



# Representantforslag nr. 104

(2008–2009)

fra stortingsrepresentantene Erna Solberg, Ine Marie Eriksen Søreide og Gunnar Gundersen

Dokument nr. 8:104 (2008–2009)

## Representantforslag fra stortingsrepresentantene Erna Solberg, Ine Marie Eriksen Søreide og Gunnar Gundersen om tiltak for å styrke de grunnleggende ferdighetene i voksenbefolkningen

Til Stortinget

### BAKGRUNN

Grunnleggende ferdigheter er et viktig begrep i den utdanningspolitiske debatten, og i skolereformen Kunnskapsløftet har slike ferdigheter fått en sentral plass. Det er imidlertid ikke bare opplæringen av barn og unge som bør ha dette fokuset. Undersøkelser har vist at det også i voksenbefolkningen er store grupper som synes å ha svake grunnleggende ferdigheter, blant annet på områdene lesing, regning og digital kompetanse. Et slikt kompetanseunderskudd kan få negative konsekvenser både for den enkelte borger og for samfunnet som helhet. Et sentralt tema i denne sammenhengen blir da hvordan vi kan sikre og videreutvikle nødvendig kompetanse for å kunne opprettholde et velfungerende demokratisk samfunn også i framtiden.

De globale utfordringene på leseområdet er fortsatt formidable; de siste tallene fra UNESCO viser at rundt 750 millioner voksne mennesker fortsatt er å regne som analfabeter. Men også i vår del av verden, hvor en antar at de aller fleste voksne er lesekyndige i tradisjonell forstand, er det uttrykt bekymring for at de senere årenes betydelige økning når det gjelder skriftlig informasjon, er i ferd med å skape klasse-skiller i befolkningen. Lesekravene er blitt utvidet og forsterket på de fleste yrkesområder, samtidig som det er langt mer informasjon som må bearbeides i folks hverdagsliv. Det som i ulike sammenhenger omtales som 2/3-samfunnet, brukes gjerne som me-

tafor også på dette feltet: 2/3 av befolkningen fungerer i henhold til samfunnets forventninger og krav, mens den siste tredjedelen i ulik grad risikerer å bli marginalisert og ikke fungere som fullverdige samfunnsaktører. En slik utvikling kan være en trussel mot sentrale demokratiske idealer.

Nesten 800 000 mennesker i Norge i arbeidsfør alder står utenfor arbeidslivet. I dag vet vi, basert på en rapport fra Lesesenteret i Stavanger, at 330 000 voksne har svært dårlige lese- og skriveferdigheter – men også at så mange som 950 000 leser dårligere enn de burde. Over 40 prosent av de som er uføretrygdet, er blant de med de aller svakeste lese- og skriveferdighetene. Arbeidsledige gjennomgående har svakere ferdigheter enn de som er i jobb eller studerer. De under 30 og de over 56 år er de som sliter mest med lese- og skrivevansker.

Regjeringen Bondevik II innførte i 2002 en rett til grunnskoleopplæring for voksne som har behov for det. Bestemmelsen gir alle voksne rett til grunnskoleopplæring, forutsatt at de er over opplæringspliktig alder og ikke allerede har rett til videregående opplæring. I 2000 fikk voksne en lovfestet rett til opplæring på videregående skolenivå. Retten omfatter personer født før 1978, som har fullført grunnskolen eller tilsvarende, men som ikke har fullført videregående opplæring. Regjeringen Bondevik II innførte også programmet "Ny sjanse" (nå "Program for basiskompetanse i arbeidslivet"). Det er et treffsikkert tiltak som bidrar til at arbeidstakere med svake grunnleggende ferdigheter kan få opplæring på arbeidsplassen. Men det er også behov for en kraftig satsing på å gi grunnopplæring og grunnleggende ferdigheter til voksne som er utenfor arbeidslivet. Det trengs en nasjonal satsing over flere år for å heve grunnkompetansen i denne gruppen.

I 2005 fremmet representantene Erna Solberg, Ine Marie Eriksen Søreide og Gunnar Gundersen repre-

sentantforslag (Dokument nr. 8:10 (2005–2006)) om å innføre en ordning med spesifiserte rettigheter til grunnopplæring for voksne. Under behandlingen i Stortinget gikk en enstemmig komité inn for å be Regjeringen legge frem en egen sak om voksnes rett til grunnopplæring. Det har ikke skjedd noe fra Regjeringens side etter det. 24. juli 2007 sendte Høyre et brev til statsrådene Øystein Djupedal og Bjarne Håkon Hanssen der det ble økt oppmerksomhet rundt problemstillingen med manglende grunnleggende ferdigheter hos voksne, og der det ble invitert til en nasjonal dugnad de neste ti årene for å bedre voksnes lese- og skriveferdigheter. I svarbrevet fra statsrådene 19. september 2007 ble det uttrykt at de "satte stor pris på invitasjon til samarbeid på dette området". Det ble også nevnt tiltak som var under arbeid i 2007: Et "rammeverk og en veileder som skal gjøre det enklere for de som tilbyr opplæring i grunnleggende ferdigheter å tilpasse opplæringen til voksne" var under utarbeidelse, og det skulle "iverksettes et motivasjons- og informasjonsarbeid om voksnes rettigheter til opplæring og verdien av å delta i opplæring". Ingen av disse tiltakene er iverksatt snart to år etter at de var "under arbeid". Høsten 2008 fikk Kunnskapsdepartementet tvert imot sterk kritikk av Riksrevisjonen for manglende kontroll med og oppfølging av tilbudet til voksne med mangelfulle grunnleggende ferdigheter, jf. Dokument nr. 3:14 (2007–2008) som er nærmere omtalt nedenfor. Selv om voksne nå har lovfestede rettigheter, er ikke rettighetene reelle. Politikken framover må bidra til å bryte de mønstrene som ikke virker.

Avslutningsvis i brevet fra statsrådene Djupedal og Hanssen uttrykkes det at de "gjerner tar i mot ideer og forslag fra Høyre og andre partier til videre tiltak". Sammen med forslag fremmet i forbindelse med budsjettbehandlinger, representantforslag og stortingsmeldinger, presenteres i dette representantforslaget flere konkrete tiltak for å styrke de grunnleggende ferdighetene hos voksne.

### **BAKTEPPET I ARBEIDET MED Å FORBEDRE BASISFERDIGHETENE HOS VOKSNE**

Lese- og skrivekravene i arbeids- og samfunnslivet vil høyst sannsynlig fortsette å øke. OECD har i flere sammenhenger understreket at stadig flere jobber vil kreve solid skriftspråklig kompetanse, mens det vil bli en tilsvarende reduksjon i det som har gått under betegnelsen ufaglærte jobber. Dette forholdet vil også få betydning for hvor vi trekker grensen mellom funksjonalitet og dysfunksjonalitet.

Resultatene fra undersøkelsene av leseferdigheter, PIRLS-undersøkelsene og PISA-undersøkelsene, bekrefter at Norge er blant de landene i OECD med forholdsvis flest barn og unge med svak skriftspråk-

lig kompetanse. Dette forholdet gir oss betydelige utfordringer; deler av barne- og ungdomskullene vil ha behov for oppfølging dersom de ikke skal ende som dysfunksjonelle voksne lesere.

Innslaget av ikke-vestlige innvandrere i Norge forventes å øke i årene som kommer. 70 prosent av innvandrere til Norge i dag hører nå til denne gruppen, og mange med meget svake skriftspråklige ferdigheter. Og selv om andregenerasjonsinnvandrere oppnår noe bedre resultater enn foreldregenerasjonen, viser det seg at også mange fra denne kategorien strever med lesing og skriving.

Flertallet av voksne med svake leseferdigheter er i liten grad bevisst sine problemer. De representerer dermed en gruppe som kan være vanskelig å informere og motivere med henblikk på aktiviteter som er nødvendige for å kunne vedlikeholde og videreutvikle egne skriftspråklige ferdigheter.

En god del svake lesere vil vegre seg for å delta på aktuelle kurstilbud. Deres opplevelse av skole og opplæring har gjerne vært preget av frustrasjon, tilkortkomning, og noen ganger også dårlig behandling av representanter fra skolesystemet.

### **ARBEIDSTAKERE MED SVAKE LESEFERDIGHETER**

Gruppen med svake leseferdigheter fortjener oppmerksomhet av flere grunner. For det første viser erfaring at det gjerne er disse arbeidstakerne som har de svakeste forutsetningene for å møte de omstillings- og kompetansekravene som dagens arbeidsliv stiller. Mange har også vært arbeidsledige tidligere og er blant de som sist har fått innpass i arbeidsmarkedet. Det har den konsekvens at personer fra denne kategorien ofte vil være i en utsatt posisjon i perioder hvor arbeidsledigheten øker. Det er med andre ord en sårbar gruppe vi her snakker om, hvor en kan finne mange med lav selvfølelse og hvor det i tillegg er en betydelig risiko for at de forlater arbeidslivet og går over på ulike stønadsordninger.

Generelt er det naturlig nok slik at de som har de beste leseferdighetene, gjennomgående også er de mest leseaktive på jobb, mens mange svake lesere er i jobbsituasjoner som krever mindre leseaktivitet. På denne måten bidrar arbeidslivet til å forsterke forskjellene mellom sterke og svake lesere. De beste får i stor grad bruke jobbarenaen til vedlikehold og videreutvikling av egen lesekompetanse, mens mange av de svakeste leserne har arbeid som i liten grad gir en slik anledning.

### **VOKSNE SOM STÅR UTENFOR ARBEIDSLIVET**

Gruppen som står utenfor arbeidslivet omfatter voksne som er arbeidssøkere, de som mottar ulike

former for stønad, personer som er definert som hjemmearbeidende og de som av ulike grunner er gått av med alderspensjon før fylte 66 år.

Det at så mange av de arbeidssøkende har svake basisferdigheter, er én grunn til at det er vanskelig å sette dem i stand til å fylle de ledige jobbene som finnes. Det bekrefter at dagens arbeidsmarked er så spesialisert at ledige jobber vanskelig kan fylles av ufaglærte arbeidstakere.

Andelen personer i yrkesaktiv alder som forlater arbeidslivet gjennom ulike stønadsordninger (vanligvis uføretrygd) er høy i Norge. Utviklingen har vært viet betydelig oppmerksomhet både i media og på politisk nivå i de senere årene. Det er sterkt bekymringsverdig at andelen er økende, og spesielt urovekkende er det at økningen prosentvis nå er størst i aldersgruppen under 30 år.

## KRITIKKEN FRA RIKSREVISJONEN

Riksrevisjonen kom i september 2008 med skarp kritikk av Kunnskapsdepartementet for måten departementet ivaretar sitt ansvar for voksnes grunnopplæringstilbud (jf. Dokument nr. 3:14 (2007–2008)). Riksrevisjonens undersøkelse av tilbudet til voksne om grunnskoleopplæring og opplæring på videregående nivå). Riksrevisjonens undersøkelse viser vesentlige svakheter i myndighetenes arbeid med å gi voksne et slikt tilbud. Undersøkelsen viser blant annet at svært mange mindre kommuner ikke har etablert grunnopplæring for voksne.

Riksrevisjonens undersøkelse viser også at mange i målgruppa har manglende kjennskap til retten til grunnopplæring. I denne forbindelse blir det påpekt at kjennskap til rettighetene er en nødvendig forutsetning for at denne gruppen skal ha mulighet til å ta i bruk rettighetene og etterspørre slik opplæring. Dette må ses i lys av at mange i denne gruppen har svake grunnleggende ferdigheter og vil ha vanskelig for å finne fram til offentlige tjenester på egen hånd. I en situasjon hvor arbeidsledigheten stiger, er voksne med lav utdanning en spesielt utsatt gruppe i denne sammenheng.

Undersøkelsen viser at det i liten grad er gjennomført tilsyn med kommunenes og fylkeskommunenes oppfølging av voksnes rettigheter, til tross for at departementet i 2005 opplyste Stortinget om at avdekkede svakheter ville bli fulgt opp med tilsyn. Departementet fikk i rapporten kritikk av Riksrevisjonen for at det i liten grad har vært gjennomført tilsyn på dette området.

## TILTAK FOR Å GI FLERE VOKSNE BASISFERDIGHETER

### 1. Innskjerping av kravene overfor fylkeskommuner og kommuner

Rundt om i landet er det for store variasjoner i tilbudet av de utdanningsrettighetene som er vedtatt av Stortinget. Voksnes rett til opplæring på grunnskolenivå og rett til videregående opplæring ble vedtatt ved årtusensskiftet, men fortsatt synes mange kommuner og fylkekommuner bare i beskjeden grad å ha utredet og lagt til rette for utdanningsløp som er i samsvar med loven. Dette viser også Riksrevisjonens rapport (Dokument nr. 3:14 (2007–2008)). Dette er en uholdbar situasjon. Det er nødvendig med en nærmere evaluering av hvordan de nevnte reformene har fungert. På dette grunnlag må det avgjøres om ordningene skal opprettholdes i sin nåværende form eller om ressursene bør brukes til en mer målrettet innsats mot de gruppene som var utgangspunktet for å innføre rettighetene. Det er avgjørende at opplæringsretten gjøres reell.

### 2. Bedre informasjon

Det er en uholdbar situasjon at kunnskapen om voksnes opplæringsrettigheter gjennomgående er så liten. Spesielt bekymringsfull er situasjonen når en ser på hvordan kunnskapen fordeler seg etter informantens utdanningsnivå og status på arbeidsmarkedet; det er de som trenger mest til slik kunnskap, som vet minst. Erfaring viser at det er aller vanskeligst å nå voksne utenfor arbeidslivet; hjemmевærende og innvandrerguppen. Det er Regjeringens ansvar å sørge for at befolkningen gis tilstrekkelig informasjon om hvilke rettigheter og muligheter som gjelder for voksne i det norske utdanningssystemet. En spesiell utfordring ligger altså i det å skreddersy informasjon mot de sentrale målgruppene innvandrere og stønadsmottakere.

### 3. Motivasjonsutfordringen

Mange med svake leseferdigheter har negative skoleerfaringer og generelt lav selvfølelse knyttet til formaliserte læringssituasjoner. Mye skyldes konflikter og negativ erfaring med lærere gjennom den obligatoriske skolegangen. Terskelen for frivillig å gå tilbake til skolebenken er naturlig nok meget høy for personer med en slik skolebakgrunn. Skal opplæringstilbud for denne ofte sårbare gruppen lykkes, er det derfor helt nødvendig at de møter personer som forstår deres situasjon, og som både har nødvendig faglig og pedagogisk kompetanse til å møte voksne på en måte som er tilpasset den enkeltes situasjon. Det er videre et problem at de fleste utdanningstilbud for voksne har funnet sted innenfor en skolelignende ramme, gjerne på skolebenken i en kommunal eller fylkeskommunal opplæringsinstitusjon. Behovet for

mer fleksible organiseringsformer er åpenbart, og det er flere eksempler på at utdanningstilbud i tilknytning til arbeidsplassen er positivt for mange. Det er derfor nødvendig å videreutvikle et system som ivaretar brukernes behov, heller enn å skulle tilpasses den offentlige organiseringen.

#### 4. Lærerkompetanse

Lærerkompetanse er sannsynligvis minst like sentralt for voksne som det er for barn og unge i den obligatoriske skolegangen. Til tross for dette har lærerkompetanse innenfor voksenopplæringen fått liten politisk og forskningsmessig oppmerksomhet i Norge. Vi vet i dag lite om hvilke lærere som arbeider der, og hvilken bakgrunn de har. Det er så langt heller ikke stilt spesielle utdanningskrav til lærere i denne delen av utdanningssektoren, noe som må sees i sammenheng med at det i liten grad er utviklet egne utdanningsløp rettet mot undervisning for voksne. Riktignok finnes det noen kurs i voksenpedagogikk, men det er ikke noe krav om å ha gjennomført slike kurs for å få tilsetning for å arbeide med voksne.

Å jobbe med grunnleggende ferdigheter for voksne krever en annen kompetanse enn å lære barn de samme ferdighetene. Blant annet må mye feillæring avlæres.

Lærerkvalifiseringen innenfor voksenopplæringen må åpenbart styrkes gjennom egne modulbaserte utdanningsprogrammer som blant annet inneholder tema som voksenpedagogikk og lese- og skriveopplæring. Her er det naturlig å vise til Danmark, hvor kravene til lærerne har blitt betydelig skjerpet, også for dem som allerede er tilsatt i voksenopplæringen, men som mangler de formelle kvalifikasjoner. Endringen utløste et betydelig etter- og videreutdanningsbehov, men ble vurdert som en nødvendig forutsetning for å heve kvaliteten i opplæringen.

#### 5. Evaluering av utdanningstilbudene

I hovedsak har de utdanningstilbudene som er omtalt i det foregående, vært gjenstand for lite evaluering. Det finnes riktignok detaljert statistikk når det gjelder deltakerantall, ulike informasjoner om demografiske variabler av deltakergruppen og kostnader,

men det etterlyses rapportering som har hatt fokus på deltakernes læringsutbytte. Det er nødvendig å opprettholde utdanningstilbudene for voksne, men det bør være en forutsetning at disse i fortsettelsen knyttes til program som kan gi oss informasjon om hva utdanningen har hatt som resultat for deltakerne, for eksempel med hensyn til leseferdighet. Slik informasjon er viktig for å kunne videreutvikle gode kurstilbud på lese- og skriveområdet for de ulike målgruppene. Det er viktig at arbeidsgivere og utdanningsinstitusjoner får dokumentert at kursdeltakerne har oppnådd reell kompetanse og utvidete kvalifikasjoner gjennom programmet.

#### FORSLAG

På denne bakgrunn fremmes følgende

for s l a g :

1. Stortinget ber Regjeringen igangsette en nasjonal satsing på voksne med manglende grunnleggende ferdigheter. Satsingen skal strekke seg over en periode på ti år.
2. Stortinget ber Regjeringen utarbeide en nasjonal plan der kommuner og fylkeskommuner med spesiell kompetanse får et nasjonalt ansvar for å drive opplæringen for voksne med manglende grunnleggende ferdigheter. Disse kommunene skal få ekstra bevilgninger for å ha dette ansvaret.
3. Stortinget ber Regjeringen sørge for at det blir samsvar mellom voksnes opplæringsrett og opplæringstilbudet til denne gruppen.
4. Stortinget ber Regjeringen styrke lærerkompetansen innenfor voksenpedagogikk.
5. Stortinget ber Regjeringen sørge for at de som står utenfor arbeidsmarkedet, og som får hjelp av offentlige etater, automatisk får tilbud om kartlegging av grunnleggende ferdigheter.
6. Stortinget ber Regjeringen igangsette en kampanje som skal bidra til å redusere stigmaet knyttet til manglende grunnleggende ferdigheter, slik at flere voksne søker hjelp.

6. mai 2009