

Anne Britt Djuve

Erfaringer med Krafttak for norskopplæring

Krafttak for norskopplæring – sluttrapport

Anne Britt Djuve

Erfaringer med Krafttak for norskopplæring

Krafttak for norskopplæring – sluttrapport

© Fafo 2011
ISSN 0804-5135

Innhold

Forord	4
Bakgrunn for prosjektet.....	5
Tiltakene i Krafttaket	5
Problemstillinger, data og metode.....	6
Funn fra delrapportene	7
Delrapport 1: Frafall i norskopplæringen	7
Delrapport 2: Krafttak for norskopplæring – et første inntrykk	11
Delrapport 3 Lærere i Oslo Voksenopplæring	12
Delrapport 4: Voksne innvandrere i norskopplæringen	15
Hva er oppnådd gjennom Krafttaket – og kan tiltakene videreføres?	19
Kvalitet i norskopplæringen	22
Økt gjennomstrømming og fullføring	23
Avsluttende kommentarer: Organisering av Krafttaket	25

Forord

Norskkunnskaper og kunnskaper om det norske samfunnet er viktige virkemidler for økt integrering av innvandrere. Utdanningsetaten i Oslo satte høsten 2008 i gang et tre-årig prosjekt for å øke rekrutteringen av innvandrere til norskopplæring samt for å bedre kvaliteten, gjennomstrømmingen og fullføringen i opplæringen. Dette prosjektet, som er kalt Krafttak for norskopplæring, er et av Oslo kommunes virkemidler for økt integrering av innvandrere. Målgruppen for prosjektet er innvandrere med behov for opplæring i norsk og samfunnskunnskap, og prosjektet har som hensikt *å styrke nyankomne innvandrers mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet*. Krafttaket har en varighet på tre år fra 2008–2011, med et opprinnelig budsjett på til sammen 86 millioner kroner.

Fafo har fulgt prosjektet siden 2009, og har i løpet av perioden levert fire delrapporter. Modellen med flere mindre rapporter i stedet for en stor, ble valgt på bakgrunn av Utdanningsetatens ønske om å kunne justere kursen ved behov underveis i prosjektperioden. I denne avsluttende rapporten oppsummeres funnene fra evalueringen, og vi rapporterer også fra avsluttende intervjuer med nøkkelpersonell i prosjektet.

Oslo, 1.oktober 2011

Anne Britt Djuve

Prosjektleder

Bakgrunn for prosjektet

Norskkunnskaper og kunnskaper om det norske samfunnet er viktige virkemidler for økt integrering av innvandrere. Norskopplæringen i Oslo hadde per 1.9.2010 til sammen 6614 elever. Antallet som tar en norskprøve og består den er langt lavere. Utdanningsetaten i Oslo satte høsten 2008 i gang et treårig prosjekt for å øke rekrutteringen av innvandrere til norskopplæring samt for å bedre kvaliteten, gjennomstrømmingen og fullføringen i opplæringen. Dette prosjektet, som er kalt Krafttak for norskopplæring, er et av Oslo kommunes virkemidler for økt integrering av innvandrere. Målgruppen for prosjektet er innvandrere med behov for opplæring i norsk og samfunnskunnskap, og prosjektet har som hensikt *å styrke nyankomne innvandrers mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet*. Krafttaket har en varighet på tre år fra 2008–2011, med et budsjett på til sammen 86 millioner kroner.¹Fafo fikk sommeren 2009 oppdraget med å evaluere satsingen.

Tiltakene i Krafttaket²

Målsettingene for satsingen er tredelt: 1. *Øke rekrutteringen* slik at alle grupper av innvandrere med rett til norskopplæring får opplæring, men også slik at det gis opplæring til gruppen uten slik rett. 2. *Bedre kvaliteten* i opplæringen slik at innvandrene får et norsk-nivå som gjør dem i stand til å mestre arbeid og utdanning. 3. *Øke antallet innvandrere som fullfører og består* opplæringen fram til avsluttende norskprøver, og sørge for at de gjør dette så raskt og effektivt som mulig.

Under delmål 1, rekruttering, er det spesifisert seks tiltak: lokalt og sentralt rekrutteringsarbeid, opplæring i bedrift, introduksjonsbedrift, kvalifisering i kombinasjon med norskopplæring, opplæring på tvers av skoleslagene og norskopplæring på nærskolen.

Under delmål 2, bedre kvalitet på norskopplæringen, er det spesifisert fem tiltak: etterutdanning for lærere, bærbar pc til elevene, bibliotek, BASIS (grunnleggende ferdigheter i basisfag inkludert i norskopplæringen), samt leksehjelp.

Under delmål 3, økt gjennomstrømming og fullføring, er det utformet fire tiltak, nærhet i storbyen (tett oppfølging av deltakere med lav motivasjon), minoritetsrådgivere, deltakerfaddere samt system for tidlig innsats.

¹ For mer informasjon om Krafttak for norskopplæring viser vi til informasjon på utdanningsetaten i Oslo kommune sine hjemmesider: <http://www.utdanningsetaten.oslo.kommune.no/krafttak/>

² For en nærmere beskrivelse av det enkelte tiltaket, se vedlegg 1.

Problemstillinger, data og metode

Krafttak for norskopplæring er en omfattende satsing med en rekke delmål og tiltak. En overordnet problemstilling for evalueringen har vært å kartlegge hvilke erfaringer som er gjort med tiltaket underveis hos ansatte og brukere, og å vurdere om innsatsen har vært effektiv i forhold til å oppnå delmålene for hvert tiltak. Krafttaket er en tidsbegrenset prosjekt, og det er dermed også svært interessant å undersøke i hvilken grad man lykkes med å få tiltakene over i ordinær drift. En viktig delproblemstilling har vært å identifisere hvilke faktorer som fremmer eller hemmer måloppnåelsen i prosjektet.

Innenfor rammen av Fafos evaluering har det ikke vært rom for å gå i dybden av hvert enkelt deltiltak i Krafttaket. Enkelte tiltak ble derfor valgt ut i samarbeid med Ut-danningsetaten i Oslo kommune for nærmere analyse. Hovedfokus og metodikk i disse delstudiene varierte, og ressursene vi hadde til rådighet gjorde det nødvendig å treffe en del vanskelige valg. Det ble gjort en kvantitativ analyse av frafall i norskopplæringen (delrapport 1). Tilbudene om leksehjelp og minoritetsrådgivere ble studert med vekt på kvalitative intervjuer med de som var ansatt i prosjektet henholdsvis for å koordinere disse tilbudene eller å utforme dem (minoritetsrådgiverne). Vi har ikke intervjuet deltakere i leksehjelp eller deltakere som har oppsøkt minoritetsrådgiverne, noe som kunne gitt et mer detaljert bilde av hvordan de to tilbudene har fungert. (delrapport 2) Tilbudet og leksehjelp og minoritetsrådgivere blir dessuten belyst gjennom fra lærernes side, gjennom den kvantitative spørreundersøkelsen blant lærere i voksenopplæringen (delrapport 3). Her behandles også lærernes oppfatninger om Basis, samt bruken av individuelle planer. Til sist blir henholdsvis Basis og Helsefagarbeideropplæringen analysert slik deltakerne og et utvalg lærere og ansatte vurderer den (delrapport 4).

Evalueringen har i perioden 2009 til 2011 dermed tatt i bruk en rekke ulike datakilder. I tillegg til å bruke den omfattende dokumentasjonen som satsingen genererer i form av halvårsrapporter og egne evalueringer, har Fafo samlet inn følgende data:

- 1) Kvalitative intervjuer blant ansatte i prosjektet. Vi har intervjuet prosjektledere lokalt og sentralt, prosjektansvarlig i kommunen, minoritetsrådgivere, rektorer og lærere ved voksenopplæringsentrene. Prosjektlederne er intervjuet flere ganger i løpet av perioden.
- 2) Kvalitative intervjuer med deltakere på norskopplæring.
- 3) Registerdata. Vi har benyttet registerdata fra SITS til å kartlegge gjennomstrømming og frafall i norskopplæringen.
- 4) En webbasert spørreundersøkelse blant lærerne på Rosenhof, Smedstua og Skulderud.

Evalueringen av krafttaket er en følgeevaluering og ikke en effektevaluering. Vi kan altså ikke konkludere hvor mye mer effektive de nye metodene er enn de gamle. Evalueringen baserer seg på innsamling og systematisering av de erfaringene som er gjort av ledere, ansatte og deltakere, registerdata over gjennomføring og frafall, samt på den dokumentasjonen som prosjektet selv har generert. For en mer detaljert gjennomgang av data og

metoder, viser vi til de fire delrapportene som er tilgjengelige for gratis nedlasting på Fafos hjemmesider³.

Funn fra delrapportene

Delrapport 1: Frafall i norskopplæringen

Delrapport 1 tar for seg frafall fra norskopplæringen i Oslo. Analysene gjøres med utgangspunkt i Oslo kommunes elevregister (SITS). For å gi et bilde av gjennomstrømmingen av deltakerne fra undervisning til eksamen har vi beskrevet hvor stor andel av elevene som består en eksamen, hvor mange som melder seg opp og stryker eller ikke møter, og hvor mange som aldri kommer så langt som til å melde seg opp til eksamen

SITS-registeret (elevbehandlingssystemet) har fra januar 2007 oversikt over alle elever som er eller har vært i norskopplæring ved Oslo voksenopplæring. Registeret omfatter eksamensresultater, timeforbruk, kurstype, lærested og enkelte individkjenntegn ved deltakerne, slik som statsborgerskap, kjønn, sporinndeling og – i noen grad – utdanningsbakgrunn. Fram til og med startår 2007 er registreringen av utdanningsbakgrunn svært mangelfull. Fra og med 2008 er mer enn 80 prosent av elevene registrert med utdanningsbakgrunn. Dette gjør at mulighetene for frafallsanalyser som tar høyde for utdanningsbakgrunn er svært mye bedre for elever som startet etter 2007. Vår frafallsanalyse ble gjennomført i 2009, og måtte derfor ta utgangspunkt i elever som startet i 2007 (for at elevene skulle ha hatt en viss tid på seg til enten å fullføre eller falle fra opplæringen). Samlet for alle oppstartsår inneholder datasettet vi har analysert opplysninger om 15 764 elever. 7 458 av disse startet norskopplæringen i 2007. Frafallsanalysene er i hovedsak gjennomført på denne gruppa.

Resultatene viser at godt over halvparten av deltakerne forsvinner ut fra opplæringen uten at de har tatt eksamen og bare to av ti deltakere som startet på Spor 2 i 2007, har bestått en skriftlig prøve innen juni 2009.

Basert på SITS skiller vi i denne rapporten mellom tidlig frafall og frafall på et senere tidspunkt. Tidlig frafall defineres her som at elevene har sluttet før de har gjennomført 50 timer opplæring, og dessuten ikke er meldt opp til noen eksamen. Omtrent en av ti personer faller tidlig fra norskopplæringen. Det tidlige frafallet er likt blant menn og kvinner (12 prosent blant mennene og 10 prosent blant kvinnene). Det er også små forskjeller i tidlig frafall etter sporinndeling. Når det gjelder utdanning går skillet mellom kjent og ukjent utdanning – de med ukjent utdanning har halvparten så høyt tidlig frafall som de med kjent utdanning. Det bør gjøres nye analyser av dataene fra 2008 og framover for å undersøke sammenhengen mellom utdanning og frafall nærmere. Det klart

³<http://www.fafos.no/pub/rapp/10105/index.html>

laveste tidligfracfallet finner vi i den lille gruppa (355 elever) som har plikt men ikke rett til opplæring. Dette er altså elever som betaler for norskopplæringen.

Frafall over tid er størst fram til rundt 600 timer gjennomført norskopplæring. Etter den tid begynner deltakerne i større grad å ta eksamen og/eller fortsetter i opplæring. Etter 1000 timer har rundt halvparten av elevene ved Skullerud og Smedstua falt fra, mens ved Rosenhof har mer enn seks av ti på dette tidspunktet sluttet uten å ta eksamen. Når vi studerer kun Spor 2 ser vi at forskjellene mellom Smedstua og Rosenhof utliknes over tid, mens Skullerud fortsatt viser et lavere frafall enn Rosenhof. Forskjellene mellom lærestedene har imidlertid delvis sammenheng med sammensetningen av elevmassen. Når vi kontrollerer for ulikheter i alderssammensetning, statsborgerskap, kjønn, rettighetsgrunnlag og oppholdstid i landet forsvinner forskjellen mellom Rosenhof og Smedstua (eller rettere sagt, den blir så liten at den ikke er statistisk signifikant). Skullerud viser seg imidlertid å ha signifikant lavere frafall enn både Rosenhof og Smedstua.

Etter 2000 timer har rundt seksti prosent av spor 2 elevene ved Rosenhof og Smedstua sluttet uten å ta eksamen, og omtrent 55 prosent av elevene på Skullerud. En viktig faktor bak forskjellene er at Skullerud har den høyeste andelen med bestått eksamen blant spor 2 elever som startet i 2007. Disse har dermed sluttet (i hvert fall de fleste av dem) – men regnes selvsagt ikke som frafall.

I motsetning til når det gjelder tidlig frafall er frafallet her særlig stort for deltakere med ukjent utdanningsnivå. Det er et stort antall elever med oppstart i 2007 som har ukjent utdanningsnivå. Det høye frafallet i denne gruppa styrker mistanken om at det er mange med lav utdanning i denne gruppa. Kvinner faller i mindre grad fra enn menn. Frafallet er klart lavere blant elever med rett og plikt til opplæring, og blant deltakere i introduksjonsprogram. Det er grunn til å tro at rett til inntektssikring under opplæringen bidrar til å holde elevene på skolen.

Tabell 1 Frafall: Prosent av spor2-elevne med oppstart 2007 som har sluttet uten å ta eksamen innen juni 2009, etter type opplæringsløp. Kilde: egne analyser av SITS-data

	Rosenhof		Skullerud		Smedstua		Totalt	
	Prosent	N	Prosent	N	Prosent	N	Prosent	N
Ordinært løp	49,7	1883	43,2	621	42,7	846	49,4	3924
Norsk med praksis	29,4	289	18,0	100	45,8	391	36,1	790
Skoleretta løp	25,0	32			12,9	31	18,5	65
Totalt	46,7	2204	39,7	721	42,9	1268	46,8	4779

Tabell 2 Bestått eksamen: Prosent av spor2-elevne med oppstart 2007 som har bestått en skriftlig eller muntlig eksamen innen juni 2009. Kilde: egne analyser av SITS-data

	Rosenhof		Skullerud		Smedstua		Totalt	
	Prosent	N	Prosent	N	Prosent	N	Prosent	N
Ordinært løp	38,7	1883	48,0	621	40,0	846	36,2	3924
Norsk med praksis	57,8	289	60,0	100	44,2	391	50,8	790
Skoleretta løp	68,8	32			87,1	31	76,9	65
Totalt	41,6	2204	49,7	721	42,4	1268	39,2	4779

Vi fant også enkelte variasjoner mellom innvandrere fra ulike land, blant annet at deltakere med statsborgerskap fra Afghanistan i mindre grad faller fra enn deltakere fra andre landgrupper.

Vi finner lavere frafall blant elever som har et høyt antall norsktimer i uka. Dette kan imidlertid ikke uten videre tolkes som at intensiv norskopplæring er mer motiverende, siden det skjer en seleksjon av deltakere til intensive og mindre intensive kurs. Dersom vi ikke har klart å kontrollere for slik seleksjon i vår analyse kan forskjellene nettopp skyldes at de som deltar mange timer i uka er mer motiverte og/eller har bedre forutsetninger, eventuelt en mindre belastende familiesituasjon. Liknende seleksjonseffekter kan ligge bak at elever i skoleretta tilbud har lavere frafall. Frafallet er størst i ordinært løp. Ulikhetene i frafall etter opplæringstype er likevel såpass interessante at de fortjener en nærmere analyse. Tabell 1 viser at det er svært få elever som deltar i skoleretta løp, og det er også et mindretall som deltar i norsk med praksis. Frafallet er totalt sett lavere blant elever som deltar på norsk med praksis, og aller lavest blant elever i skoleretta løp. Det er dessuten betydelige forskjeller skolene i mellom når det gjelder den frafallsforebyggende effekten av norsk med praksis. Elever ved Smedstua som deltar i slike tilbud har faktisk større frafall enn elevene som deltar i ordinært løp. Noe av forskjellen kan ha sammenheng med at det er en større andel av elevene ved Smedstua som deltar på norsk med praksis, og hvilke typer deltakere som går i slike tilbud kan derfor være sammensatt forskjellig fra de andre lærestedene. Det kan også skyldes at deltakere i tilbudene på Smedstua i større grad går over i arbeid før norskprøvenivået er nådd. Vi tar også forbehold om at vi ikke har informasjon om på hvilket tidspunkt i opplæringsløpet deltakerne har blitt plassert i de ulike løpene. Likevel synes vi denne forskjellen er interessant nok til at det kan være grunn til å gå undersøke nærmere hvordan norsk med praksis gjennomføres ved de ulike lærestedene. Relevansen av en slik analyse illustreres ikke minst av at andelen som fullfører – i betydningen står til en eksamen – er klart høyere blant elever som deltar i norsk med praksis enn blant elever i ordinært løp, jfr tabell 2.

Tabell 2 viser andelen av elevene med oppstart på spor 2 i 2007 som har bestått minst en eksamen – enten skriftlig eller muntlig – innen juni 2009. Den vanligste eksamenen å bestå er norskprøve 2 muntlig, se tabell 3. To av ti deltakere har bestått en skriftlig eksamen på minst norskprøve 2 nivå innen juni 2009. Den lave andelen som har bestått en skriftlig eksamen har sammenheng med at over halvparten av elevene aldri har meldt seg opp til en prøve. I tillegg er det en del elever som stryker. Noen elever stryker på både muntlig og skriftlig prøver, mens en betydelig andel består kun den muntlige prøven. De som består har i større grad enn andre høy utdanning, er unge, og det er også signifikante forskjeller etter landbakgrunn. De fleste som består skriftlige prøver gjør det før de har brukt 1000 timer og halvparten av dem har brukt mindre enn 300 timer. Etter 2000 timer synker andelen som består norskprøve med økende timeantall. Dette er elever med svært lav progresjon, og funnene gir grunn til å vurdere om fortsatt skolebasert norskopplæring er et hensiktsmessig tiltak for denne gruppa.

Tabell 3: Fordeling av spor 2 elever etter høyeste⁴ beståtte eksamen innen juni 2009, etter lærested. Prosent av alle elever på spor 2 med startår 2007. Kilde: egne analyser av SITS-data

	AOF	KIA	ROS	SKU	SME	TOT
bestått norskprøve 3 skriftlig	0,2	1,8	6,9	5,4	3,7	5,0
bestått norskprøve 3 muntlig	1,5	2,7	9,5	9,8	5,5	7,6
bestått norskprøve 2 skriftlig	4,2	2,7	12,1	16,5	15,5	12,7
norskprøve 2 muntlig	4,4	1,8	13,1	17,9	17,7	13,9
Sum: Bestått en skriftlig og eller en muntlig eksamen	10,3	9,1	41,6	49,7	42,4	39,2
Strøket/ikke møtt	1,7	1,8	3,9	5,8	5,4	4,3
Ikke meldt opp til noen prøve	88,0	89,1	54,5	44,5	52,2	56,5
Antall						

Når vi studerer andel elever som har bestått i kullene 2007 og 2008, finner vi en positiv utvikling ved at andelen som består har økt. Samtidig har imidlertid andelen elever som melder seg opp til eksamen gått ned. Det er for tidlig å vurdere om den samlede gjennomstrømmingen – her definert som andelen av de som starter i opplæring som består en eksamen – har endret seg fra 2007 til 2008, siden mange av dem som startet i 2008 fortsatt er under opplæring. Vår anbefaling er derfor at det gjennomføres en ny frafallsanalyse mot slutten av prosjektperioden, slik at også 2008 kullet kan inngå i analysene.

Frafallet fra norskopplæringen må kunne karakteriseres som stort: Godt over halvparten av elevene forsvinner ut igjen uten at de har tatt noen eksamen. Vi vil likevel ikke begi oss inn på noen vurdering av om frafallet er *urimelig* stort, gitt at undervisningen er rettet mot en svært heterogen målgruppe. Deler av målgruppa har en sterk motivasjon for å komme ut i arbeid, og slutter hvis og når de får jobb. Andre har store utfordringer helsemessig, sosialt, økonomisk og/eller familiemessig. Det vi imidlertid kan observere er at undervisningen – til tross for innsatsen som er gjort i forbindelse med Krafttak for norskopplæring - fortsatt i all hovedsak drives etter tradisjonelle klasseromsmetoder, som erfaringsvis kan være lite motiverende spesielt for elever med lite skoleerfaring. Dessuten er det stor variasjon skolene imellom når det gjelder den frafallsforebyggende effekten av kombinasjonen skolebasert løp og praksis, noe som kan gi grunn til å gå nærmere inn i innholdet i disse tilbudene.

⁴ Kategoriene er sortert slik at norskprøve 3 skriftlig er regnet som den høyeste eksamenen. De som har bestått flere enn en eksamen er her kun telt på den høyeste kategorien. De som har bestått både norskprøve to og tre skriftlig og muntlig framkommer altså kun på norskprøve 3 skriftlig. De som har strøket tidligere og senere bestått er ikke telt på strøket/ikke møtt.

Delrapport 2: Krafftak for norskopplæring – et første inntrykk

I delrapport 2 (Djuve og Kavli 2010) formidler forskerne et første inntrykk av de utfordringene ulike aktører har stått overfor i forbindelse med innføringen av Krafftaket og, et stykke på vei, hvordan disse utfordringene er møtt. Grunnlaget for statusrapporten er intervjuer med tre rektorer, tre prosjektledere, fire minoritetsrådgivere og tre ansvarlige for deltakerfaddere. I tillegg til disse intervjuene ble det gjort dokumentstudier hvor datagrunnlaget først og fremst besto av halvårsrapporter fra den enkelte skole og det enkelte tiltak. Hovedinntrykket fra de involverte partene var at tiltakene som ble satt i gang som en del av Krafftaket ble opplevd som fornuftige og i tråd med hvordan skolene allerede jobber eller ønsker å jobbe. I rapporten ses det nærmere på tiltakene med minoritetsrådgivere, deltakerfaddere og leksehjelp.

Minoritetsrådgiverne er ment å bidra med individuell rådgivning til enkeltdeltakere, spesielt med tanke på å redusere frafall fra undervisningen. Tiltaket er plassert under delmål 3, fullføring. Intervjuobjektene var nokså samstemte på at det er et stort behov for rådgivning, og at dette tiltaket bør over i ordinær drift. Informantene hadde et klart inntrykk av at rådgivertjenesten har en viktig funksjon ved å legge til rette for deltakelse og forebygge frafall, ofte gjennom å sørge for at praktiske hindre for deltakelse ryddes av veien. Det framheves likevel at det kan være en utfordring å sondere mellom ordinær rådgivning og det som skal være minoritetsrådgivernes oppgaver. Det varierer også mellom lærestedene hvordan denne arbeidsdelingen i praksis har foregått, og samarbeidet mellom minoritetsrådgivere, ordinære rådgivere, lærere og skoleledelse har vært en utfordring i en del tilfeller. En annen utfordring er at ikke alle minoritetsrådgivere har hatt tilgang på egnede lokaler, gitt den sensitive karakter en del av samtalene med deltakerne har.

Minoritetsrådgiverne opplever at det kreves en variert og bred kompetanse for å utøve jobben på en god måte. Rådgiverne møter til tider deltakere i svært alvorlige og til dels livstruende situasjoner. Både sosialfaglig kompetanse og god oversikt over (og gjerne kontakter i) det offentlige og private hjelpeapparatet oppleves som nyttig. Det kan også være en utfordring å avklare hva som skal være skolens ansvar og hva som skal henvises til NAV eller andre. Minoritetsrådgiverne beskriver situasjoner der de gjør arbeid som strengt tatt burde vært ivaretatt av den sosialfaglige delen av NAV. Erfaringsvis tar det imidlertid tid å få dette apparatet på beina, og i mellomtiden har problemet som skal løses medført at eleven har falt ut av norskopplæringen. Derfor går minoritetsrådgiverne i en del tilfeller lengre inn i denne typen saker enn det de selv vurderer som naturlig ut fra en vurdering av hva som skal høre inn under deres arbeidsoppgaver.

Tiltaket ”deltakerfadder” har som mål ”å skolere ressurspersoner til å veilede nyankomne innvandrere med lite kjennskap til norsk språk og kultur”. Fadderne kan gjerne være nåværende eller tidligere deltakere med et visst nivå på norskferdighetene. Tiltaket er plassert under satsingens hovedmål 3: tiltak for økt gjennomstrømming og fullføring. Tiltaket er organisert og vurdert nokså ulikt ved de tre skolene. Ved Skullerud er det gjennomført en egen evaluering av forsøket med deltakerfaddere som konkluderer med at det ikke er behov for dette tiltaket ved Skullerud, ”fordi et uformelt hjelpesystem allerede fungerer i praksis ved VO Skullerud”. Smedstua har en helt motsatt vurdering, og ønsker å gå videre med tiltaket, som de opplever å ha gode effekter for både deltakere

og faddere. De har imidlertid hatt en utfordring med å rekruttere mange nok deltakere i tiltaket. Rosenhof har utviklet si egen modell, delvis på grunnlag av erfaringene fra Skullerud og Smedstua. Rosenhof er en stor skole med høy gjennomstrømming av deltakere. Skolen valgte å knytte opplegget tett til klassene og spesielt til elever som ville være på skolene over tid (i praksis deltakere i introduksjonsprogram o.l.). En klasse er lært opp til å være elevguider, og deretter koblet til en ny klasse med deltakere i introduksjonsprogrammet.

Vår vurdering er at individuelle koblinger mellom enkeltdeltakere kan være en vanskelig og sårbar modell som kan legge mye press på den enkelte fadder. Hvis skolene skal foreta slike koblinger, er skolene også ansvarlige for situasjoner faddere kan havne i som følge av dette. Både Rosenhof og Smedstua (som er de to sentrene som viderefører tiltaket) har iverksatt justeringer slik at grupper av deltakere kobles sammen, snarere en enkeltpersoner.

Å etablere og legge til rette for gode møteplasser på skolen der deltakerne kan oppholde seg også før og etter undervisningen er andre mulige tiltak for å bedre det sosiale miljøet. Bibliotek, leksehjelp og en god kantine kan være aktuelle virkemidler her. Dette er tiltak som kan virke sammen med eller istedenfor en fadderordning.

Leksehjelp er plassert under hovedmål 2: Økt kvalitet i norskopplæringen. Hensikten med tiltaket er å ”øke læringstrykket, skape et stimulerende miljø, og øke oppfølgingen av den enkelte deltaker”.

Prosjektlederne opplever leksehjelp som et populært tiltak, og at det ikke har vært spesielt vanskelig å rekruttere verken deltakere eller frivillige til tiltaket. Det er likevel grunn til å påpeke at det er et lite mindretall av den totale elevmassen som faktisk deltar i tiltaket. I hvilken grad tiltaket dermed bidrar til å øke læringstrykket og oppfølgingen av den enkelte deltaker kan helt klart diskuteres.

Delrapport 3 Lærere i Oslo Voksenopplæring

I delrapport 3 (Dæhlen og Kavli 2011) rettes søkelyset mot lærerne i norskopplæringen. Data er innhentet ved en webbasert spørreundersøkelse blant 197 lærere ved Oslo Voksenopplæring (Oslo VO) Rosenhof, Smedstua og Skullerud. Spørreundersøkelsen ble gjennomført i april-mai 2010. Svarprosenten var samlet sett 59 ved de tre skolene, og var en del høyere ved Skullerud (67 prosent) og Smedstua (65 prosent) enn på Rosenhof (47 prosent). Det er en tendens til at de eldste lærerne har noe høyere frafall. Dette kan gi enkelte skjevheter i resultatene. Likevel vurderer vi representativiteten til undersøkelsen som relativt god.

Kartleggingen har som hovedformål å undersøke lærernes tilgang til kompetanseutviklende tiltak, samt å kartlegge deres vurderinger av de tre deltakertiltakene basiskompetanse, minoritetsrådgivere og leksehjelp. I tillegg har vi samlet inn informasjon om lærernes erfaring med tiltaket individuell plan, samt deres vurderinger av egen arbeidssituasjon og arbeidsmengde.

Hver fjerde lærer oppgir at de har deltatt i formell videreutdanning (definert som utdanning som gir studiepoeng/vektall) i løpet av de siste tre årene. Blant de tre fjerdede-

lene av lærerne som ikke har deltatt i slik utdanning finner vi at mangel på tid og mangel på tilbud om relevant etterutdanning er de yppigst nevnte årsakene til at de ikke har deltatt. Manglende motivasjon og manglende tilrettelegging fra arbeidsgivers side nevnes også av mange. Bare fem prosent av lærerne oppgir at arbeidsgiver ikke har skaffet vikar er årsaken til at de ikke har tatt etterutdanning.

I tillegg til formell etter- og videreutdanning finnes det en rekke kurs eller annen type opplæring som lærerne kan delta i. I undersøkelsen blant lærerne i Oslo VO spurte vi om deltakelse og tilbud om kurs de siste to årene på tre sentrale områder i Krafttaket: tilrettelegging og oppfølging på arbeidsplassen, styrking av elevenes grunnleggende ferdigheter (Basis) og testing av elevenes norsknivå med tanke på klassebytte eller oppmelding til norskprøver. 77 prosent av lærerne har deltatt i ett eller flere av de tre opplæringstilbudene i løpet av de siste to årene. Det klart vanligste kurset er testing av elevenes norsknivå; hele 65 prosent av lærerne har deltatt på dette kurset. 53 prosent har deltatt i kurs om Basis, mens bare 16 prosent har deltatt i kurs om tilrettelegging og oppfølging på arbeidsplassen. Den viktigste årsaken til at lærerne ikke har deltatt på kurs er at de ikke opplever å ha fått tilbud om slike kurs; det er svært få som svarer at de har fått tilbud men ikke deltatt. Hele 79 prosent svarer at de ikke har fått tilbud om å delta på kurs om yrkesretting og tilrettelegging av norskopplæring på arbeidsplassen⁵. Det er heller ikke noen stor etterspørsel etter denne type kompetanse hos lærerne. Vi har spurt lærerne om de ønsker seg mer opplæring/etterutdanning, og hva slags type opplæring de kunne tenke seg. Svært mange ønsker kurstilbud innenfor voksenpedagogisk kompetanse, flerkulturell/migrasjonspedagogisk kompetanse, vurderingskompetanse og språktilegnelse. Bare 17 prosent av de lærerne som ønsker seg opplæring eller etterutdanning etterspør kunnskap om arbeidsretting.

Halvparten av lærerne som har hatt elever i basisundervisning mener at slik undervisning virker mer motiverende for deltakerne enn ren norskundervisning. 19 prosent er verken enig eller uenig i påstanden, seks prosent er uenig, og 28 prosent svarer vet ikke. 12 prosent av lærerne mener at basisundervisningen fører til at deltakerne får en senere progresjon i norsk enn de ville hatt med ren norskundervisning, mens 31 prosent er helt eller delvis uenig i et slikt utsagn. 25 prosent er verken enig eller uenig, men 32 prosent svarer vet ikke. Med andre ord: blant de lærerne som har tatt standpunkt til problemstillingen mener et stort flertall at basis er mer motiverende. Blant de lærerne som har tatt standpunkt til om basis gir senere progresjon eller ikke mener et stort flertall at det gjør det ikke. Men det er et stort antall lærere som er usikre på begge spørsmålene, og spesielt når det gjelder basisundervisningens betydning for norskprogresjon. Dette er kanskje ikke så overraskende, siden det tar tid før resultatene av en endret læreplan eventuelt kan leses ut av eksamensresultater. Bedret motivasjon i seg selv må likevel forventes å ha en positiv effekt på gjennomstrømming og resultater i norskopplæringen. Datainnsamlingen skjedde som nevnt våren 2010. Det ble gjennomført omfattende kursing i basis høsten 2010, og det kan tenkes at vurderingene av basis kan ha endret seg etter dette.

⁵ Det skal her anføres at datainnsamlingen skjedde våren 2010. Høsten 2010 var i følge Utdanningsetaten alle ansatte lærere på kurs om temaet i regi av VOX/IMDi.

Lærerne i voksenopplæringen benytter seg i varierende grad av minoritetsrådgivere. 16 prosent har kontakt hver uke, mens 37 prosent har kontakt ca en gang i måneden. 15 prosent har kontakt en gang i halvåret, men 32 prosent sjelden eller aldri har kontakt med minoritetsrådgivere. Lærernes ansiennitet gir stort utslag på bruken av minoritetsrådgiverne. Blant lærere som har arbeidet ved skolen siden 1996 eller mer er det kun sju prosent som har ukentlig kontakt med minoritetsrådgiver, men 51 prosent sjelden eller aldri har kontakt. Det er særlig Rosenhof som har lærere med så lang ansiennitet. Vi finner ingen sammenheng mellom hvilket nivå (spor1 eller nivå Langsomt) lærerne underviser på og kontakt med minoritetsrådgivere.

Blant de lærerne som har kontakt med minoritetsrådgivere minst en gang i måneden er det høyt fravær hos elevene som er den klart vanligste årsaken til kontakt - 40 prosent av lærerne trekker fram dette. Vanskelig familiesituasjon for deltakeren nevnes av 18 prosent av lærerne. Fire av ti lærere har krysset av på alternativet ”annet”, og har blitt bedt om å spesifisere årsaken. Her nevner mange at det er sammensatte årsaker som ligger bak henvendelsene til minoritetsrådgiverne, som en lærer skriver: ”sammensatte problemer – økonomi, familie, progresjon, fravær og praksis”. Totalt mener 59 prosent av lærerne at minoritetsrådgiverne har avlastet dem i arbeidet med å følge opp enkelt deltakere, og 52 prosent mener at minoritetsrådgiverne bidrar positivt for å forhindre frafall.

En tredel av lærerne i vår undersøkelse har ingen mening om leksehjelpen, noe som kan ha sammenheng med at leksehjelpen er et frivillig tilbud som omfatter relativt få. Det er heller ikke sikkert lærerne har god oversikt over hvem som benytter seg av leksehjelpen. Om lag hver tredje lærer svarer at de ikke vet i hvilken grad leksehjelpen har hjulpet deltakerne, eller om leksehjelpen når de deltakerne som trenger det mest. 27 prosent av lærerne svarer at tilbudet har hjulpet deres deltakere, mens 18 prosent er enige i at leksehjelpen når de deltakerne som trenger det mest. Henholdsvis 17 og 21 prosent mener at tiltaket ikke har hjulpet deres deltakere og ikke har nådd de deltakerne som trenger det mest.

At det er behov for leksehjelp støttes i de fleste kvalitative intervjuene vi har gjennomført, men både de kvalitative intervjuene og spørreundersøkelsen blant lærerne tyder på at det er nødvendig med noe tettere oppfølging dersom de deltakerne med størst behov for leksehjelp skal kunne dra nytte av tilbudet.

Individuelle planer for deltakerne beskrives som et viktig redskap i norskundervisningen av 6 av 10 lærere. Hele 7 av 10 lærere sier imidlertid også at en grundig utarbeiding og revidering av slike planer vil ta for mye tid vekk fra andre oppgaver. I tillegg opplever 3 av 10 lærere at det er vanskelig å trekke deltakerne aktivt inn i arbeidet med de individuelle planene.

Frafall i norskundervisningen er som vi har sett et betydelig problem, og årsakene til frafallet er sammensatte. Lærerne som deltok i spørreundersøkelsen knytter frafallet blant mannlige deltakere til tilbud om lønnet arbeid, arbeidspraksis eller NAV-kurs. Når det gjelder kvinnelige deltakere mener flertallet av lærerne at omsorgsarbeid er den største utfordringen for kvinner, men en betydelig andel trekker fram tilbud om lønnet arbeid, arbeidspraksis eller NAV-kurs som frafallsårsak også for kvinner. På oppfordring har om lag halvparten av lærerne i undersøkelsen oppfatninger om hvordan frafallet

kan reduseres. Når det gjelder organisering av undervisningen pekes det på fordelene ved større fleksibilitet i når og hvor undervisningen skjer, og på hvordan selve undervisningen legges opp. Mange trekker også fram utfordringer i å følge opp deltakere i svært store klasser. Mer arbeidsrettet undervisning, økonomiske insentiver for deltakerne og et bedre samarbeid med andre etater nevnes også.

Resultatene forøvrig tyder på at lærerne er fornøyd med jobben og trygge i yrkesrollen, og at de ønsker å forbli i jobben. Majoriteten av lærerne opplever også at arbeidsbelastningen er passe, og de fleste er fornøyd med den stillingsprosenten de har. Videre viser kartleggingen av lærernes utdanning og erfaring at de har mye kompetanse. For eksempel har 25 prosent av lærerne utdanning på master-/hovedfagsnivå. Samtidig finner vi lærere som synes at arbeidsbelastningen er for stor. Enkelte lærere har ansvar for mange deltakere i løpet av et år og underviser på flere nivåer/spor, noe som kan oppleves som utfordrende.

Delrapport 4: Voksne innvandrere i norskopplæringen

Denne siste delrapporten (Sandbæk 2011) i Fafos evaluering av Krafttak for norskopplæring handler om deltakernes erfaringer i to av Krafttakets deltiltak – Basis og Helsefagarbeideropplæringen. Vekten er lagt på deltakernes opplevelse av de to opplæringstilbudene. Også denne delrapporten belyser spørsmål knyttet til frafall og måloppnåelse og både bekrefter og utfyller funn fra de tre første delrapportene.

Basis/ grunnleggende ferdigheter

Basis er et eget tilbud for voksne innvandrere i Oslo Voksenopplæring (Oslo VO) som kombinerer opplæring i norsk og samfunnskunnskap med grunnskolefag på lavere nivå. Det er utarbeidet en *Lokal læreplan i basiskompetanse for voksne innvandrere i Oslo med liten eller ingen skolegang*, som er til utprøving.⁶ Målet med Basis er at deltakerne skal tilegne seg ferdigheter og kunnskap som er viktige i det norske samfunnet. Læreplanen skal kvalifisere til grunnskole 8.–10. trinn og videre opplæring, forberede til yrkeslivet, styrke foreldrerollen og skape grunnlag for større samfunnsdeltakelse. I tillegg til norsk får deltakerne undervisning i grunnskolefagene matematikk, naturfag og samfunnsfag. IKT er integrert i alle fagene som en grunnleggende ferdighet. Deltakerne skal ha tilbakemeldinger på måloppnåelse i alle fag, men avsluttende eksamen avholdes kun i norskfaget.

Oslo VO Servicesenter fikk i januar 2007 ansvaret for alt inntak til norsk og samfunnskunnskap, grunnskole, spesialundervisning og videregående opplæring for voksne elever i Oslo. Denne samordningen synliggjorde at en stor andel av søkere med minoritetsspråklig bakgrunn til grunnskole for voksne fikk avslag på grunn av manglende fer-

⁶ Vi viser til revidert utgave fra mars 2010:

http://webfronter.com/osloskoler/VO/tilbud/Basis/Basis_1_replan_revisjon_300310.pdf. Her omtales læreplanen som ”Lokal læreplan i basiskompetanse for voksne innvandrere i Oslo med lite eller ingen skolegang”. Vi kommer i resten av rapporten til å referere til denne læreplanen som Lokal læreplan i basiskompetanse eller som den lokale læreplanen i basiskompetanse.

digheter i norsk og matematikk. Sluttrapporten fra Prosjekt Basiskompetanse⁷ viser til St.meld. nr. 16 (2006–2007) ... og ingen sto igjen og bang, hvor det poengteres at det er lav deltakelse i voksenopplæringen blant innvandrere med lite utdanning, noe som kobles til mangel på gode opplæringstilbud tilpasset de voksnes livssituasjon og læringsbehov. På bakgrunn av dette iverksatte Oslo VO Prosjekt Basiskompetanse for innvandrere høsten 2007. Da Krafttak for norskopplæring startet opp i august 2008, ble Prosjekt Basiskompetanse en del av Krafttaket, under Tiltak 10 – Grunnleggende ferdigheter.⁸

Deltakerne i Basis fordeles i klasser både ut fra nivå og progresjon. Nivå handler om hva de allerede kan, mens progresjon handler om hvor lang tid de bruker på å lære. Lokal læreplan i basiskompetanse er forankret i, og bygger på målene i Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere (2005) og på målene i Kunnskapsløftet som gjelder for grunnskoleopplæring på lavere nivå.

Basis tilbys over 1500 deltakere fordelt på en rekke klasser ved alle skolene i Oslo Voksenopplæring. Det er stor variasjon i organiseringen av undervisningen, blant annet med hensyn til nivåinndeling i klassene, samt i bruk av undervisningsmetoder og læreverk.

Målsettingen med å gjøre en brukerundersøkelse blant deltakere i Basis har vært å få tak i deltakernes erfaringer. Hva synes de fungerer godt, hva kan eventuelt bli bedre? Vi har rettet søkelyset mot deltakernes motivasjon for å delta, opplevelse av læringsutbytte og ønsker om – og forutsetninger for – å fortsette i undervisningen. Datagrunnlaget består av intervjuer med 17 basisdeltakere ved Oslo VO Rosenhof, Skullerud og Smedstua, tre av de ansvarlige for utviklingen av den lokale læreplanen i basiskompetanse, seks av lærerne som underviser i Basis på ulikt nivå ved to av skolene, og en leder for et kvalifiseringsprogram. Vi har også vært til stede i én undervisningstime for en klasse, samt deltatt på ”Lokal erfaringsdelingskonferanse – lokal læreplan i basiskompetanse” den 10. november 2010 i regi av Utdanningsetaten. Her utvekslet lærere i Basis og ledere i Oslo VO erfaringer med bruken av den lokale læreplanen i basiskompetanse, med vekt på undervisningsmetoder. Av skiftlige kilder har Lokal læreplan i basiskompetanse gitt oversikt over innhold i og organisering av undervisningen. Vi har også gått igjennom den interne rapporteringen til Krafttak for norskopplæring om Basis.

17 intervjuer gir ikke grunnlag for å konkludere om utbredelsen av de erfaringene og utfordringene våre informanter fortalte om. Det er likevel slående at samtlige informanter var positive til å lære fag som en del av undervisningen. Deltakerne trakk fram flere grunner til at de satte pris på å lære fag. For noen var det viktigste av opplæringen åpner muligheter videre i utdanningsløpet, enten til grunnskole eller fagopplæring. Andre fokuserte mest på nytten av fagene i hverdagen her og nå. Mange uttrykte glede over endelig å få lov til å gå på skole og opplevelse av mestring. Dette gjaldt særlig deltakere med lite eller ingen skolegang fra hjemlandet.

⁷ Berg (2009): *Prosjekt Basiskompetanse* (Tiltak 10 krafttaket). Sluttrapport. 19.05.09. (Internt dokument)

⁸ Basis og Tiltak 10 – Grunnleggende ferdigheter i Krafttak for norskopplæring viser til ett og samme opplæringstilbud. I denne rapporten refererer vi til tilbudet som Basis, men i Krafttak for norskopplærings rapporter omtales Basis også som Tiltak 10 – Grunnleggende ferdigheter.

På spørsmålet om hva som er det viktigste de har lært trekker de fleste fram norsk. Av de øvrige basisfagene er det særlig matematikk som trekkes fram, og flere etterlyste mer opplæring i matematikk.

Tilbakemeldingene fra deltakerne vi intervjuet viser betydelig tilfredshet med tilbudet, men også at det fortsatt er rom for forbedringer og eventuelle justeringer knyttet til nivå sammensetning i klassene, stort gjennomtrekk av deltakere i klassene, og ønske om bedre undervisningsmaterieell i form av egne læreverker (bøker). Deltakernes innspill om organisering og innhold i undervisningen samsvarer godt med det som kommer fram fra Krafttak for norskopplærings rapportering og fra lærernes side.

I vurderingen av Basis kan det være viktig å skille mellom utviklingen av et pedagogisk godt tilbud på den ene siden, og forutsetningene til målgruppen for å benytte seg av tilbudet på den andre. Intervjuene med deltakerne viste at særlig økonomi og omsorgsansvar kan påvirke deltakelse i opplæringstilbud som Basis.

Helsefagarbeideropplæringen

Helsefagarbeideropplæringen utgjør en del av Krafttak for norskopplærings tiltak 5 – Opplæring på tvers av skoleslagene. Den overordnede hensikten med tiltak 5 er å rekruttere til opplæring de som ønsker en formell yrkesutdanning sammen med norskopplæring, og tiltaket skal bidra til hovedmålet i Krafttaket om økt rekruttering av minoritetsspråklige til norskopplæringen. Samtidig som det er behov for økt rekruttering av minoritetsspråklige til norskopplæringen, er det også behov for å rekruttere flere helsefagarbeidere i Norge.

Da Kunnskapsløftet, den foreløpig siste store reformen i norsk skole, trådte i kraft i 2006, ble omsorgsarbeiderfaget og hjelpepleierutdanningen erstattet av helsefagarbeiderfaget. Helsefagarbeideropplæringen som er utviklet under tiltak 5 i krafttaket er utformet for å være et tilbud for minoritetsspråklige voksne som ikke har nok arbeidserfaring til å kunne gå opp som praksiskandidat, og som heller ikke har nok norskkunnskaper til å kunne lykkes med videregående opplæring for voksne ved Oslo VO Sinsen. Tiltak 5 på tvers av skoleslagene prøvde ut en ny modell som fører fram til fagbrevet ved å tilby grunnopplæring i norsk, praksis og fagopplæring samtidig til voksne minoritetsspråklige.

På samme måte som i Basis, ligger det nyskapende i Helsefagarbeideropplæringen for minoritetsspråklige voksne i det å gi grunnopplæring i norsk samtidig med fagopplæring. Mens deltakerne i Basis lærer norsk i kombinasjon med grunnskolefag, får deltakerne på Helsefagarbeideropplæringen undervisning i ordinært pensum i henhold til læreplanene i videregående opplæring til helsefagarbeider⁹. Dette innebærer undervisning i de obligatoriske allmenn- og programfag fra VG1 til VG3. Samtidig står også norskundervisningen sentralt i Helsefagarbeideropplæringen for minoritetsspråklige voksne, og en del av hensikten er å utvikle et skreddersydd tilbud for deltakere som ikke har nådd norskprøve 3 nivå. Opplæringen skjer innenfor en tidsramme på fire år, hvor målet er fagbrev og fast jobb. Helsefagarbeideropplæringen innebærer samarbeid mellom ulike skoleslag: Videregående skole, voksen-/norskopplæringen og fagopplæringen arbeider sammen

⁹http://www.skolenettet.no/nyUpload/43760/Vg2_Helsefagarbeiderfaget.pdf

om opplæringstilbudet. Oslo VO Smedstua har hatt ansvar for å koordinere utdanningsløpet.

Helsefagarbeideropplæringen har så langt kun blitt tilbudt til én pilotklasse med 17 elever. Evalueringen av dette tiltaket bygger på samtaler med disse, intervju med prosjektleder for Helsefagarbeideropplæringen og skriftlige rapporter fra Oslo VO Smedstua. Det å gjøre en brukerundersøkelse blant et så lite utvalg påvirker mulighetene for å sikre anonymiteten til de som har latt seg intervjuet. Dette legger dermed klare etiske føringer både for hva vi har spurt deltakerne om og for hvordan vi presenterer data. I intervjuene har vi lagt vekt på å få deltakernes vurderinger av Helsefagarbeideropplæringen. Hvordan synes de kombinasjonen av norsk, fagundervisning og praksis fungerer? Hva var deres motivasjon for å delta, og i hvilken grad opplever de at forventningene deres er blitt møtt så langt?

Hovedinntrykket, basert på hva deltakerne har fortalt, er at tilbudet i det store og hele fungerer godt. Deltakerne gir tydelig uttrykk for at de synes det er positivt å få tilpasset norskundervisning samtidig med en fagarbeideropplæring innenfor et fagfelt hvor de fleste er svært motivert for å arbeide. De gir også tydelige tilbakemeldinger på at metodene som er utviklet for norskundervisning, hvor de har en ekstra norsklærer som følger dem i fagundervisning og på praksisplassene, fungerer godt. De knytter dette til at norsk er den største utfordringen for dem, og at muligheter for tett individuell oppfølging av språklæringen gjør det lettere å henge med i fagundervisningen. Når det gjelder praksisplass, gir de fleste uttrykk for at lærlingplassen fungerer nettopp som et sted hvor deres oppgave er å lære. Flere understreker riktignok at de selv har vært nødt til å be om tettere oppfølging fra arbeidsgivers side, men at dette har ført til bedre læringsforhold. Samtidig ser det ut til at det for noen deltakere fortsatt er rom for større læringsutbytte av praksisplassen. Av utfordringer underveis viser deltakerne til "litt rot i starten", som også er beskrevet i rapporter fra Oslo VO Smedstua og bekreftet i intervju vi har gjort med prosjektleder for Helsefagarbeideropplæringen. I Krafttak for norskopplærings rapport fra høsten 2009 står det at selv om modellen for utdanningsløpet skal ferdiggjøres i løpet av våren 2010, forventes det justeringer gjennom hele det fireårige løpet. Som det kommer fram fra denne brukerundersøkelsen har det vært tett dialog mellom deltakerne og ledelsen underveis, og det har blitt gjort endringer som følge av problemer deltakerne har tatt opp.

Deltakerne vi har intervjuet bekrefter mange av erfaringene som den lokale prosjektledelsen og lærerne har gjort seg. Samtidig peker denne brukerundersøkelsen også på andre sider ved Helsefagarbeideropplæringen som ikke i like stor grad har vært formidlet fra ledelsen, og som det er verdt å se nærmere på. For det første opplever enkelte av deltakerne at progresjonen i opplæringen er for langsom, spesielt i lys av hva de allerede har av kompetanse. Flere, men ikke alle, sa de ønsket å korte ned opplæringsløpet fra fire til tre år. Den ordinære utdanningen som helsefagarbeider ved videregående skoler er også fireårig. En del av deltakerne vi intervjuet mente at det, i lys av at flertallet av deltakerne i Helsefagarbeideropplæringen har tidligere utdanning og arbeidserfaring, bør være mulig å korte opplæringstiden, selv i en situasjon hvor de får ekstra norskopplæring. For det andre viser brukerundersøkelsen at inntektssikringen, som er et viktig element i å bidra til økt rekruttering til opplæringstilbudet, er såpass lav at mange ikke har

råd til å delta med dagens satser, og at økonomiske bekymringer kan gå utover opplæringen til deltakere som nå er i tilbudet. Normalt sett ytes ikke økonomisk støtte til å ta utdanning. Hensikten med inntektssikringen av deltakere i Helsefagarbeideropplæringen er å bidra til økt rekruttering av minoritetsspråklige elever til opplæring som helsefagarbeidere. Tilbakemeldingene fra deltakerne vi intervjuet var at den økonomiske støtten fra NAV de to første årene var en viktig motivasjon for dem til å delta i opplæringstilbudet. Samtidig fortalte de at de var økonomisk avhengig av ektefelles inntekt og/eller av å arbeide ved siden av. Prosjektleder for Helsefagarbeideropplæringen ved Oslo VO Smedstua fortalte at flere kvalifiserte søkere ikke hadde hatt råd til å delta i opplæringen med dagens satser. Et tredje tema som noen deltakere tok opp handler om fordelingen mellom skole og praksis. Her var det to syn. Innvendinger mot å starte i praksis én dag allerede fra første året handlet både om at det å kombinere skole og praksis kan være stressende, og om at det å være kun én dag i praksis første året gir lite rom for å oppnå kontakt med beboere. Andre vektla at kombinasjonen skole og praksis ga gode muligheter for å praktisere det de lærte underveis, og inntrykket vi sitter igjen med er at det å gå ut i praksis allerede fra første år har stor positiv innvirkning på norskopplæringen, som jo står i sentrum de første to årene av utdanningen. Samtidig viser deltakernes tilbakemeldinger om manglende oppfølging fra bedriftenes side det første året, at det kan være viktig å se nærmere på hvordan bedriftene og ledelsen for Helsefagarbeideropplæringen best kan tilrettelegge oppfølgingen av deltakerne når de er i praksis. Vårt inntrykk fra intervjuene med deltakerne er at det ser ut til å ha vært en innkjøringsfase, hvor bedriftene har trengt litt tid på å finne ut av hvordan de best kan følge opp Krafttaklærlingene, siden de skiller seg fra ordinære lærlinger. Med tanke på overføringsverdi tror vi det vil være nyttig å dokumentere og å bygge på de erfaringene bedriftene så langt har gjort seg med å gi Krafttaklærlingene tilpasset veiledning i bedrift. Det har ikke vært innenfor rammene av dette prosjektet å intervju ansatte ved bedriftene som har tatt imot lærlinger fra Helsefagarbeideropplæringen. De er imidlertid viktige aktører for at tilbudet skal være effektivt og oppnå gode resultater. Derfor vil vi anbefale at bedriftenes rolle og samarbeidsrelasjonene mellom virksomhetene, lærerne og prosjektledelsen ved Oslo VO Smedstua kartlegges nærmere.

Hva er oppnådd gjennom Krafttaket – og kan tiltakene videreføres?

Rekruttering

Rekrutteringen til norskopplæringen har økt betraktelig, og faktisk mer enn målsettingen for krafttaket. I henhold til samlerapport for krafttaket høsten 2011 var 93,7 prosent av alle innvandrere i Oslo med rett og plikt til norskopplæring i opplæring per 1.1.2011. Resultatkravet for 2010 var 85 prosent. Oslo VO gjorde en stor innsats for å informere og rekruttere innvandrere som kom til landet før 1.9.2005, og som dermed ville miste

sine rettigheter til gratis norskopplæring i 2010. Det største rekrutteringsarbeidet lå i å nå denne målgruppen.

Tiltakene innenfor rekruttering har bestått i lokalt og sentralt rekrutteringsarbeid, opplæring i bedrift, kvalifisering i kombinasjon med norskopplæring, opplæring på tvers av skoleslagene samt nærscole/lavterskel.

Det har vært gjennomført et omfattende arbeid med kampanjer og brosjyrer, service-senteret har gjort en stor innsats og brukt jungeltelegrafene gjennom kontakt med innvandrersorganisasjoner og ute på store arrangementer, og lærere sto på stand ute på blant annet kjøpesentra. Denne innsatsen ser ut til å ha hatt effekt. Likevel påpeker voksenopplæringssettene selv at det er vanskelig å oppnå en god informasjonsstrøm ut til alle, og at arbeidet med informasjon kunne ha vært bedre. Et senter peker særlig på at senterets nettsider er vanskelige å forstå og finne fram i for innvandrere. Arbeidet med nettsider og informasjonsarbeid generelt har vært prioritert noe ulikt på de ulike sentrene. En felles utfordring er å finne midler til å videreføre informasjonsarbeidet etter at krafttaket nå er faset ut, og å finne måter å forankre informasjonsarbeidet på i den løpende driften.

Det er utarbeidet informasjons- og kommunikasjonsplaner både sentralt ved Oslo VO Servicesenter og ved de lokale VO sentrene. Det er imidlertid ikke gjort noen evaluering av i hvilken grad disse planene bidrar til at informasjon når ut til potensielle elever.

Tiltakene Opplæring i bedrift, Kvalifisering i kombinasjon med norskopplæring og Opplæring på tvers av skoleslagene kunne etter vår vurdering like gjerne – eller kanskje heller – vært plassert under delprosjekt 2: Kvalitet i norskopplæring. Men rekruttering og kvalitet henger selvsagt tett sammen

Bedriftsintern norskopplæring

Alle sentrene har utviklet opplegg for bedriftsintern norskopplæring. Tiltaket har gitt grunnlag for å utvikle og/eller ta i bruk nye pedagogiske verktøy. Blant annet brukes opplegget ”Basiskunnskapsferdigheter i arbeidslivet”, som er utarbeidet av VOX. Med unntak av Rosenhof hadde sentrene liten erfaring med norskopplæring på bedrift før Krafttaket. I henhold til sentrene selv er oppleggene svært populære og har fått et godt rykte i markedet. Likevel opplever alle sentrene store utfordringer med å videreføre dette tiltaket når krafttaket avsluttes. Sentrene etterlyser et apparat og en organisasjon for bedriftsintern opplæring, og et klart mandat på om dette er noe sentrene skal drive med, samt midler til organisering og koordinering sentrene imellom. Det er en utfordring å ha nok kurs til at det er mulig å finansiere en egen oppdragsavdeling på sentrene. Prosjektlederne etterlyser en tydeligere sentral styring av denne satsingen, og en tydelig arbeidsdeling mellom sentrene. Det første året var tiltaket krafttakfinansiert, deretter ble det oppdragsundervisning. Prosjektlederne rapporterer at mange av kursene er svært populære hos virksomhetene. Videre drift av dette tiltaket er likevel svært usikker.

Yrkesrettede kurs

Alle de tre opplæringssettene har utviklet yrkesrettede kurs. Disse kursene er organisert som separate tilbud som arrangeres parallelt med og uavhengig av den ordinære undervisningen. Den ordinære undervisningen har med andre ord ikke blitt mer yrkesrettet.

Det har vært en viss arbeidsdeling mellom sentrene når det gjelder yrkesrettingen; Skullerud har satset på helsenorsk 1 og 2 (helsenorsk kurs 3 er også utviklet men det meldte seg ikke mange nok deltakere), Smedstua på butikk og Rosenhof på akademia. Rosenhof Sentrum (som har spor 1 deltakere) hadde kurs i renhold og i trafikk.

Det er også utviklet undervisningsopplegg med yrkesrettet norsk i kombinasjon med språkpraksis. Disse kursene skjer i samarbeid med NAV. Samarbeidet med NAV er noe varierende, og det har vært en del diskusjon om hvem som skal ha ansvar for å følge opp deltakerne i praksis. På skolene etterlyses det midler til koordinering av disse tilbudene. Det er en utfordring i samarbeidet med NAV at deltakere med behov for yrkesrettet opplæring i kombinasjon med norskopplæring ofte er uten rettigheter til gratis norskopplæring.

Det er nedlagt et betydelig arbeid i å utvikle disse kursene, men den videre driften er høyst usikker. Det er ikke satt av midler til dette i ordinær drift, noe som tilsier at skolene må oppdragsfinansiere tilbudet dersom det skal videreføres. Markedet for denne type kurs er imidlertid svært tøft, der det allerede finnes en rekke etablerte aktører – som ikke nødvendigvis betaler lærerlønninger til sine ansatte, og som heller ikke betaler lønn når det ikke arrangeres kurs. For voksenopplæringsentrene vil deltakelse i dette markedet innebære en betydelig økonomisk usikkerhet, der de må sitte på en lærerressurs (undervisningskapasitet) av en viss størrelse, mens det alltid vil være usikkerhet knyttet til hvor stor andel av denne ressursen som kan selges i markedet. Smedstua VO har forsøkt seg i oppdragsmarkedet, men har måttet konstatere de er langt fra konkurransedyktige. Voksenopplæringen konkurrerer her med kurstilbydere som har midlertidig ansatte som har lønsvilkår som ligger langt under tarifflønn for lærere.

Det er dermed en betydelig risiko for at de nyutviklede kursoppleggene vil bli liggende i skuffen. Dette er noe paradoksalt gitt at behovet for yrkesrettet norskopplæring åpenbart er til stede, og at andre offentlige aktører kunne hatt nytte av disse verktøyene. Ikke minst gjelder dette NAV, som etter at endringene i innvandreres rett til norskopplæring fra nå av vil måtte møte behovene til et betydelig antall innvandrere som ikke lenger har rett til kommunalnorskopplæring.

Opplæring på tvers av skoleslagene

Ved Rosenhof ble det høsten 2010 etablert to klasser i forberedende kurs for videregående skole, i samarbeid med Oslo VO Sinsen. Lærerne på disse kursene har utarbeidet egne pensumlister og tilpasset undervisningsopplegg. Tiltaket er foreløpig ikke i fast drift. VO Skullerud har utviklet opplegg for kvalifisering innen helsefag i kombinasjon med norskopplæring. Opplæringen er lagt opp på tre ulike nivåer, der nivå 3 målretter norskopplæringen mot norskprøve 3, samtidig som det gis en innføring i helsefaget på videregående. Helsenorsk 3 har imidlertid ikke blitt satt i drift. På Smedstua VO er det som nevnt utviklet og driftet en helsefagarbeiderutdanning som kombinerer språkundervisning og helsefagutdanning. For å komme med i denne klassen ble det stilt vilkår om bestått norskprøve 2, fullført grunnskole (eller kunnskaper tilsvarende fullført grunnskole), og noe arbeidserfaring fra helsesektoren. Vurderingene fra deltakerne i dette tiltaket er positive og etterspørselen etter utdannede helsefagarbeidere vil trolig ikke bli

mindre i årene som kommer. Den videre driften av dette tilbudet er også usikker, siden det vil kreves særskilt finansiering.

Nærskole/lavterskel

Hensikten med tiltaket er å gi foreldre til minoritetsspråklige barn et tilbud om norskopplæring lokalisert på barnas skole. Sentrene rapporterer at de har hatt et godt samarbeid med grunnskolene, og det er gjennomført et betydelig antall kurs. Fra 1.1.2011 er tiltaket formelt i drift på Rosenhof og Skullerud, men som et oppdragskurs. Grunnskolene sliter med å finansiere tiltaket, samt å skaffe barnepass til deltakerne. Videre drift av tiltaket er derfor i praksis høyst usikker.

Kvalitet i norskopplæringen

Tiltakene som er iverksatt for å heve kvaliteten i norskopplæringen er etterutdanning og kursing for lærere, satsing på IKT i opplæringen og leksehjelp.

Etterutdanning

Satsingen på etterutdanning har i hovedsak rettet seg mot kurs i vurderingskompetanse, matematikk og bruk av IKT i Basis. Kursing av lærere i vurderingskompetanse er viktig for å nivååplassere elever, og for at lærerne skal kunne gi elevene konstruktive tilbakemeldinger.

Som nevnt ovenfor viser vår web-survey at et stort antall lærere har deltatt i kurs i vurderingskompetanse. Et lite mindretall har deltatt i etterutdanning i yrkesretting, og det er også liten interesse for slik etterutdanning blant lærerne. Etterutdanning er en løpende virksomhet ved voksenopplæringssettene, men bortfallet av prosjektmidler vil åpenbart medføre trangere rammer for virksomheten.

Basis

Basis er en ny læreplan som nå er tatt i bruk for alle elever på spor 1, og er dermed i drift. Det er en nokså unison positiv vurdering av basis fra både elever, skoleledelse og prosjektledelse. Lærerne er som vi har sett foreløpig noe delte i sine vurderinger og mange er foreløpig usikre på effekten på motivasjon og norskprogresjon, men flertallet av de lærerne som har tatt stilling til tiltaket er positive. Basis oppleves som å være en bedre læreplan, og både elever og lærere peker på at det er motiverende for elevene å lære ordinære skolefag. BASIS har også en viktig effekt gjennom at den gir rettigheter til opplæring også til en rekke elever som ikke har rett til norskopplæring: har du ikke grunnskole har du rett til BASIS selv om du ikke har rett til norskopplæring.

Basis er klart det av tiltakene som går mest direkte på kvaliteten i selve opplæringen. Det er foreløpig ikke foretatt noen evaluering av om progresjon og fullføring påvirkes av den nye læreplanen.

Leksehjelp

Det er innført leksehjelptilbud ved alle opplæringssettene, og tilbudet vurderes av prosjektlederne som et nyttig tilbud som bør kunne videreføres uten stor ressursbruk. Det

er overkommelig å rekruttere frivillige til å være leksehjelpere, men en klart større utfordring å få lærerne til å delta. Tiltaket er i 2011 i drift ved alle opplæringssentrene. Leksehjelp er åpenbart et godt tiltak for de som deltar i tilbudet, men det treffer en nok så liten andel av deltakerne i voksenopplæringen. Gitt den lave progresjonen hos mange deltakere i norskopplæring opplever vi det som påfallende at ingen av tiltakene under ”Kvalitet i norskopplæring” går inn i selve den pedagogiske tilnærmingen i undervisningen.

Økt gjennomstrømming og fullføring

Gjennomstrømming og fullføring kan beregnes på mange ulike måter. Utdanningsetaten opererer med to mål: andel som gjennomfører de prøvene de har meldt seg opp til, og andel som faktisk melder seg opp til en prøve. Andelen av elevene som består prøver de har meldt seg opp til har økt betydelig i løpet av prosjektperioden. Andelen elever som melder seg opp til en norskprøve har imidlertid ikke økt, og prosjektet er langt unna målsettingen på 55 prosent for 2010 og 60 prosent i 2011 (i 2010 var andelen som meldte seg opp til en prøve 36 prosent). Etter vår oppfatning er ingen av disse målene særlig egnet til å måle frafall fra norskopplæringen – altså andel av deltakerne som slutter før de har brukt opp timetallet og uten å ha bestått en norskprøve. Samlet effekt på gjennomstrømming kan etter vår oppfatning best etterprøves ved å gjøre en tilsvarende frafallanalyse som Fafo gjennomførte for kullet som startet i 2007 også for kullene som startet i 2008 og 2009.

Tiltakene som er iverksatt for å hindre frafall er knyttet til prosjektene nærhet i storbyen, minoritetsrådgivere, deltakerfaddere og system for tidlig innsats.

Nærhet i storbyen

Nærhet i storbyen er et tiltak som særlig er rettet mot deltakere i introduksjonsprogram og liknende tiltak som har lav progresjon og står i fare for å falle ut av kvalifiseringsløpet. Arbeidspraksis, tilrettelagt undervisning og tett, individuell oppfølging er en viktig del av tilbudet. Tiltaket har støtt på en rekke utfordringer underveis. Noen av disse er knyttet til utfordringer med å finne praksisplasser til deltakere med lite eller ingen arbeidserfaring. Det har også vært krevende å sy sammen et tilbud der arbeidspraksisen passer inn akkurat på den dagen i uka det ikke er norskundervisning. Skolene synes også det er krevende å samarbeide med flere bydeler med innbyrdes ulike tiltak, regler og systemer for deltakere i samme program. Tiltaket krever mye oppfølging og koordinering mellom Utdanningsetaten, andre etater og bydelene, samt opplæring i mindre grupper med mye individuell støtte og motivering. Dette gjør at tiltaket er kostbart å drive for skolene. I en situasjon der tiltaksmidlene forsvinner og elevantallet synker har videre drift ikke blitt prioritert. Tiltaket er nedlagt på Rosenhof og Skullerud, mens én klasse på Smedstua fortsetter ut prosjektperioden.

Minoritetsrådgivere

Minoritetsrådgiverne har hatt nokså ulike rammevilkår og samarbeidsrelasjoner med resten av staben, avhengig av hvilket voksenopplæringscenter vi snakker om. Vi snakker her om tre skoler og fem lett identifiserbare personer. Det gjør det nokså krevende å formidle resultater uten å personidentifisere de minoritetsrådgiverne det gjelder. Vi vil likevel ta sjansen på å fastslå at minoritetsrådgiverne ved Smedstua og Rosenhof har hatt en vanskeligere arbeidssituasjon enn minoritetsrådgiveren ved Skullerud, og at dette har sammenheng med måten arbeidet er organisert på ved de tre lærestedene. Dette spiller igjen sammen med i hvilken grad minoritetsrådgivernes innsats er verdsatt ved de ulike lærestedene. Mens tilbakemeldingen fra Skullerud er at minoritetsrådgiverens innsats er uvurderlig og at man derfor vil finne midler over ordinær drift til å videreføre denne funksjonen, er tilbakemeldingene fra de andre lærestedene mer avventende. Som en av våre informanter sa: ”Vi har ingen inntekter av denne virksomheten. Minoritetsrådgiverne må forsvare sin eksistens gjennom å vise til redusert frafall. Men frafallet er nokså konstant.” Mye tyder på at det kun er Skullerud som vil videreføre stillingene, til tross for nokså stor enighet både ved voksenopplæringssentrene og i Krafttakets styringsgruppe om at det er behov for styrket rådgivning i Oslo voksenopplæring. Skullerud skiller for øvrig ikke mellom ordinær rådgivning og minoritetsrådgivning.

På bakgrunn av erfaringene med minoritetsrådgiverne har prosjektledelsen utarbeidet et grunnlagsdokument med forslag til styrking av rådgivningstjenesten i Oslo VO.

System for tidlig innsats

Målsettingen med satsingen på system for tidlig innsats har vært å utvikle verktøy og systematikk for på en bedre måte å fange opp generelle lærevansker og spesielle behov, slik at det kan iverksettes tiltak på et tidlig tidspunkt. Det ble utarbeidet og vedtatt felles rutiner for tilrettelagt undervisning i Oslo VO av en arbeidsgruppe i 2008. Det er også opprettet et fellesrom i Fronter for deling av kartleggingsmateriell og erfaring. Disse tiltakene kan dermed sies å være over i drift. Utfordringen blir imidlertid den praktiske anvendelsen av verktøyene, og at behov faktisk meldes inn av lærerne. Ved et av opplæringscentrene rapporteres det at det oftere er servicesenteret som rapporterer inn saker til ressursteamet enn at lærerne gjør det. En av prosjektlederne foreslår at det bør settes av en timeressurs til dette arbeidet for å stimulere lærerne til å bruke ressursteamet mer. For at det skal gi mening å melde saker inn til ressursteamet må det dessuten eksistere relevante tiltak, eller rammer for å etablere slike tiltak. Usikkerhet om tilgjengeligheten av tilrettelagte tiltak reduserer lærernes motivasjon for å melde inn saker.

Vår følgeevaluering gir ikke grunnlag for å vurdere effektiviteten i disse tre tiltakene når det gjelder å bedre gjennomstrømming og fullføring. Alle tiltakene er dessuten særlig rettet inn mot de svakeste elevgruppene, der frafallet må påregnes å være betydelig til tross for denne type tiltak. Det er liten tvil om at det fortsatt vil være behov for både rådgivning og kartlegging av lærevansker. Dessuten viser evalueringer av introduksjonsordningen og kvalifiseringsprogrammet at det er et stort behov for samordning og tilrettelegging av norskopplæring og øvrige kvalifiseringstilbud. Det er ikke sikkert tiltaket nærhet i storbyen er den mest hensiktsmessige måten å få til en slik samordning – blant

annet sett i lys av de utfordringene tiltaket møtte underveis – men det er liten tvil om at det er en felles offentlig oppgave å utforme et best mulig kvalifiseringstilbud. Dagens organisering av tilbudene ser ikke ut til å ivareta samordningsbehovet på en tilstrekkelig god måte, men dette kan ikke løses av voksenopplæringssentrene alene.

Minoritetsrådgiverne er et illustrerende eksempel. Minoritetsrådgiverne hjelper til med utfordringer deltakerne har som kan gjøre det vanskelig for dem å ta del i undervisningen. Enigheten om at tettere oppfølging og hjelp er nødvendig for å hindre frafall for en del elever er stor. I overgangen fra prosjekt til ordinær drift reises likevel uunngåelig spørsmålet om hvem sin oppgave tilrettelegging for deltakelse er og følgelig, fra hvilken budsjettpost pengene skal hentes fra. Er det skolenes oppgave å legge til rette for deltakelse, eller er NAV rette adressat?

Avsluttende kommentarer: Organisering av Krafttaket

Organiseringen av prosjektet Krafttak for norskopplæring har ikke vært et hovedfokus i evalueringen. Det er likevel visse aspekter ved organiseringen av Krafttak for norskopplæring som gjentatte ganger har blitt tatt opp i intervjuene, og som har vært opplevd som en hemsko for god gjennomføring av prosjektet. Dette gjelder

1. Lokal forankring av prosjektet. Innføringen av prosjektet skjedde raskt, og skolene opplever det som at de hadde lite innflytelse på målsettinger og tiltak i prosjektet. På den andre siden påpeker den overordnede prosjektledelsen at rektorene har hatt stor innflytelse på den lokale pengebruken, og at samordning har vært utfordrende. Prosjektorganiseringen som en separat enhet ved to av voksenopplæringssentrene har medført at det tidvis har vært mangelfull kontakt og koordinering mellom prosjektet på den ene siden og lærere og skoleledelse på den andre siden. Dette har igjen med stor sannsynlighet hatt negative konsekvenser for implementeringen av noen av tiltakene, dermed har det tatt lengre tid og man har kanskje også fått mindre ut av tiltakene enn dersom de hadde vært bedre inkorporert i den ordinære driften.
2. Organisering og ledelse av Krafttaket. Krafttaket har vært organisert som et prosjekt under utdanningsetaten i Oslo Kommune, med en prosjektansvarlig i utdanningsetaten og en sentral prosjektleder. Den sentrale prosjektlederen har hatt koordineringsansvar overfor de lokale prosjektlederne ved hverav voksenopplæringssentrene. I tillegg har det vært nedsatt en styringsgruppe for prosjektet, samt en referansegruppe med fagpersoner og representanter fra NAV, NHO, LO, Utdanningsforbundet, HiO og VOX. Referansegruppa har hatt en rådgivende funksjon, mens beslutninger om prosjektet har vært fattet i styringsgruppa. I styringsgruppa deltar assisterende utdanningsdirektør, områdedirektør, samt overordnet prosjektleder og rektorene ved voksenopplæringssentrene. De lokale pro-

sjektlederne har ikke deltatt i styringsgruppa. Flere av våre informanter har etterlyst bedre kommunikasjon mellom styringsgruppe og referansegruppe. Fra overordnet prosjektledelse informeres det imidlertid om at fra tidlig i 2010 ble møtene i referansegruppen og styringsgruppen koordinert slik at sakene og referatet fra referansegruppen kunne tas opp i styringsgruppemøtet – og omvendt, og at det etter hvert var en god del kommunikasjon mellom de to gruppene. Det har vært stor personalmessig utskifting i utdanningsetaten i løpet av den tiden prosjektet har løpt, blant annet har prosjektet skiftet prosjektansvarlig tre ganger. Kombinasjonen av en kompleks og noe topptung styringsstruktur og stor utskifting av personer har medført en viss frustrasjon hos prosjektledere og prosjektansatte på lokalt nivå. Noen av disse opplever at det har vært vanskelig å nå fram med faglige synspunkter, og at prosjektet har lidd under at stadig nye prosjektansvarlige har måttet sette seg inn i prosjektet. Dette er selvsagt forhold som det er vanskelig å organisere seg vekk fra – også ansatte i utdanningsetaten har rett til å skifte jobb.

3. Reduksjon/uklarhet om budsjetttrammer. Siste halvår av prosjekttiden ble prosjektet pålagt å spare inn 5 millioner i forhold til opprinnelig budsjett. Dette medførte at prosjektledelsen måtte bruke mye tid på finne ut av hvordan dette kunne gjøres, og betydelig uro i de lokale prosjektene. I løpet av våren 2011 er prosjektet faset ut, og prosjektlederne etter hvert gått over i andre stillinger. Prosessen rundt budsjettkuttet oppleves av flere av våre informanter som å ha hatt negativ effekt på overgangen fra prosjekt til ordinær drift.
4. Rapporteringsregime. Prosjektet har vært preget av et omfattende og tidkrevende rapporteringsregime. Dokumentasjon er i utgangspunktet svært positivt fra et forskerståsted. I dette tilfellet er imidlertid omfanget så stort at det blir en overveldende oppgave å komme igjennom alt som – kanskje – er relevant. Typen dokumentasjon som er gjennomført er dessuten lite egnet til å evaluere måloppnåelse i form av økt progresjon og gjennomføring. Ansatte på ulike nivåer i krafttaket gir uttrykk for at dokumentasjonsregimet har vært overveldende og tidkrevende.
5. Metodeutvikling på sidespor. Med unntak av den nye læreplanen for Spor 1 (Basis) er metodeutviklingen innenfor norskopplæringen organisert som separate tilbud og klasser på siden av den ordinære undervisningen. Den ordinære undervisningen kan nok ha fått et løft gjennom økte midler til kursvirksomhet og IKT-satsing, men hovedinntrykket er likevel at den ordinære undervisningen i liten grad er påvirket av satsingen. Her kan de anføres at det ikke har vært prosjektets primære mål å endre undervisningsmetoder. I henhold til prosjektbeskrivelsen skulle tiltak utprøves og videreføres der det er mulig innenfor ordinære

rammer og drift. Gitt de omfattende problemene med frafall og lav progresjon i store elevgrupper, kunne det like fullt vært nyttig med en mer systematisk satsing på metodeutprøving nettopp innenfor den ordinære driften.

Vedlegg: Tiltak i Krafttak for norskopplæring.

Dette er en presentasjon av de viktigste tiltakene i voksenopplæringsprosjektet Krafttak for norskopplæring. I KOUs satsning på 86 millioner kroner inngår også andre integreringstiltak i grunn- og videregående skole, som ikke er omtalt her.

Tiltakene dekker følgende områder:

- Rekruttering
- [Kvalitet](#)
- [Fullføring](#)
- [Andre tiltak](#)

Rekruttering

1. Lokalt informasjonsarbeid

Oslo VO Servicesenter registrerer og kvalitetssikrer inntak og har overordnet ansvar for informasjonsarbeidet. Men voksenopplæringssettene må bidra for å rekruttere, informere og motivere til opplæring lokalt. Arbeidet skal være mer utadrettet i samarbeid med bydel, NAV og innvandringsorganisasjoner.

2. Opplæring på arbeidsplassen

Utdanningsetaten ønsker å satse på opplæring på arbeidsplassen. Dette vil være et viktig tiltak for de som ikke har mulighet til ordinær opplæring på skolen. Det er allerede innledet samarbeid med Posten, Bydel Alna og Bydel Stovner. Samtidig kan dette virkemidlet åpne for andre kvalifiseringstiltak fordi det kan gi mulighet for flere praksisplasser.

3. Introduksjonsbedrift

Oslo VO Smedstua er allerede i gang med å videreutvikle tilbudet om introduksjonsbedrift, der sentret har vært pilot i voksenopplæringen. Sentret har tidligere mottatt prosjektmidler fra IMDi til utvikling av tilbudet. Konseptet gir innvandrere opplæring i å starte egen bedrift samtidig som de lærer norsk. Tilbudet skal spres til flere sentre.

4. Kvalifiseringstiltak i kombinasjon med norskopplæring

Norskopplæringen har i lang tid hatt ulike modeller som kombinerer kvalifisering og språkpraksis med norskopplæring. Det er utviklet flere tiltak i samarbeid med bydelene og NAV. Flere varianter av kvalifiseringstiltak bør videreutvikles, både arbeid og produksjon i lokaler tilknyttet opplæringsstedet og praksisplasser i ordinære bedrifter. Yrkesrettingavnorskopplæringen blir viktigiallevarianter.

5. Tilbud på tvers av skoleslagene

Andre fylkeskommuner har lyktes i å etablere et tilbud innenfor helsefagene som kombinerer norskopplæring, videregående opplæring/fagopplæring og praksis i faget. Deltakerne (innvandrere) er samtidig sikret livsopphold under opplæringen. Å kunne tilrettelegge for, utvikle og iverksette slike modeller i Oslo er en av hovedhensiktene med omorganiseringen av voksenopplæringen. For å lykkes med slike modeller kreves det nært samarbeid mellom flere etater.

6. Lavterskeltilbud:

Opplæring av foreldre på nærskolen kombinert med barnepass

Mange foreldre til minoritetsspråklige barn kan få ekstra motivasjon til å lære mer norsk når barna begynner på skolen. Men det kan være hindringer – f.eks. omsorgsoppgaver og arbeid – som gjør at de likevel ikke begynner på norskopplæring. Utdanningsetaten foreslår at opplæringen som kombinerer norskopplæring og barnepass, primært blir lagt til kveldstid.

Tilbudet bør fokusere på grunnleggende norskkunnskaper og ferdigheter og skal være et "lavterskeltilbud". Etter endt kurs bør foreldrene stimuleres til å ta videre norskopplæring på det lokale voksenopplæringssettret, ut fra det nivået de befinner seg på. Voksenopplæringssettret i regionen får hovedansvaret for opplæringen, men i et samarbeid med grunnskolen.

Kvalitet

7. Etterutdanning av lærere og skoleledere

Etterutdanning av lærere og skoleledere er det viktigste virkemidlet for å få økt kvalitet i opplæringen. I samarbeid med IMDi og fylkesmannen stiller VOX til disposisjon midler for etterutdanning av lærere innen norskopplæringen. I tillegg er VOX sentrene gitt midler i Kunnskapsløftet for å heve kompetansen til lærerne. Med tanke på de store utfordringene som ligger i å få flere til å bestå skriftlig norskprøve, må dette arbeidet intensiveres ytterligere.

VOX og IMDi inviterer til et samarbeid om bruken av midlene. Kursene Utdanningsetaten tilbyr gjennom rammeavtalen med kompetansesentrene, vil være viktige faglige ressurser i en økt innsats.

Grunnleggendespørsmålet etterutdanningen kan være:

- Hvordan kan voksenopplæringen styrke elevenes grunnleggende ferdigheter?
- Hvordan kan elevene få bedre resultater på skriftlige prøver?
- Hvordan kan vi tilrettelegge for opplæring på arbeidsplassen (yrkesnorsk)?

8. Grunnleggende ferdigheter

24 % av deltakerne i norskopplæringen (ca. 1300 deltakere til enhver tid) har liten eller ingen skolebakgrunn, og mange er analfabeter. Et stort flertall mangler derfor grunnleggende ferdigheter i alle basisfagene. Utdanningsetaten har startet en satsing der det sammen med opplæringen i norsk gis opplæring i grunnleggende ferdigheter i matematikk, naturfag og samfunnsfag. IKT integreres i fagene.

Grunnleggende ferdigheter er avgjørende for å kunne beholde en jobb og utvikle seg videre i den. Gjennom opplæringen skal de som ønsker det, gjøres i stand til å ta grunnskoleeksamen for voksne på 2-4 år. Det vil bli utviklet egne tester og lokale læreplaner tilpasset gruppen. Høsten 2008 omfatter tiltaket ca. 200 elever. Tilbudet skal etter hvert omfatte alle med behov for å utvikle slik kompetanse.

9. Bruk av data (bærbar PC) og opplæringsprogrammer

Erfaringene viser at elever som benytter opplæringsprogrammer i norskopplæringen, utvikler bedre ferdigheter i norsk skriftlig. Tilgang til nettbaserte opplæringsprogrammer utenom skoletid kan dessuten øke læringstrykket og gi økt læring. Utdanningsetaten vil derfor prøve ut å la noen grupper av elever i norskopplæringen disponere bærbar PC både på skolen og i fritiden. Elevene gis tilgang til opplæringsprogrammer slik at de kan benytte disse aktivt og fleksibelt i opplæringen, og slik at de også kan bruke dem i fritiden, f.eks. til leksearbeid.

I tillegg til å prøve ut tiltaket for voksne vil Utdanningsetaten spesielt prioritere ungdommer i norskopplæringen og ungdommer i skjæringspunktet mellom grunnskole og norskopplæring.

10. Leksehjelp

For å lage et godt læringsmiljø for ungdommer og voksne på skolen, også på kveldstid, og for å øke læringstrykket, skal det prøves ut tilbud om leksehjelp i voksenopplæringen. Ungdom i voksenopplæringen bør prioriteres. Frivillige organisasjoner og andre samarbeidspartnere inviteres til å være bidragsytere.

Fullføring

11. Nærhet i storbyen – de med stort oppfølgingsbehov

I Groruddalen og Søndre Nordstrand har IMDi tidligere støttet prosjektet ”Nærhet i storbyen”. Siktet har vært å lage tilpassede introduksjonsprogram gjennom regionale tiltak i tett samarbeid mellom bydelene og voksenopplæringen. Målgruppen har vært deltakere i introduksjonsprogram som har hatt lite motivasjon, utdanning og arbeidserfaring, men som har nådd et språklig nivå høyt nok til å kunne gå ut i språkpraksis. Utdanningsetaten ser det som en god samfunnsmessig investering å gi

disse deltakerne arbeidserfaring og språkkunnskaper slik at de kan bli selvstendige. Tiltaket krever mye oppfølging og koordinering mellom Utdanningsetaten, andre etater og bydelene, samt opplæring i mindre grupper med mye individuell støtte og motivering.

12. Minoritetsrådgivere i VO – oppfølgingsstøtte

Som en del av IMDis oppfølging av Handlingsplan mot tvangsekteskap er det ansatt 19 minoritetsrådgivere ved videregående skoler i Oslo. Minoritetsrådgiverne skal bidra til at flere minoritets elever fullfører og består videregående opplæring. Utdanningsetaten ønsker at det også i voksenopplæringen blir ansatt slike minoritetsrådgivere. Arbeidsoppgavene vil være knyttet til nettverksbygging og oppfølging av elever/deltakere som står i fare for å avbryte opplæringen.

13. System for tidlig innsats i voksenopplæringen

I flere offentlige utredninger, blant annet NOU 16:07, understrekes det at skolene i større grad må prioritere tidlig innsats. Dette gjelder også voksenopplæringen. Utdanningsetaten har utviklet retningslinjer for hvordan voksenopplæringen tidlig skal kunne oppdage og følge opp elever som har faglige problemer. Det er imidlertid behov for å utvikle bedre verktøy og system for å avdekke problemene.

Norskprøve 2 og 3 ligger på et nivå som deltakerne kommer til etter ett til to års opplæring. Det er derfor behov for utvikling av standardiserte prøver underveis, slik at tiltak kan igangsettes når deltakere ikke har tilstrekkelig framgang. Det er utviklet en norskprøve 1, men denne er ikke egnet for alle grupper. Det er også behov for å styrke den spesialpedagogiske innsatsen mot deltakere med spesielle problemer. Dette må gjøres på et tidlig tidspunkt i opplæringen.

Andre tiltak

14. Morsmåslærere

Oslo har et stort antall morsmåslærere i grunnskolen. For å styrke denne gruppens bidrag til integrering av minoritetsspråklige og deres status i skolesamfunnet, foreslås det å gi et tilbud om norskopplæring kombinert med yrkesopplæring for morsmåslærere/ tospråklige lærere. Tilbudet skal rettes spesielt mot nyrekrutterte lærere. Tospråklige lærere benyttes i voksenopplæringen i faget samfunnskunnskap (50 timer), som det skal undervises i på et språk den enkelte forstår, og som er obligatorisk for alle med rett og plikt til norskopplæring. I tillegg kan disse lærerne tenkes inn som en ressurs når det gjelder informasjon om og rekruttering til norskopplæring.

Publisert av Utdanningsetaten i Oslo kommune: 23.10.2008

Sist endret: 29.06.2009

Erfaringer med Krafttak for norskopplæring



Fafo

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

Fafo-notat 2011:25
Bestillingsnummer 10146
ISSN 0804-5135