



Innst. 362 S

(2015–2016)

Innstilling til Stortinget fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen

Meld. St. 16 (2015–2016)

Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om Fra utenforskap til ny sjanse – Samordnet innsats for voksnes læring

Til Stortinget

1. Sammendrag

Regjeringen sikter i meldingen på å utvikle en samordnet og helhetlig politikk for voksne med lite utdanning, svake grunnleggende ferdigheter eller ikke godkjent kompetanse. Bakgrunnen er at en betydelig andel av befolkningen står utenfor eller i fare for å falle utenfor arbeidslivet. Arbeidsledigheten er økende. Kompetanse er en kilde til selvstendighet, sosial mobilitet og deltakelse.

Fra høsten 2015 er det kommet et høyt antall asylsøkere til Norge. Dette vil få betydning for arbeidsmarkedet framover. Regjeringen vil legge til rette for at de som får opphold raskt lærer seg norsk og deltar i arbeidsmarkedet, og det vil da bli større etterspørsel etter opplæring og kvalifisering.

Målet for regjeringen er at den enkelte skal ha en kompetanse som danner grunnlag for stabil og varig tilknytning til arbeidslivet. Flere samfunnsutfordringer gjør det nødvendig å bedre voksnes muligheter til å styrke sin kompetanse, øke sine muligheter til å delta i opplæring og få sin medbrakte kompetanse godkjent. Mange av utfordringene går på tvers av sektorlinjer. Derfor er denne meldingen utarbeidet av Kunnskapsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet i fellesskap.

Meldingen framholder at utenforskap, i betydningen å stå utenfor arbeidsliv og utdanning, har store omkostninger for den enkelte og for samfunnet.

Strategier og tiltak rettet mot voksne med svak kompetanse, liten tilknytning til arbeidslivet eller som ikke har fått godkjent medbrakt kompetanse, vil kunne fremme sosial mobilitet og slik på lang sikt hindre at fattigdom går i arv. Det vil kunne ha betydning for barns utvikling og læring senere i livet, og deres muligheter i arbeidslivet.

Regjeringen mener det er viktig å ta i bruk ressursene innvandrere bringer med seg og sørge for at deres kompetanse raskt kommer til nytte i arbeidslivet. Gode muligheter for kvalifisering, opplæring og rask godkjenning av medbrakt kompetanse er sentrale faktorer for å lykkes med integreringsarbeidet – særlig i en periode da det kommer mange flyktninger til landet. Kvalifiseringsløpene for innvandrere som har behov for opplæring og utdanning, må være fleksible og effektive.

I tillegg til tiltakene som legges fram i meldingen, ser regjeringen behov for å videreutvikle integreringspolitikken ytterligere for å bidra til at de som nå får opphold i Norge, i større grad, og raskere, kommer i arbeid eller utdanning. Regjeringen vil legge fram en egen melding om integreringspolitikk for Stortinget våren 2016. Regjeringen har også nedsatt et ekspertutvalg til å skissere langsiktige konsekvenser av høy innvandring for det norske samfunnet.

Regjeringens ambisjon er å utvikle et kunnskaps-samfunn der voksne som har problemer med å få varig tilknytning til arbeidslivet, får tilgang til opplæring som gir kompetanse som arbeidslivet har behov for. Hver enkelt har et ansvar for å skaffe seg kunnskap og ferdigheter som det er behov for i arbeidslivet. Myndighetene skal legge forholdene til rette, men samtidig kreve en aktiv innsats av den enkelte.

Regjeringen ønsker å innføre tiltak som samlet sett skal sørge for at alle voksne som trenger det, skal få hjelp til å kartlegge sin kompetanse og få god veiledning om hvilken opplæring de trenger for å kunne

få arbeid. Den enkelte skal, ved behov, få nødvendige, fleksible og tilpassede tilbud om opplæring som kan føre dem nærmere arbeid. Eksempler her er kurs i lesing og skriving og opplæring innenfor fag- og yrkesopplæring. Opplæringstilbudet skal i størst mulig grad være arbeidsrettet og kunne kombineres med arbeid. Det er et mål at ingen skal vente i lang tid for å få godkjent sin medbrakte kompetanse, og at den enkelte raskt skal få identifisert hvilken kompetanse som er nødvendig for å få en godkjenning.

For å nå disse ambisjonene blir et bredt samarbeid viktig. Regjeringen vil derfor samarbeide med partene i arbeidslivet og andre aktører om en kompetansopolitisk strategi som skal legge grunnlag for å heve kompetansenivået til både enkeltmennesker og virksomheter.

Målgruppen for meldingen er sammensatt. Mange av tiltakene i meldingen er utformet med tanke på fleksibilitet og individorientering og bør derfor kunne treffe ulike målgruppers behov. Betydningen av tverrsektorielt samarbeid understrekes.

Tidlig innsats overfor barn og unge i barnehage, grunnskole og videregående opplæring er avgjørende for å hindre utenforskap i voksen alder. Meldingen tar ikke for seg grunnopplæring for barn og unge eller frafall i videregående opplæring. Men regjeringens strategier og tiltak for å forebygge frafall er kort omtalt i meldingen.

Det finnes flere årsaker til utenforskap. Helseproblemer kan blant annet bidra til at voksne faller utenfor arbeidslivet. Samtidig kan mangel på mestring og problemer med å få innpass i arbeidslivet gi helseproblemer. Helseutfordringer er ikke et hovedtema i meldingen. Men noen tiltak skisseres for at flere av de som har både helseproblemer og manglende kompetanse, kan få et bedre opplæringstilbud.

Andre årsaker til utenforskap behandles ikke i meldingen. Men regjeringen har flere strategier for å forebygge og forhindre utenforskap, deriblant tiltak mot fattigdom, blant både barn og voksne, samt tiltak for personer som ikke kommer inn i arbeidslivet på grunn av for eksempel ulike funksjonsnedsettelse, rusproblemer og ulike former for diskriminering. Regjeringen har også tiltak for å fremme entreprenørskap og stimulere til at flere deltar i arbeidslivet og bruker sin kompetanse.

Regjeringen peker på at forslagene til tiltak i meldingen har som mål å få flere over i varig arbeid, noe som også vil gi økt produktivitet og innsparinger i trygdeutbetalingene. Når det for øvrig gjelder økonomiske og administrative konsekvenser av meldingen, vil forslag som krever bevilgningsøkninger bli fremmet for Stortinget i forbindelse med de årlige statsbudsjettene. Det tas forbehold om at enkelte av de regelverksendringer som følger av meldingens forslag

til tiltak, først vil kunne gjennomføres når det er budsjettmessig dekning for dem.

Oppsummering av meldingens innsatsområder

Meldingen har tre hovedinnsatsområder som til sammen skal skape bedre tilgang til opplæring for voksne og et bedre grunnlag for samarbeid mellom utdannings-, integrerings- og arbeidsmarkedsmyndighetene.

Bedre opplæring for voksne med svake grunnleggende ferdigheter

Det er behov for å skape en mer fleksibel og individorientert opplæring som er utviklet på voksnes premisser og som kan gi raskere overgang til arbeid og/eller videregående opplæring. Regjeringen vil iverksette flere tiltak som til sammen skal bidra til at voksne med svake grunnleggende ferdigheter skal få identifisert sine opplæringsbehov og få et relevant opplæringstilbud.

Regjeringen vil sette i gang utvikling av kartleggingsverktøy for grunnleggende ferdigheter som kan benyttes på tvers av sektorene og som kan bidra til at behov for opplæring i grunnleggende ferdigheter kan avdekkes og følges opp av ulike opplæringsaktører. Et nettbasert opplæringstilbud i lesing, regning og skriving skal utvikles som et lavterskeltilbud til personer som foretrekker en nettbasert løsning.

Regjeringen vil også sette i gang forsøk med forberedende voksenopplæring, det vil si modulstrukturert opplæring på grunnskolens nivå. Voksne er ofte lite motiverte for tradisjonell opplæring i grunnskolens fag og vanligvis mest opptatt av å komme raskest mulig ut i arbeid. Opplæringsløpet kan bli unødig langt for dem som trenger grunnskoleopplæring for voksne. Modulstrukturert opplæring skal gjøre det enklere å veksle mellom opplæring og arbeid og andre forpliktelser. Voksne med innvandrerbakgrunn utgjør i dag over 90 pst. av deltakerne i ordinær grunnskoleopplæring for voksne. Det skal derfor utvikles læreplaner for forsøkene som er bedre tilpasset voksnes behov, også behovene til voksne innvandre-re.

Regjeringen ser behov for å styrke muligheten for å få kurs i grunnleggende ferdigheter i regi av Arbeids- og velferdsetaten. Etaten vil også delta i forsøk med modulstrukturert opplæring på nivået under videregående opplæring. Voksne med lite utdanning og/eller svake grunnleggende ferdigheter er overrepresentert blant personer tilmeldt Arbeids- og velferdsetaten. Ledige og personer med nedsatt arbeids-evne kan få opplæring gjennom etaten dersom de vurderes å ha behov for kvalifisering for å komme i arbeid. Tiltakstilbudene fra Arbeids- og velferdsetaten har imidlertid vist seg å være vanskelig å dra

nytte av for mange arbeidssøkere med svake grunnleggende ferdigheter.

REGJERINGEN VIL

- utvikle verktøy for å kartlegge grunnleggende ferdigheter
- utvikle et nettbasert lavterskeltilbud for voksne med svake grunnleggende ferdigheter
- gjennomføre forsøk med forberedende voksenopplæring, inkludert utvikling av nye læreplaner og moduler som er tilpasset voksne – også voksne med et annet morsmål enn norsk
- at Arbeids- og velferdsetaten skal delta i forsøk med modulstrukturert opplæring på nivået under videregående opplæring
- utvikle opplæringen i Arbeids- og velferdsetaten ved å gi et bedre kurstilbud i grunnleggende ferdigheter

Bedre muligheter for videregående opplæring

Blant voksne mellom 25 og 66 år er det rundt 560 000 personer som har grunnskole som høyeste fullførte utdanning, tilsvarende om lag 20 pst. Videregående opplæring, spesielt fag- og yrkesopplæring, øker mulighetene for å få et stabilt fotfeste i arbeidslivet. Opplæring av en viss varighet som kan gi formell kompetanse, gir også god effekt på overgangen til arbeid for arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne. I dag er det noen grupper som ikke har rett til videregående opplæring, og som derfor har større risiko for å havne utenfor arbeidslivet.

Framskrivninger av behov for kompetanse tilsier at etterspørselen etter de med yrkesfaglig utdanning vil øke. Regjeringen mener derfor det er behov for å styrke mulighetene for voksne til å ta slik utdanning, og vil iverksette tiltak for å gjøre videregående opplæring mer tilgjengelig for voksne, særlig fag- og yrkesopplæring.

Regjeringen vil utvide retten til videregående opplæring. I første omgang vil en ta sikte på å fjerne de begrensninger i retten som har virket særlig urimelige.

Voksne har andre behov for fleksibilitet og inntekt under opplæring enn ungdom. Regjeringen vil derfor etablere en ny vei til fag- og svennebrev for voksne som gir voksne mulighet til å kombinere opplæring med arbeid og inntekt. For å gjøre det enklere å kombinere utdanning med arbeid og andre aktiviteter skal det også igangsettes forsøk med modulstrukturert opplæring for voksne i lærefag innenfor utvalgte yrkesfaglige utdanningsprogrammer. Dersom målet er et fag- eller svennebrev, skal deltakeren opp til en ordinær fag- eller svenneprøve, og utvikling av modulene skal skje i nært samarbeid med partene i arbeidslivet. Ikke alle deltakere vil ende opp med fagbrev, men med modulene vil de ha en dokumen-

tert kompetanse som de kan ha nytte av for å komme raskere i arbeid.

Mange arbeidssøkere vil ha behov for videregående opplæring for å få stabil tilknytning til arbeidslivet. Regjeringen ønsker å prioritere yrkesrettet opplæring innenfor Arbeids- og velferdsetatens opplæringstiltak. Gjennom innføring av et to-årig opplæringstiltak vil flere voksne som faller utenfor dagens lovverk, kunne få et tilbud om yrkesfaglig utdanning. Fleksible ordninger som tillater voksne å ta opplæring i form av moduler, vil også kunne gjøre det enklere for Arbeids- og velferdsetaten å benytte tilbud om videregående opplæring som tiltak for arbeidssøkere.

REGJERINGEN VIL

- foreslå at opplæringsloven endres slik at ungdomsretten til videregående opplæring går direkte over i voksenretten
- vurdere å endre opplæringsloven slik at voksne som har gjennomført videregående opplæring i utlandet og som ikke får denne anerkjent i Norge, får rett til videregående opplæring
- etablere en ordning med fagbrev på jobb i samarbeid med partene i arbeidslivet, som en alternativ vei til fag- og svennebrev
- gjennomføre forsøk med modulstrukturert opplæring for voksne i lærefag innenfor utvalgte yrkesfaglige utdanningsprogrammer
- styrke tilbudet til arbeidssøkere gjennom et toårig yrkesrettet opplæringstiltak for personer over 19 år med svake grunnleggende ferdigheter, og som står uten rett til videregående opplæring etter opplæringsloven
- senke aldersgrensen for utdanning som arbeidsmarkedstiltak fra 26 år til 22 år for personer med nedsatt arbeidsevne

Bedre kvalitet i de særskilte tilbudene til innvandrere

Kompetansenivået og behovet for opplæring varierer betydelig blant personer med innvandrerbakgrunn. Innvandrere er overrepresentert blant personer med lang høyere utdanning. Samtidig har en større andel innvandrere lav utdanning og svake grunnleggende ferdigheter, sammenliknet med resten av befolkningen. Innvandrere vil ha mange av de samme behovene for opplæring som andre voksne. Mange har i tillegg behov for norskopplæring, og en del har behov for arbeidsrettede tiltak. Det er en utfordring at mange som har utdanning og kompetanse fra utlandet, har problemer med å få denne godkjent, og at Norge dermed går glipp av kompetent arbeidskraft.

De særskilte kvalifiseringsordningene for flyktninger og innvandrere består i hovedsak av introduk-

sjonsprogrammet, opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere og Jobbsjansen. Alle ordningene stiller store krav til individuell tilrettelegging. Dette er ofte krevende for kommunene å få til. Når det gjelder introduksjonsprogrammet er det betydelige forskjeller mellom kommunene i både praksis og resultater.

Det er behov for å heve kvaliteten og bedre effektiviteten i opplæringen i norsk og samfunnskunnskap og introduksjonsprogrammet for nyankomne innvandrere. Regjeringen vil gjennomføre tiltak som gir deltakerne i disse ordningene bedre muligheter til å skaffe seg en kompetanse som er etterspurt i arbeidslivet, blant annet gjennom å øke arbeidsrettingen. At lærerne i norskopplæringen har relevant faglig spisskompetanse, har også stor betydning for kvaliteten i opplæringen.

Det er også viktig at utdanning lar seg kombinere med deltakelse i de særskilte kvalifiseringsordningene. For svak kobling mellom introduksjonsprogram, norskopplæring, grunnskoleopplæring og videregående opplæring for voksne og arbeidsmarkedsopplæring kan føre til at opplæringen den enkelte mottar, blir lite helhetlig og i mange tilfeller tar unødvendig lang tid. Modulstrukturert opplæring kan være enkle å kombinere med andre ordninger, som igjen kan bidra til raskest mulig overgang til arbeidslivet. For innvandrere som har behov for bistand fra Arbeids- og velferdsetaten, kan norskopplæring som del av arbeidsmarkedstiltak være nødvendig.

Mange innvandrere vil ha behov for å få godkjent medbrakt kompetanse i Norge. For dem som må forholde seg til de ulike godkjenningsordningene, kan dagens systemer virke uoversiktlige. Prosessen fram til godkjenning kan bli lang. Dette bidrar til at mange innvandrere ikke effektivt får brukt eller videreutviklet sin kompetanse.

Det er derfor behov for å bedre godkjenningsordningene for utenlandsk utdanning og bidra til enklere tilgang til informasjon om disse. Dette blir også tema i den kommende integreringsmeldingen.

REGJERINGEN VIL

- legge til rette for å øke bruken av grunnskoleopplæring og videregående opplæring i introduksjonsprogrammet
- fjerne begrensningen om at kun deler av videregående opplæring kan inngå i introduksjonsprogrammet
- utrede hva som bør være minimumsinholdet i introduksjonsprogrammet, særlig for å øke bruken av arbeidsrettede tiltak
- utrede om introduksjonsloven skal endres for å øke bruken av muligheten til å forlenge programmet utover to år, til inntil tre år

- vurdere hvordan deltakere i introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap som har omsorgspermisjon, kan følges tettere opp for å motivere dem til å gjenoppta kvalifiseringen etter permisjonen
- innføre krav om at lærere som skal undervise i norsk etter introduksjonsloven, skal ha faglig ferdypning i relevante fag. Det må utredes hvordan kompetansekrav skal innføres, og hvilke dispensasjonsordninger som eventuelt skal gjelde
- utvikle felles moduler og en ny læreplan for forberedende voksenopplæring i samarbeid mellom utdannings- og integreringssektoren
- prøve ut opplæring i moduler fra grunnskole og videregående opplæring i kombinasjon med opplæring i norsk og samfunnskunnskap og introduksjonsprogrammet som en del av forsøk med modulstrukturert opplæring for voksne
- endre reglene for hva som skal gi fritak fra plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap i forskrift til introduksjonsloven
- gjennomgå regelverkene for opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven og opplæring for voksne etter opplæringsloven for å fjerne eventuelle formelle hindringer for samordning av opplæring etter de to regelverkene
- utvikle opplæringen i Arbeids- og velferdsetaten ved å gi et bedre kurstilbud i arbeidsrettet norskopplæring
- etablere en nasjonal godkjenningsordning for utenlandsk fagopplæring
- etablere en nasjonal godkjenningsordning for utenlandsk fagskoleutdanning
- vurdere tiltak som kan gi økt forutsigbarhet, større grad av likebehandling og enkel tilgang til informasjon og veiledning for ikke-EØS-borgere som søker om godkjenning til lovregulerte yrker. Arbeidet vil inkludere en vurdering av en informasjonsportal
- styrke tilbudet om kompletterende utdanninger i høyere utdanning

2. Komiteens merknader

2.1 Generelt

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Christian Tynning Bjørnø, lederen Trond Giske, Martin Henriksen, Anne Odenmarck og Tone Merete Sønsterud, fra Høyre, Henrik Asheim, Norunn Tveiten Benestad, Kent Gudmundsen og Kristin Vinje, fra Fremskrittspartiet, Lill Harriet Sandaune og Bente Thorsen, fra Kristelig Folkeparti, Anders Tyvand, fra Senterpartiet,

Anne Tingelstad Wøien, fra Venstre, Iselin Nybø, og fra Sosialistisk Venstreparti, Audun Lysbakken, viser til meldingen.

Komiteen viser til at regjeringen ifølge meldingen tar sikte på å utvikle en samordnet og helhetlig politikk for voksne med lite utdanning, svake grunnleggende ferdigheter eller ikke godkjent kompetanse. Meldingen har tre hovedsatsingsområder: bedre opplæring for voksne med svake grunnleggende ferdigheter, bedre mulighet til videregående opplæring og bedre kvalitet i de særskilte tilbudene til innvandrere.

Komiteen viser til at det norske samfunnet har høy yrkesdeltakelse og en befolkning med høy kompetanse. Det er også et relativt høyt ferdighetsnivå i den voksne befolkningen sammenliknet med andre OECD-land, og mange voksne i Norge opparbeider og oppdaterer sine ferdigheter gjennom arbeidsliv og etter- og videreutdanning.

Komiteen vil likevel peke på at det er en klar sammenheng mellom grunnleggende ferdigheter og deltakelse i arbeidslivet. Voksne med svak kompetanse deltar mindre enn andre voksne i opplæring og i arbeidslivet. Rundt 560 000 personer mellom 25 og 66 år i Norge har grunnskole som høyeste fullførte utdanning. Dette tilsvarer om lag 20 pst. av gruppen. Rundt 400 000 personer, eller om lag 12 pst. av norske voksne, har svake leseferdigheter ifølge den internasjonale undersøkelsen av lese- og tallforståelse (PIAAC). Mange av disse står utenfor eller har svak tilknytning til arbeidslivet.

Komiteen understreker at framtidens arbeidsliv stiller høyere krav til kompetanse, og at de fleste vil måtte forvente å omstille seg, skifte jobb og hyppig oppdatere egen kunnskap og egne ferdigheter. En politikk for læring gjennom hele livet må etter komiteens mening favne bredt, involvere helheten i det offentlige tjenesteapparatet og inkludere arbeidslivet og frivillig sektor i arbeidet.

Komiteen mener det er en viktig målsetting å øke den samlede kompetansen i den voksne befolkningen for å sikre den enkelte selvstendighet og muligheter i arbeidslivet, øke yrkesdeltakelsen og sikre samfunnet kompetente arbeidstakere. Arbeidslivet stiller høye krav til kompetanse, og en helhetlig politikk må legge til rette for at den enkelte får den kompetansen de trenger for å få arbeid.

Norge har et ansvar for at asylsøkere og flyktninger som får opphold settes i stand til å delta i arbeidsmarkedet. For å sikre en god integrering og ta i bruk ressursene innvandrerne tar med seg, mener komiteen det er avgjørende med en effektiv kartlegging av kompetansen innvandrere har, god kvalifisering og riktig opplæring.

Komiteen vil peke på at voksne er i en annen situasjon enn barn og unge i det ordinære utdannings-

løpet og ofte trenger mer fleksible tilbud der arbeid og opplæring kombineres. Sammen med en mer mangfoldig befolkning stiller det krav til at tjenestene utformes slik at de treffer målgruppens behov.

Komiteen mener det er positivt at meldingen tar sikte på å gi en mer samlet framstilling av arbeidet med voksnes læring, og at dette arbeidet ses tverrsektorielt og involverer flere departementer og etater. En helhetlig tilnærming er etter komiteens oppfatning nødvendig for å bruke samfunnets virkemidler mest mulig effektivt og sikre flest mulig økt kompetanse.

For mange er arbeidslivet den viktigste læringsarenaen. Komiteen vil understreke at arbeidet med voksnes læring forutsetter innsats fra flere aktører: offentlig sektor, lokale og sentrale myndigheter, arbeidsliv og privat og ideell sektor. Et konstruktivt samarbeid med partene i arbeidslivet er derfor nødvendig for å lykkes med å øke kompetansen blant voksne.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre og Sosialistisk Venstreparti, vil peke på at selv om denne meldingen har voksnes læring som tema, tar den likevel ikke for seg voksnes læring i bred forstand. I dagens og framtidens arbeidsliv vil alle ha behov for jevnlig å oppdatere egen kunnskap og kompetanse. Voksnes læring gjelder ikke bare det som karakteriseres som marginaliserte grupper på arbeidsmarkedet eller voksne med svake grunnleggende ferdigheter. Etter flertallets syn er de brede, grunnleggende utdanningstilbudene for alle det beste virkemiddelet for inkludering. Flertallet er klar over at voksnes læring i bred forstand er definert ut av meldingen, men mener at dette svekker en nødvendig helhetstenkning og virker begrensende på virkemidler og tiltak som burde vært med i en slik melding. Mye av det som tas opp i meldingen, burde vært satt inn i en bredere utdanningspolitisk sammenheng, slik flertallet ser det.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti støtter hovedlinjene i meldingen. Disse medlemmer vil i likhet med flere høringsinstanser likevel påpeke at mange av forslagene i meldingen er lite konkretisert, at regjeringen vil ta stilling til ulike sider ved flere av forslagene i forskriftsarbeidet og unnlater å ta stilling til større områder, som karriereveiledning. Disse medlemmer understreker derfor at regjeringens oppfølging og konkretisering av meldingen vil være viktig, og vil følge dette arbeidet i tiden fremover.

Disse medlemmer viser til at KS i sitt høringsinnspill understreker at flere av de foreslåtte tiltakene vil få administrative og økonomiske konsekvenser. Disse medlemmer vil påpeke at en vellykket gjennomføring av tiltakene i meldingen krever tilstrekkelig finansiering til kommuner og fylkeskommuner. Dette gjelder blant annet endringen i ungdomsretten. I arbeidet med opplæring særlig knyttet til integreringsarbeidet er det, etter disse medlemmers syn, også nødvendig med en tydeligere avklaring av ansvarsfordeling mellom stat, fylkeskommune og kommuner for å sikre at oppgavene løses mest mulig effektivt.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet viser til at denne meldingen er den første i sitt slag, hvor regjeringen har utviklet en samordnet og helhetlig politikk for voksne med lite utdanning, svake grunnleggende ferdigheter eller ikke godkjent kompetanse. Mange av utfordringene går på tvers av sektorlinjer, og meldingen er derfor utarbeidet i fellesskap av Kunnskapsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet. Disse medlemmer viser til at meldingen gjennom sine tre hovedinnsatsområder vil bidra til å skape bedre tilgang til opplæring for voksne og et bedre grunnlag for samarbeid mellom utdannings-, integrerings- og arbeidsmarkedsmyndighetene.

Disse medlemmer ser frem til at det skal bli enklere for voksne å få opplæring mens de er i jobb, og hvor relevant opplæring gjøres tilgjengelig på flere arenaer. Mange voksne har behov for å kombinere utdanning med arbeid og andre forpliktelser, noe som gjør at opplæring for voksne må være mer fleksibel og mer tilpasset voksnes liv. Disse medlemmer viser videre til at flyktninger skal få bedre norskopplæring og større mulighet til å ta utdanning samtidig som de lærer språket. Mange flyktninger og innvandrere har behov for norskopplæring og annen kvalifisering for å få seg arbeid. Til nå har det vært vanskelig å kombinere norskopplæring med deltakelse i grunnskole eller videregående opplæring.

2.2 Opplæring for voksne med svake grunnleggende ferdigheter

Komiteen mener det er riktig å legge til rette for at flere voksne får opplæring eller utdanning for å gi dem en sterkere tilknytning til arbeidslivet. Hvilke tiltak ulike personer trenger, varierer avhengig av arbeidssituasjon, tidligere utdanning og alder, og komiteen mener tilbudene så langt som mulig bør tilpasses den enkeltes behov og livssituasjon. At man kan kombinere opplæring med arbeid, vil gjøre det enklere for flere å tilegne seg ny kompetanse.

Kartlegging og lavterskeltilbud

Komiteen viser til at regjeringen vil sette i gang utvikling av kartleggingsverktøy for grunnleggende ferdigheter og utvikle et nettbasert opplæringstilbud i lesing, regning og skriving. Komiteen støtter dette.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Venstre mener et slikt kartleggingsverktøy må favne personer både i og utenfor arbeidslivet. Det er derfor viktig at kompetansetilbydere i både offentlig, privat og frivillig sektor er tett på prosessen og får være med i utviklingen av verktøyet slik at det blir relevant for bruk for flest mulig.

Disse medlemmer mener det er viktig at et lavterskeltilbud for voksne med svake grunnleggende ferdigheter må utvikles, brukes og spres både gjennom arbeidslivet og ved hjelp av studieforbundene, som er læringsarenaen for frivillig sektor.

Modulstrukturert opplæring

Komiteen deler meldingens intensjon om at flere voksne skal kunne delta i grunnskoleopplæring og videregående opplæring, og at opplæringen da må bli mer relevant og fleksibel for voksne og kunne kombineres med arbeid eller omsorgsoppgaver. Komiteen viser til at regjeringen vil sette i gang forsøk med forberedende voksenopplæring i form av modulstrukturert opplæring på grunnskolenivå og utvikle læreplaner for forsøkene som er bedre tilpasset voksnes behov, også behovene til voksne innvandrere. Komiteen viser også til at regjeringen vil gjennomføre forsøk med modulstrukturert opplæring for voksne i lærefag innenfor utvalgte yrkesfaglige utdanningsprogrammer.

Komiteen vil peke på at moduler kan være en måte å gjøre det enklere for den enkelte å ta opplæring på når det passer, og at man på denne måten kan få kompetanse i et fag uten å måtte ta opplæring i de delene av faget man allerede har fullført. Komiteen ser det som viktig at tilbudet gis på flere arenaer, slik at det er tilgjengelig for flest mulig.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre og Sosialistisk Venstreparti, viser til at det under komitéhøringen 4. april 2016 om meldingen var flere høringsinstanser som stilte spørsmål ved hvilken sluttkompetanse moduler innen fag- og yrkesopplæringen er ment å gi. Flertallet vil understreke at en ny ordning med modulstrukturert opplæring bør sikre at sluttkompetansen er av samme kvalitet som ordinært utdanningsløp til fagbrev, og at ordningen ikke legges opp slik at den senker ambisjonene for å få flere til å ta fullt fag- eller svennebrev. Etter flertallets

oppfatning må arbeidslivets parter involveres grundig i utviklingen av modulene i forsøket.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet viser til at ny ordning med modulstrukturert opplæring vil bidra til at flere vil sikres dokumenterbar kompetanse underveis i utdanningsløpet, og samtidig ivaretar at sluttkompetansen er av samme kvalitet som ordinært utdanningsløp til fagbrev. Disse medlemmer mener dette vil bidra til økt fleksibilitet, noe som ivaretar målgruppen for tilbudet bedre og kan være et viktig virkemiddel for at flere kan fullføre og bestå videregående opplæring.

Arbeids- og velferdsetatens kurstilbud

Komiteen viser til at Arbeids- og velferdsetaten vil gi et bedre kurstilbud i grunnleggende ferdigheter og arbeidsrettet norskopplæring, og til at regjeringen i meldingen foreslår å utvikle opplæringen i etaten gjennom forsøk med modulstrukturert opplæring på nivået under videregående opplæring og forsøk med modulstrukturert opplæring i utvalgte lærefag i fag- og yrkesopplæring.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre og Sosialistisk Venstreparti, vil ytterligere understreke de frivillige organisasjonenes og studieforbundenes viktige rolle som tilbydere av opplæring for voksne.

Flertallet viser til at «utenforskap» ikke bare handler om å være utenfor arbeidslivet, men også om samfunnsdeltakelse og demokratiske prosesser. Studieforbundene og deres organisasjoner representerer et bredt og mangfoldig opplæringstilbud og har mulighet til å treffe de gruppene som det kanskje er vanskeligst å nå ut til, og å motivere for opplæring i det formelle utdanningssystemet. Derfor er opplæring i regi av frivillige organisasjoner et verdifullt bidrag i kampen mot utenforskap og arbeidet for sosialisering og kompetanseheving blant voksne. Flertallet mener at opplæring i regi av frivilligheten også kan bidra til å bygge nødvendig selvtillit og rive ned barrierer mot å delta i mer formell opplæring senere.

Flertallet viser til at stortingsflertallet i forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet for 2016 ba regjeringen gå i dialog med studieforbundene og komme tilbake til Stortinget med en modell for hvordan tilskuddene til studieforbund kan utformes, slik at de når nye grupper og ivaretar målene om flere tilbud rettet mot inkludering og integrering. Flertallet imøteser regjeringens oppfølging av dette.

Flertallet mener ordningen med basiskompetanse for frivilligheten er viktig og bør opprettholdes og videreutvikles.

Medvirkning fra andre instanser

Komiteen vil peke på at frivillige organisasjoner og studieforbundene er viktige tilbydere av opplæring for voksne, og at tilbudene kan nå de som av ulike grunner ikke er del av det offentlige utdanningssystemet eller arbeidslivet. Komiteen mener det er et potensial for å bruke denne ressursen bedre, både mot voksne med svake grunnleggende ferdigheter og for inkludering av innvandrere.

Komiteen viser til at de lokale studiesentrene tilbyr mange etterspurte og attraktive kurs- og utdanningstilbud som bidrar til å gi offentlig og privat arbeids- og næringsliv kompetent arbeidskraft, samtidig som de bidrar til å høyne befolkningens utdanningsnivå.

Komiteen understreker at omstillings- og kompetansehevingsbehovene er store i hele landet, og at det er et behov for fleksible utdanningstilbud som gjør utdanning mer tilgjengelig der folk bor. Her spiller utdanningssentrene en viktig rolle gjennom sine desentraliserte tilbud, og representerer en verdifull arena for kompetanse og opplæring.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre og Sosialistisk Venstreparti, merker seg at meldingen ikke omtaler folkehøgskolenes plass og rolle i utdanningssystemet. Flertallet mener dette ville vært naturlig i en stortingsmelding om voksnes læring og innsatsen mot utenforskap. Flertallet mener folkehøgskolene kan spille en avgjørende rolle i mange unge menneskers liv, og at de bidrar med kunnskap og kompetanse som både er verdifull i seg selv, og som kan gjøre flere i stand til å fullføre videre studieløp senere.

Flertallet viser til forskningsprosjektet «Elevers utbytte av folkehøgskolen» som ble gjennomført av Program for Lærerutdanning og NTNU Samfunnsforskning i 2010, og rapporten som ble overlevert Kunnskapsdepartementet i august samme år. Denne rapporten konkluderer med at personlig modning, utvikling av selvverd og mestringsforventning, sosial læring og forberedelse til utdanning er det viktigste utbyttet av et år på folkehøgskole.

Flertallet viser videre til at det har vært en dialog mellom Folkehøgskolerådet, Kunnskapsdepartementet og IMDi om hvordan folkehøgskolene kan bidra i integreringsarbeidet blant unge mennesker som kommer til Norge som flyktninger, og at flere folkehøgskoler har unge flyktninger som elever i inneværende skoleår.

2.3 Muligheter for voksne i videregående opplæring

Komiteen viser til at mange voksne som er motiverte til, eller ville hatt nytte av, å fullføre vide-

regående opplæring, ikke har rett til slik opplæring i dag. Unge som har brukt opp retten, herunder de som har fullført, men ikke bestått opplæringen, og innvandrere som ikke får sin videregående opplæring godkjent i Norge, står dermed uten rett til å få opplæring som gir dem kompetanse på videregående nivå. Dette innebærer at arbeidslivet går glipp av potensielle arbeidstakere, eller at den enkelte ikke får arbeid man ellers kunne vært kvalifisert for.

Ungdomsretten

Komiteen viser til at regjeringen foreslår at ungdomsretten til videregående opplæring skal gå direkte over i voksenretten.

Komiteen viser til at regjeringen vil vurdere å endre opplæringsloven slik at voksne som har gjennomført videregående opplæring i utlandet og som ikke får denne anerkjent i Norge, får rett til videregående opplæring.

Komiteen er positiv til å utvide retten til videregående opplæring for søkere som har gjennomført videregående opplæring i utlandet, men ikke får anerkjent denne i Norge. Komiteen mener at en slik utvidelse også må gjelde for dem som ikke har oppnådd en godkjent sluttkompetanse i Norge, det vil si studiekompetanse eller fagbrev. Komiteen vil understreke at arbeid er nøkkelen til god integrering i Norge, og at utdanning er en viktig forutsetning for å få innpass på det norske arbeidsmarkedet. At personer uten godkjent sluttkompetanse får mulighet til å oppnå det gjennom rett til videregående skole, er viktig for å styrke den enkeltes mulighet til deltakelse i arbeidslivet, og selvstendighet, noe som selvsagt også er positivt for fellesskapet. I tillegg vil komiteen påpeke at Norge har stort behov for fagarbeidere, en utvidet rett kan gi flere en svært ønskelig mulighet til å ta fag- eller svennebrev.

Komiteens medlem fra Senterpartiet viser til forslag fra Senterpartiet i Dokument 8:84 S (2013–2014) om å endre reglene i opplæringsloven slik at kravet om sammenhengende uttak av retten til videregående opplæring i løpet av fem år oppheves. Dette medlem viser til at regjeringspartiene og flertallet på Stortinget i 2015 stemte imot dette forslaget, som i praksis er det samme som regjeringen nå tar til orde for i meldingen. Dette medlem er derfor glad for at regjeringen signaliserer at den nå vil foreslå at opplæringsloven endres slik at ungdomsretten til videregående opplæring går direkte over i voksenretten, og støtter dette.

Små og verneverdige håndverksfag

Komiteen viser til at Norge i det nordiske samarbeidet har påtatt seg et særlig ansvar for små og verneverdige håndverksfag. Voksne elever uten rett

til videregående opplæring utgjør en avgjørende viktig elevgruppe for skoler som tilbyr utdanning innen små og verneverdige håndverksfag. Ved inntak stiller disse søkerne etter elever med ungdomsrett. Komiteen er kjent med at regjeringen arbeider med en endring av tilbudsstrukturen på yrkesfag. I denne sammenhengen vil rekruttering til de små og verneverdige håndverksfagene og Norges forpliktelser etter UNESCO-konvensjonen om immateriell kulturarv, bli særskilt behandlet. Komiteen er kjent med at Kunnskapsdepartementet vurderer hvordan friskoleloven bedre kan ivareta de friskolene som tilbyr slike fag. Komiteen ber regjeringen vurdere å likestille voksne som søker inntak til små og verneverdige fag, med søkere med ungdomsrett.

Fagbrev på jobb

Komiteen viser til at voksne gjennom lærlingordningen eller praksiskandidatordningen i dag kan oppnå fag- og svennebrev eller få formalisert sin kompetanse. Det er av ulike grunner vanskelig for en del voksne å benytte seg av disse ordningene slik de er lagt opp i dag. Komiteen mener derfor at det er riktig å se på endringer som gir flere muligheten til opplæring i kombinasjon med arbeid.

Komiteen ser positivt på at regjeringen vil etablere en ordning med fagbrev på jobb i samarbeid med partene i arbeidslivet, som en alternativ vei til fag- og svennebrev.

Praksisbrev

Komiteen viser til at regjeringen vil foreslå endringer i opplæringsloven som gjør praksisbrevet, og opplæringen fram mot dette, til en formell mulighet innenfor videregående opplæring, og som pålegger alle fylkeskommuner å ha tilbud om opplæring med sikte på praksisbrev.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti mener det er uklart hva regjeringen mener formålet for innføring av praksisbrev for voksne skal være. I meldingen skriver regjeringen at å åpne for praksisbrev for voksne vil gjøre fagutdanning tilgjengelig «[...] for voksne som ikke vil fullføre et langt utdanningsløp i første omgang». Disse medlemmer stiller seg spørrende til om meldingens forslag om å ta fag- og yrkesopplæring i moduler ikke vil dekke det behovet regjeringen beskriver. Disse medlemmer vil påpeke at praksisbrev for ungdom ble opprettet som en ordning rettet mot dem som manglet motivasjon eller forutsetninger for å gjennomføre et vanlig opplæringsløp. Disse medlemmer kan ikke se at argumentet om å få dem med manglende motivasjon til å gjennomføre bør gjelde voksne på samme måte som ung-

dom. Disse medlemmer kan derimot være åpne for at praksisbrev kan være et tilbud for voksne som ikke har forutsetninger for å gjennomføre fag- og yrkesopplæring etter ordinær modell eller i form av moduler.

Toårig yrkesrettet opplæringstiltak

Komiteen viser til at regjeringen vil styrke tilbudet i regi av Arbeids- og velferdsetaten til arbeidsøkere gjennom et to-årig yrkesrettet opplæringstiltak for personer over 19 år med svake grunnleggende ferdigheter, og som står uten rett til videregående opplæring etter opplæringsloven.

Lavere aldersgrense for arbeidsmarkedstiltak

Komiteen viser til at regjeringen vil senke aldersgrensen for utdanning som arbeidsmarkedstiltak fra 26 år til 22 år for personer med nedsatt arbeidsevne.

2.4 Kvalitet i de særskilte tilbudene til innvandrere

Komiteen vil peke på at gode språkkunnskaper og grunnleggende kjennskap til det norske samfunnet er en forutsetning for å kunne ta videre opplæring og ta del i arbeidsmarkedet. For å sette flest mulig i stand til å ta arbeid og bli godt integrert mener komiteen det er nødvendig å forsterke og gjøre tilbudet til innvandrere mer effektivt. Komiteen vil peke på behovet for rask kartlegging av innvandreres kompetanse, riktig kvalifisering og opplæring som er tilpasset den enkeltes behov.

Komiteen merker seg at regjeringen har lagt fram en egen melding til Stortinget om integreringspolitikk, der regjeringen presenterer en videreutvikling av politikken for voksnes læring.

Ulike tiltak i introduksjonsprogrammet

Komiteen viser til at introduksjonsprogrammet retter seg mot nyankomne flyktninger som har behov for kvalifisering, og inneholder opplæring i norsk og samfunnskunnskap, samt tiltak som forbereder til videre opplæring eller arbeid. Bruken av grunnskole og videregående opplæring er relativt lav. Komiteen mener det er positivt at meldingen legger til rette for å øke bruken av grunnskoleopplæring og videregående opplæring i introduksjonsprogrammet, og at begrensningen om at kun deler av videregående opplæring kan inngå i introduksjonsprogrammet, fjernes.

Komiteen ønsker tiltak som gir deltakerne større kontakt med og praksis i arbeidslivet, og mener en gjennomgang av minimumsinholdet i introduksjonsprogrammet for å sikre økt bruk av arbeidsrettede tiltak vil være fornuftig.

Komiteen vil peke på at selv om introduksjonsprogrammet generelt har gitt gode resultater med å integrere innvandrere, er det store variasjoner mellom kommunene i hvor stor grad man lykkes i å få deltakerne over i arbeid eller utdanning, om man har et tilstrekkelig utvalg av utdanningstilbud og arbeidsrettede tiltak, og om kommunene klarer å tilby helårige programmer på fulltid. Kommunene kan i stor grad påvirke resultatene gjennom systematisk arbeid. Komiteen er opptatt av at kommunene øker kvaliteten og innholdet i introduksjonsprogrammet gjennom å få økonomisk handlingsrom til å prioritere tilbudene, og at feltet blir prioritert av kommunens ledelse.

Komiteen er enig i intensjonen om å tilpasse programmet slik at de som kan fullføre på kort tid, får mulighet til det, mens det tilrettelegges bedre for at de som trenger lengre tid, får gjøre det. Komiteen støtter at det utredes om introduksjonsloven skal endres slik at flere bruker muligheten til å forlenge programmet til inntil tre år. For å gjøre gjennomføringen mer effektiv, og sikre mer individuell tilpasning, er komiteen positiv til å endre reglene for hva som skal gi fritak fra plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Komiteen viser til at det er en lavere andel kvinner enn menn som går over i arbeid eller utdanning etter introduksjonsprogrammet. Noe av årsaken til dette kan være opphold eller mer ujevn progresjon som følge av permisjon eller omsorg for barn. I meldingen varsler regjeringen at den vil vurdere hvordan de deltakerne i introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap som har omsorgspermisjon, kan følges tettere opp for å motivere dem til å gjenoppta kvalifiseringen etter permisjonen. Komiteen støtter en bedre oppfølging og motivering av denne gruppen.

Komiteen viser til at regjeringen vil vurdere om adgangen til permisjoner fra introduksjonsprogrammet kan begrenses, og vil avvente resultatet av vurderingene rundt dette.

Komiteen merker seg at regjeringen i den varslede meldingen om integrering vil vurdere innretningen på introduksjonsprogrammet.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti vil i denne sammenheng vise til disse partiers merknader i behandlingen av integreringsmeldingen.

Kompetansekrav

Komiteen viser til at det i meldingen foreslås å innføre krav om at lærere som skal undervise i norsk etter introduksjonsloven skal ha faglig ferdypning i relevante fag, og å utrede hvordan kompetansekrav skal innføres.

Det er etter komiteens oppfatning viktig at lærere og programrådgivere har riktig og god kompetanse for å sikre deltakerne et kvalitetsmessig godt tilbud, og komiteen mener det må jobbes systematisk med kompetanseheving for disse gruppene.

Ny læreplan

Komiteen viser til at regjeringen vil utvikle felles moduler og en ny læreplan for forberedende voksenopplæring i et samarbeid mellom utdannings- og integreringssektoren.

Godkjenning for fagopplæring og fagskole

Komiteen viser til at Norge har manglet en sentral godkjenning for utenlandsk fagopplæring og fagskoleutdanning, og at det har vanskeliggjort arbeidet med å få innvandrere, både asylsøkere og arbeidsinnvandrere, raskt inn i arbeidslivet. Komiteen støtter at det etableres nasjonale godkjenningsordninger for disse feltene. Komiteen mener det er naturlig at NOKUT har ansvaret for en slik ordning.

Komiteen viser til at regjeringen vil vurdere tiltak som kan gi økt forutsigbarhet, større grad av likebehandling og enkel tilgang til informasjon og veiledning for ikke-EØS-borgere som søker om godkjenning til lovregulerte yrker. Arbeidet vil inkludere en vurdering av en informasjonsportal.

Kompletterende høyere utdanning

Kompletterende utdanning gir personer som allerede har kvalifikasjoner fra utlandet, mulighet til å komme raskere inn på arbeidsmarkedet, og komi-

teen ser positivt på at tilbudet om kompletterende utdanninger i høyere utdanning styrkes.

2.5 Andre spørsmål

Karriereveiledning

Komiteen merker seg at regjeringen vil vurdere et helhetlig system for karriereveiledning når utvalget for livslang karriereveiledning har lagt fram sin innstilling, og at utvalgets forslag skal på høring. Komiteen imøteser en sak fra regjeringen om karriereveiledning på et senere tidspunkt.

Støtte til livsopphold for voksne i utdanning

Komiteen merker seg at regjeringen skriver i meldingen at dagens støtteordninger for voksne som mangler grunnskoleopplæring eller videregående opplæring, ikke er tilstrekkelig tilpasset denne gruppen, og at regjeringens forslag til tiltak er å nedsette en ekspertgruppe som skal utrede løsninger på området.

3. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til meldingen og råder Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Meld. St. 16 (2015–2016) – Fra utenforskap til ny sjanse – Samordnet innsats for voksnes læring – vedlegges protokollen.

Oslo, i kirke-, utdannings- og forskningskomiteen, den 2. juni 2016

Trond Giske
leder

Martin Henriksen
ordfører

