnskapsdepartementet har ivare tatt sitt nasjonale ansvar for å bidra til at voksne får et tilbud om grunnskoleopplæring og opplæring på videregående skolenivå i samsvar med de lovbestemmelsene som trådte i kraft i 2000 og 2002. Bakgrunnen for avgrensingen er at det var særlige indikasjoner på svakheter og mangler knyttet til oppfølgingen av disse nye opplæringsrettighetene,⁴¹ noe departementet for øvrig ble gjort kjent med da undersøkelsen ble igangsatt.

Riksrevisjonens undersøkelse viser at omfanget av voksnes behov for grunnopplæring har vært usikkert fra rettighetene ble innført. Undersøkelsen viser videre at de behovsanslag som tidligere er utarbeidet, ikke i nevneverdig grad har redusert denne usikkerheten. Riksrevisjonen har også merket seg departementets vurdering i *Tilstandsrapport om livslang læring i Norge*, (2007) hvor det framgår at videre undersøkelser må avklare om det er forventningene til voksnes deltakelse som har vært for høye, eller den faktiske deltakelsen som har vært for lav.⁴² Riksrevisjonen stiller spørsmål om departementet har ivare tatt sitt ansvar for å framskaffe kunnskap om målgruppene og omfanget av behovet, noe som vil ha betydning for utformingen av styringseffektive virkemidler innenfor området.

Riksrevisjonen er innforstått med at opplæringsloven, slik departementet peker på, ikke gir departementet hjemmel til å pålegge kommuner og fylkeskommuner å kartlegge voksnes behov for grunnopplæring. Riksrevisjonen har imidler-

40) Innst. S. nr. 78. (1998–99) Om kompetansereformen.

41) Opplæringsloven §§ 4A-1 og 4A-3.

42) *Tilstandsrapport om livslang læring i Norge*, side 26–27, Kunnskapsdepartementet, 2007.

tid merket seg departementets brev til statens utdanningskontorer⁴³, der det beskrives som ønskelig at statlige organ sammen med blant annet fylkeskommunene er pådrivere for et samarbeid mellom involverte aktører om informasjon, motivasjon og tilrettelegging når det gjelder opplæring for voksne.

Riksrevisjonens undersøkelse viser at voksnes deltakelse i grunnopplæring har vært lav og langt under myndighetenes forventninger. Undersøkelsen viser videre at et stort antall kommuner i perioden 2005–2007 ikke hadde et grunnskoletilbud for voksne. Riksrevisjonen vil understreke at grunnskoleretten gjelder alle voksne med behov for slik opplæring, uavhengig av bostedskommune.

Departementet har pekt på at kommunenes plikt til å gi et tilbud forutsetter henvendelser fra voksne som ønsker slik opplæring. Riksrevisjonen vil i denne forbindelse bemerke at flere av

kommunene som ikke hadde etablert et grunnskoletilbud i perioden 2005–2007, forklarte dette med andre forhold enn manglende etterspørsel, blant annet med en stram kommuneøkonomi, og at et grunnskoletilbud for voksne ikke var prioritert.

I departementets Tilstandsrapport om livslang læring (2007) er manglende kjennskap til rettigheter og opplæringstilbud trukket fram som en av forklaringene på at voksnes deltakelse i grunnopplæring ikke har økt blant de med minst utdanning.⁴⁴ I St. meld. nr. 16 (2006–2007) er det departementets vurdering at voksnes lave deltakelse på grunnskolenivået gir et behov for å bedre informasjonen om voksnes rettigheter til opplæring.⁴⁵ Riksrevisjonens undersøkelse dokumenterer at svakhetene ved informasjonsarbeidet er en framtreddende årsak til den lave deltakelsen. Riksrevisjonen vurderer det som viktig at departementet avklarer rekkevidden av statens informasjonsansvar.

Undersøkelsen har videre vist at voksne på videregående skolenivå ofte ikke får vurdert sin realkompetanse, noe som er nødvendig for å gi disse elevene en individuelt tilpasset opplæring. Riksrevisjonen har merket seg at det har vært en positiv utvikling på området, men vil påpeke at det

fremdeles er mange voksne med rett til å bli realkompetansevurdert som ikke blir det.

Riksrevisjonens undersøkelse har også avdekket manglende likebehandling når det gjelder spørsmålet om hvorvidt voksnes godkjente realkompetanse resulterer i avkortede og tilpassede opplæringsløp på videregående skolenivå. Blant annet viser undersøkelsen at bestemmelsen om dette blir tolket ulikt, noe som bidrar til ulik praksis. Riksrevisjonen viser til at det på dette området har eksistert ulik forståelse og ulik praksis siden lovbestemmelsen trådte i kraft. Etter Riksrevisjonens vurdering er det derfor viktig at det nå etableres lik forståelse av regelverket.

Riksrevisjonen viser for øvrig til at det i liten grad er gjennomført tilsyn med kommunenes og fylkeskommunenes etterlevelse av det lovpålagte ansvaret de har overfor de voksne elevene. Riksrevisjonens undersøkelse har også avdekket store svakheter ved statistikken og rapporteringen knyttet til voksne deltakere i videregående opplæring. Det kan derfor stilles spørsmål om departementet har tilstrekkelig informasjon for styrings- og planleggingsformål.

Ved behandlingen av stortingsmeldingen om Kompetansereformen i 1999 understreket Stortinget viktigheten av at voksne som ikke hadde gjennomført grunnskole eller videregående opplæring, fikk et nasjonalt kompetanseløft. De svakhetene som er beskrevet i Riksrevisjonens undersøkelse, dokumenterer at det er betydelige uløste oppgaver knyttet til voksnes deltakelse i grunnopplæringen, og at det er en svak nasjonal styring på dette området.

Voksnes vedvarende lave deltakelse i grunnopplæringen, sammenholdt med svakheter som i stor grad har vært kjent siden kort etter at lovbestemmelsene om rett til grunnopplæring trådte i kraft, gir grunn til å stille spørsmål om departementets oppfølging av området har vært tilstrekkelig.

4 Departementets svar

Saken har vært forelagt Kunnskapsdepartementet, og statsråden har i brev av 7. august 2008 svart:

"Departementet viser til Riksrevisjonens brev av 19. juni 2008 der det bes om departementets uttalelse til Riksrevisjonens bemerkninger i dokument til Stortinget om ovennevnte sak.

43) Brev fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet til Statens utdanningskontorer, 25. august 2000.

44) *Tilstandsrapport om livslang læring i Norge*, side 15, Kunnskapsdepartementet 2007.

45) St.meld. nr. 16 (2006–2007), side 89.

Innledning

Med Kompetansereformen som ble innført i 1999, ble begrepet livslang læring for alvor satt på dagsorden og voksnes rett til grunnskole- og videregående opplæring vedtatt. Livslang læring har en nær kobling til sysselsettings- og verdiskapningspolitikken og har ført til økt oppmerksomhet om opplæring på andre arenaer enn i det formelle utdanningssystemet.

Kompetansereformen skulle derfor gå etter tre parallelle hovedlinjer;

- 1) formell læring i ordinære utdanningsløp
- 2) gjennom studieforbundsaktivitet, fjernstudier og organisasjonsarbeid.
- 3) ved læring på arbeidsplassen

Målet var å gi et kompetanseløft for alle voksne.

Riksrevisjonen har hatt som utgangspunkt "...å vurdere om Kunnskapsdepartementet har ivarettatt sitt nasjonale ansvar for å bidra til at voksne får et tilbud om grunnskoleopplæring og opplæring på videregående opplærings nivå."

Riksrevisjonen har med dette konsentrert sin studie om én av de tre hovedlinjene, dvs. formell læring i ordinære utdanningsløp. Mange av departementets satsinger, etter at Kompetansereformen ble vedtatt, har imidlertid vært tiltak rettet mot voksne i arbeidslivet med svake grunnleggende ferdigheter. Som eksempel kan nevnes Kompetanseutviklingsprogrammet (KUP) som ble etablert i 1999 for å utvikle markedet for etter- og videreutdanning og Program for basiskompetanse i arbeidslivet (BKA) som ble opprettet i 2006 for å nå voksne i arbeidslivet med svake grunnleggende ferdigheter.

Departementet viser til at Riksrevisjonen som ledd i forvaltningsrevisjonen har gjennomført en landsdekkende spørreundersøkelse blant annet om behovet for grunnopplæring, det eksisterende opplæringstilbudet og iverksatte informasjonstiltak. Det fremgår at 325 av 431 kommuner svarte på grunnskoleundersøkelsen, mens 15 av 19 fylkeskommuner svarte på undersøkelsen på videregående nivå. Departementet har på forespørsel til Riksrevisjonen ikke fått tilgang til denne undersøkelsen. Uten innsyn i grunnlagsmaterialet for spørreundersøkelsen har det vært vanskelig å kunne kommentere de konkrete resultatene på en tilfredsstillende måte.

Et annet forhold er at Riksrevisjonen tar utgangspunkt i antallet kommuner som har et grunnskoletilbud, jf. illustrasjonene i dokumen-

tet. Tar en utgangspunkt i befolkningsstørrelse i de kommunene med tilbud og de uten, ville det sannsynligvis fremkommet at en vesentlig del av befolkningen bor i kommuner med tilbud. I følge Riksrevisjonens rapport gis det tilbud i 99 % av de større kommunene, og det er bare ca 11 kommuner som oppgav at grunnskoletilbud for voksne ikke var prioritert. Uten innsyn i undersøkelsesmaterialet har ikke Kunnskapsdepartementet kunnet gjøre nærmere beregninger på dette. Det er også ut fra presentasjonen vanskelig å se i hvilken grad det foregår et interkommunalt samarbeid om grunnskoleopplæring for voksne.

Departementet har følgende kommentarer til Riksrevisjonens bemerkninger:

Kunnskap om målgruppene

Riksrevisjonen peker på at omfanget av voksnes behov for grunnopplæring har vært usikkert fra rettigheten ble innført og stiller spørsmål om departementet "har ivaretatt sitt ansvar for å fremskaffe kunnskap om målgruppene og omfanget av behovet, noe som vil ha betydning for utforming av styringseffektive virkemidler innenfor området."

Departementet viser i den forbindelse til at kommunene og fylkeskommunene har plikt til å oppfylle den enkeltes rett til henholdsvis grunnskole- og videregående opplæring. Dette innebærer at kommuner og fylkeskommuner er forpliktet til å gi et opplæringstilbud i samsvar med loven til voksne som ønsker å benytte seg av sin lovfestede rett. Det har, slik Riksrevisjonen redegjør for, tidligere vært gjort anslag over antall voksne som oppfyller kriteriene for å ha rett til grunnopplæring. Disse anslagene har basert seg på tilgjengelig statistikk eller utvalgsundersøkelser. Blant dem som oppfyller kriteriene for å ha rett til grunnopplæring, vil det likevel kun være en del som selv definerer at de mangler grunnskoleopplæring eller har behov for opplæring i grunnleggende ferdigheter. Bare en del av disse mener at de kan ha nytte av å få slik opplæring. Blant dem som ser nytten av opplæring vil det igjen også bare være noen som er tilstrekkelig motiverte, slik at de faktisk benytter seg av retten til opplæring. Antallet som benytter seg av retten til formell opplæring vil sannsynligvis variere over tid ut fra den enkeltes livssituasjon, arbeid eller problemer i forhold til å skaffe seg arbeid. Et alternativ er at de benytter seg av de andre tilbudene for opplæring av voksne, for eksempel gjennom studieforbund etc. Dersom det skulle innhentes eksakte tall for den gruppen som ønsker tilbud

fra kommunen, måtte dette skje på individnivå og tallene ville bare ha gyldighet for kort tid. Etter departementets oppfatning vil det kreve ressurser utover verdien av informasjonen å innhente løpende data av denne typen. Departementet kan ikke se at bruk av betydelige ressurser på ytterligere kartlegging ville ha medført noen vesentlig annen politikkutforming og virkemiddelbruk. Det har foreligget et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag for å utforme en hensiktsmessig bruk av virkemidler. Som et ledd i den videre oppfølgingen vil imidlertid departementet også vurdere hvordan ulike former for kartlegging kan bidra til å styrke informasjonsgrunnlaget.

Kommunene foretar årlig vurderinger av kapasiteten i den ordinære grunnskolen ut fra blant annet endringer i årskullene og flytting ut og inn av kommunen. Tilsvarende foretar fylkeskommunene årlig endringer i tilbudene innenfor videregående opplæring ut fra endringer i søkningen til videregående opplæring. Både kommuner og fylkeskommuner må på denne bakgrunn forventes å fange opp forventede variasjoner i voksnes søkning til grunnskole og videregående opplæring.

Kommuneøkonomi

Riksrevisjonen skriver at flere av kommunene som ikke hadde etablert grunnskoletilbud for voksne i 2005–2007 forklarte dette blant annet med stram kommuneøkonomi.

Riksrevisjonens undersøkelse viser at det hovedsakelig er små kommuner med et innbyggertall på under 5000 som mangler et tilbud. Videre forklarer 90 prosent av kommunene som ikke hadde et grunnskoletilbud, at ingen voksne hadde etterspurt dette eller at det var for få søkere til å gi et tilbud. Det er således et lite mindretall av kommunene som forklarer manglende tilbud med blant annet stram kommuneøkonomi og at tilbud for voksne ikke var prioritert.

Når det gjelder videregående opplæring, viser undersøkelsen at alle de 15 fylkeskommunene som svarte oppga at de hadde opplæringstilbud for de voksne elevene i perioden 2005–2007.

Kunnskapsdepartementet viser til at inntektssystemet er et system for fordeling av statens rammeoverføringer til kommunesektoren og mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Den samlede rammen fastsettes årlig av Stortinget. Kostnadsnøkkelen i inntektssystemet skal fange opp variasjoner i kostnader mellom kommuner og mellom fylkeskommuner når midlene fordeles i

inntektssystemet. Det er nylig lagt fram forslag til nytt inntektssystem for kommunene. Gjennom jevnere fordeling, større stabilitet og økt forutsigbarhet skal det nye inntektssystemet bidra til at kommuner får bedre muligheter til å tilby likeverdige tjenester.

Informasjonsarbeid

Riksrevisjonen mener at undersøkelsen dokumenterer at svakheter ved informasjonsarbeidet er en fremtredende årsak til voksnes lave deltakelse. Videre uttaler Riksrevisjonen at det er "...viktig at departementet avklarer rekkevidden av statens informasjonsansvar."

Departementet kan ikke se at undersøkelsen dokumenterer at svakheter ved informasjonsarbeidet er en fremtredende årsak til den lave deltakelsen, slik Riksrevisjonen framholder. Departementet mener deltakelsen først og fremst påvirkes av arbeidsmarkedssituasjonen, finansiering av livsopphold etc, men at også informasjon kan påvirke etterspørselen.

Kunnskapsdepartementet mener at målsettingen for informasjonsarbeid må være at de som trenger informasjon skal få det når de har behov for det, og at informasjonen rettes inn mot hvor målgruppen befinner seg, slik som i arbeidslivet, NAV etc..

For å nå ut til voksne i arbeidslivet med behov for opplæring i grunnleggende ferdigheter, etablerte departementet Program for basiskompetanse i arbeidslivet (BKA) i 2006. Samme år tok departementet initiativ til en samarbeidsavtale mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet og KS for å sikre samarbeid mellom de lokale NAV-kontorene og kommunesektoren om opplæring som tiltak for arbeidssøkere. Begge disse tiltakene er målrettet mot grupper av voksne som ikke godt nok fanges opp av kommunenes tiltak. Departementet har i 2002, 2005, 2006 og 2007 iverksatt tiltak for bedre å nå ut til voksne med svake grunnleggende ferdigheter. I St. meld. nr. 16 (2006–2007) orienterte departementet Stortinget om situasjonen og varslet nye tiltak. Samtidig fikk Vox i oppdrag å styrke motivasjonsarbeidet mot voksne med svake grunnleggende ferdigheter og å utvikle nye metoder for informasjon som kan nå målgruppen bedre. Dette arbeidet pågår.

Praktisering av regelverket

Riksrevisjonen viser til at voksne på videregående opplæringsnivå ofte ikke får vurdert sin realkompetanse, at det er manglende likebehand-

ling mellom fylkeskommunene og at det derfor må etableres lik forståelse for regelverket.

Kunnskapsdepartementet vil peke på at ordningen med vurdering av realkompetanse er krevende. Voksne kommer med svært ulikt kompetansegrunnlag basert på forskjellig utdanning, yrkeserfaring, livserfaring, og personlige forutsetninger for læring. Samtidig kan de være søkere til alle de om lag 200 forskjellige fag-/svennebrev eller utdanningsprogrammene for studiekompetanse i videregående opplæring. Etter departementets oppfatning må realkompetansevurderingen derfor i stor grad basere seg på lokalt skjønn. Et regelverk som er så detaljert at det fjerner skjønnselementet vil kunne bli uhensiktsmessig både mht innhold og omfang. En slik endring vil også være i strid med de prinsipper for individuell vurdering som lå til grunn for ordningen.

Norge er et av de land som ligger langt framme når det gjelder utvikling av denne typen ordninger, jf den vurdering OECD har gjort av den norske ordningen og at EU-kommisjonen har bedt Norge om å være vertsland for en "peer learning activity" i november 2008.

Til nå har arbeidet med å sikre likebehandling og felles praksis i fylkeskommunene i hovedsak skjedd ved å bygge opp kompetanse blant de som administrerer ordningen i de enkelte fylkeskommunene. Berørte parter har hatt samlinger for å utveksle erfaringer og få avklart tvilsspørsmål og forskjeller i praksis. Vox har på oppdrag fra departementet arrangert erfaringsspredningskonferanser med dette formål. Utdanningsdirektoratet har fått i oppdrag å veilede fylkeskommunene og fylkesmennene om regelverket. Departementet er enig med Riksrevisjonen i at det fortsatt behov for tiltak som kan gi en mer enhetlig praksis og en videreutvikling av systemet. Departementet vil ta initiativ overfor Utdanningsdirektoratet og Vox for å følge opp dette arbeidet.

Tilsyn og styringsinformasjon

Riksrevisjonen påpeker at det i liten grad er gjennomført tilsyn med kommunens og fylkeskommunenes oppfølging av voksnes rettigheter. Det vises videre til svakheter ved statistikken og rapporteringen knyttet til voksne deltakere i videregående opplæring. Riksrevisjonen stiller derfor spørsmål om departementet har tilstrekkelig informasjon for styring og planleggingsformål.

Kunnskapsdepartementet gjør oppmerksom på at tilsynsmyndigheten skal føre tilsyn med grunnlag i et omfattende regelverk som setter rammer for aktiviteten i mer enn 3400 skoler og mer enn 4500 lærebedrifter spredt rundt i 430 kommuner og 19 fylkeskommuner. Tilsynet gir informasjon om i hvilken grad elever og lærlinger får oppfylt sine rettigheter i samsvar med loven. Fylkemannens tilsynsarbeid bidrar også til kvalitetsutvikling lokalt som følge av veiledning om lov- og regelverk. De siste årene har Utdanningsdirektoratet på oppdrag fra departementet lagt ned et betydelig arbeid i å legge om og forbedre tilsynet. Resultatene fra tilsynsarbeidet kan også bidra til bedre styringsinformasjon. Av ressurs-hensyn velges det ut et felles tema for det årlige nasjonale tilsynet, og temaet som velges er det som på det aktuelle tidspunktet vurderes som viktigst. Det utarbeides en felles mal for gjennomføring og rapportering av tilsynet, og Utdanningsdirektoratet har egne samlinger med representanter for alle fylkesmannsembetene før tilsynet starter. Det første nasjonale tilsynet med felles metodikk ble gjennomført på opplæringsområdet våren 2006. Temaet for tilsyn var hvordan kommunene oppfyller opplæringslovens § 13-10 om å ha et forsvarlig system for vurdering og oppfølging av om krav i opplæringsloven blir oppfylt. Denne bestemmelsen er helt sentral for kommunenes evne til å følge loven. I 2007 var temaet om skoleeier oppfyller lovens krav til tilpasset opplæring og spesialundervisning, jf opplæringslovens § 1-2 femte ledd og kapittel 5. Dette er et tema som også Riksrevisjonen har trukket frem som et viktig område for tilsyn i Dokument nr. 3:10 (2005–2006) Riksrevisjonens undersøkelse av opplæring i grunnskolen. På bakgrunn av observasjonene i tilsynet i 2007 vil tilsynet i 2008 i hovedsak være en videreføring av samme tema.

Departementets vurdering er at omleggingen av fylkesmannens tilsyn er vellykket. Departementet vil understreke at de temaene som hittil har blitt valgt som tilsynsområder har vært de som det ut fra kunnskapen om tilstanden i sektoren og det aktuelle regelverkets betydning har vært naturlig å gi høyest prioritet.

Kunnskapsdepartementet ser at det er behov for å styrke statistikkgrunnlaget for å kartlegge og overvåke aktiviteten som gjelder voksnes læring. Direktoratet samarbeider med SSB og Vox for å forbedre statistikkgrunnlaget for voksne i grunnopplæringen. Dette arbeidet vil bli videreført.

I tillegg har departementet, Utdanningsdirektoratet, SSB og fylkeskommunen etablert et samarbeid med sikte på bedre styringsinformasjon om videregående opplæring generelt.

Videre arbeid

Riksrevisjonen minner avslutningsvis i sine bemerkninger om at da Kompetansereformen ble vedtatt "understreket Stortinget viktigheten av at voksne som ikke hadde gjennomført grunnskole eller videregående opplæring, fikk et nasjonalt kompetanseløft." De svakheter som er beskrevet i Riksrevisjonens undersøkelse "dokumenterer betydelig uløste oppgaver knyttet til voksnes deltagelse i grunnopplæringen, og at det er en svak nasjonal styring på dette området."

Kunnskapsdepartementet konstaterer at tiltakene i oppfølgingen av Kompetansereformen ikke i så stor grad som forventet har bidratt til økt deltakelse i formell grunnopplæring for voksne. Kunnskapsdepartementet mener imidlertid at det er mange og sammensatte årsaker, og at situasjonen på arbeidsmarkedet er den viktigste faktoren.

Kunnskapsdepartementet ser imidlertid at oppgave- og ansvarsdelingen mellom Utdanningsdirektoratet og Vox, kan ha fremstått som uklar og derved medvirket til at man har fått redusert effekt av tiltak rettet mot rettighetsbasert grunnopplæring for voksne.

Utdanningsdirektoratet bidrar gjennom ulike virkemidler til å sikre at den nasjonale utdanningspolitikken fastsatt i lover og forskrifter oppfylles slik at barn, unge og voksne i hele landet får god og forsvarlig grunnopplæring tilpasset den enkeltes forutsetninger og behov. Vox har oppgaver som statlig fagorgan og arbeider for økt deltagelse i samfunns- og arbeidsliv ved å styrke og synliggjøre kompetansen hos voksne med vekt på grunnleggende ferdigheter og realkompetanse.

Kunnskapsdepartementet mener det er behov for en presisering av ansvar og arbeidsdeling mellom Utdanningsdirektoratet og Vox når det gjelder rettighetsbasert grunnopplæring for voksne. I forbindelse med revidert budsjett 2008 varslet departementet at de oppgavene Vox har hatt i direkte tilknytning til rettighetsbasert grunnopplæring for voksne skal overføres til Utdanningsdirektoratet fra og med 2009, jf. St.prp. nr. 59 (2007–2008) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2008.

En presisering av oppgave- og ansvarsdeling mellom de to etatene, vil kunne bidra til at rettighetsbasert grunnopplæring for voksne får en tydeligere prioritering innen den ordinære opplæringen og at tiltak vurderes i et helhetlig perspektiv for alle målgruppene. Rettighetsbasert grunnopplæring for voksne vil bli tydeligere forankret i styringsdialogen med sektoren, og fylkesmennenes ansvar for veiledning og tolkning av regelverket vil bli presisert. Informasjon ut til sektoren vil dermed kunne bli tydeligere og mer konsistent. Videre vil det kunne bli enklere å se strategier og utviklingstiltak som skal fremme kvaliteten i grunnopplæringen i sammenheng. Tydeligere oppgave- og ansvarsdeling vil også kunne bidra til bedre samordnet dokumentasjon og analyse av voksnes læring.

Departementet vil komme tilbake til saken i St.prp. nr. 1 (2008–2009)."

5 Riksrevisjonens uttalelse

Det er av avgjørende betydning både for samfunnets behov for kvalifisert arbeidskraft og for den enkelte borger at voksne har gjennomført grunnopplæring. Riksrevisjonens undersøkelse viser vesentlige svakheter i myndighetenes arbeid med å gi voksne et slikt tilbud. Undersøkelsen viser blant annet at svært mange mindre kommuner ikke har etablert grunnopplæring for voksne. Riksrevisjonen vil understreke at grunnskoleretten skal gjelde alle voksne med behov for slik opplæring, uavhengig av bostedskommune.

Riksrevisjonen merker seg at Kunnskapsdepartementet sier seg enig i at tiltakene for å realisere målene om grunnopplæring for voksne ikke i så stor grad som forventet har bidratt til økt deltakelse i formell grunnopplæring for voksne. Riksrevisjonen forutsetter derfor at Kunnskapsdepartementet prioriterer arbeidet med å bedre måloppnåelsen på dette området.

Riksrevisjonens undersøkelse viser også at mange i målgruppen har manglende kjennskap til retten til grunnopplæring. Riksrevisjonen vil i denne forbindelse understreke at kjennskap til rettighetene er en nødvendig forutsetning for at denne gruppen skal ha mulighet til å ta i bruk rettighetene og etterspørre slik opplæring. Dette må ses i lys av at mange i denne gruppen har svake grunnleggende ferdigheter og vil ha vanskelig for å finne fram til offentlige tjenester på egen hånd. Dersom arbeidsledigheten stiger, vil dessuten

voksne uten fullført grunnopplæring være spesielt utsatt, og det blir viktig å ha et kjent tilbud om grunnopplæring for denne gruppen. Riksrevisjonen merker seg at departementet har iverksatt enkelte nye informasjonstiltak, samt at det pågår et arbeid for å utvikle nye metoder for informasjon som kan nå viktige målgrupper bedre.

Undersøkelsen viser videre at omfanget av voksnes behov for grunnopplæring er usikkert, og at de anslag som er utarbeidet, i liten grad har redusert denne usikkerheten. Riksrevisjonen fastholder at det er nødvendig å framskaffe kunnskap om målgruppene og omfanget av behovet, idet slik kunnskap vil ha betydning for utforming av styringseffektive virkemidler på området. Behovskartlegging er et viktig tiltak blant annet for å kunne målrette informasjon til de voksne som omfattes av rettighetene.

Det er manglende likebehandling mellom fylkeskommunene når det gjelder vurderingene av voksnes realkompetanse på videregående skolenivå. Kunnskapsdepartementet er enig med Riksrevisjonen i at det fortsatt er behov for tiltak som kan gi en mer enhetlig praksis. Riksrevisjonen har merket seg at departementet vil ta initiativ til å følge opp dette arbeidet.

Det er vesentlige svakheter ved statistikken og rapporteringen knyttet til voksne deltakere i videregående opplæring. Riksrevisjonen har merket seg at departementet har igangsatt et arbeid for å forbedre statistikkgrunnlaget, og at Kunnskapsdepartementet generelt deler Riksrevisjonens oppfatning av at det er behov for å styrke statistikkgrunnlaget for å kartlegge og overvåke aktiviteten som gjelder voksnes læring.

Undersøkelsen viser at det i liten grad er gjennomført tilsyn med kommunenes og fylkeskom-

munenes oppfølging av voksnes rettigheter, til tross for at departementet i 2005 opplyste Stortinget om at avdekkede svakheter ville følges opp med tilsyn. Riksrevisjonen ser det som kritikkverdigg at det i liten grad har vært gjennomført tilsyn på dette området, og legger til grunn at tilsyn vil inngå i departementets videre arbeid med å styrke grunnopplæringen for voksne.

Riksrevisjonens undersøkelse viser at det samlet sett fortsatt er betydelige uløste oppgaver knyttet til voksnes deltakelse i grunnopplæring. Riksrevisjonen har for øvrig merket seg departementets opplysninger om at uklarheter når det gjelder ansvarsfordelingen mellom Utdanningsdirektoratet og Vox, kan ha medvirket til å redusere effekten av tiltak rettet mot grunnopplæring for voksne. Departementet har i denne forbindelse iverksatt tiltak for å avklare ansvaret. Riksrevisjonen ser positivt på at en avklaring av ansvarsforholdet inngår i departementets videre arbeid med grunnopplæring for voksne.

Kunnskapsdepartementet viser for øvrig i sit svar til at departementet ikke har fått innsyn i grunnlagsmaterialet. I den forbindelse viser Riksrevisjonen til at dokumenter som er utarbeidet av Riksrevisjonen som ledd i revisjonsprosessen og som er ment som grunnlagsdokumenter eller interne arbeidsdokumenter for Riksrevisjonen, kan i tråd med offentlighetslovens § 5 (1) unntas fra offentlighet. Bestemmelsen anvendes for å sikre konfidensialitet og dermed kvalitet i svargivning i deler av datamaterialet for undersøkelsen.

Saken sendes Stortinget.

Geir-Ketil Hansen fratrådte under behandlingen.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 27. august 2008

Jørgen Kosmo

Jan L. Stub

Finn Kristian Marthinsen

Ranveig Frøiland

Eirik Larsen Kvakkestad

Rapport: Tilbudet til voksne om
grunnskoleopplæring og opplæring
på videregående skolenivå

Vedlegg til Dokument nr. 3:14 (2007–2008)

Innhold

| | | | | |
|----------|---|-----------|--|--|
| 1 | Innledning | 25 | | |
| 1.1 | Bakgrunn | 25 | | |
| 1.2 | Mål og problemstillinger | 25 | | |
| 2 | Metodisk tilnærming og gjennomføring | 27 | | |
| 2.1 | Dokumentanalyse | 27 | | |
| 2.2 | Intervju og spørrelistor | 27 | | |
| 2.3 | Statistikk etc. | 27 | | |
| 2.4 | Riksrevisjonens spørreundersøkelse | 28 | | |
| 3 | Revisjonskriterier | 29 | | |
| 3.1 | Voksnes rett til grunnskoleopplæring og videregående opplæring | 29 | | |
| 3.2 | Statens ansvar for grunnopplæring for voksne | 30 | | |
| 3.3 | Generelle krav til styring | 30 | | |
| 4 | Fakta og vurderinger | 32 | | |
| 4.1 | De statlige aktørenes ansvar og oppgaver | 32 | | |
| 4.1.1 | Utdanningsdirektoratets ansvarsområder | 32 | | |
| 4.1.2 | Fylkesmennene | 32 | | |
| 4.1.3 | Vox – Kunnskapsdepartementets fagorgan | 33 | | |
| 4.2 | I hvilken grad er behovet for grunnopplæring kartlagt? | 33 | | |
| 4.2.1 | Innledning | 33 | | |
| 4.2.2 | Hvor stor er målgruppen? | 33 | | |
| 4.2.3 | Hvor stort er behovet for grunnskoleopplæring? | 34 | | |
| 4.2.4 | Hvor stort er behovet for videregående opplæring? | 35 | | |
| 4.2.5 | Utfordringer knyttet til manglende kunnskap om behovet for grunnopplæring | 36 | | |
| 4.2.6 | Vurderinger | 37 | | |
| 4.3 | Hvordan er opplæringstilbudet finansiert? | 37 | | |
| 4.3.1 | Støtte til livsopphold under utdanningspermisjon | 37 | | |
| 4.3.2 | Finansieringen av grunnskoleopplæringen | 37 | | |
| 4.3.3 | Finansiering av voksnes opplæring på videregående skole-nivå | 38 | | |
| 4.3.4 | Revitalisering av Kompetanse-reformen – vurdering av inntekts-systemet | 38 | | |
| 4.3.5 | Utfordringer knyttet til finansieringen – slik departementet ser det | 39 | | |
| 4.3.6 | Vurderinger | 39 | | |
| 4.4 | Er det etablert et opplæringstilbud, og blir tilbudet benyttet? | 39 | | |
| 4.4.1 | Omfanget av tilbudet | 39 | | |
| 4.4.2 | Lav deltakelse og liten økning av voksne deltakere i grunnskoleopplæring | 41 | | |
| 4.4.3 | Lav voksendeltakelse også i videregående opplæring | 41 | | |
| 4.4.4 | Vurderinger | 42 | | |
| 4.5 | Departementets tiltak for å bidra til at rettighetene blir kjent | 42 | | |
| 4.5.1 | Departementets informasjons- og kommunikasjonsplan fra 2002 | 42 | | |
| 4.5.2 | Kjennskap til rettighetene | 43 | | |
| 4.5.3 | Nye informasjonstiltak | 44 | | |
| 4.5.4 | Vurderinger | 44 | | |
| 4.6 | Tilpasset grunnopplæring | 45 | | |
| 4.6.1 | Tilpasset grunnskoleopplæring | 45 | | |
| 4.6.2 | Tilpasset videregående opplæring | 45 | | |
| 4.6.3 | Vurderinger | 47 | | |
| 4.7 | Departementets styringsinformasjon | 47 | | |
| 4.7.1 | Statistikkgrunnlaget – grunnskoleopplæringen | 47 | | |
| 4.7.2 | Statistikkgrunnlaget – videregående opplæring | 48 | | |
| 4.7.3 | Tidligere evalueringer mv. | 48 | | |
| 4.7.4 | Vurderinger | 49 | | |
| 4.8 | Tilsyn | 49 | | |
| 4.8.1 | Tilsynsoppgaven | 49 | | |
| 4.8.2 | Tilsynsaktiviteten | 50 | | |
| 4.8.3 | Oppfølgingen av fylkesmennene | 50 | | |
| 4.8.4 | Vurderinger | 50 | | |
| 5 | Samlet vurdering | 52 | | |
| | Litteraturliste | 54 | | |
| | Ordforklaringer | 57 | | |

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

I august 2000 fikk voksne en lovfestet rett til opplæring på videregående skolenivå.¹ Retten omfatter personer født før 1978, som har fullført grunnskolen eller tilsvarende, men ikke fullført videregående opplæring. På bakgrunn av at gruppen voksne uten rett har økt for hvert år med den nåværende bestemmelsen, er retten i 2007 foreslått utvidet til å gjelde for alle voksne over 25 år.²

I august 2002 fikk voksne som har behov for grunnskoleopplæring, rett til slik opplæring.³ Bestemmelsen gir alle voksne rett til grunnskoleopplæring, forutsatt at de er over opplæringspliktig alder, og at de ikke allerede har rett til videregående opplæring.

De nye og styrkede rettighetene for voksne innebærer en realisering av forslag som ble lansert i St. meld. nr. 42 (1997–98) Kompetansereformen. Reformen, som både er en utdannings- og en arbeidslivsreform, skulle gi alle voksne bedre muligheter for opplæring og kompetanseheving. Reformen skulle iverksettes gjennom en langsiktig prosess der man forutsatte at både arbeidsgivere, arbeidstakere og det offentlige bidro aktivt til finansieringen, organiseringen og gjennomføringen.

Stortinget forutsatte at reformen skulle gi et koordinert kompetanseløft for alle voksne, uavhengig av tidligere utdanning, alder, kjønn og bosted. Kompetansehevingen skulle bygges på den enkeltes realkompetanse.⁴ Det var enighet om at reformen ikke bare måtte henvende seg til de som allerede var i arbeid, men også omfatte de som av ulike grunner sto utenfor arbeidslivet. For å møte de kompetanseutfordringene det var pekt på i stortingsmeldingen, ble det iverksatt reformtiltak langs tre parallelle hovedlinjer:

- formell læring i ordinære utdanningsløp
- læring gjennom studieforbundsaktivitet, fjernstudier og organisasjonsarbeid
- læring på arbeidsplassen

1) Opplæringsloven § 4A-3, jf. Ot.prp. nr. 44 (1999–2000).

2) St.meld. nr. 16 (2006–2007) og Innst. S. nr. 164 (2006–2007).

3) Opplæringsloven § 4A-1 og spesialbestemmelsen i § 4A-2, jf. Ot.prp. nr. 25 (2002–2003).

4) Innst. S. nr. 78 (1997–98).

En sentral målsetting ved å lovfeste av opplæringsrettighetene var å få flere voksne til å ta grunnopplæring. Tidligere undersøkelser har indikert at denne målsettingen i liten grad er nådd, samtidig som mange voksne med mangelfull grunnutdanning ikke kjenner til rettighetene sine.⁵ Undersøkelsene har videre pekt på betydelige forskjeller i kommuner og fylkeskommuner når det gjelder hvordan de håndterer rettighetene. Forskjellene går særlig på i hvilken grad voksnes tidligere erfaringer og kunnskaper blir vurdert og tatt hensyn til for å tilpasse opplæringen til den enkeltes opplæringsbehov.

1.2 Mål og problemstillinger

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere om gjennomføringen av voksnes rett til grunnopplæring⁶ har vært i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger.

Undersøkelsen tar utgangspunkt i følgende hovedproblemstilling: I hvilken grad har staten ved departementet ivaretatt sitt nasjonale ansvar for å bidra til å sikre at voksne får et tilbud om grunnopplæring i samsvar med rettighetene som trådte i kraft i 2000 og 2002? For å besvare hovedproblemstillingen er følgende underspørsmål belyst:

- I hvilken grad er voksnes behov for grunnopplæring blitt kartlagt?
- I hvilken grad er det lagt økonomisk til rette for etableringen av et tilstrekkelig grunnopplæringstilbud for voksne?
- I hvilken grad er det etablert et tilbud, og i hvilken grad benyttes tilbudet?
- I hvilken grad har departementet bidratt til å sikre at målgruppen har fått nødvendig og tilstrekkelig kunnskap om rettighetene?
- I hvilken grad blir opplæringen tilpasset den enkeltes opplæringsbehov?
- I hvilken grad har departementet sikret seg tilstrekkelig styringsinformasjon om situasjonen på området?
- I hvilken grad har departementet bidratt til at det blir ført tilsyn med at voksne får et

5) Kunnskapsgrunnlaget (2003–2005), Vox.

6) Betegnelsen grunnopplæring er en fellesbetegnelse for grunnskoleopplæring og opplæring på videregående skolenivå.

opplæringstilbud i samsvar med loven og forskriftene?

Undersøkelsen omfatter planleggingen, iverksetningen og gjennomføringen fra rettighetene ble lovfestet og fram til og med 2007.

Avgrensinger

Siktemålet med undersøkelsen er å vurdere Kunnskapsdepartementets oppfølging av voksnes formelle læring i ordinære utdanningsløp knyttet til de nye opplæringsrettighetene⁷ som ble vedtatt som en følge av Kompetansereformen. Bakgrunnen for avgrensingen er særlige indikasjoner på svakheter og mangler knyttet til oppfølgingen av denne siden av reformen. Dette innebærer at undersøkelsen ikke er rettet mot oppfølgingen av Kompetansereformen i sin helhet. Departementets tiltak og satsinger knyttet til voksnes læring på arbeidsplassen, og til voksnes læring gjennom studieforbundsaktivitet, fjernstudier og organisasjonsarbeid er dermed ikke omfattet av undersøkelsen.

Når det gjelder videregående opplæring, innebærer avgrensingen at undersøkelsen gjelder voksnes rett til en opplæring som er tilpasset deres behov. Dette betyr at undersøkelsen ikke er innrettet mot de voksne som konkurrerer om videregående opplæring på lik linje med ungdom.⁸

7) Jf. opplæringsloven §§ 4A-1 og 4A-3.

8) De voksne som søker *ordinært* inntak etter opplæringsloven kapittel 3.

2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Problemstillingene i undersøkelsen er belyst ved dokumentanalyse, intervju, spørrelistor, korrespondanse via e-post, innhenting av statistikk, og ved opplysninger fra en spørreundersøkelse rettet mot kommuner og fylkeskommuner.

2.1 Dokumentanalyse

For å belyse blant annet i hvilken grad staten har bidratt til å legge økonomisk til rette for etableringen av et tilstrekkelig grunnopplæringstilbud for voksne, ble St.prp. nr. 1 for årene 1999–2007 med tilhørende budsjettinnstillinger, stortingsmeldinger, innstillinger og vedtak gjennomgått.

Det er videre gjennomført dokumentanalyse av tildelings- og oppdragsbrev til Utdanningsdirektoratet for perioden 2005–2007, og av årsrapporter fra direktoratet for den samme perioden. Disse dokumentene ble gjennomgått for å innhente informasjon om det nærmere innholdet av direktoratets delegerte ansvar og oppgaver på grunnopplæringsområdet, og for å få belyst eventuelle tiltak som direktoratet har gjennomført. I tillegg ga tildelingsbrevene opplysninger om direktoratets faglige styring og embetsstyringen av fylkesmennene på utdanningsområdet.

Når det gjelder etatsstyringen er hovedtildelingsbrevene fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD) med de tilknyttede nettbaserte embetsoppdragene gjennomgått. Årsrapporter og tilsynsrapporter knyttet til fylkesmennenes virksomhet, blant annet tilsynsopp-gaven, er også gjennomgått.

Riksrevisjonen har gjennomgått og analysert relevante tidligere undersøkelser på området i regi av blant annet Kunnskapsdepartementets fagorgan Vox, Econ Analyse, OECD, i tillegg til utredninger og innstillinger fra offentlige utvalg, blant annet NOU-rapporter.

Vox-undersøkelsene har vært sentrale i dokumentanalysen. Gjennom sju rapporter i Vox-prosjektet Kunnskapsgrunnlaget (2003–2005) om voksne i grunnskole og videregående opplæring, fikk departementet informasjon om i hvilken grad voksne benytter seg av rettene, og kunnskap om

fortsatte utfordringer og svakheter. Svakheter som ble avdekket i disse undersøkelsene, har betydning for vurderingene av departementets oppfølging av situasjonen på området.

For å utlede revisjonskriterier og beskrive fakta er opplæringsloven kapittel 4 om opplæring som er særskilt organisert for voksne gjennomgått, med tilknyttede proposisjoner, innstillinger, tilhørende forskrifter, rundskriv og andre styrings-skriv knyttet til forståelsen av regelverket.

2.2 Intervju og spørrelistor

For å få utdypende informasjon om styringen og organiseringen på grunnopplæringsområdet, og få belyst departementets tiltak i årene etter at rettighetene trådte i kraft, fikk Kunnskapsdepartementet tilsendt skriftlige spørsmål i brev datert 27. september 2006, som ble besvart den 19. oktober 2006, og deretter tilsendt spørsmål i brev datert 18. januar 2008, som departementet besvarte den 15. februar 2008. Utdanningsdirektoratet svarte på de skriftlige spørsmålene i svarbrev av 25. januar 2008. Hensikten med spørsmålene var å få ytterligere klarhet i direktoratets rolle i gjennomføringen av de voksnes grunnopplæringsrettigheter. Svaret fra direktoratet ble fulgt opp ved en henvendelse per e-post, som direktoratet besvarte den 10. mars 2008. Også forholdet mellom direktoratet og fylkesmennene ble berørt i dialogen med direktoratet.

Vox ble intervjuet den 15. november 2007, og referatet fra intervjuet ble verifisert den 4. desember 2007. Formålet med intervjuet var å få besvart spørsmål knyttet til de undersøkelsene Vox har gjennomført på området, og å få Vox' vurderinger av hvordan situasjonen på området har utviklet seg senere. Svarene fra Vox ble fulgt opp i flere senere henvendelser per e-post.

2.3 Statistikk etc.

For å belyse i hvilken grad voksne deltar i grunnskoleopplæring, er det benyttet offentlig statistikk fra Statistisk sentralbyrå. Det er også innhentet data fra KOSTRA (kommune-stat-rapporte-

ring) og Grunnskolen informasjonssystem (GSI) for perioden 2002–2007.

Statistikk om voksne i videregående opplæring er hentet fra blant annet SSB, Utdanningsdirektoratets tilstandsrapport og Vox' deltakerundersøkelser. Her har det vært nødvendig å støtte seg til flere kilder siden fylkeskommunenes registreringssystem VIGO ikke gir tilstrekkelig sikre data om voksne som deltar i opplæring etter opplæringsloven § 4 A-3.

2.4 Riksrevisjonens spørreundersøkelse

På bakgrunn av betydelig usikkerhet om utviklingen på området i perioden 2005 til 2007, har Riksrevisjonen gjennomført en landsdekkende undersøkelse om blant annet behovet for grunnopplæring, det eksisterende opplæringstilbudet og iverksatte informasjonstiltak. Kartleggingen ble gjennomført i perioden 6. februar–21. februar 2008 ved hjelp av et elektronisk spørreskjema som ble sendt til alle landets kommuner og fylkeskommuner.

325 av 431 kommuner svarte på grunnskoleundersøkelsen. Dette tilsvarer en svarprosent på 75. 15 av 19 fylkeskommuner svarte på undersøkelsen på videregående nivå. Dette gir en svarprosent på 79. Utvalget av kommuner er sammenlignet med statistikk for kommunenes fordeling på landsdel, størrelse, sentralitet og hovedklassifisering (næringsvei). Sammenligningen viser at utvalget av kommuner er tilnærmet lik populasjonen for alle disse faktorene. Det maksimale avviket fra populasjonstallene er 2,3 prosentpoeng, og dermed ubetydelig. Utvalget av kommuner er derfor representativt for alle landets kommuner.

3 Revisjonskriterier

3.1 Voksnes rett til grunnskoleopplæring og videregående opplæring

I St.meld. nr. 42 (1997–98) Kompetansereformen ble det vist til at svært mange voksne mangler og ønsker grunnutdanning på grunnskolens og videregående skole-nivå som basis for videre læring, og at det offentlige utdanningssystemet ikke spilte den aktive rollen i opplæringen av voksne som framtiden krevde.

I meldingen ble det foreslått å legge til rette for at både voksne som ikke har fullført grunnskoleopplæringen, og voksne som ikke har fullført videregående opplæring, skulle få et tilbud om dette. Opplæringen skulle ta utgangspunkt i den enkeltes forutsetninger og samlede kompetanse, og legges til rette både organisatorisk og metodisk for å møte voksnes behov. Det ble foreslått å gi fylkeskommunene en lovfestet plikt til å gi tilbud om videregående opplæring til voksne som manglet dette, og det ble påpekt at det var avgjørende å få etablert et system for dokumentasjon og anerkjennelse av voksnes realkompetanse, med legitimitet både i arbeidslivet og i utdanningssystemet.

Av meldingen framgår det at informasjon vil være et viktig virkemiddel for å gjennomføre reformen. Informasjonen måtte ifølge meldingen ta utgangspunkt i de enkelte målgruppens behov. I meldingen blir det pekt på at det har stor betydning at målrettet, korrekt og oppdatert informasjon om utdanningstilbudet gjøres tilgjengelig på en godt tilrettelagt måte.

Ved behandlingen av St.meld. nr. 42 (1997–98), jf. Innst. S. nr. 78 (1998–99), understreket kirke-, utdannings- og forskningskomiteen behovet for en etter- og videreutdanningsreform. Komiteen understreket også hvor viktig det er å ha en god grunnutdanning som fundament for all videre utdanning. Komiteen hadde merket seg at videregående opplæring er nøkkelen til studier og arbeid, og at slik opplæring derfor er avgjørende for videre yrkeskarriere eller nødvendig åpning til nye utdanningsveier for voksne. Komiteen uttalte videre at utdanningsbehovene til de gruppene som står utenfor det ordinære arbeidslivet og som ønsker å ta grunnskole eller videregående

opplæring, måtte ivaretas økonomisk over statsbudsjettet.

Komiteen viste til at det grunnleggende prinsippet i norsk utdanningspolitikk har vært den individuelle retten til opplæring, og mente at en tilsvarende rett måtte gjøres gjeldende for voksne som av ulike grunner ikke har fått fullført grunnskoleutdanningen. Komiteen mente i tillegg at den individuelle retten også skulle omfatte voksne som har vært gjennom grunnskolen, men som har særlige grunner til å etterspørre slik opplæring. Dette kunne for eksempel gjelde voksne med store lese- og skrivevansker, eller voksne innvandrere som trenger grunnskoleopplæring.

Komiteens flertall understreket at målet med en etter- og videreutdanningsreform var å nå flest mulig av befolkningen, og at det ville være avgjørende hvordan informasjonsarbeidet ble rettet mot den voksne delen av befolkningen.

Med bakgrunn i St.meld. nr. 42 (1997–98) og Innst. S. nr. 78 (1998–99) ba Stortinget regjeringen fremme lovforslag om individuell rett til grunnskoleopplæring for voksne. Stortinget forutsatte at kommunenes ekstrautgifter ved en individuell rett til grunnskoleopplæring for voksne ble dekket av staten. Stortinget ba også regjeringen etablere et system som ga voksne mulighet til å dokumentere sin realkompetanse uten å måtte gå veien om tradisjonelle prøveordninger.

Lovreglene om voksnes rett til grunnskoleopplæring og videregående opplæring er hjemlet i opplæringsloven kapittel 4A. En lovfestet rett til grunnskoleopplæring for voksne, og rett til videregående opplæring for voksne som er født før 1978, ble innført som følge av Stortingets behandling av Ot.prp. nr. 44 (1999–2000), jf. Innst. O. nr. 89 (1999–2000). Kirke-, undervisnings- og forskningskomiteen var enig i at det skulle tas inn et eget kapittel i loven om opplæring spesielt organisert for voksne. På bakgrunn av usikkerhet ved anslagene over antallet voksne og tilhørende kostnader i forbindelse med videregående opplæring, ba komiteen regjeringen om å følge utviklingen nøye og legge fram oversikter knyttet til de årlige budsjettene. Stortinget ba videre regjeringen legge til grunn at staten skal

fullfinansiere merkostnadene for fylkeskommunene knyttet til voksnes rett til videregående opplæring.

Etter at rettigheten knyttet til grunnskoleopplæring for voksne trådte i kraft 1. august 2002, og retten til videregående opplæring trådte i kraft 1. august 2000, ble voksnes rett til å få vurdert sin realkompetanse i videregående opplæring inntatt i opplæringsloven i februar 2003.⁹ Inntil da hadde retten til realkompetansevurdering vært hjemlet i forskrift til opplæringsloven. Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen mente at mulighetene for å få dokumentert realkompetansen var viktig for å sikre voksne nødvendig opplæring og arbeid. Komiteen så dette som positivt både ut fra et livslangt læringsperspektiv og ut fra målsettingen om et inkluderende arbeidsliv.

Ifølge opplæringsloven § 4A-1 har de som er over opplæringspliktig alder og som trenger grunnskoleopplæring, rett til slik opplæring, så langt de ikke har rett til videregående opplæring etter § 3-1. Retten omfatter de fagene man trenger for å få vitnemål for fullført grunnskoleopplæring for voksne. Opplæringen skal tilpasses behovet til den enkelte. Lovens § 4A-2 gir i tillegg rett til spesialundervisning for voksne som ikke har eller ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet for voksne.

Voksne med rett etter §§ 4A-1 og 4A-2 har også rett til rådgivning for å få kartlagt hvilket opplæringstilbud de har behov for, jf. § 4A-8.

I henhold til opplæringsloven § 4A-3 har voksne født før 1. januar 1978 som har fullført grunnskolen eller tilsvarende, men som ikke har fullført videregående opplæring, etter søknad rett til videregående opplæring. Opplæringen for voksne skal tilpasses behovet til den enkelte. Departementet gir nærmere forskrifter, blant annet om hvem retten omfatter, om inntak, rangering og fortrinnsrett. Departementet har i brev av 25. august 2000 til statens utdanningskontorer gitt føringer om den nærmere forståelsen og praktiseringen av voksnes rett til videregående opplæring.¹⁰

Av § 4A-3 framgår det videre at voksne som har rett til videregående opplæring, har rett til å få vurdert realkompetansen sin og til kompetanse-

bevis. Personer som ikke har rett til videregående opplæring, skal få vurdert realkompetansen sin om de blir henvist dit av kommunen eller Arbeids- og velferdsetaten. Fylkeskommunen skal gi kompetansebevis på grunnlag av realkompetansevurdering på videregående skole-nivå.

Ifølge opplæringsloven § 4A-4 og §§ 13-1 til 13-3a og 13-10 skal kommunen og fylkeskommunen sørge for at voksnes rett til grunnskoleopplæring og videregående opplæring blir oppfylt.

3.2 Statens ansvar for grunnopplæring for voksne

Som nasjonal utdanningsmyndighet har staten det overordnede ansvaret for grunnopplæringen.¹¹ I dette ligger et generelt ansvar for at grunnopplæringen som helhet, styringen og ressurstilgangen fungerer godt. Staten ivaretar sitt ansvar ved å bruke virkemidler som på ulike måter har som formål å sikre og bidra til å utvikle kvaliteten på opplæringen. Viktige styringsvirkemidler er blant annet opplæringsloven med tilhørende forskrifter, økonomiske virkemidler, statlige midler til utviklingsarbeid/kompetanseutvikling, vurderingssystemer og tilsyn.

I henhold til opplæringsloven § 14-1 om statlig tilsyn og kontroll, skal departementet gi råd og veiledning i spørsmål som gjelder virksomheter etter denne loven. Departementet skal også samarbeide med kommuner, fylkeskommuner for å sikre et godt og likeverdig opplæringstilbud i samsvar med lover og forskrifter. Det framgår også at departementet skal føre tilsyn med virksomheter etter opplæringsloven, og at det derfor skal ha tilgang til skoleanlegg og dokumentasjon.

3.3 Generelle krav til styring

Stortinget har gjennom bevilgningsreglementet § 9 (tidligere §§ 2 og 13) stilt krav overfor forvaltningen om mål- og resultatstyring som styringsform i staten.¹² Forvaltningen har nedfelt og operasjonalisert dette kravet i reglement for økonomistyring i staten med bestemmelser om økonomistyring i staten.¹³ Av reglementet framgår det blant annet at alle virksomheter skal sikre tilstrekkelig styringsinformasjon, rapportere om

9) Ot.prp. nr. 65 (2002–2003), jf. Innst. O. nr. 65 (2002–2003).

10) Brev fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet til statens utdanningskontorer, 25. august 2000, henvist til i Kunnskapsdepartementets brev, 13. februar 2008.

11) St.prp. nr. 1. Tillegg nr. 1 (2003–2004).

12) Gjeldende fra 1. januar 2006.

13) Gjeldende fra 1. januar 2004.

måloppnåelse og resultater internt og til overordnet myndighet og sørge for nødvendige evalueringer.¹⁴

I henhold til bestemmelsene har departementet det overordnede ansvaret blant annet for at underliggende virksomheter rapporterer relevant og pålitelig resultatinformasjon og at evalueringer gjennomføres.¹⁵

I St.meld. nr. 23 (1992–93) *Om forholdet mellom staten og kommunene* ble det foreslått å legge et mål- og resultatstyringsperspektiv på virkemiddelbruken i offentlig sektor til grunn også når det gjelder styringen av kommunene og fylkeskommunene. Ifølge meldingen er det en forutsetning med løpende tilbakemelding om blant annet utvikling av tjenestene og hvilke resultater som er oppnådd, for at statlige myndigheter skal kunne ivareta sitt overordnede nasjonale ansvar der oppgaveløsningen er lagt til kommuneforvaltningen. Dette er også et behov på områder der statlige mål er mer generelle, og der den mer detaljerte målfastsettingen er lagt til kommunene. Slik informasjon er viktig for utformingen av en statlig politisk strategi for den offentlige forvaltningen. Tilbakerapportering er en forutsetning for å vurdere effektiviteten av ulike virkemidler og omfanget av disse.

Ved behandlingen av St.meld. nr. 23 (1992–93), jf. Innst. S. nr. 156 (1992–93), sluttet Stortinget seg til at et mål- og resultatstyringsperspektiv skulle legges til grunn for forholdet mellom staten og kommuneforvaltningen. Kommunalkomiteen påpekte at økt bruk av målstyring forutsatte at staten tydeliggjorde de nasjonale målene.

14) Reglement for økonomistyring i staten §§ 4, 9 og 16.

15) Bestemmelser om økonomistyring i staten, punkt 1.2 d og f.

4 Fakta og vurderinger

4.1 De statlige aktørenes ansvar og oppgaver

Voksnes grunnskoleopplæring og opplæring på videregående skole-nivå skal gjennomføres i tråd med opplæringslovens bestemmelser og forskrift til opplæringsloven. Kunnskapsdepartementet har det nasjonale ansvaret for å sikre at kravene i lov og forskrift blir oppfylt. Oppfølgingsansvaret for sentrale deler av den statlige virkemiddelbruken på utdanningsområdet er delegert til Utdanningsdirektoratet. Kommunene og fylkeskommunene har ansvaret for å gjennomføre opplæringen, mens fylkesmennene er delegert tilsynsmyndighet på regionalt nivå.

I det følgende redegjøres det nærmere for direktoratets og fylkesmennenes ansvar og oppgaver når det gjelder opplæring som er særskilt tilrettelagt for voksne etter kapittel 4 i opplæringsloven. I tillegg gis en presentasjon av departementets fagorgan Vox, som blant annet skal arbeide for økt deltakelse i samfunns- og arbeidsliv ved å heve kompetansenivået hos voksne.

4.1.1 Utdanningsdirektoratets ansvarsområder

Utdanningsdirektoratet ble etablert i juni 2004 som følge av en omorganisering av den statlige utdanningsforvaltningen. Direktoratet fikk delegert oppgaven med embetsstyring av fylkesmennene på utdanningsområdet, og har videredelegert oppgaven med å gjennomføre tilsyn til fylkesmannsembetene. Samtidig fikk direktoratet det overordnede faglige ansvaret for fylkesmennene på utdanningsområdet.

Ifølge tildelingsbrevene skal direktoratet bidra til å utvikle og sikre de rettighetene som barn, ungdom og voksne har til en grunnopplæring av høy kvalitet tilpasset den enkeltes behov.

Direktoratet har ansvar for kvalitetsutvikling av alle sider av grunnopplæringen, noe som blant annet innebærer oppgaver som dreier seg om likeverdig og tilpasset opplæring. På dette området har direktoratet et ansvar for utvikling, iverksetting, oppfølging og rapportering av nasjonale handlingsplaner og strategier knyttet til grunnopplæringen. Ifølge direktoratets svarbrev av 25. januar 2008 er grunnopplæring for voksne inkludert i en betydelig del av direktoratets gene-

relle utviklingsarbeid, men uten at denne gruppen utgjør et spesielt innsatsområde. Direktoratets arbeid med grunnopplæringen har hatt barn og unge i sentrum. Direktoratet viser til at Vox er etablert som statens utviklingsorgan for voksenopplæring, og direktoratet oppfatter derfor spesielt utviklingsarbeid rettet mot voksne som Vox sitt ansvar.

En annen av direktoratets hovedoppgaver er å sørge for et godt fungerende rapporteringssystem for grunnopplæringen, basert på statistikk med høy relevans og kvalitet. Direktoratet har ansvar for all nasjonal statistikk for grunnopplæringen.¹⁶

Direktoratet er også delegert oppgaven med å forvalte regelverket for grunnopplæringen for barn, unge og voksne når det er behov for avklaring på nasjonalt nivå. Direktoratet skal videre sørge for god veiledning om det nasjonale regelverket for grunnopplæringen, og trekke fylkesmennene, som lokal tilsynsmyndighet inn i dette arbeidet. Direktoratet skal også sørge for å informere om og følge opp regelverksendringer i grunnopplæringen.

4.1.2 Fylkesmennene

Mens direktoratet er delegert den overordnede nasjonale faglige myndigheten for fylkesmennenes tilsynsarbeid, er det fylkesmennene som skal gjennomføre selve tilsynene. Direktoratets faglige styring av fylkesmennene innebærer at direktoratet blant annet skal utvikle og systematisere innholdet i og metodikken for tilsynene, rettlede fylkesmennene i deres tilsynsarbeid, og foreslå områder for nasjonalt tilsyn det kommende året. Direktoratet skal videre overfor departementet foreslå oppgaveprioriteringer for fylkesmennene på utdanningsområdet det påfølgende året.

Det følger av tildelingsbrevene til direktoratet at fylkesmennene er bindeleddet mellom Kunnskapsdepartementet og kommunene/fylkeskommunene på utdanningsområdet, og at de skal medvirke til at den nasjonale politikken blir fulgt opp. Det er fylkesmennenes oppgave å gjennomføre tilsyn med kvaliteten på utdanningstilbudet. Tilsynet skal sikre likeverdig opplæring i alle deler av landet. Likeverdig opplæring innebærer

¹⁶ Utdanningsdirektoratets brev til Riksrevisjonen, 25. januar 2008.

blant annet at også de voksne elevenes rettigheter etter opplæringsloven blir oppfylt. Avdekker tilsynet brudd på regelverket i opplæringsloven kan det gis pålegg til den enkelte kommune eller fylkeskommune om å rette på forholdene.¹⁷

4.1.3 Vox – Kunnskapsdepartementets fagorgan

Vox ble opprettet i januar 2001 som en direkte følge av Kompetansereformen. Vox er underlagt Kunnskapsdepartementet og prioriterer og utfører oppgaver som er bestemt gjennom styringsdialogen mellom departementet og Vox.

Vox har som overordnet mål å arbeide for økt deltakelse i samfunns- og arbeidsliv ved å styrke og synliggjøre kompetansen hos voksne med særlig vekt på grunnleggende ferdigheter og realkompetanse. Vox skal blant annet utvikle, analysere og formidle kunnskap om læring hos voksne for å tilfredsstille kompetansebehov i arbeidslivet og hos hver enkelt.¹⁸ I tildelingsbrevene fra departementet til Vox de siste årene har følgende resultatkrav stått sentralt:

- Vox skal være en nasjonal pådriver for voksnes læring og et rådgivende organ for myndighetene i spørsmål om en helhetlig kompetansepolitikk for voksne.
- Vox skal få i gang opplæring i grunnleggende ferdigheter hos voksne.
- Vox skal ha spisskompetanse på ordninger som gjelder læring hos voksne.
- Vox skal dokumentere og analysere de utviklingsprosjektene de har hatt ansvaret for.
- Vox skal se til at voksne får innfridd rettighetene sine.

Som fagorgan skal Vox også bistå departementet når det gjelder å styrke kunnskapsgrunnlaget på relevante områder som grunnleggende ferdigheter for voksne, livslang læring og et velfungerende kompetansemarked.

4.2 I hvilken grad er behovet for grunnopplæring kartlagt?

4.2.1 Innledning

Ifølge St.meld. nr. 42 (1997–98) visste departementet på daværende tidspunkt ikke hvor mange voksne som hadde behov for grunnskoleopplæring, eller hvor mange som ville benytte seg av et slikt tilbud. Det ble samtidig gitt uttrykk for at antallet voksne som ønsker å ta videregående

utdanning, vil være avhengig både av situasjonen på arbeidsmarkedet og av hvilke tilbud som blir gitt.¹⁹ Dette var også bakgrunnen for at det i 1999 ble lagt opp til at departementet i samarbeid med utvalgte kommuner gjennom det såkalte Grunnskoleprosjektet skulle sette i gang et treårig utviklingsarbeid for å kartlegge både omfanget, opplæringsbehovet og kostnadene.²⁰ Departementet ville ifølge meldingen komme tilbake til Stortinget med spørsmål om lovhjemling og utredning av økonomiske konsekvenser for en generell satsing etter at dette prosjektet var fullført og evaluert.²¹

4.2.2 Hvor stor er målgruppen?

For å finne ut hvor stor målgruppen er, kan man ta utgangspunkt i hvor mange voksne som ikke har fullført grunnopplæring eller av andre grunner har behov for opplæring i grunnleggende ferdigheter. Ifølge departementet er dette utgangspunktet for anslagene fra OECD om at om lag 400 000 nordmenn i yrkesaktiv alder har for svake leseferdigheter eller for dårlig tallforståelse til å fungere godt i et moderne arbeidsliv, jf. ALL (Adult Literacy and Lifeskill Survey) fra 2005.

En norsk forskningsgruppe har påpekt at definisjonene som benyttes i ALL er for unyanserte. Legges forskningsgruppens definisjoner til grunn, omfatter risikogruppen 775 000 voksne mellom 16 og 65 år, der nesten 500 000 av dem deltar i arbeidslivet.²²

Ifølge departementet bygger ALL-undersøkelsen på estimater for hvor mange som kan ha svake leseferdigheter blant voksne i den norske befolkningen, ettersom det ifølge departementet er umulig å definere målgruppen. Departementet viser til at målgruppen både kan omfatte de som har behov for fullt vitnemål, og de som allerede har et vitnemål fra grunnskolen, men som trenger mer opplæring i enkelte grunnleggende ferdigheter. Mange av de som mangler tilstrekkelig grunnleggende ferdigheter, erkjenner ofte ikke selv at de har behov for opplæring. Ifølge departementet er det derfor vanskelig å kartlegge målgruppen og omfanget av opplæringsbehovet.²³

Departementet mener at estimatene som ALL-undersøkelsen bygger på, er uegnet som anslag over forventet opplæringsaktivitet, fordi slike

17) Opplæringsloven § 14-1, fjerde ledd.

18) Kunnskapsdepartementets tildelingsbrev til Vox, 2007.

19) St.meld. nr. 42 (1997–98).

20) *Grunnskoleprosjektet*, Statens utdanningskontor i Møre og Romsdal, 2002.

21) St.meld. nr. 42 (1997–98).

22) Vox-rapport: Basis, 2006.

23) Brev fra Kunnskapsdepartementet til Riksrevisjonen, 13. februar 2008.

undersøkelser ikke legger vekt på andre faktorer som for eksempel arbeidsmarkedssituasjonen, ordninger for stønad til livsopphold under opplæringen og familieforhold. Departementet uttaler samtidig at selv om slike anslag er usikre, utgjør de en del av grunnlaget for de styringssignalene departementet gir til Vox, og er sammen med andre rammebetingelser en bakgrunn for departementets politikkkutforming.²⁴

4.2.3 Hvor stort er behovet for grunnskoleopplæring?

Antall voksne uten fullført grunnskole eller uoppgitt utdanning

Det har vært utarbeidet ulike anslag over hvor mange voksne som har behov for grunnskoleopplæring. Antallet voksne som er registrert med uoppgitt utdanning eller uten fullført grunnskole, har blitt brukt som et grunnlag for å vurdere hvor stort behovet kan være. I NOU 1997:25 *Ny kompetanse* (Buer-utvalget) refereres det til tall fra Statistisk sentralbyrå som viser at det i 1995 var registrert 8900 personer i aldersgruppen 20–66 år uten fullført grunnskole. I tillegg var mer enn 80 000 voksne i samme aldersgruppe registrert med uoppgitt utdanning.²⁵ Nyere tall fra Statistisk sentralbyrå viser at antall voksne som er registrert med uoppgitt utdanning eller uten fullført grunnskole, har økt siden den gang, jf. figur 1 nedenfor.

I NOU 1997:25 *Ny kompetanse* (Buer-utvalget) framkommer det at gruppen voksne med uoppgitt utdanning har et relativt lavt utdanningsnivå sammenlignet med befolkningen for øvrig og at en høy andel av denne gruppen er innvandrere.²⁶ Vox påpeker i sin rapport om grunnskoleopplæring for voksne at mange fremmedspråklige har fullført grunnskole tilsvarende norske krav.²⁷ Vox mener derfor at man bør trekke de fremmedspråklige med utdanning tilsvarende norsk grunnskole eller høyere ut av gruppen med uoppgitt utdanning når man skal vurdere potensialet for voksnes rett.²⁸

Ifølge St.meld. nr. 42 (1997–98) vil gruppen med uoppgitt utdanning omfatte en del voksne som formelt har bestått norsk grunnskole, men med et svakt utbytte. Det reelle tallet for hvor mange voksne som har behov for grunnskoleopplæring etter § 4A-1, vurderes i meldingen å være vesentlig lavere enn 100 000.²⁹

Anslag over antall etterspørere

Det tidligere Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet ga Statistisk sentralbyrå i oppdrag å utarbeide anslag over antall etterspørere av grunnskoleopplæring for voksne i forbindelse med statsbudsjettet for 2002. Bakgrunnen var at kommunene ifølge Stortingets vedtak fra 1999 skulle få kompensert ekstrautgifter til slik grunn-

Figur 1 Antall voksne mellom 20 og 66 år registrert med uoppgitt utdanning eller uten fullført grunnskole



Kilde: Statistisk sentralbyrå

24) Brev fra Kunnskapsdepartementet til Riksrevisjonen, 13. februar 2008.
25) NOU 1997:25 *Ny kompetanse*.

26) NOU 1997:25 *Ny kompetanse*.
27) Vox-rapport, 2004: *Grunnskoleutdanning for voksne*.
28) Svar fra Vox til Riksrevisjonen, e-post, 4. desember 2007.
29) St.meld. nr. 42 (1997–98).

skoleopplæring av staten.³⁰ Statistisk sentralbyrå kom fram til at 1,5 prosent av befolkningen over 20 år med lav, ingen eller uoppgett utdanning ville søke grunnskoleopplæring. Dette tilsvarte vel 16 000 personer årlig.³¹

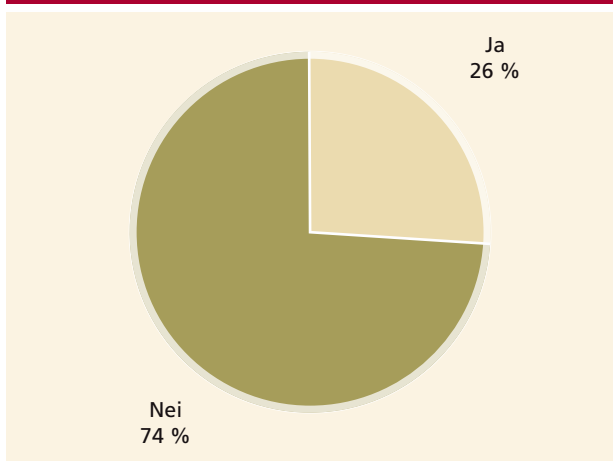
Anslaget som Statistisk sentralbyrå utarbeidet, bygger på data fra Grunnskoleprosjektet. Dette prosjektet omfattet 37 kommuner, og kartleggingen pågikk i to til fire måneder i løpet av 2000.³² I rapporten *Grunnskoleopplæring for voksne* (2004) stiller Vox spørsmål ved om det er riktig å estimere det nasjonale behovet ut fra dette begrensede utvalget. Vox påpeker i den sammenhengen at det ikke finnes tilnærmet sikre tall for behovet.³³

Behovskartlegging i kommunene

Vox-rapporten *Grunnskoleopplæring for voksne* (2004) viste at 76 av 100 kommuner ikke hadde kartlagt behovet for grunnskoleopplæring for voksne de to siste årene.³⁴ En undersøkelse gjennomført av Econ Analyse i 2006 bekreftet opplysningene fra Vox om at få kommuner hadde kartlagt behovet.³⁵

Vox opplyste i intervju den 15. november 2007 at de har tatt opp spørsmålet om kommunenes manglende behovskartlegging med departementet, men at den manglende kartleggingen ikke har blitt fulgt opp overfor kommunene, verken av Utdanningsdirektoratet eller av departementet.

Figur 2 Har kommunen i perioden 2005–2007 foretatt kartlegging av voksnes behov for grunnskoleopplæring? (alle kommuner n = 325 – prosentfordeling)



30) SSB Notat 2001: *Anslag over antall etterspørrere av grunnskoleopplæring for voksne*.

31) Brev fra Kunnskapsdepartementet til Riksrevisjonen, 20. oktober 2006.

32) Statens utdanningskontor i Møre og Romsdal, 2002: *Sluttrapport fra grunnskoleprosjektet*.

33) Vox-rapport, 2004: *Grunnskoleopplæring for voksne*.

34) Vox-rapport, 2004: *Grunnskoleopplæring for voksne*.

35) Econ (2006): *Voksenopplæring: Tilbudssidehindringer og incentiver*.

Riksrevisjonens spørreundersøkelse viser at tre av fire kommuner, eller 74 prosent av de som har svart på undersøkelsen, ikke har kartlagt voksnes behov for grunnskoleopplæring i perioden 2005–2007.

Mange av de kommunene som svarte at de ikke hadde gjennomført en slik behovskartlegging i perioden, begrunner det med at de ikke anser behovet for kartlegging som stort, eller at det ikke ble prioritert som følge av manglende ressurser.

Mange av de kommunene som hadde kartlagt voksnes behov for grunnskoleopplæring i perioden 2005–2007, svarte at kartleggingen avdekket et lite behov eller svært få henvendelser fra potensielle søkere.

Etterspørsel – også en funksjon av tilbud og informasjon

Grunnskoleprosjektet dokumenterte at det ble flere deltakere enn de som i utgangspunktet hadde meldt sin interesse, når det først forelå et tilbud. På bakgrunn av dette mener Vox at det er grunn til å anta at etterspørselen er en funksjon av tilbud og informasjon.³⁶

4.2.4 Hvor stort er behovet for videregående opplæring?

Anslag over antall etterspørrere

Det har også vært utarbeidet ulike anslag over hvor mange som har behov for videregående opplæring. I 1997 beregnet Norsk Gallup Institutt behovet for videregående utdanning hos voksne til å være ca. 265 000. Anslaget er beregnet med utgangspunkt i at antall voksne med potensielt behov for slik opplæring var på 400 000. Beregningen ble gjort på oppdrag fra Buer-utvalget.³⁷ I følge utvalget kunne anslaget på 265 000 voksne som ønsker videregående opplæring, være noe lavt på grunn av mulige feilkilder når man valgte ut hvem som skulle intervjues.

I 1995 var det i følge Statistisk sentralbyrå registrert 470 000 personer i alderen 20–66 år med grunnskole som høyeste fullførte utdanning, og 630 000 personer som hadde fullført videregående opplæring på nivå 1, med ti års skolegang. Det vil si at 1,1 mill. personer i alderen 20–66 år hadde fullført grunnskolen, men ikke treårig videregående opplæring.

36) Svar fra Vox til Riksrevisjonen, e-post, 4. desember 2007.

37) NOU 1997:25 *Ny kompetanse*.

Buer-utvalget mener det er vanskelig å forklare den store forskjellen mellom Norsk Gallups utgangspunkt på 400 000 personer og Statistisk sentralbyrås statistikk som viser at 1,1 mill. personer kan ha behov for videregående utdanning. En mulig forklaring er at et stort antall personer som har kortere utdanning på videregående nivå, oppfatter utdanningen som fullført selv om de ut fra dagens krav ikke har fullført videregående opplæring.

Utvalget peker på at det innebærer en stor forskjell om man tar utgangspunkt i 400 000 eller 1,1 mill. personer, når man skal dimensjonere tilbudet for videregående opplæring. Utvalget mente imidlertid at det ikke er sikkert at forskjellen har stor betydning når det gjelder hvor mange som svarer at de faktisk ønsker å ta videregående opplæring.

Fylkeskommunenes behovskartlegging

I 2004 gjennomførte Vox undersøkelser om voksne som tok videregående opplæring. Undersøkelsene avdekket at fylkeskommunene ikke hadde tro på behovskartlegging fordi de mente at slike kartlegginger likevel ikke ville kunne gi et fornuftig grunnlag for dimensjonering av opplæringstilbudet for denne gruppen.³⁸

På oppdrag fra Kunnskapsdepartementet gjennomførte Econ Analyse i 2006 en undersøkelse der de blant annet intervjuet fem fylkeskommuner. Én av fylkeskommunene svarte at de hadde kartlagt behovet for videregående opplæring for

voksne i 2000, mens de andre svarte at de ikke hadde gjort tilsvarende kartlegginger.³⁹

Riksrevisjonens undersøkelse viser at 7 av de 15 fylkeskommunene som svarte på undersøkelsen, eller 47 prosent, har kartlagt voksnes behov for opplæring på videregående skole-nivå i perioden 2005–2007.

Blant de fylkeskommunene som hadde gjennomført kartlegging i perioden 2005–2007, svarte én av fylkeskommunene at kartleggingen hadde avdekket behov for spesifikke utdanninger innenfor både yrkesfag og allmenne fag. Det ble også avdekket at flere minoritetsspråklige ønsker slik opplæring, og at antall søkere med svakere norskkunnskaper har økt. Ifølge én av fylkeskommunene som hadde gjennomført behovskartlegging, fordrer dette økt fokus på tilpasset opplæring.

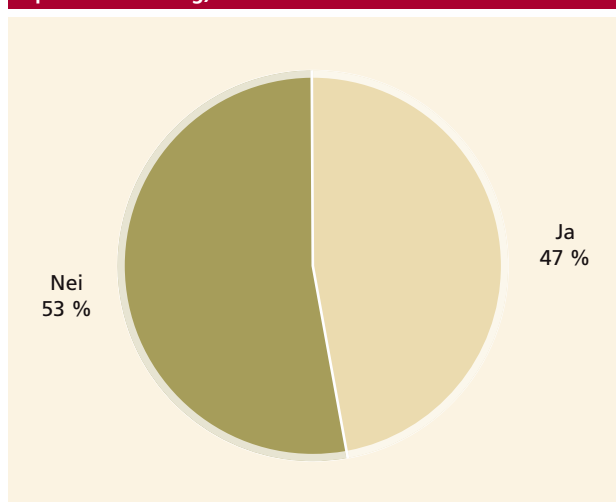
Flere av de fylkeskommunene som ikke hadde gjennomført en slik kartlegging i perioden, begrunnet dette med at det ikke var nødvendig siden etterspørselen reflekterer behovet. Én av fylkeskommunene pekte på mangel på ressurser innen voksenopplæringen.

4.2.5 utfordringer knyttet til manglende kunnskap om behovet for grunnopplæring

Det ble gjennom *Grunnskoleprosjektet (2000)* anslått et stort behov for grunnskoleopplæring, men statistikken viser at antallet voksne deltakere i grunnskoleopplæringen er lavt og dessuten har vært avtakende over tid. Vox mener det enten må være noe galt med deltakelsen eller med estimatene, og påpeker at informasjonen på nasjonalt nivå er mangelfull. Ifølge Vox-rapporten Basis fra 2006 er antallet voksne som deltar i videregående opplæring langt under antatte prognoser. En tilsvarende beskrivelse gis av voksnes deltakelse i grunnskoleopplæringen. Beskrivelsen bygger på Norsk Gallups undersøkelse som ble utført i 1997.

Departementet påpeker overfor Riksrevisjonen at de ser liten verdi i å bruke Norsk Gallups undersøkelse fra 1997 som grunnlag for forventet deltakelse i grunnopplæring i 2006, blant annet fordi forholdene på arbeidsmarkedet er endret siden den gang. I statusrapporten om livslang læring i Norge fra 2007 konkluderer imidlertid departementet med at en årlig deltakelse på rundt 20 000 voksne er lavere enn forventet og viser i den for-

Figur 3 Har fylkeskommunen i perioden 2005–2007 foretatt kartlegging av voksnes behov for opplæring på videregående skoles nivå? (alle fylkeskommuner n = 15 – prosentfordeling)



38) Vox-rapport, 2004: *Intensjoner og realiteter*.

39) Econ (2006): *Voksenopplæring: Tilbudssidehindringer og incentiver*.

bindelse til undersøkelsen fra Norsk Gallup. Departementet mener nye undersøkelser må vise om forventningene har vært for høye, eller om deltakelsen har vært for lav, eller begge deler.⁴⁰

4.2.6 Vurderinger

Før innføringen av voksnes rett til grunnskoleopplæring og videregående opplæring erkjente departementet at det ikke hadde tilstrekkelig kunnskaper om omfanget av ordningen, hvor stort opplæringsbehovet var og kostnadene.⁴¹ Kunnskap om målgruppen og omfanget av behovet er en nødvendig forutsetning for å sikre at rettighetene blir gjennomført, og at målgruppen får et tilfredsstillende tilbud.

Undersøkelsen viser at det er usikkerhet knyttet til omfanget av behovet for grunnopplæring for voksne, og at usikkerheten, i mangel av nye anslag som er sikrere enn de som tidligere er utarbeidet, er omtrent den samme i 2007 som i 1997.

Ifølge departementet er det svært vanskelig å kartlegge målgruppen og omfanget av opplæringsbehovet.⁴² Det er likevel departementets ansvar å fremskaffe kunnskap om målgruppene og omfanget av behovet, noe som har betydning for utformingen av styrende effektive virkemidler innenfor området. Det er derfor grunn til å stille spørsmål ved hvorfor departementet ikke har tatt initiativ til å beregne nye og mer sikre anslag over behovet.

Ifølge Vox er lokal behovskartlegging et viktig tiltak for å kunne dimensjonere tilbudet, og å gi målrettet informasjon til voksne som omfattes av retten til grunnopplæring. Undersøkelser som Vox gjennomførte i 2004 tyder på at det i liten grad er gjennomført slike behovskartlegginger. Riksrevisjonens spørreundersøkelse viser at dette fremdeles er situasjonen på grunnskolenivået i 2007, og at mange fylkeskommuner ikke gjennomfører kartlegginger av voksnes behov for opplæring på videregående skolenivå.

4.3 Hvordan er opplæringstilbudet finansiert?

4.3.1 Støtte til livsopphold under utdanningspermisjon

Ved behandling av St.meld. nr. 42 (1997–98) ba Stortinget regjeringen om å utrede en finansieringsordning der staten, arbeidsgivere og arbeidstakere deltok. Denne ordningen var ment å være en del av støtten til livsopphold ved etter- og videreutdanning for voksne, og det ble forutsatt at ordningen skulle være et supplement til andre offentlige finansieringsordninger.⁴³

I forbindelse med tarifforhandlingene våren 2000 ble det nedsatt et utvalg som skulle utrede spørsmålet om støtte til livsopphold under utdanningspermisjon. Utvalget (Johnsen-utvalget) kom fram til at de ikke ville anbefale en sentral finansieringsordning for etter- og videreutdanning, men foreslo at voksne som hadde rett til grunnskole og videregående opplæring, skulle ha rett til utdanningsstøtte fra Statens lånekasse for utdanning på lik linje med studenter i høyere utdanning.⁴⁴

Regjeringen fulgte opp forslaget i St.prp. nr. 1 (2001–2002),⁴⁵ og fra studieåret 2002–2003 fikk voksne som hadde rett til grunnskoleopplæring eller videregående opplæring, muligheten til å søke støtte i Statens lånekasse for utdanning.⁴⁶ Videre ble skatteloven endret slik at man i hovedsak ikke lenger skal betale skatt av utdanning som er finansiert av arbeidsgiver.⁴⁷

4.3.2 Finansieringen av grunnskoleopplæringen

Sentral forutsetning fra Stortingets side

I St.meld. nr. 42 (1997–98) blir det gjort rede for at det er vanskelig å beregne kostnadene som følge av at man ikke vet hvor stort behovet er, eller hvor mange voksne som kommer til å benytte seg av tilbudet.⁴⁸ Det blir videre opplyst at det er liten etterspørsel etter slik opplæring, men at man antar at behovet ville øke ved bedre tilrettelegging, informasjon og motivering. I meldingen forutsettes det at tilbudet om grunnskoleopplæring for voksne skal dekkes innenfor rammen av kommuneøkonomien. Da Stortinget behandlet St.meld. nr. 42 (1997–98) ble det forut-

40) Kunnskapsdepartementets statusrapport om livslang læring i Norge, mai 2007.

41) St.meld. nr. 42 (1997–98).

42) Brev fra Kunnskapsdepartementet til Riksrevisjonen av 13. februar 2008.

43) Innst. S. nr. 78 (1998–99), vedtaksnummer 231.

44) NOU 2001:25 *Støtte til livsopphold ved utdanningspermisjon*.

45) St.prp. nr. 1 (2001–2002) for Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.

46) Forskrifter om tildeling av utdanningsstøtte for undervisningsåret 2002–2003 og om tilbakebetaling av lån for 2002, kapittel III.

47) St.prp. nr. 1 (2001–2002).

48) St.meld. nr. 42 (1997–98).

satt at staten skulle dekke kommunenes ekstrautgifter.⁴⁹

Grunnlaget for beregning av økonomisk konsekvens for kommunene

I Ot.prp. nr. 44 (1999–2000) gjøres det rede for at man ikke har tilstrekkelig grunnlag til å kunne beregne de økonomiske konsekvensene for kommunene ved innføringen av voksnes rett til grunnskoleopplæring. Både tallet på deltakere og kostnadene for hver deltaker var usikre. Departementet mente derfor at det var nødvendig å kartlegge behovene for opplæring og hvordan disse behovene skulle støttes. I sammenheng med dette opplyste departementet at det hadde satt i gang Grunnskoleprosjektet som ville gi et bedre beregningsgrunnlag.⁵⁰

Kommunenes rammetilskudd fra staten

Departementet mener at det ikke er grunnlag for særskilt finansiering av kommunens tilbud om grunnskoleutdanning for voksne, ettersom anslaget fra Statistisk sentralbyrå på ca. 16 000 voksne etterspørrere per år indikerer et begrenset behov.⁵¹ Ordningen har derfor blitt finansiert innenfor kommunenes rammetilskudd til grunnsopplæring.

Enkelte kommuner peker på manglende statlig finansiering

Mange av kommunene som deltok i grunnskoleprosjektet hevdet at reformen er avhengig av at det bevilges nye statlige midler til opplæringen.⁵² Det ble også påpekt at økonomi knyttet til livsopphold for voksne har betydning for en del av de som ønsker opplæring.⁵³

I forbindelse med rapporten *grunnskoleopplæring for voksne* sendte Vox ut spørreskjemaer til alle landets kommuner. I overkant av 100 kommuner svarte på spørreskjemaet. To kommuner viste til kommunestyrevedtak om å avvente iverksetting av reformen på grunn av manglende statlig finansiering, i strid med Stortingets intensjon/vedtak. Sju andre kommuner svarte at de ikke ga noe tilbud med henvisning til at staten ikke har tilført ekstra ressurser. Én kommune svarte at slik kommuneøkonomien er nå, er det ikke nok for statlige myndigheter å gi en rettighet uten å sikre at denne kan realiseres.⁵⁴

4.3.3 Finansiering av voksnes opplæring på videregående skole-nivå

Kostnadsanslag

I forbindelse med lovfestingen av voksnes rett til videregående opplæring i 2000 la Utdannings- og forskningsdepartementet til grunn at innføring av retten ville føre til at antallet voksne elever ville stige med 5000. Den samlede helårs virkningen ville i følge departementet utgjøre 247 mill. kroner.⁵⁵

Stortinget vedtok i forbindelse med behandlingen av lovforslaget at regjeringen skulle legge opp til statlig fullfinansiering av merkostnadene for fylkeskommunene knyttet til voksnes rett til videregående opplæring.⁵⁶

Fylkeskommunenes rammetilskudd fra staten

I følge regjeringens forslag til revidert budsjett for 2000 var det i prinsippet dekning i den fylkeskommunale økonomien for å oppfylle retten til videregående opplæring for voksne som følge av økningen av rammetilskuddet til fylkeskommunene i forbindelse med Reform 94.

I rammetilskuddet fra staten legges det til grunn at fylkeskommunene skal gi videregående opplæring til et antall personer som tilsvarer 375 prosent av et gjennomsnittlig årskull på 16–18 år. Kapasitetskravet ut over 300 prosent er blant annet ment å ivareta behovet for videregående opplæring blant personer over 18 år.

I regjeringens forslag til revidert budsjett for 2000 foreslo man likevel å fullfinansiere merkostnaden for fylkeskommunene ved å øke bevilgningen med 40 millioner kroner, ettersom det ble lagt til grunn at økningen i antall voksne i videregående opplæring høsten dette året vil tilsvare 2000 helårselever. Stortinget vedtok dette forslaget.⁵⁷ Regjeringen lovet at de ville komme tilbake til finansieringen av merkostnader for 2001 i statsbudsjettet for 2001.⁵⁸

4.3.4 Revitalisering av Kompetansereformen – vurdering av inntektssystemet

I forbindelse med Stortingets behandling av Dokument 8:45 (2003–2004) om revitalisering av Kompetansereformen som en utdannings- og arbeidslivsreform framkom det at flere fylkeskommuner av økonomiske årsaker unnlot å opp-

49) Innst. S. nr. 78 (1998–99), vedtaksnummer 225.

50) Ot.prp. nr. 44 (1999–2000).

51) Brev fra Kunnskapsdepartementet til Riksrevisjonen, 20. oktober 2006.

52) Sluttrapport fra Grunnskoleprosjektet.

53) Sluttrapport fra Grunnskoleprosjektet.

54) Vox-rapport, 2004: *Grunnskoleopplæring for voksne*.

55) Ot.prp. nr. 44 (1999–2000).

56) Stortingetsvedtak, sak nr. 32.

57) Innst. S. nr. 220 (1999–2000), kapittel 572, post 60.

58) St.prp. nr. 61 (1999–2000) *Omprioriteringer og tilleggsbevilgninger på statsbudsjettet 2000*.

lyse om voksnes rettigheter til videregående utdanning. Stortinget ba derfor regjeringen vurdere om inntektssystemet i tilstrekkelig grad fanget opp fylkeskommunenes ansvar for voksnes rettigheter til videregående opplæring.⁵⁹

I tilleggsproposisjonen for statsbudsjettet i 2006 varslet regjeringen at den ville foreta en gjennomgang av Borge-utvalgets utredning,⁶⁰ der det var undersøkt om utdanningsnivået i den voksne delen av befolkningen hadde betydning for omfanget av det tilbudet fylkeskommunene ga til voksne. Etter dette har regjeringen besluttet å foreta en egen gjennomgang av inntektssystemet, og fremme forslag til endringer i inntektssystemet for kommunene i kommuneproposisjonen for 2009.⁶¹ Når det gjelder fylkeskommunene, vil regjeringen se utvalgets forslag til endringer i inntektssystemet i sammenheng med forvaltningsreformen, og tar sikte på å legge fram forslag til endringer i inntektssystemet for fylkeskommunene i kommuneproposisjonen for 2010. Dette betyr at departementet i forhold til voksne i videregående opplæring vil følge opp Stortingets forespørsel fra 2004 i kommuneproposisjonen for 2010.

4.3.5 Utfordringer knyttet til finansieringen – slik departementet ser det

I *Tilstandsrapporten om livslang læring i Norge* fra 2007 påpeker departementet flere utfordringer knyttet til finansiering, men tar ikke opp kommunenes og fylkeskommunenes finansiering av tilbudet til voksne med behov for henholdsvis grunnskoleutdanning og/eller videregående utdanning. Derimot peker tilstandsrapporten på utfordringer knyttet til manglende finansiering av livsopphold under etter- og videreutdanning. Det refereres til Buer-utvalgets vurdering av dette behovet, og det konstanteres at det bare i begrenset grad er utviklet nye økonomiske tiltak under Kompetansereformen. I rapporten understrekes det imidlertid at det er lagt til rette for låne- og stipendordninger gjennom Statens lånekasse for utdanning, men at det ikke er etablert ordninger med lønnstilskudd, læringskonto eller lignende som kunne ført til vesentlig redusert risiko ved etter- og videreutdanning for den enkelte. Som en del av Kompetanseutviklingsprogrammet (KUP) ble det i 2005 gjort enkelte forsøk med slike finansieringsordninger.⁶²

59) Dokument nr. 8:45 (2003–2004), Innst. S. nr.197 (2003–2004) og Vedtaksnr. 387.

60) NOU 2005:18 *Fordeling, forenkling, forbedring*.

61) Brev fra Kunnskapsdepartementet til Riksrevisjonen, 20. oktober 2006.

62) *Tilstandsrapport om livslang læring i Norge*, Kunnskapsdepartementet, mai 2007.

4.3.6 Vurderinger

Manglende finansiering av voksnes rett til grunnskoleopplæring har vært et sentralt spørsmål for flere kommuner etter at denne retten trådte i kraft. I St.meld. nr. 42 (1997–98) ble det lagt til grunn at etterspørselen etter opplæring ville øke ved bedre tilrettelegging, informasjon og motivering. Etterspørselen etter opplæring på grunnskolenivået har imidlertid vært begrenset. Ifølge departementet har det derfor ikke vært grunnlag for å gi ekstra tilskudd ettersom det har vært mulig for kommunene å finansiere merkostnadene innenfor det ordinære rammetilskuddet.

Undersøkelsen viser at det fortsatt er en diskusjon om finansieringen av oppgavene knyttet til tilrettelegging, informasjon og motivasjon, forhold som anses som sentrale forutsetninger for gjennomføring av grunnskoleretten. Undersøkelsen viser videre at flere kommuner begrunner et manglende grunnskoletilbud med at staten ikke har tilført ekstra ressurser.

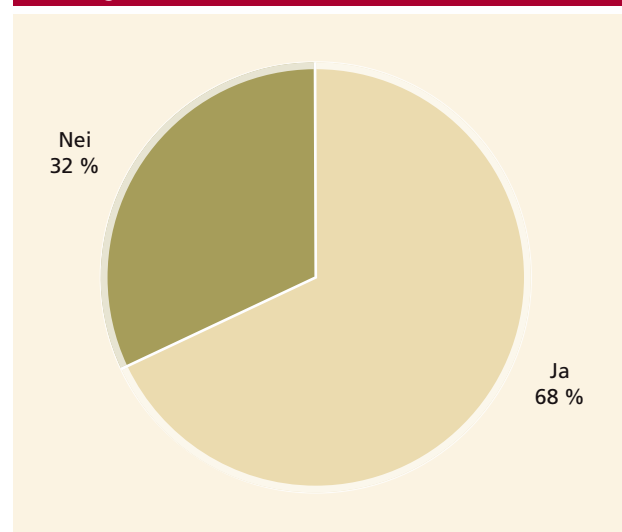
4.4 Er det etablert et opplæringstilbud, og blir tilbudet benyttet?

4.4.1 Omfanget av tilbudet

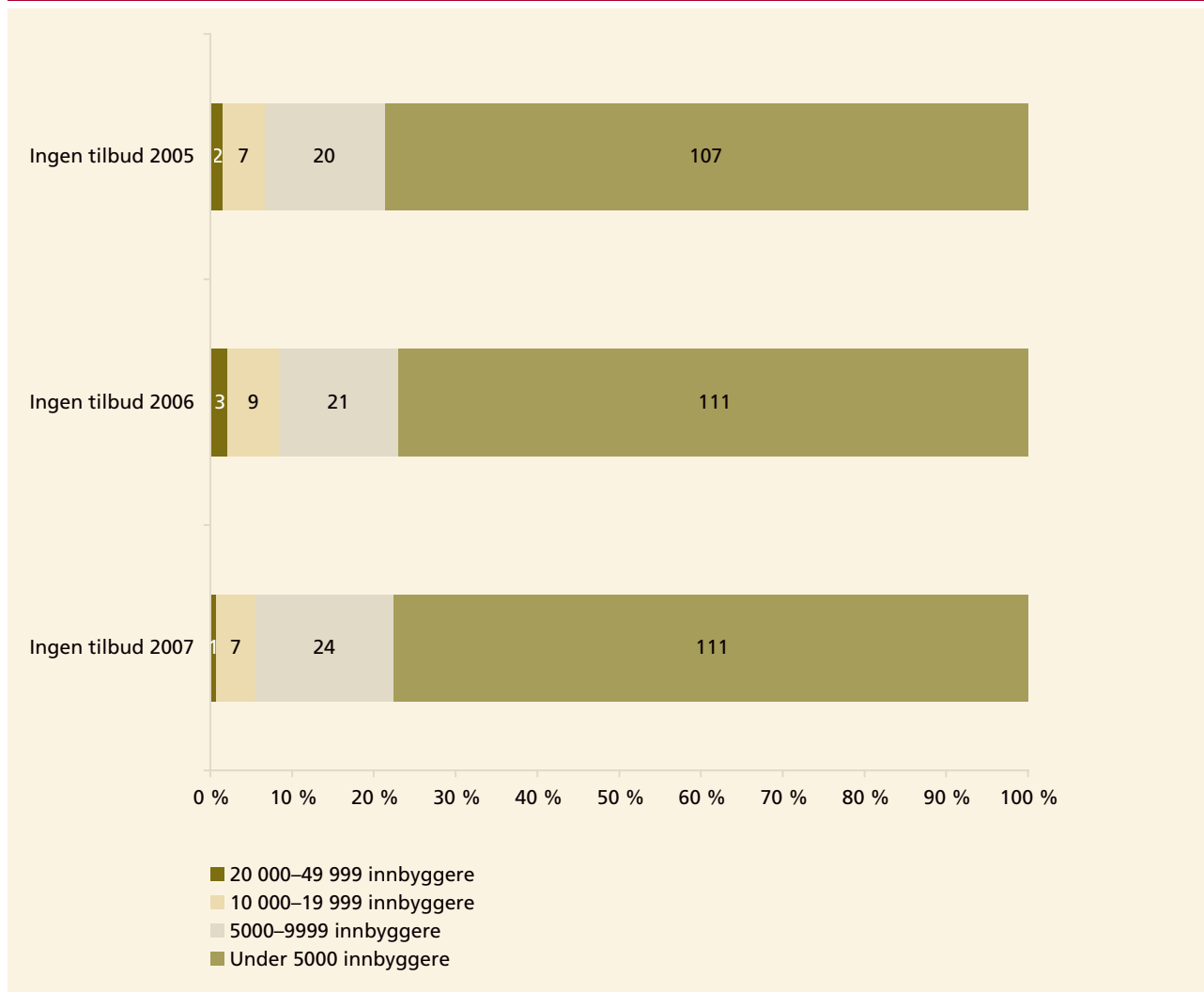
Grunnskoletilbudet

Vox-undersøkelsen *Grunnskoleopplæring for voksne* (2004) viste at rundt 70 prosent av kommunene ikke tilbød grunnskoleopplæring for voksne. Departementet har i 2007 selv opplyst at

Figur 4 Hadde kommunen et opplæringstilbud for voksne med behov for grunnskoleopplæring i perioden oktober 2005 – oktober 2007? (alle kommuner n = 325 – prosentfordeling)



Figur 5 Kommuner som ikke har et tilbud om grunnskoleopplæring til voksne



mange kommuner nedprioriterer et slikt opplæringstilbud.⁶³

Av Riksrevisjonens spørreundersøkelse framgår det som et gjennomsnitt at rundt 140 av de 325 kommunene som svarte på undersøkelsen, dvs. om lag 32 prosent, ikke hadde et grunnskoletilbud for voksne i perioden 2005 til 2007. Det manglet dermed et grunnskoletilbud for voksne i ca. en tredel av kommunene.

76 prosent av de kommunene som opplyste at de ikke hadde et grunnskoletilbud i perioden 2005–2007, forklarte det med at ingen voksne hadde etterspurt dette. 14 prosent viste til at det var for få søkere til å gi et tilbud. De øvrige svarene gikk ut på at kommuneøkonomien var stram, og at et grunnskoletilbud for voksne derfor ikke var prioritert (11 prosent).

Riksrevisjonens spørreundersøkelse viser videre at det hovedsakelig er små kommuner med et innbyggertall på under 5000 som mangler et tilbud (se figur 5).

Spørreundersøkelsen avdekket videre at 99 prosent av de større kommunene, med et innbyggertall på mellom 20 000 og 50 000 i 2007, oppga at de hadde et grunnskoletilbud for de voksne elevene.

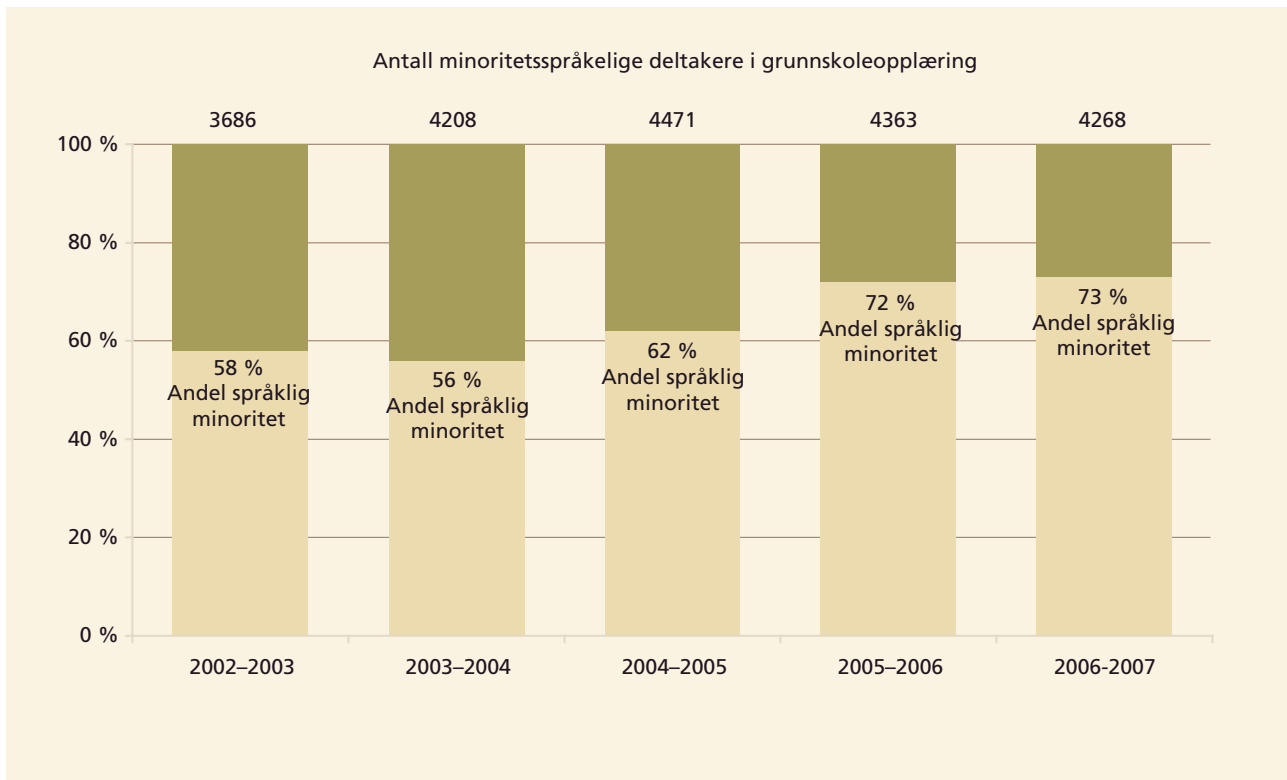
Videregående skole-tilbudet

Basert på opplysninger fra Vox⁶⁴ har utfordringene på videregående skole-nivå ikke i samme grad som på grunnskolenivået vært knyttet til tilbudenes omfang/eksistens. Riksrevisjonens spørreundersøkelse har bekreftet dette inntrykket. Samtlige 15 fylkeskommuner som svarte på undersøkelsen oppga således at de har hatt et

63) *Tilstandsrapport om livslang læring i Norge*, Kunnskapsdepartementet, mai 2007.

64) *Kunnskapsgrunnlaget (2003–2005) og Vox-rapport, 2007: Rett og rimelig*.

Figur 6 Voksne deltakere i grunnskoleopplæring etter opplæringsloven § 4A-1 (GSI)



Kilde: GSI

opplæringstilbud på videregående skolenivå for de voksne elevene i perioden 2005–2007.

4.4.2 Lav deltakelse og liten økning av voksne deltakere i grunnskoleopplæring

Statistikken over voksnes deltakelse i grunnskoleopplæring fra GSI skiller mellom "språklige minoriteter" og voksne deltakere som ikke tilhører "språklige minoriteter".

Figuren viser en svak økning i det totale antallet deltakere i grunnskoleopplæringen, fra 3686 deltakere i 2002 til 4471 i 2004 og en svak nedgang deretter. Målgruppen for grunnskoleretten er alle voksne med behov for slik opplæring, uavhengig av etnisk bakgrunn, men figuren viser at tilbudet i økende grad benyttes av minoritetsspråklige.⁶⁵ Departementet fastslår i St.meld. nr. 16 (2006–2007) at voksnes deltakelse i opplæring på grunnskole nivå i liten grad har økt siden retten ble innført.

4.4.3 Lav voksendeltakelse også i videregående opplæring

Lovfestingen av voksnes rett til videregående opplæring har i liten grad ført til at flere voksne

tar slik opplæring. I forbindelse med at det i mars 2004 ble fremmet et forslag for Stortinget om å revitalisere Kompetansereformen ble det lagt til grunn at reformen ikke hadde nådd en av sine viktigste målsettinger, som var å få flere voksne til å ta videregående opplæring.⁶⁶

Ifølge SSB har antallet deltakere i tilpasset voksenopplæring i årene 2004, 2005 og 2006 vært på henholdsvis 22 855, 25 021 og 25 162 deltakere.

Departementet mener deltakelsen først og fremst påvirkes av arbeidsmarkedssituasjonen, finansiering av livsopphold etc, men at også tilbud og informasjon kan påvirke etterspørselen. Arbeid med tiltak som skal bidra til kvalitativt gode opplæringstilbud, og gjennomføring av målrettede informasjonstiltak er derfor viktige oppgaver i 2007 og 2008.⁶⁷

I St.meld. nr. 16 (2006–2007) viser departementet til at lav deltakelse også skyldes mangel på gode opplæringstilbud som er tilpasset de voksnes behov og livssituasjon.⁶⁸

65) Oversikten omfatter ikke voksne som deltar i spesialundervisning på grunnskolens område etter opplæringsloven § 4A-2.

66) Dokument nr. 8:45 (2003–2004), jf. Innst. S. nr. 197 (2003–2004).

67) *Tilstandsrapport om livslang læring i Norge*, Kunnskapsdepartementet, mai 2007.

68) Kunnskapsdepartementets brev, 13. februar 2008.

4.4.4 Vurderinger

I henhold til opplæringsloven § 14-1 skal departementet samarbeide med kommuner og fylkeskommuner for å sikre et godt og likeverdig opplæringstilbud i samsvar med lover og forskrifter.

Undersøkelsen viser at svært mange kommuner i perioden 2005–2007 ikke har etablert et grunnskoletilbud for voksne. Undersøkelsen viser videre at mangelen på tilbud er særlig utbredt i små kommuner. Undersøkelsen viser også at voksnes deltakelse på både grunnskole- og videregående skolenivå i liten grad har økt siden rettighetene ble innført, og at deltakelsen har vært langt under det myndighetene selv har forventet utfra tidligere anslag over antatt opplæringsbehov.

Retten til grunnskoleopplæring gjelder for alle voksne som har behov for slik opplæring. Undersøkelsen har vist at voksnes muligheter til å ta denne retten i bruk er ulik avhengig av bostedskommune. Vox-undersøkelsen *Grunnskoleopplæring for voksne* (2004) viste at rundt 70 prosent av kommunene ikke tilbød grunnskoleopplæring for voksne. Departementet har i 2007 selv opplyst at mange kommuner nedprioriterer et slikt opplæringstilbud.⁶⁹

Departementet har et overordnet ansvar for å bidra til et godt og likeverdig tilbud. Eksistensen av et tilbud er en forutsetning for å få til en reell gjennomføring av lovvedtaket Stortinget har fattet.

4.5 Departementets tiltak for å bidra til at rettighetene blir kjent

4.5.1 Departementets informasjons- og kommunikasjonsplan fra 2002

Ved Stortingets behandling av Kompetansereformen uttalte komiteens flertall at målet med reformen var å nå flest mulig av befolkningen. Etter Stortingets oppfatning var det derfor en utfordring å bringe kunnskap om reformen ut til alle. For å lykkes med dette måtte informasjonen gis både i ulike medier og på arbeidsplassene. Det ville etter Stortingets oppfatning være avgjørende hvordan motivasjons- og informasjonsarbeidet ble rettet mot den voksne delen av befolkningen.⁷⁰

Departementet har tidligere pekt på at det er nødvendig med et samarbeid på tvers av etater og sektorer om reformen skal kunne gjennomføres i henhold til intensjonene i St.meld nr. 42 (1997–98). Departementet har framhevet at det er ønskelig at statlige organer sammen med blant annet fylkeskommunene er pådrivere for et samarbeid om blant annet informasjon, motivasjon og tilrettelegging.⁷¹

For å følge opp Stortingets forutsetninger utarbeidet departementet våren 2002 en informasjons- og kommunikasjonsplan for Kompetansereformen.⁷² Blant målsettingene var at informasjonen skulle bidra til at den enkelte voksne fikk kunnskap om nye rettigheter og muligheter for kompetanseutvikling, og at denne kunnskapen skulle føre til økt etterspørsel etter utdanning og opplæring.

Planen viste til at det er kommunene som har ansvar for grunnskoleopplæring for voksne og for å informere om tilbudet i egen kommune, mens det er fylkeskommunene som har ansvar for videregående opplæring for voksne og for å informere om tilbudene i eget fylke. I likhet med Stortingsmeldingen påpekte planen at kommunene og fylkeskommunene måtte legge særlig vekt på tiltak som kunne nå fram til grupper som i liten grad selv etterspør opplæring. Overfor disse gruppene måtte man gå aktivt ut og drive oppsøkende virksomhet.

I intervju den 15. november 2007 beskrev Vox departementets informasjonsplan som en overbygning over tiltak som allerede var besluttet eller initiert. Planen hadde en positiv funksjon ved at den ga oversikt over en del tiltak som alt var i gang, men ble samtidig i liten grad styrende for nye tiltak. Vox ga videre uttrykk for at planen manglet presise mål for effekt av informasjonen. Den stilte for eksempel ikke opp mål for hvor mange voksne uten videregående utdanning som skulle ha kjennskap til sine rettigheter. Vox påpekte også at planen etter deres vurdering var svakt finansiert.

I forhold til den særlige målsettingen om at informasjonen skulle nå fram til voksne med liten utdanning som i liten grad selv etterspør slik informasjon, bekrefter departementet i brev av 13. februar 2008 at erfaringene har vist at det er vanskelig å nå fram til denne gruppen.

69) *Tilstandsrapport om livslang læring i Norge*, Kunnskapsdepartementet, mai 2007.

70) Innst. S. nr. 78 (1998–99).

71) Brev fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet til statens utdanningskontorer, 25. august 2000.

72) *Kompetansereformen – Informasjons- og kommunikasjonsplan*, KUF, 2002.

4.5.2 Kjennskap til rettighetene

Resultater fra tidligere undersøkelser

Vox' undersøkelse *Men hvor skal vi henvende oss?*, som ble gjennomført i 2003, avdekket blant annet dette:

- Halvparten av befolkningen generelt oppga å ha begrenset kunnskap om voksnes rett til grunnskole og videregående opplæring.
- Det var de gruppene som hadde størst behov for kunnskap om voksnes rettigheter, som visste minst om disse rettighetene.
- 40 prosent hadde ikke noe forslag til hvor de kunne få mer informasjon om voksnes rettigheter og tilbud om opplæring.
- Mange opplevde fylkeskommunen og videregående skoler som lite informative.
- Halvparten av befolkningen oppga liten eller ingen interesse for realkompetansevurdering.
- 85 prosent visste ikke hvor de kunne få vurdert sin realkompetanse.

En Vox-undersøkelse rettet mot grunnskoleopplæringen i 2004 viste at kommunenes informasjonsarbeid hovedsakelig besto i brosjyrer og annonser.⁷³ Undersøkelsen viste også at om lag 20 prosent av kommunene oppga at de ikke hadde drevet aktiv informasjon om voksnes grunnskolerett. Flere av kommunene forklarte dette med en vanskelig økonomisk situasjon, og med at behovet for slik opplæring ikke var til stede. Samtidig viste en annen Vox-undersøkelse at de fleste fylkeskommunene brukte tradisjonelle metoder og kanaler i sin informasjonsvirksomhet, uten å kunne vise til målbar resultater fra de ulike informasjonsinnsatser.⁷⁴

Vox-undersøkelsene gir mange og klare indikasjoner på at informasjonsarbeidet i liten grad har nådd målgruppene. I sluttrapporten fra Kunnskapsgrunnlaget konkluderte Vox med at informasjon om voksnes rett til grunnskole og videregående opplæring måtte bli mer målrettet.⁷⁵ Vox pekte på hvor viktig det er å vurdere både hvilken form informasjonen skulle ha, og hvilke kanaler som var tjenlige for å nå målgruppen. Ifølge sluttrapporten burde man vurdere å bruke mer utradisjonelle informasjonskanaler og dessuten samarbeide mer, blant annet med Aetat (nå NAV).

73) Vox-rapport 2004: *Grunnskoleopplæring for voksne*.

74) Vox-rapport 2004: *Intensjoner og realiteter*.

75) *Kunnskapsgrunnlaget – en sluttrapport fra prosjektet om voksnes rett til grunnskole- og videregående opplæring*, Vox 2005.

Vox opplyste i intervju 15. november 2007 at ingen senere hadde gjort årlige kjennsapsundersøkelser, men at det halvårslige Vox-barometeret ga indikasjoner på at situasjonen generelt sett ikke hadde forandret seg, og at relevansen av de tidligere undersøkelsene etter Vox vurdering derfor fremdeles er høy.

Informasjonsarbeidet og kjennskapet til rettighetene er også omtalt i senere rapporter. I publikasjonen Basis fra 2006 framhever Vox at målgruppene for informasjonen må identifiseres bedre, om informasjonen skal nå fram.⁷⁶ I en undersøkelse fra Econ Analyse samme år pekes det på at å satse på kommunene alene i forhold til informasjonsoppgaven, har vist seg utilstrekkelig og at det i noen tilfeller kan være et paradoks at de som bærer kostnadene ved tilbudet, også er de som skal informere om rettighetene.⁷⁷ Econ foreslår at staten tar informasjonsansvar gjennom jevnlig sentrale markedsføringskampanjer.

Ifølge departementets tilstandsrapport fra 2007 er manglende kjennskap til rettigheter og opplæringstilbud en av årsakene til den lave deltakelsen i grunnopplæringen.⁷⁸ Både i tilstandsrapporten og i St.meld. nr. 16 (2006–2007) opplyser departementet om at undersøkelser har vist at bare et mindretall i den voksne befolkningen kjenner til de rettighetene de har til grunnskoleopplæring.

Riksrevisjonens spørreundersøkelse til kommuner og fylkeskommuner

Av de kommunene som har svart på Riksrevisjonens spørreundersøkelse oppga 42 prosent at de ikke har iverksatt informasjonstiltak om voksnes rett til grunnskoleopplæring i perioden 2005–2007, jf. figur 7.

Av spørreundersøkelsen framgår det også at det er de små kommunene som i lavest grad har iverksatt informasjonstiltak. Blant kommunene med under 5 000 innbyggere var det i overkant av 50 prosent som ikke hadde iverksatt slike tiltak i den aktuelle perioden.

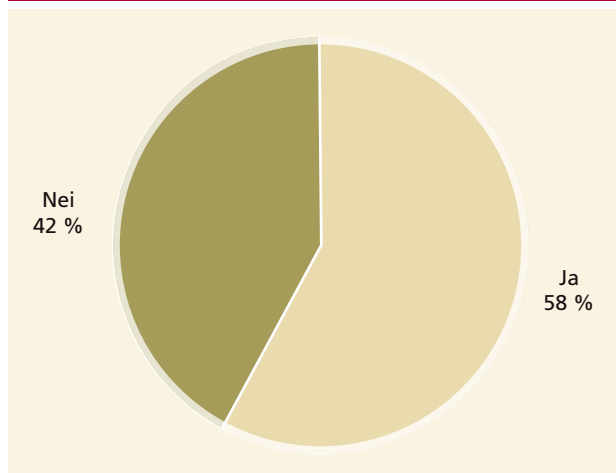
Noe over en tredel av de kommunene som ikke hadde iverksatt informasjonstiltak begrunnet dette med at det ikke var behov for slike tiltak. Dårlig økonomi og manglende ressurser var andre årsaker som ble trukket fram. Noen kom-

76) Vox-rapport: *Basis*, 2006.

77) Econ Analyse, 2006: *Voksenopplæring: Tilbudsidehindringer og incen-*

78) *Tilstandsrapport om livslang læring i Norge*, Kunnskapsdepartementet, mai 2007.

Figur 7 Har kommunen i perioden 2005–2007 iverksatt informasjonstiltak om voksnes rett til grunnskoleopplæring? (alle kommuner n = 325 – prosentfordeling)

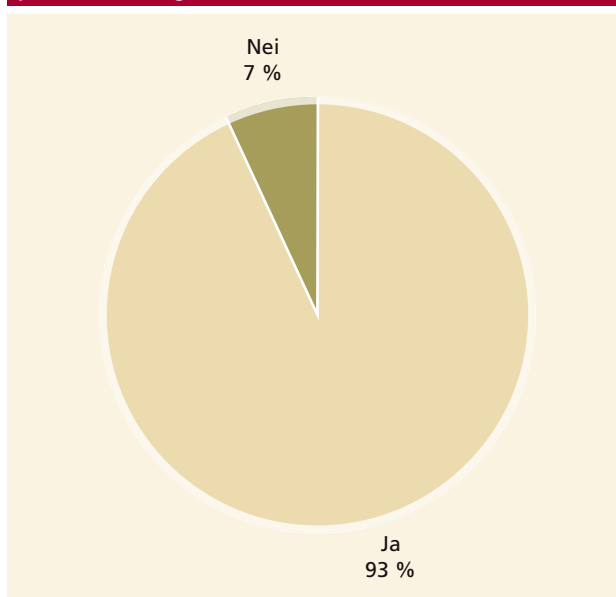


muner viste til at dette ikke var prioritert, mens andre viste til at det var svært få henvendelser fra voksne om grunnskoleopplæring.

14 av 15 fylkeskommuner som svarte på spørreundersøkelsen, opplyste at de hadde iverksatt informasjonstiltak om voksnes rett til opplæring på videregående nivå i perioden 2005–2007, jf. figur 8.

Kommunene og fylkeskommunene som oppga at de hadde iverksatt informasjonstiltak, ble også spurt om hvilke tiltak som ble iverksatt i den aktuelle perioden. Av svarene framgår det at spesielt avisannonser, men også informasjon på hjemmesider (internett) og brosjyrer er de vanligste informasjonstiltakene.

Figur 8 Har fylkeskommunen i perioden 2005–2007 iverksatt informasjonstiltak om voksnes rett til opplæring på videregående nivå? (alle fylkeskommuner n = 15 – prosentfordeling)



4.5.3 Nye informasjonstiltak

Av St.meld. nr. 16 (2006–2007) framgår det at departementet vil iverksette et motivasjons- og informasjonsarbeid om voksnes rettigheter til opplæring og verdien av å delta i opplæring.

Som en oppfølging av denne stortingsmeldingen har Vox i 2007 fått i oppdrag å styrke motivasjonsarbeidet som er rettet mot voksne med svake grunnleggende ferdigheter.⁷⁹ På bakgrunn av tidligere erfaringer fra kampanjer og andre tiltak skal Vox ifølge departementet vurdere nye strategier og nye metoder for informasjonsspredning, som kan treffe målgruppen bedre.

4.5.4 Vurderinger

Ifølge St.meld. nr. 42 (1997–98) ville målrettet informasjon være et viktig virkemiddel for å gjennomføre en kompetansereform for voksne. Ved Stortingets behandling av meldingen, jf. Innst. S. nr. 78 (1998–99), understreket komiteens flertall at målet var å nå flest mulig av befolkningen, og at det ville være avgjørende hvordan informasjonsarbeidet ble rettet mot den voksne delen av befolkningen.

Undersøkelsen viser at befolkningen og målgruppen har liten kjennskap til voksnes rett til grunnskole og videregående opplæring. Dette ble først påvist av Vox i 2003. Samtidig ble det avdekket at mange kommuner ikke aktivt informerer om retten til grunnskoleopplæring for voksne. Rapporter fra 2005 og 2006 understreker også behovet for en mer målrettet informasjon. Riksrevisjonens spørreundersøkelse viser at i overkant av 40 prosent av kommunene ikke hadde iverksatt informasjonstiltak om voksnes rett til grunnskoleopplæring i perioden 2005–2007. Hovedmålsettingen om at informasjonen måtte nå fram til voksne med liten utdanning som ikke selv etterspør slik informasjon, er i liten grad nådd.

Lovfesting av rettigheter er ikke alene nok til å generere en etterspørsel. Det synes som om vedvarende svakheter ved informasjonsarbeidet er en framtrekkende årsak når voksnes lave deltakelse skal forklares. Undersøkelsen har videre gitt indikasjoner på at departementets informasjons- og kommunikasjonsplan fra 2002 har hatt begrenset praktisk betydning for det senere informasjonsarbeidet. Det registreres at departementet nå vil iverksette et motivasjons- og informasjonsarbeid

79) Kunnskapsdepartementets brev, 13. februar 2008, jf. tildelingsbrevet til Vox for 2007.

om voksnes rettigheter og verdien av å delta i opplæring.⁸⁰

Med bakgrunn i befolkningens lave kjennskap til rettighetene, og kommunenes manglende satsing på informasjonsarbeid, kan det stilles spørsmål om departementet på et tidligere tidspunkt burde innsett behovet for – og tatt initiativ til – mer målrettede informasjonstiltak fra sentralt hold for å fange opp de aktuelle målgruppene.

4.6 Tilpasset grunnopplæring

4.6.1 Tilpasset grunnskoleopplæring

Voksnes grunnskoleopplæring skal tilpasses behovet til den enkelte.⁸¹ Voksne med rett til grunnskoleopplæring har derfor rett til rådgivning for å få kartlagt sitt opplæringsbehov.⁸² Rådgivningen skal avklare hva kandidaten kan og er i stand til utfra sin livssituasjon. Siktemålet er å gi et så tilpasset grunnskoletilbud som mulig, noe som anses tjenlig både samfunnsmessig sett og utfra hensynet til den enkelte. For voksne med grunnskolerett avhenger tilpassingsspørsmålet dermed av om kartleggingen er gjennomført, og om resultatet er tatt hensyn til i utformingen av opplæringstilbudet.⁸³

Den siste rapporten fra Kunnskapsgrunnlaget viste at om lag halvparten av de 112 kommunene som var omfattet av en spørreundersøkelse høsten 2004, ikke gjennomførte rådgivningssamtaler med de voksne elevene som vurderte å søke grunnskoleopplæring.⁸⁴ Vox understreker at fordi retten til grunnskoleopplæring ikke er avhengig av tidligere utdanningsnivå, "krever" denne retten dermed en vurdering av den enkelte søkerens behov.

Det er ikke senere gjort en tilsvarende undersøkelse knyttet til voksnes grunnskoleopplæring. Ved beskrivelsen av hvilke utfordringer som i dag foreligger på dette området viser Vox imidlertid fortsatt til undersøkelsen fra 2004. Svakhetene ved blant annet tilpassningen av tilbudene på grunnskolenivå indikerer ifølge departementet at det er behov for videre utredning av hvordan det kan skapes gode tilbud i hele landet.⁸⁵

4.6.2 Tilpasset videregående opplæring

Retten til å bli realkompetansevurdert

Tilpassningen av opplæringen på videregående skolenivå skal baseres på en realkompetansevurdering. Realkompetanse er definert som all formell, ikke-formell og uformell kompetanse den voksne innehar, det vil si summen av all kompetanse som en person har tilegnet seg gjennom utdanningssystemet, lønnet og ulønnet arbeid, organisasjonsmessig virksomhet og familie-/samfunnsliv.⁸⁶

Bakgrunnen for voksnes rett til å få vurdert sin realkompetanse er stortingsvedtaket fra 1999, der regjeringen ble bedt om å etablere et system som ga voksne rett til å dokumentere sin realkompetanse uten å måtte gå veien om de tradisjonelle prøveordningene.⁸⁷ For at dette systemet skulle sikre "mest mulig likebehandling" forutsatte Stortinget at departementet ga veiledende retningslinjer.

For å realisere Stortingsvedtaket ga departementet samme år Vox i mandat til å utvikle et nasjonalt system med legitimitet både i utdanningssystemet og arbeidslivet.⁸⁸ Et nasjonalt system skulle innebære en samordning av realkompetansesarbeidet etter nasjonale prinsipper og retningslinjer.⁸⁹

Realkompetansesystemet var etablert i fylkeskommunene i 2002. Retten til å bli realkompetansevurdert, hadde blitt forskriftsfestet i 1999 og ble inntatt i opplæringsloven i 2003. Av bestemmelsene følger det at vurderingen skal vise om den voksnes realkompetanse "er likeverdig med" den kompetansen som kan oppnås ved å gjennomføre videregående skole, målt opp imot fagplanene.⁹⁰

Uundersøkelser og publikasjoner fra Vox i blant annet årene 2003, 2006 og 2007 har vist at målsettingen om et nasjonalt system fortsatt ikke er oppfylt. Det foreligger ifølge Vox fortsatt ikke noen nasjonal enhetlig praksis for arbeidet.⁹¹ Vox viser til at det er utviklet lokale tilpassninger på alle nivå i utdanningssektoren, og at ulike tolkninger av lover og forskrifter forsterker denne forskjellen.⁹² I publikasjonen Basis fra 2007 Vox

80) St.meld. nr. 16 (2006–2007).

81) Opplæringsloven § 4A-, første ledd, andre punkt.

82) Opplæringsloven § 4A-8.

83) Opplæringsloven § 4A-8.

84) Vox-rapport, 2004: *Grunnskoleopplæring for voksne*.

85) St.meld. nr. 16 (2006–2007).

86) *Realkompetanseprosjektet*, Vox (1999–2002).

87) Innst. S. nr. 78 (1998–99).

88) *Realkompetanseprosjektet, 1992–2002 – i mål eller på startstreken?* Vox 2002.

89) *Realkompetanseprosjektet 1999–2002*, kortversjon, Vox 2002.

90) Forskrift til opplæringsloven, § 4 -63.

91) Vox-rapport: *Basis* 2006.

92) Vox-rapport: *Basis* 2006.

bekreftes det at det fortsatt gjenstår å få etablert et enhetlig nasjonalt system for realkompetansevurderingene.⁹³

Departementet bekrefter situasjonen i *Tilstandsrapport for livslang læring i Norge* (2007).⁹⁴ Ifølge departementet er det i dag mange gode eksempler på at ordninger for dokumentasjon og verdsetting av realkompetanse ivaretas på en tilfredsstillende måte, men en enhetlig nasjonal praksis for arbeidet foreligger ikke.

Manglende likebehandling

Undersøkelser Vox gjennomførte i 2004 viste at fylkeskommunene tolket begrepet "likeverdig kompetanse" ulikt.⁹⁵ Lik forståelse av dette begrepet er viktig når den enkeltes realkompetanse skal veksles inn i formell kompetanse.⁹⁶ Fordi begrepet har gitt rom for ulike tolkninger, hadde det ifølge Vox dannet seg ulik praksis i fylkeskommunene.

En praktisering er at den voksnes kompetanse må ha et innhold og en form som er i henhold til alle mål i læreplanen for det aktuelle faget for å utløse godkjenning. I andre fylkeskommuner har det vært nok at den voksne har en viss kompetanse innenfor et fagområde, for å godkjenne realkompetansen, selv om kompetansen ikke dekker alle læreplanens krav for fagområdet. Undersøkelsene viste store forskjeller fylkeskommunene imellom, noe som gjorde at de voksnes individuelle rettigheter ble avhengig av bostedsfylke. Vox påpekte derfor et behov for klargjøringer fra departementets side.

De etterlyste klargjøringene har ifølge Vox ikke kommet, og det er derfor fortsatt en utfordring å få ordningen til å fungere slik at den sikrer at alle får lik og rettferdig uttelling for all tidligere erfaring og kunnskap uansett hvor i landet de bor.⁹⁷ På bakgrunn av dette ga departementet i 2006 Vox og Utdanningsdirektoratet i oppgave å bistå fylkeskommunene med å sikre en felles forståelse av lov og forskrift slik at det kunne bli etablert en mer ensartet praksis.⁹⁸ Oppdraget resulterte i rapporten *Rett og rimelig* (juni 2007). Rapporten peker på at et nasjonalt system må gi en felles forståelse av lov og forskrift slik at rettig-

hetene for den enkelte blir ivaretatt uavhengig av bosted.

Ifølge departementet er det senere reist spørsmål ved om en del av konklusjonene i rapporten *Rett og rimelig* er i overensstemmelse med en rimelig tolkning av gjeldende regelverk. Det er også stilt spørsmål om hvilken status rapporten skal ha.⁹⁹ Departementet har bedt direktoratet om å sørge for at fylkeskommunene og fylkesmennene blir gitt nødvendig veiledning om forståelsen av det gjeldende regelverket, og samtidig bedt direktoratet gå gjennom rapporten på nytt og sammenholde den med regelverket.

Både departementet og Vox har opplyst at Vox siden 2002 har arrangert nettverksmøter/erfaringsspredningskonferanser som både har fungert som en arena for faglig utveksling mellom fylkeskommunene, og vært et ledd i oppfølgingen og implementeringen av systemet rundt realkompetansevurdering og voksnes rettigheter. Departementet har deltatt på de fleste av disse møtene hvor det blant annet har vært diskutert hvordan lovverket for voksne i videregående opplæring skal forstås og praktiseres. I intervjuet med Vox den 15. november 2007 fremholdt Vox at disse diskusjonene siden 2002 har bidratt til å synliggjøre at det til dels er store forskjeller mellom fylkeskommunene i hvordan de håndterer og praktiserer lovverket.

Manglende vurderinger og tilpasning

For at de voksne elevene skal få en tilpasset opplæring i form av avkorting av opplæringsløpet er det en nødvendig forutsetning at elevene med voksenrett faktisk får vurdert sin realkompetanse. En undersøkelse gjennomført av Vox våren 2003 viste at det totale antallet realkompetansevurderte voksne i 2002 var på 10 459.¹⁰⁰ Andre sentrale funn i undersøkelsen er disse:

- Under halvparten av de voksne som gikk i videregående opplæring hadde blitt realkompetansevurdert (10 459 realkompetansevurderte av 21 181 deltakere med voksenrett).
- 80 prosent i allmenne fag hadde ikke blitt realkompetansevurdert (2025 vurderinger av 10 459).
- 10 prosent av de spurte visste ikke om de hadde blitt realkompetansevurdert.

93) Vox-rapport: *Basis*, 2007.

94) *Tilstandsrapport for livslang læring*, Kunnskapsdepartementet, 2007, side 19.

95) Vox-rapportene *Intensjoner og realiteter og I videregående som voksen*, 2004.

96) Vox-rapport: *Basis*, 2006.

97) Vox-rapport: *Basis*, 2006.

98) Tildelingsbrevet til Vox, 2006.

99) Kunnskapsdepartementets brev til Utdanningsdirektoratet, 1. januar 2008.

100) Vox-rapport, 2004: *Tallene vi søker, kunnskapen vi får*.

I rapporten understreker Vox at realkompetansevurderingen er et viktig grunnlag for et tilrettelagt og avkortet opplæringsløp. Vox mener at undersøkelsen kan tyde på at vurderingen ikke er gjennomført konsekvent med sikte på å avdekke realkompetanse som grunnlag for avkortet og tilpasset opplæring. Vox pekte videre på at det ligger betydelige utfordringer i en mer konsekvent bruk av realkompetansevurdering som grunnlag for tilpasset opplæring, både for allmenne fag og for yrkesfag.

I undersøkelsen *I videregående som voksen* (2004) spurte Vox et utvalg voksne eksamenskandidater med voksenrett som ikke var blitt realkompetansevurdert om hva de mente var årsaken til det. 29,5 prosent svarte at de ikke kjente til ordningen, mens 26,8 prosent oppga at de ikke hadde fått tilbud om det. 33 prosent svarte at denne ordningen ikke gjaldt for dem. Noen få svarte at de ville "ha hele opplæringen".

For utviklingen fra 2004 gir SSB en oversikt som vist i tabell 1.

Oversikten viser en økning i antallet realkompetansevurderte, men samtidig at utviklingen i deltakerantallet er stagnerende.

4.6.3 Vurderinger

Ni år etter at departementet startet arbeidet med å realisere Stortingets vedtak viser undersøkelsen at målsettingen om et nasjonalt system fortsatt ikke er oppfylt, i den forstand at regelverket blir tolket ulikt og at fylkeskommunene har en ulik praksis for hvordan godkjent realkompetanse fører til et avkortet og tilpasset opplæringstilbud.¹⁰¹ Dette innebærer at de voksne elevene risikerer å bli behandlet ulikt avhengig av bostedsfylke, samt å måtte gjennomføre lengre opplæringsløp enn de har behov for.

Det kan stilles spørsmål ved hvorfor ikke departementet har gitt veiledende retningslinjer for å redusere den påviste usikkerheten knyttet til hvordan realkompetansevurderingene skal gjøres, og for hvordan resultatet av dem skal vektlegges i forhold til det opplæringstilbudet som

gis. Det vises til at uklarhetene gjelder et område hvor det har eksistert ulik forståelse og ulik praksis helt siden lovbestemmelsene trådte i kraft. Dette gir et særlig behov for å få etablert en lik forståelse av regelverket for realkompetansevurderingene i hele landet.

Undersøkelsen har videre vist at mange voksne med rett til å bli realkompetansevurdert ikke blir det. Dette er ikke i samsvar med bestemmelsen i opplæringsloven § 4 A-3, og det er også lite overensstemmende med direktivet fra departementet fra august 2000 om at de voksne elevene primært skal gis en opplæring som er tilpasset deres behov ut fra en gjennomført vurdering av den enkeltes realkompetanse.

Undersøkelsen viser også at mange kommuner ikke kartlegger realkompetansen til den enkelte elev, noe som er nødvendig for å gjennomføre kravet om at også grunnskoleopplæringen skal være tilpasset den enkeltes behov. Det kan stilles spørsmål ved om departementet i tilstrekkelig grad har tatt initiativ for å bidra til at den lovpålagte kartleggingen blir gjennomført.

4.7 Departementets styringsinformasjon

Gjennomgangen av tildelingsbrevene til – og årsrapportene fra – Utdanningsdirektoratet og Vox viser at informasjonen om voksne i videregående opplæring er mangelfull. Intervjuet med Vox den 15. november 2007 og svarbrevene fra direktoratet har vist at en hovedårsak til dette er svakheter knyttet til statistikkgrunnlaget og det fylkeskommunale rapporteringssystemet. Det er ikke i like stor grad svakheter knyttet til statistikken og rapporteringen på grunnskolenivået.

4.7.1 Statistikkgrunnlaget – grunnskoleopplæringen

Alle skoler og kommuner rapporterer data om voksnes grunnskoleopplæring til Grunnskolens informasjonssystem (GSI). Kommunene bruker dette informasjonssystemet i sitt budsjett- og planleggingsarbeid. Data fra GSI er også en viktig kilde til informasjon til fylkesmennene,

Tabell 1 Antallet deltakere i voksenopplæring, og andelen realkompetansevurderte, SSB

| | 2004 | 2005 | 2006 |
|--|--------|--------|--------|
| Deltakere i tilbud tilpasset voksenopplæring | 22 855 | 25 021 | 25 162 |
| Antall realkompetansevurderte | 8 270 | 15 830 | 19 900 |

101) Brev fra Kunnskapsdepartementet, 20. oktober 2006.

Utdanningsdirektoratet og Kunnskapsdepartementet. I tillegg bruker SSB data fra GSI når de utarbeider offisiell statistikk. GSI er eid av Utdanningsdirektoratet, mens SSB er databehandler på vegne av direktoratet når det gjelder datainnhenting, databehandling, og publisering av GSI-tall.

I Vox-rapporten *Grunnskoleopplæring for voksne* (2004) var hovedvurderingen at opplysningene i GSI-statistikken gir en tilfredsstillende oversikt over deltakere i voksenopplæring på grunnskolenivå. Imidlertid påpekte Vox at statistikken ikke gir noen oversikt over fagfordeling eller timetall, og heller ikke avspeiler behovet for opplæring.

Vox har i 2004 og 2008 anbefalt at GSI bør videreutvikles slik at det blir mulig å få et mer presist uttrykk for de voksne som deltar i grunnskoleopplæringen både med hensyn til deltakernes bakgrunn og omfanget av opplæringen.¹⁰² Ifølge Vox er det ikke satt i gang arbeid for å bedre GSI-statistikken.¹⁰³

4.7.2 Statistikkgrunlaget – videregående opplæring

Vox opplyser i sluttrapporten fra Kunnskapsgrunlaget (2003–2005) at det så tidlig som våren 2002 ble kjent for departementet at det var store mangler ved den offentlige statistikken over voksne deltakere i videregående opplæring.¹⁰⁴ Opplysninger om voksne i slik opplæring hentes inn gjennom VIGO-systemet, som er et administrativt register eid av fylkeskommunene. Voxundersøkelsen Tallene vi søker, kunnskapen vi får (2004) avdekket blant annet dette:

- Hovedtyngden av de voksne som kommer inn på videregående via voksenopplæringsveien blir ikke registrert i den generelle søkerstatistikken i VIGO.
- Rapporteringssystemene er ikke godt nok utviklet for å gi et differensiert bilde av voksne som går i tilrettelagte og avkortede opplæringsløp.
- Statistikken opplyser ikke om opplæringen blir tilpasset, dvs. basert på en gjennomført realkompetansevurdering, og ikke hvor stor del den godkjente realkompetansen utgjør av den enkeltes opplæringsløp, dvs at graden av avkorting forblir ukjent.

- Det fremgår ikke hvor i opplæringsløpet de voksne elevene befinner seg, eller hvor stort restopplæringsbehov de har.
- Ulik tolkning av regelverket og betydelig usikkerhet knyttet til selve innrapporteringssystemet påvirker fylkeskommunenes rapportering av antallet som er realkompetansevurdert, noe som gir store fylkesvise forskjeller på hva som blir rapportert.

De påviste svakhetene utgjør etter Vox' vurdering et vesentlig problem ettersom VIGO er grunnlaget for den nasjonale statistikken som SSB fører.

Departementet bekreftet i brev av 19. oktober 2006 at det fortsatt er usikkerhet om både antall og effekten av realkompetansevurderingene for den opplæringen som gis. I brev av 25. januar 2008 fastslår direktoratet at det fortsatt ikke finnes et godt statistikkgrunnlag for voksenopplæringen, og at svakhetene spesielt gjør seg gjeldende innenfor videregående opplæring. Direktoratet opplyser at manglene har vært kjent i flere år.

Departementet ba i 2007 direktoratet beskrive manglene,¹⁰⁵ og har i senere oppdragsbrev bedt direktoratet foreslå forbedringstiltak.¹⁰⁶

Direktoratet har etter dette foreslått at det må utvikles et eget saksbehandlings- og registreringssystem for voksne som kan brukes av alle fylkeskommunene.¹⁰⁷ Videre mener direktoratet at det må utvikles retningslinjer for saksbehandling av voksne elever, og at disse retningslinjene bør forankres i forskrifter/lover for i størst mulig grad å kunne sikre en enhetlig behandling av denne elevgruppen. Ifølge direktoratet kan man regne med at et operativt system for voksegruppen kan ferdigstilles om tre år. Direktoratet anbefaler at utviklingen av regelverket skjer parallelt med utviklingen av dette systemet.

4.7.3 Tidligere evalueringer mv.

Etter at departementet i 2002 ble kjent med at det var betydelige mangler ved den offentlige statistikken over voksne deltakere i videregående opplæring, ble Vox i 2003 gitt i oppdrag å gjennomføre prosjektet Kunnskapsgrunlaget. Siktemålet var å bedre departementets kunnskap om situasjonen på området.

102) E-post fra Vox, 29. februar 2008.

103) E-post fra Vox, 23. februar 2008.

104) Rapport 06/02 -150 fra arbeidsgruppe til Utdannings- og forskningsdepartementet om voksne i videregående opplæring, 2002.

105) Kunnskapsdepartementets oppdragsbrev 31-07 til Utdanningsdirektoratet av 18. juni 2007.

106) Kunnskapsdepartementets oppdragsbrev 65-07 til Utdanningsdirektoratet av 26. november 2007.

107) Utdanningsdirektoratets brev, 2. januar 2008.

I prosjektet gjorde Vox i 2003 og 2004 flere undersøkelser av hvordan kommunale og fylkeskommunale myndigheter håndterer sitt lovpålagte ansvar for de voksne elevene. Resultatene fra prosjektet, som er referert i denne undersøkelsen, pekte på flere forhold som krever tiltak fra departementets side.

Departementet har senere gitt uttrykk for at funn i Kunnskapsgrunnlaget indikerer et behov for en sterkere nasjonal styring av vurderingen og verdsettingen av realkompetanse for voksne som ønsker videregående opplæring.¹⁰⁸ Departementet har imidlertid lagt opp til å se på effekten av nye Vox-tiltak før en sterkere nasjonal styring vurderes. Blant slike tiltak er et samarbeidsprosjekt mellom Vox og direktoratet som skal bidra til å sikre en felles forståelse av lover og forskrifter knyttet til videregående opplæring.¹⁰⁹

4.7.4 Vurderinger

Det følger av reglement for økonomistyring i staten at alle virksomheter skal sikre tilstrekkelig styringsinformasjon, rapportere om måloppnåelse og resultater internt og til overordnet myndighet, og sørge for å gjennomføre nødvendige evalueringer. I henhold til bestemmelsene har departementet et overordnet ansvar for at underliggende virksomheter rapporterer relevant og pålitelig resultatinformasjon og at evalueringer gjennomføres.¹¹⁰

Undersøkelsene som departementet fikk utført i 2003 og 2004, bidro til å styrke departementets kunnskap om situasjonen på grunnopplæringsområdet, og påviste samtidig svakheter og behov for overordnede tiltak. Undersøkelsene ga også departementet ytterligere informasjon om manglene ved statistikken knyttet til voksne i videregående opplæring.

For å dekke departementets statistikkbehov for styrings- og planleggingsformål, er det nødvendig at statistikkgrunnlaget gir helhetlig og korrekt informasjon som omfatter alle voksne. Når det gjelder videregående opplæring, har undersøkelsen vist at statistikken og rapporteringen ikke gir tilstrekkelig informasjon om og i hvilken grad fylkeskommunene ivaretar sine forpliktelser etter opplæringsloven overfor voksne som ønsker en opplæring på videregående skole-nivå tilpasset deres individuelle opplæringsbehov.

Departementet har bedt Utdanningsdirektoratet beskrive svakheter på statistikkområdet og foreslå tiltak. Det kan stilles spørsmål ved årsaken til at dette ikke har skjedd tidligere all den tid sentrale svakheter har vært kjent siden 2002 og ytterligere er beskrevet i 2004 gjennom Vox-undersøkelsen *Tallene vi søker – kunnskapen vi får* (kapittel 2 om søkeprosess og statistikk).

I St.meld. nr. 16 (2006–2007) understreker departementet at kunnskap om hvem som deltar, hva slags type opplæring de deltar i, hvor mye som avkortes ut fra realkompetansevurdering, og hvorfor noen faller fra, er nødvendig for å kunne iverksette tiltak for å få flere til å benytte seg av retten til videregående opplæring. På denne bakgrunn stilles det spørsmål om departementet, når det gjelder videregående opplæring, har tilstrekkelig informasjon for styrings- og planleggingsformål.

4.8 Tilsyn

4.8.1 Tilsynsoppgaven

Oppgaven med å føre tilsyn på utdanningsområdet ble delegert til fylkesmennene i 2003. Fylkesmennene skal kontrollere at kommuner, fylkeskommuner og andre som driver opplæring med bakgrunn i opplæringsloven, følger gjeldende regler og forskrifter.

Fra 2004 til i dag har det vært departementets føring at tilsynene skal utgjøre hovedtyngden av fylkesmennenes oppgaveportefølje på opplæringsområdet.¹¹¹ Departementet har begrunnet dette med at tilsyn er en lovpålagt oppgave, og med at større lokal handlefrihet innenfor grunnopplæringen etter departementets vurdering krever et godt fungerende statlig tilsyn.¹¹²

Utdanningsdirektoratet har opplyst at innholdet i fylkesmennenes virksomhet i den samme perioden har endret seg fra å omfatte kontrollhandlinger, klagebehandling og veiledning, til kun å omfatte tilsyn i form av kontroll med at regelverket blir fulgt.¹¹³

108) Kunnskapsdepartementets brev, 20. oktober 2006.

109) Vox-rapport, 2007: *Rett og rimelig*.

110) Bestemmelser om økonomistyring i staten, punkt 1.2 d og f.

111) Embetsoppdrag for 2004–2007.

112) Brev fra Utdanningsdirektoratet til Kunnskapsdepartementet om fylkesmennenes årsrapporter for 2006, 23. april 2007.

113) Brev fra Utdanningsdirektoratet til Kunnskapsdepartementet om fylkesmennenes tilsynsvirksomhet, 28. juni 2006.

4.8.2 Tilsynsaktiviteten

Riksrevisjonens undersøkelse av opplæringen i grunnskolen¹¹⁴ har avdekket blant annet dette:

- 2004 ble det i begrenset grad ført tilsyn med sentrale bestemmelser i opplæringsloven.
- Flere fylkesmannsembeter ga uttrykk for at de ikke gjennomførte tilsyn i et tilstrekkelig omfang.
- 14 fylkesmannsembeter gjorde ikke undersøkelser av om undervisningen var tilrettelagt for å sikre tilpasset opplæring, men baserte seg på kommunenes egne vurderinger av dette.

Undersøkelsen var ikke innrettet mot opplæring av voksne på grunnskolenivået, men det er rimelig å anta at situasjonen med begrenset grad av tilsyn også kan ha aktualitet i forhold til opplæringslovens regler om opplæring særskilt organisert for denne elevgruppen. Denne undersøkelsen har bekreftet antagelsen. Utdanningsdirektoratet har således opplyst at opplæringslovens kapittel 4A ikke har vært utpekt som et særskilt prioritert område for tilsyn i styringsdokumenter i perioden 2005–2008.

I 2006 ble det for første gang utført et felles nasjonalt tilsyn på utdanningsområdet. Dette tilsynet fokuserte ikke spesielt på bestemmelsene knyttet til voksne som deltar i grunnopplæring. Tilsvarende gjelder for det nasjonale tilsynet som ble gjennomført i 2007.

For 2005 opplyser Utdanningsdirektoratet at ressursbruk og resultatopptak på tilsynsområdet for de fleste embetene ikke er i samsvar med kravene i styringsskrivene om at tilsyn skal utgjøre hovedtyngden av oppgaveporteføljen på opplæringsområdet. Når det gjelder omfanget og kvaliteten på tilsynsaktiviteten i 2006, var denne ifølge Utdanningsdirektoratet gjennomgående bedre enn i 2005.¹¹⁵

4.8.3 Oppfølgingen av fylkesmennene

I forbindelse med at departementet høsten 2005 orienterte Stortinget om funn fra Vox-undersøkelsen *Kunnskapsgrunnlaget (2003–2005)*, opplyste departementet at det ville be fylkesmennene føre tilsyn med at kommuner og fylkeskommuner handler i samsvar med plikten til å gi informasjon og opplæringstilbud til voksne.¹¹⁶ På spørs-

mål om hvordan dette har blitt fulgt opp, har departementet vist til embetsopdragene for 2006 og 2007 der det framgår at fylkesmennene skal føre tilsyn med at kommuner og fylkeskommuner følger lover og forskrifter.¹¹⁷ Det er ikke opplyst om tiltak ut over dette.

I Vox-rapporten *Grunnskoleopplæring for voksne* fra 2004 kom det fram at flere kommuner hadde vedtatt å ikke gi et grunnskoletilbud til voksne. På spørsmål om hvilke tiltak som er iverksatt i denne sammenhengen svarer departementet at tilsyn med ulovlige vedtak i kommunene hører under Fylkesmannen.¹¹⁸ På spørsmål til Utdanningsdirektoratet om det samme forholdet har direktoratet svart at dette er tatt opp i møtene i den statlige barnehage- og utdanningsadministrasjonen, og at det er vist til fylkesmennenes ansvar for tilsyn, informasjon og veiledning.¹¹⁹

4.8.4 Vurderinger

Staten har som nasjonal utdanningsmyndighet det overordnede ansvaret for grunnopplæringen.¹²⁰ I dette ligger det et generelt ansvar for at grunnopplæringen som helhet, styringen og ressurstilgangen fungerer godt. Ett av virkemidlene for å ivareta dette ansvaret er gjennomføringen av tilsyn. I henhold til opplæringsloven § 14-1 om statlig tilsyn og kontroll, skal departementet derfor føre tilsyn med virksomheter etter opplæringsloven. Denne oppgaven ble delegert til fylkesmennene i 2003.

Undersøkelsen viser at gjennomføringen av voksnes rett til grunnopplæring i liten grad har blitt fulgt opp gjennom tilsyn. På bakgrunn av de svakhetene som ble avdekket i perioden 2003–2005 vedrørende kommunenes og fylkeskommunes oppfølging, stilles det spørsmål ved dette.

I forbindelse med at departementet høsten 2005 orienterte Stortinget om funn fra Vox-undersøkelsen *Kunnskapsgrunnlaget (2003–2005)*, opplyste departementet at det ville be fylkesmennene føre tilsyn med at kommuner og fylkeskommuner handler i samsvar med plikten til å gi informasjon og opplæringstilbud til voksne.¹²¹ Departementet har fulgt opp dette ved å opplyse overfor fylkesmennene i 2006 og 2007 at de er forpliktet til å føre tilsyn med at kommunene og fylkeskommunene følger opplæringsloven og tilhø-

114) Dokument nr. 3:10 (2005–2006) *Riksrevisjonens undersøkelse av opplæringen i grunnskolen*.

115) Brev fra Utdanningsdirektoratet til Kunnskapsdepartementet, 23. april 2007.

116) St.prp. nr. 1 (2005–2006).

117) Brev fra Kunnskapsdepartementet til Riksrevisjonen, 13. februar 2008.

118) Brev fra Kunnskapsdepartementet til Riksrevisjonen, 13. februar 2008.

119) Utdanningsdirektoratets brev, 25. januar 2008.

120) St.prp. nr. 1. Tillegg nr. 1 (2003–2004).

121) St.prp. nr. 1 (2005–2006).

rende forskrifter. Det kan stilles spørsmål ved om denne oppfølgingen er tilstrekkelig, ettersom undersøkelsen viser at det i liten grad er gjennomført tilsyn med kommunenes og fylkeskommunenes etterlevelse av det lovpålagte ansvaret de har overfor de voksne elevene.

5 Samlet vurdering

Utgangspunktet for undersøkelsen er spørsmålet om i hvilken grad staten har ivaretatt sitt nasjonale ansvar for å bidra til å sikre at voksne får et tilbud om grunnskoleopplæring og opplæring på videregående skole-nivå i samsvar med lovbestemmelsene som trådte i kraft i 2000 og 2002.

Grunnopplæring for voksne er et vesentlig utdanningsområde både når det gjelder den enkelte borgers utdanningsbehov og samfunnets behov for kvalifisert arbeidskraft. Under behandlingen av stortingsmeldingen om Kompetansereformen la Stortinget avgjørende vekt på at et nasjonalt kompetanseløft, særlig for de med minst utdanning, var nødvendig for å sette Norge i stand til å møte de utfordringene som framtidens kompetansesamfunn vil kreve.¹²² Det var derfor en hovedmålsetting at flere voksne med lav utdanning og svak motivasjon skulle få muligheten til å delta i utdanning.

I årene etter at rettighetene kom har deltakelsen i opplæringstilbudene for denne gruppen vært lav og langt under forventningene utfra tidligere utarbeidede anslag. Det har imidlertid vært knyttet stor usikkerhet til disse anslagene. På videregående skole har deltakelsen i de senere årene ligget på mellom 20 000 og 25 000, mens mellom 3500 og 4500 voksne årlig har deltatt i det ordinære grunnskoletilbudet som er tilrettelagt for voksne.¹²³ Undersøkelsen viser at usikkerheten knyttet til omfanget av behovet er omtrent den samme i dag som da rettighetene ble innført.

Det er avdekket flere årsaker til den lave deltakelsen. Det er påvist at informasjonen om rettighetene og opplæringsmulighetene som er knyttet til disse, i liten grad har nådd fram til målgruppene, samtidig som mange kommuner ikke informerer om grunnskoleretten. Det er også avdekket at et stort antall kommuner ikke gir et grunnskoletilbud til voksne. En vedvarende mangel på opplæringstilbud og svakheter ved informasjonsarbeidet er således blant de framtrepende årsakene når voksnes lave deltakelse skal forklares. I tillegg er det fortsatt diskusjon om finansieringen av oppgavene knyttet til tilrettelegging, informa-

sjon og motivasjon, forhold som er framhevet som nødvendige forutsetninger å gjennomføre reformen på en god måte.

Ved siden av utfordringene knyttet til lav deltakelse og mangelen på tilbud viser undersøkelsen at de som deltar ofte ikke får den opplæringen de har krav på. I forhold til videregående skolenivå, tolkes og praktiseres regelverket ulikt, noe som fører til at elevene blir vurdert forskjellig når det gjelder i hvilken grad godkjent realkompetanse fører til avkortede og tilpassede opplæringsløp. Denne manglende likebehandlingen kan også føre til at elever må gjennomføre lengre opplæringsløp enn det deres behov tilsier.

Videre framgår det at mange voksne med rett til å bli realkompetansevurdert, ikke blir det. En følge av dette er at lovretten til å få opplæringen individuelt tilpasset ikke kan oppfylles. Tilsvarende har det vist seg at mange kommuner ikke foretar den kartleggingen som er påkrevd på grunnskolenivået for å oppfylle kravet om at også denne opplæringen skal tilpasses den enkeltes behov.

Undersøkelsen har også avdekket store svakheter ved statistikkgrunnlaget og rapporteringen i forhold til voksnes opplæring på videregående skolenivå. De påviste svakheterne innebærer at departementet ikke har tilstrekkelig informasjon om i hvilken grad fylkeskommunene ivaretar sine forpliktelser til å gi voksne på dette skolenivået en opplæring som er individuelt tilpasset.

Selv om svakheterne på området som en følge av tidligere evalueringer har vært kjent lenge, viser undersøkelsen at det i liten grad blir gjennomført tilsyn med kommunenes og fylkeskommunenes etterlevelse av det lovpålagte ansvaret de har overfor de voksne elevene.

Svakheterne som undersøkelsen har avdekket, indikerer at det er betydelige uløste oppgaver knyttet til voksnes deltakelse i grunnopplæring, og en svak nasjonal styring på dette området. Ved behandlingen av stortingsmeldingen om Kompetansereformen i 1999 understreket Stortinget viktigheten av at voksne som ikke hadde gjennomført grunnskole eller videregående opplæring, fikk et nasjonalt kompetanseløft. Voksnes vedva-

122) Innst. S. nr. 78. (1998–99).

123) Voksne som deltar i grunnskoleopplæring etter opplæringsloven § 4A-1.

rende lave deltakelse i grunnopplæring, sammenholdt med svakheter som i stor grad har vært kjent siden 2003/2004, gir grunn til å stille spørsmål ved om departementets oppfølging har vært tilstrekkelig.

Litteraturliste

Dokumenter fra Storting og regjering

Stortingsproposisjoner, odelsproposisjoner

St.prp. nr. 61 (1999–2000) Om prioriteringer og tilleggsbevilgninger på statsbudsjettet 2000

Ot.prp. nr. 44 (1999–2000) Om lov om endringer i lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregående opplæringa (opplæringslova) m.m.

Ot.prp. nr. 65 (2002–2003) Om lov om endringer i lov 12. mai 1995 nr. 22 om universiteter og høyskoler

St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 1 (2003–2004) Om endringer i forslaget til statsbudsjett for 2004

St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 1 (2005–2006) Om endring av St.prp. nr. 1 om statsbudsjettet 2006

St.prp. nr. 1 fra 1999–2007 – utdanningsområdet

Stortingsmeldinger

St.meld. nr. 23 (1992–93) Om forholdet mellom staten og kommunene

St.meld. nr. 42 (1997–98) Kompetansereformen

St.meld. nr. 31 (2000–2001) Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling

St.meld. nr. 30 (2003–2004) Kultur for læring

St.meld. nr. 16 (2006–2007) ... og ingen sto igjen – tidlig innsats for livslang læring (2006)

Innstillinger

Innst. S. nr. 156 (1992–93) Om forholdet mellom staten og kommunene

Innst. S. nr. 78 (1998–99) Om Kompetansereformen

Innst. S. nr. 220 (1999–2000) Om omprioriteringer og tilleggsbevilgninger på statsbudsjettet 2000

Innst. O. nr. 89 (1999–2000) Om lov om endringer i lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregående opplæringa (opplæringslova) m.m.

Innst. O. nr. 65 (2002–2003) Om endring i lov av 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den videregående opplæringen

Innst. O. nr. 92 (2003–2004) Innstilling om lov om endringer i opplæringsloven og friskoleloven

Innst. S. nr. 268 (2003–2004) Om kultur for læring

Innst. S. nr. 197 (2003–2004) Om å revitalisere Kompetansereformen som ei utdannings- og arbeidslivsreform

Innst. S. nr. 164 (2006–2007) Om ... og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring

Plandokumenter

Handlingsplan for Kompetansereformen, Kirke-, utdannings-, og forskningsdepartementet, 2000

Kompetansereformen – Informasjons- og kommunikasjonsplan (2002), Kirke-, utdannings-, og forskningsdepartementet, 2002

Rapportering og evaluering

Bruk av arbeidsmarkedsetatens kunnskaper i økt satsing på etter- og videreutdanning, Kirke-, utdannings-, og forskningsdepartementet, 1998

Voksen i videregående opplæring – Om kunnskapsgrunnlaget og voksne i videregående opplæring, Kirke-, utdannings-, og forskningsdepartementet, 2002

Sammenstilling av tiltak og resultater knyttet til Handlingsplanen for Kompetansereformen 1999–2003), regjeringen.no, 2003

Situasjonsbeskrivelse av grunnopplæringen, Kirke-, utdannings-, og forskningsdepartementet, 2003

Tilstandsrapport om livslang læring i Norge, Kunnskapsdepartementet, 2007

Rapporter fra Kunnskapsdepartementets fagorgan Vox

Dokumentasjon og verdsetting av realkompetanse. Realkompetanseprosjektet 1999–2002, 2002

Realkompetanseprosjektet 1999–2002 – i mål eller på startstreken? Sluttrapport, 2003

Realkompetansevurdering i videregående opplæring, 2003

I videregående som voksen, 2003

Tallene vi søker – kunnskapen vi får, 2003

Men hvor skal vi henvende oss? 2003

Grunnskoleopplæring for voksne, 2004

Intensjoner og realiteter. Fylkeskommunenes håndtering av voksnes rett til videregående opplæring, 2004

Kunnskapsgrunnlaget – En sluttrapport fra prosjektet om voksnes rett til grunnskole og videregående opplæring, 2005¹²⁴

Voksnes læring 2006 – tilstand, utfordringer og anbefalinger – BASIS! Vox, 2006¹²⁵

Rett og rimelig, 2007

Voksnes læring 2007 – tilstand, utfordringer og anbefalinger – BASIS! Vox, 2007

Styringsdokumenter, rundskriv og rapporter

Praktisering av rett til videregående opplæring for voksne – svar på en del spørsmål, Kirke-, utdannings-, og forskningsdepartementets brev til Statens utdanningskontorer, 25. august 2000

Programdokument for Kompetanseutviklingsprogrammet, Kirke-, utdannings-, og forskningsdepartementet, 2000

124) Sluttrapporten innebar ingen ny undersøkelse, men gir et ekstrakt av undersøkelsene gjennomført i det toårige Vox-prosjektet *Kunnskapsgrunnlaget*.

125) "Basis" er en ny type publikasjon der Vox ser tilbake på tidligere undersøkelser, og skisserer fortsatte utfordringer i lys av disse.

Årsrapport fra utdanningsdirektoratet for perioden 2002–2006

Rapport fra felles nasjonalt tilsyn på opplæringsområdet, Utdanningsdirektoratet 2006

Tildelingsbrev fra KD til utdanningsdirektoratet, statsbudsjettet for perioden 2002–2007

Tildelingsbrev fra KD til Vox, statsbudsjettet for perioden 2002–2007

Fullmakts- og oppdragsbrev fra utdanningsdirektoratet til fylkesmennene for perioden 2002–2007

Rapport fra felles nasjonalt tilsyn på opplæringsområdet, Utdanningsdirektoratet 2007

Lover, forskrifter og regelverk

Lov om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringslova)

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

Forskrift til opplæringslova

Reglementet for økonomistyring i staten

Andre undersøkelser og rapporter

NOU 1997:25 Ny kompetanse – Grunnlaget for en helhetlig etter- og videreutdanningspolitikk (Buer-utvalget)

NOU 1999:14 Forberedelse av inntektsoppgjøret 1999 (Arntsen-utvalget)

NOU 1999:33 Nyttige lærepenger – Om utdanningsfinansieringen gjennom lånekassen (Aamodt-utvalget)

NOU 2001:25 Støtte til livsopphold ved utdanningspermisjon (Johnsen-utvalget)

Sluttrapport fra Grunnskoleprosjektet, Statens utdanningskontor i Møre og Romsdal, 2002

Evalueringsrapport av Realkompetanseprosjektet, Agenda, 2003

Dokument nr. 3:10 (2005–2006) Riksrevisjonens undersøkelse av opplæringen i grunnskolen

Adult Literacy and Lifeskill Survey (ALL),
OECD, 2005

NOU 2005:18 Fordeling, forenkling, forbedring.
Inntektssystemet for kommuner og fylkeskom-
muner (Borge-utvalget)

Institutt for samfunnsforskning, Den samfunns-
messige avkastning av utdanning, 2005

KUP 2000–2006 sluttevaluering, FAFO, 2006

Voksenopplæring: *Tilbudssidehindringer og
incentiver*, Econ Analyse, 2006

Riksrevisjonens spørreundersøkelse *Kartlegging
av opplæringstilbudet på grunnskole- og videre-
gående skolenivå for voksne*, gjennomført av Tns
Gallup AS, 2008

Annet

Anslag over antall etterspørrere av grunnskole-
opplæring for voksne av Hilde Madsen og Audun
Langørgen, SSB notat 2001/19

Dokument nr. 8:45 (2003–2004) Forslag om å
revitalisere Kompetansereformen som en utdan-
nings- og arbeidslivsreform

Ordforklaringer

| | |
|---------------------|---|
| ALL | Adult Literacy and Life skills Survey (ALL) – OECD-prosjekt som har gått over flere år og blant annet kartlegger leseferdighet i aldersgruppen 16-65 år. I Norge gjennomføres kartleggingene på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet. |
| Buer-utvalget | Utvalg nedsatt i 1996 med oppdrag å skape et grunnlag for en nasjonal handlingsplan for voksenopplæring. I NOU 1997:25 <i>Ny kompetanse</i> foreslo utvalget at det skulle etableres systemer for dokumentasjon av realkompetanse. |
| Grunnopp læring | Fellesbetegnelse for grunnskoleopplæring og opplæring på videregående skolenivå. |
| GSI | Grunnskolens informasjonssystem. GSI er Norges offisielle oversikt over grunnskoleundervisning i landet. Data samles inn fra alle skoler og kommuner 1. oktober hvert år, og resultater publiseres i desember. |
| Kompetanse-reformen | Kompetansereformen, også omtalt som Etter- og videreutdanningsreformen, er basert på Stortingsmelding nr. 42 (1997–98) om Kompetansereformen og enighet mellom regjeringen og partene i arbeidslivet i forbindelse med inntektsoppgjørene i 1999 og 2000. |
| KOSTRA | Kommune-Stat-Rapportering. KOSTRA er et nasjonalt informasjonssystem som gir styringsinformasjon om kommunal virksomhet. |
| KUP | Kompetanseutviklingsprogrammet (KUP) var et ledd i iverksettingen av Kompetansereformen. KUP, som ble opprettet i 1999, var en tilskuddsordning som delfinansierte utviklingsprosjekter i samarbeid mellom opplæringstilbydere og bedrifter. |
| OECD | Industrilandenes organisasjon for økonomisk samarbeid og utvikling. |
| Realkompetanse | All formell, ikke-formell og uformell kompetanse den voksne innehar, det vil si summen av all kompetanse som en person har tilegnet seg gjennom utdanningssystemet, lønnet og ulønnet arbeid, organisasjonsmessig virksomhet og familie-/samfunnsliv. |
| VIGO-systemet | Opplysninger om voksne i videregående opplæring hentes inn via VIGO-systemet, som er et administrativt register eid av fylkeskommunene. |
| Vox | Nasjonalt senter for læring i arbeidslivet. |




9 285 18 4 588 3 6 554 735 394 216 2 577 634 492



241 491

Trykk: Lobo Media AS 2008



Riksrevisjonen
Pilestredet 42
Postboks 8130 Dep
0032 Oslo

sentralbord 22 24 10 00
telefaks 22 24 10 01
riksrevisjonen@riksrevisjonen.no

www.riksrevisjonen.no



23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 781 329 781 528