



KS

## **Kostnader til grunnskoleopplæring for voksne**

Kartlegging av spesialundervisning og ordinær grunnskoleopplæring. Landstall og dypdykk i ni kommuner

**RAPPORT**

10. januar 2009

# AGENDA

---

---

Oppdragsgiver	KS
Rapportnr.	6331
Rapportens tittel	Kostnader til grunnskoleopplæring for voksne – Kartlegging av spesialundervisning og ordinær grunnskoleopplæring. Landstall og dypdykk i ni kommuner
Ansvarlig konsulent	Per Schanche
Dato	10. januar 2009



## Innhold

<b>1</b>	<b>BAKGRUNN OG METODISK TILNÆRMING</b>	<b>7</b>
1.1	FORMÅL OG BAKGRUNN	7
1.2	DATAKILDER OG METODISK TILNÆRMING	8
<b>2</b>	<b>SITUASJONEN FOR LANDET SOM HELHET</b>	<b>11</b>
2.1	INNLEDNING	11
2.2	KOMMUNENES UTGIFTER TIL VOKSENOPPLÆRING	11
2.3	DELTAKERE OG ÅRSTIMER	13
2.4	TILBUDET I KOMMUNER AV ULIKE STØRRELSE	14
2.5	OPPSUMMERING	18
<b>3</b>	<b>SITUASJONEN I DE NI KOMMUNENE</b>	<b>19</b>
3.1	INNLEDNING	19
3.2	PRESENTASJON AV KOMMUNENE	19
3.3	UTGIFTER OG PRIORITERING AV UNDERVISNINGEN I DE NI KOMMUNENE	21
3.4	ORGANISERING OG STYRING	23
3.5	MER OM STAVANGER	25
3.6	OPPSUMMERING	28
<b>4</b>	<b>VURDERINGER OG KONKLUSJONER</b>	<b>30</b>
<b>5</b>	<b>REFERANSER</b>	<b>33</b>
	<b>VEDLEGG: TABELLER</b>	<b>34</b>
	ÅMLI	34
	GOL	34
	BAMBLE	35
	LEVANGER	35
	ARENDAL	36
	HAMAR	36
	STAVANGER	37

# AGENDA

---

## Forord

Dette notatet gir en beskrivelse av kommunenes utgifter til grunnskoleopplæring for voksne og til spesialundervisning. Dette er gjort dels ved å bruke kilder som gir informasjon om landet som helhet og dels ved informasjon som er samlet inn og bearbeidet om situasjonen i ni utvalgte kommuner.

Kontaktpersoner i KS har vært utdanningsdirektør Eva Lian og rådgiver Jorun Sandsmark. Underveis har det vært tre møter med oppdragsgiver. Det er AGENDA Utredning & Utvikling som har ansvaret for det faglige innholdet og eventuelle mangler. Vi takker for hyggelig og nyttig samarbeid.

Høvik, 10. januar 2009

AGENDA Utredning & Utvikling AS

# AGENDA

---

# 1 Bakgrunn og metodisk tilnærming

## 1.1 Formål og bakgrunn

### Formål

Den kommunale voksenopplæringen består av tre ulike tilbud: Undervisning av voksne innvandrere i norsk og samfunnskunnskap, spesialundervisning og ordinær grunnskoleundervisning for voksne. Denne rapporten tar for seg de siste to delene av tilbudet.

I august 2002 ble det innført en lovfestet rett til grunnskoleopplæring for voksne. Det har vist seg at en del kommuner har vedtatt ikke å sette i gang undervisning fordi det ikke er tilført friske midler siden innføringen, jf. Haugerud mfl. (2005)<sup>1</sup>. Forfatterne viser til at Stortinget forutsatte at kommunene skulle få dekket ekstrakostnadene ved innføring av denne retten, men at departementet i Ot.prp. nr. 44 (1999–2000) har opplyst at de ikke har hatt tilstrekkelig grunnlag for å beregne de økonomiske konsekvensene for kommunene.

Vi har vært interessert i å finne ut på hvilken måte og i hvilket omfang kommunene har gjennomført ordningen med rett til grunnskoleopplæring for voksne. Kommunenes utgifter til denne undervisningen blir beskrevet dels ved å bruke kilder som gir informasjon om landet som helhet, og dels ved informasjon som er samlet inn og bearbeidet for ni utvalgte kommuner.

Kommunenes utgifter til de to delene av voksenopplæringen er beregnet til 650 millioner kroner, noe som kun utgjør en kvart prosent av kommunenes samlede utgifter. Samtidig er denne undervisningen en spesialisert tjeneste som omfatter ulike tilbud. Det innebærer at det er en særlig utfordring for små kommuner å gi et slikt tilbud. I landets minste kommuner vil omfanget av undervisning kanskje ikke engang omfatte en hel stilling. Vi har derfor sett på hvordan tilbudet varierer mellom kommuner av ulik størrelse.

### Bakgrunn

Bakgrunnen for prosjektet var at AGENDA fikk i oppdrag fra IMDi å kartlegge kostnadene i syv kommuner til norsk og samfunnskunnskap. I dette prosjektet, dokumentert i AGENDA (2008)<sup>2</sup>, tok vi utgangspunkt i de samlede utgiftene til voksenopplæring i kommunen og skilte så ut den delen av utgiftene som går til norsk og samfunnskunnskap. For disse utgiftene har vi gjort en detaljert analyse av sammensetningen av kostnadene og ulike grupper deltakere som mottar undervisningen. Vi har også vært opptatt av hvordan tjenesten styres. Formålet med analysen var at den skal gi et bedre grunnlag for styring både for statlige myndigheter og for kommunene som deltok.

Oppdraget for KS er en utvidelse av oppdraget fra IMDi til å omfatte de to andre delene av voksenopplæringen. En slik utvidelse har vært mulig med en relativt beskjeden økning av ressursene, siden mye av grunnlaget uansett var gjort.

Analysen har vært gjennomført for følgende kommuner: Stavanger, Levanger, Åmli, Gol, Arendal, Bamble og Hamar. Vi har besøkt alle kommunene og gjort analysen i nær dialog med kommunene. Det har vært viktig at kommunene selv har vært motivert for deltakelse. Alle de inviterte kommunene har takket ja til å bli med.

---

<sup>1</sup> Haugerud, Røstad og Stubbe (2005): "Grunnskoleopplæring for voksne." VOX

<sup>2</sup> AGENDA (2008): "Kostnader i syv kommuner til norskopplæring for voksne innvandrere."

# AGENDA

---

Tidligere har AGENDA utført tilsvarende analyser for voksenopplæringen i Asker, Bærum og Ås. I disse kommunene har vi analysert kostnadene til hele voksenopplæringen og også sett på utgiftene til spesialundervisning og ordinær grunnskoleundervisning for voksne. Vi hadde planlagt å ta med data fra alle disse tre kommunene. Det viste seg imidlertid at dataene for Bærum for denne delen av undervisningen hadde for dårlig kvalitet til at de kunne brukes. Vi har derfor kun tatt med dataene fra Asker og Ås, noe som betyr at dette notatet er basert på informasjon fra i alt ni kommuner.

## 1.2 Datakilder og metodisk tilnærming

I prosjektet har vi basert oss på informasjon fra følgende kommuner:

- Åmli (1 085 personer mellom 20 og 66 år)
- Gol (2 636 personer mellom 20 og 66 år)
- Bamble (8 666 personer mellom 20 og 66 år)
- Ås (9 234 personer mellom 20 og 66 år)
- Levanger (10 865 personer mellom 20 og 66 år)
- Arendal (25 042 personer mellom 20 og 66 år)
- Hamar (25 042 personer mellom 20 og 66 år)
- Asker (31 280 personer mellom 20 og 66 år)
- Stavanger (75 874 personer mellom 20 og 66 år)

Det er store forskjeller mellom kommunene i antall personer i målgruppen for undervisningen. Antall personer mellom 20 og 66 år varierer fra rundt 1 000 i Åmli til rundt 75 000 personer i Stavanger.

Av de valgte kommunene er det bare Åmli, og kanskje Gol, som kan sies å være en representant for landets minste kommuner. De andre kommunene er mellomstore og store kommuner. Vi har dermed fått utdypende informasjon om situasjonen i et utvalg slike kommuner.

## Lovgrunnlaget

Voksenopplæringen består av følgende tre hovedtilbud:

- ordinær grunnskoleundervisning for voksne
- spesialundervisning
- norsk og samfunnskunnskap

De to første tilbudene er hjemlet i Opplæringsloven, etter § 4A-1 (grunnskoleopplæring) og § 4A-2 (spesialundervisning):

- *§ 4A-1. Rett til grunnskoleopplæring for voksne:* Dei som er over opplæringspliktig alder, og som treng grunnskoleopplæring, har rett til slik opplæring, så langt dei ikkje har rett til vidaregåande opplæring etter § 3-1. Retten til opplæring omfattar til vanleg dei faga ein treng for å få vitnemål for fullført grunnskoleopplæring for voksne.
- *§ 4A-2. Rett til spesialundervisning på grunnskolens område:* Vaksne som ikkje har eller som ikkje kan få tilfredsstillande utbytte av det ordinære opplæringstilbodet for voksne, har rett til spesialundervisning. Vaksne som har særlege behov for opplæring for å kunne utvikle eller halde ved like grunnleggjande dugleik, har rett til slik opplæring.

Det er kommunene som vurderer om den enkelte "treng grunnskoleopplæring" eller om deltakere "ikkje kan få tilfredsstillande utbytte av det ordinære opplæringstilbodet for voksne".



Haugerud mfl. (2005) har pekt på at det er færre som får slik undervisning enn behovet skulle tilsi. Årsaker som blir trukket frem er at en del kommuner har valgt ikke å tilby slik undervisning som følge av manglende statlig finansiering, og at personer med behov for undervisning i liten grad gjør krav på undervisning.

Tilbudet som gis til flyktninger og innvandrere, gis etter lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven). Denne loven har siden 2004 vært obligatorisk for alle kommuner som bosetter flyktninger.

### Kommunens regnskaper og KOSTRA

KOSTRA, som er basert på kommunenes regnskaper, gir informasjon om økonomien for den samlede voksenopplæringen i kommunene og ikke for de tre delene av dette tilbudet. I notatet har vi tatt utgangspunkt i kommunenes samlede utgifter til voksenopplæring i perioden 2002 til 2007, slik de fremkommer i KOSTRA.

Det er en viss usikkerhet knyttet til disse dataene fra KOSTRA. Vi har erfart at det ikke er uvanlig med feilføringer for denne funksjonen, noe som blant annet gjelder avgrensningen mellom hva som skal føres på voksenopplæring (funksjon 213) og hva som skal føres på introduksjonsordningen (funksjon 275). Dersom voksenopplæringen i en kommune har ansvar for oppgaver som omfatter begge disse og kanskje flere funksjoner, så er det ikke bestandig at enheten selv er opptatt av at utgiftene blir riktig ført. Man kan kanskje anta at denne typen feil er noenlunde konstant over tid, slik at tidsserien gir et godt uttrykk for endringer.

Det foreligger ikke nasjonal statistikk over kommunenes inntekter og utgifter til de ulike delene av tilbudet. I de utvalgte kommunene har vi tatt utgangspunkt i kommunens egne regnskaper. Kostnadene i regnskapene er bearbeidet i dialog med personer som kjenner regnskapene i den enkelte kommune. Hovedprinsippene i vår bearbeiding har vært som følger:

- Utgangspunktet er alle utgifter og inntekter for voksenopplæringen (KOSTRA-funksjon 213). I mange av kommunene er dette utgifter ført både sentralt i kommunen og for driftsenheten som har ansvaret for voksenopplæringen.
- I tillegg er det tatt med voksenopplæringens andel av utgifter til sentrale støttefunksjoner (KOSTRA-funksjon 120 og 130). Disse beregningene er foretatt etter retningslinjer fra departementet (KRD) for beregning av selvkost.
- For noen kommuner er det foretatt opprettinger av regnskapet, som følge av at utgifter ikke har vært ført på riktig funksjon.

Utgifter og inntekter for voksenopplæringen er fordelt på de tre områdene norsk og samfunnskunnskap, spesialundervisning og ordinær grunnskoleundervisning for voksne. I de fleste kommunene har vi laget en fordelingsnøkkel basert på data fra GSI for antall lærertimer for de tre delområdene.

### Definisjon av kostnader

Kommunal- og regionaldepartementet har utarbeidet retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale tjenester (veileder H-2140). I veilederen er kostnadene delt i tre kategorier: Kjerneprodukt (driftsutgifter), tilleggstjenester (bygninger) og støttefunksjoner. Vår analyse omfatter alle de tre kostnadselementene og er foretatt i tråd med anvisningene i veilederen. I vår analyse har vi brukt følgende inndeling av utgiftene:

- *Lønnsutgifter* – omfatter sosiale utgifter og refusjon fra folketrygden er trukket fra. Hoveddelen av disse utgiftene er lønn til lærere. Utgiftene går også til administrasjon og ledelse av tjenesten.

## AGENDA

---

- *Driftsutgifter* – omfatter innkjøp av materiell og kontorutstyr som er nødvendig for å tilby tjenestene.
- *Bygningsmessige kostnader, inkludert husleie*. Disse kostnadene omfatter utgifter til husleie, vedlikehold, energi og renhold.
- *Kjøp og salg fra andre*. Andre kommuner er den viktigste eksterne leverandøren av tjenester.
- *Sentrale støttetjenester* – omfatter utgifter til sentrale administrative funksjoner i kommunen. I veilederen er det gitt en gjennomgang av hvilke utgifter som skal tas med.

### Grunnskolens informasjonssystem (GSI)

Grunnskolens informasjonssystem (GSI) er et nasjonalt register for registrering av aktivitet i regi av grunnskolen. Registeret omfatter også en rekke detaljerte opplysninger om undervisningen i de ulike delene av voksenopplæringen. Her har vi brukt opplysninger om deltakere og årstimer fra skoleåret 2002/2003 til skoleåret 2007/2008.

### Intervjuer

Vi har besøkt voksenopplæringen i alle de ni kommunene. Besøkene har gitt oss et førstehånds inntrykk av lokaler og opplæring i de ni kommunene. I alle kommuner har vi foretatt intervjuer av rektorene på grunnlag av en forberedt intervjuguide.

## 2 Situasjonen for landet som helhet

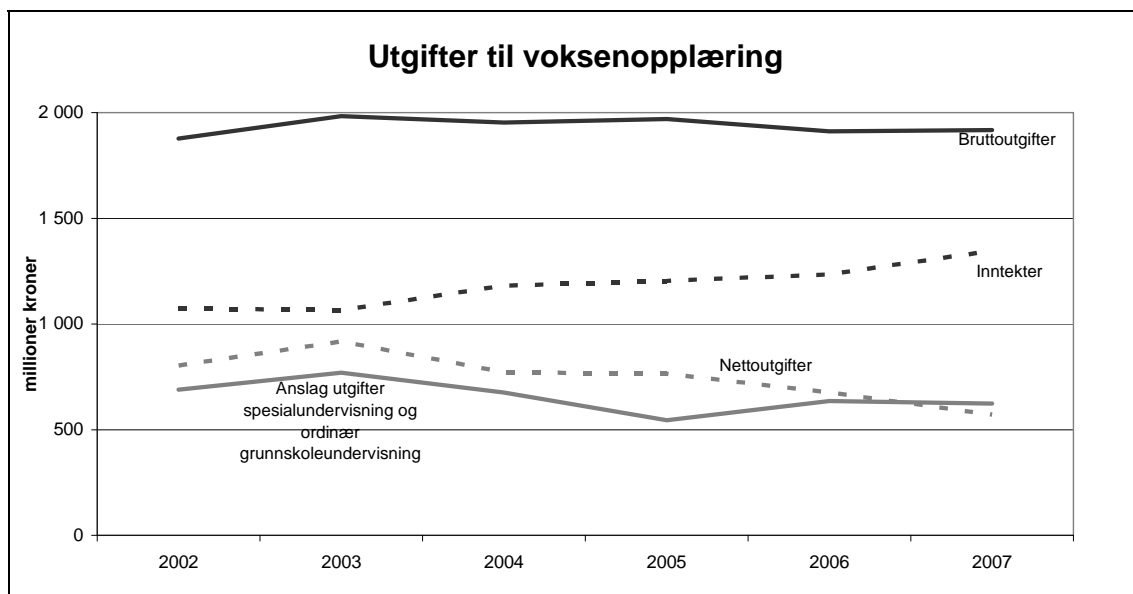
### 2.1 Innledning

Først i kapitlet gir vi en beskrivelse av de samlede utgiftene i landets kommuner til voksenopplæringen for perioden 2002 til 2007 og hvor stor del av utgiftene som blir brukt til spesialskole og grunnskole.

Videre har vi delt kommunene i fire grupper etter hvor mange innbyggere kommunene har mellom 20 og 66 år, som kan sies å være den primære aldersgruppen for undervisningen. Vi har sett hvordan tilbudet om undervisning varierer mellom de fire kommunegruppene og på utviklingen for de fire gruppene fra 2002 til 2007.

### 2.2 Kommunenes utgifter til voksenopplæring

Kommunenes samlede *bruttoutgifter* til voksenopplæring var på 1 917 millioner kroner i 2007, jf. figuren under. Tidserien fra 2002 til 2007 i figuren er vist i faste priser, slik at endringene i figuren uttrykker endringer i aktiviteten. I disse fem årene har utgiftene vært på et noenlunde stabilt nivå.



Figur 2.1 Inntekter og utgifter til voksenopplæring 2002–2007. Millioner kroner i faste 2007-priser. Kilde: KOSTRA, GSI og egne beregninger.

De klart viktigste *inntektene* er statlige øremerkede tilskudd til undervisning i norsk og samfunnskunnskap, men brukerbetaling er også av en viss betydning. I løpet av perioden har de statlige tilskuddene økt fra rundt 750 millioner kroner i 2002 til rundt 1 350 millioner kroner i 2007. Denne økningen er omtrent av samme størrelsesorden som økningen i inntekter rapportert i KOSTRA, jf. figuren over.

I perioden har inntektene økt mer enn bruttoutgiftene, noe som har ført til at *nettoutgifter* har blitt redusert i perioden. Disse utgiftene blir finansiert av kommunenes frie midler som består av det statlige rammetilskuddet og skatteinntekter.

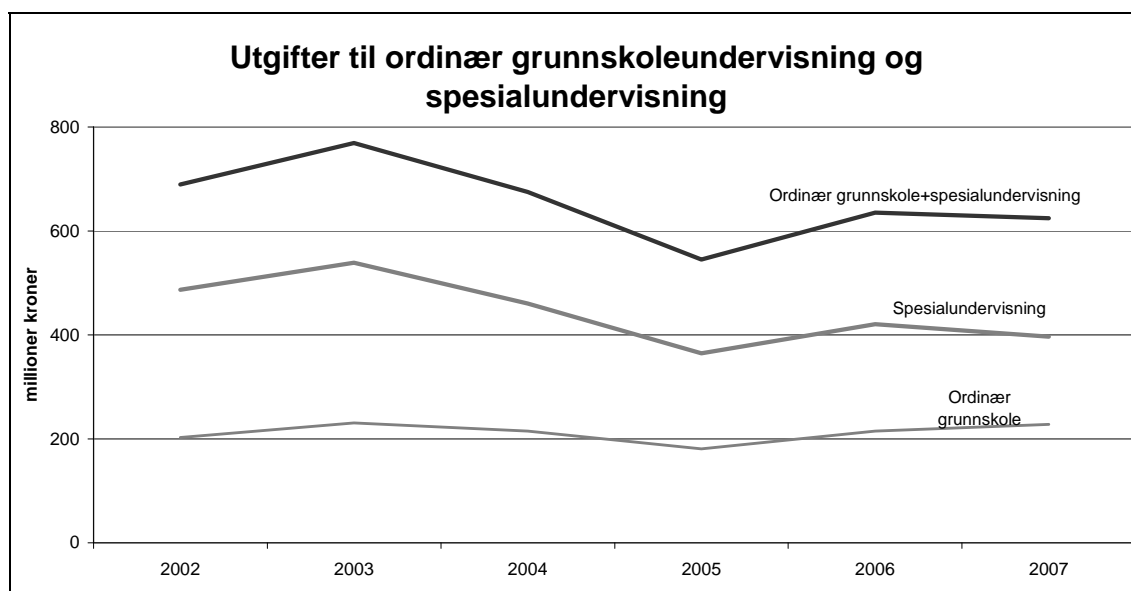
Vi har videre gjort et anslag for hvor stor del av utgiftene til voksenopplæring som blir brukt til *ordinær grunnskoleopplæring og spesialundervisning for voksne*. Anslaget er basert på en

forutsetning om at utgiftene til denne undervisningen utgjør samme andel av de samlede utgiftene som andelen denne undervisningen har av de samlede lærertimene rapportert til GSI.

Det er beregnet at utgiftene til denne delen av tilbudet i de seks årene i gjennomsnitt har vært på 650 millioner kroner. Det er ikke statlige øremerkede tilskudd rettet mot denne delen av tilbudet, og kommunene har heller ikke andre inntekter av betydning. Det betyr at kommunene i all hovedsak har finansiert denne aktiviteten med egne frie midler.

I samme periode har kommunenes samlede nettoutgifter til voksenopplæringen vært på rundt 750 millioner kroner. Av dette kan vi slutte at kommunenes egenfinansiering av undervisningen i norsk og samfunnskunnskap i gjennomsnitt har vært på rundt 100 millioner kroner. Det betyr at statlige tilskudd og brukerbetalingar har dekket rundt 95 prosent av kommunenes utgifter til denne delen av voksenopplæringen. Denne konklusjonen stemmer bra med funnene til det tekniske beregningsutvalget og i vår rapport til IMDi, som begge konkluderer med at utgiftene til denne delen av tilbudet er noe høyere enn inntektene.

De beregnede utgiftene til spesialundervisning og ordinær grunnskoleopplæring er lavere i 2007 enn i 2002, jf. figuren under, som viser utviklingen for denne delen av tilbudet.



Figur 2.2. Utgifter til spesialundervisning og ordinær grunnskoleopplæring 2002–2007. Millioner kroner i faste 2007-priser. Kilde: KOSTRA, GSI og egne beregninger.

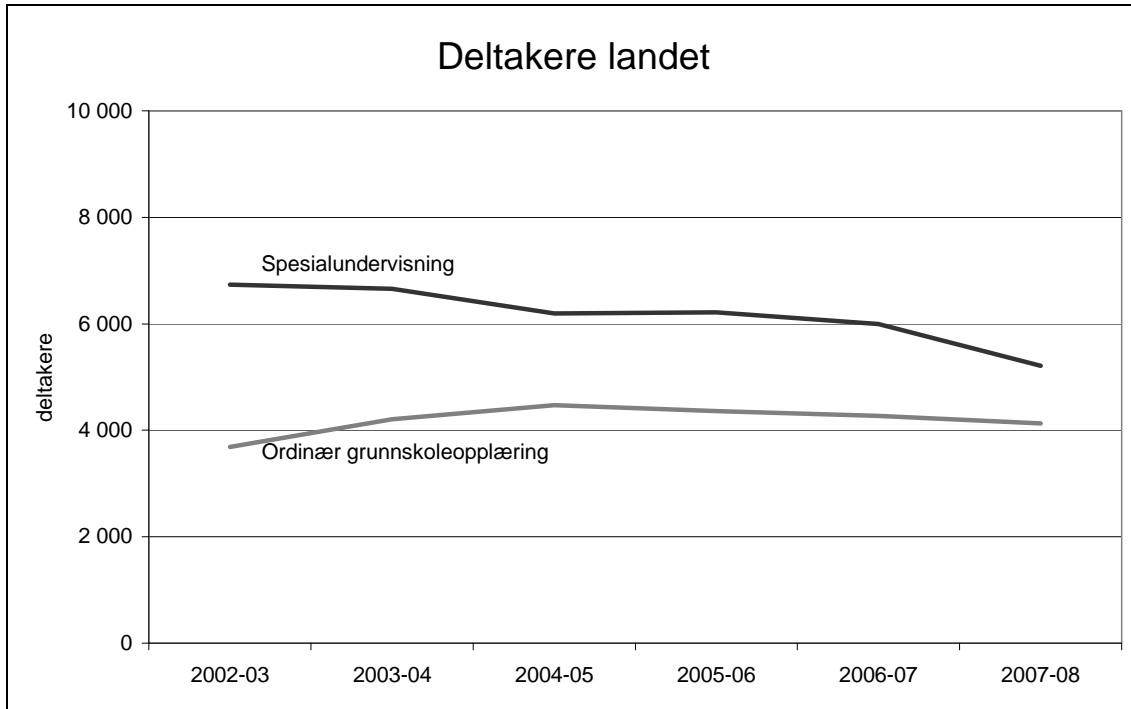
Kommunene brukte samlet drøyt 600 millioner kroner på ordinær grunnskoleopplæring for voksne og spesialundervisning i 2007, jf. figuren over. Rundt to tredeler ble brukt på spesialundervisning og en tredel på ordinær grunnskoleopplæring for voksne.

De samlede utgiftene ble redusert fra 2003 til 2005 og har deretter økt noe. Utgiftene til spesialundervisning har blitt redusert med rundt 100 millioner kroner siden 2002, mens utgiftene til ordinær grunnskoleopplæring for voksne har vært på et noenlunde stabilt nivå og er noe høyere i 2007 enn de var i 2002. Den relative betydningen av ordinær grunnskoleopplæring for voksne har dermed økt gjennom perioden, og betydningen av spesialundervisning har blitt tilsvarende redusert.

Som neste steg i analysen har vi belyst utviklingen med data fra GSI. Som vi skal se gir disse dataene i hovedsak det samme bildet som vi har tegnet på grunnlag av data fra KOSTRA. Det betyr at feilene omtalt over neppe er av avgjørende betydning for vår bruk av materialet.

### 2.3 Deltakere og årstimer

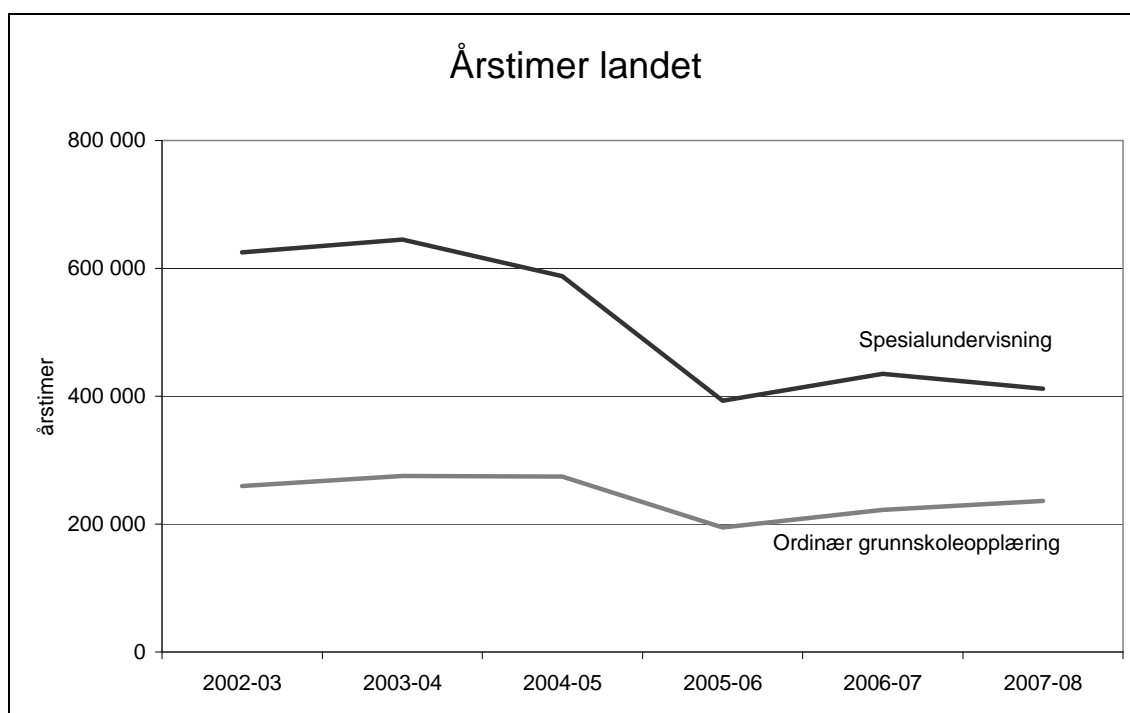
Voksenopplæringen i kommunene ga i 2007 et tilbud til rundt 35 000 deltakere. Av disse var det 5 200 deltakere med spesialundervisning og 4 300 deltakere som fikk ordinær grunnskoleopplæring for voksne, jf. figuren under. Det er med andre ord færre deltakere som får denne undervisningen sammenliknet med de rundt 25 000 innvandrene som fikk undervisning i norsk og samfunnsfag.



Figur 2.3. Antall deltakere i kommunal voksenopplæring i landet som får spesialundervisning og ordinær grunnskoleopplæring for voksne fra skoleåret 2002/2003 til skoleåret 2007/2008. Kilde: GSI.

I perioden fra 2002 har det blitt 1 500 færre med spesialundervisning og rundt 500 flere med ordinær grunnskoleopplæring for voksne. Dette bildet er grovt sett det samme som ble tegnet på grunnlag av utviklingen for økonomien omtalt i forrige avsnitt.

Dette betyr videre at i 2007 brukte kommunene i gjennomsnitt knapt 80 000 kroner pr. deltaker på spesialundervisning og knapt 50 000 kroner pr. deltaker på ordinær grunnskoleopplæring.



Figur 2.4 Samlet antall årstimer for landet som helhet fordelt på spesialundervisning og ordinær grunnskoleopplæring for voksne fra skoleåret 2002/2003 til skoleåret 2007/2008. Kilde: GSI

Antall årstimer med spesialundervisning har blitt redusert med en tredel, fra drøyt 600 000 timer i 2002 til drøyt 400 000 timer i 2007. For ordinær grunnskoleopplæring har det også vært en beskjeden reduksjon i årstimene fra 2002 til 2007. Reduksjonen for begge delene av tilbudet skjedde i perioden frem til 2005. De siste to årene har antall årstimer økt. Bildet er altså ikke helt det samme for denne variabelen, men også her får vi bekreftet at reduksjonen i første rekke har skjedd for spesialundervisningen.

### Hva skjedde før 2002?

Loven som gir lovfestet rett til grunnskoleopplæring for voksne, ble innført i august 2002. Det er derfor interessant å vite hva som skjedde fra 2001 til 2002. Svakheter i datagrunnlaget gjør at dette ikke uten videre er enkelt å si. Haugerud mfl. (2007)<sup>3</sup> mener imidlertid å kunne utlede at det har vært en viss økning i deltakelsen i slik opplæring. De peker blant annet på at det i 1996 totalt var 8 911 deltakere i ordinær grunnskoleopplæring og spesialundervisning og at det året etter var 6 713. I 2007 var det rundt 9 400 deltakere (jf. figur 2.3), som altså er noe høyere enn situasjonen på slutten av 1990-tallet.

## 2.4 Tilbudet i kommuner av ulike størrelse

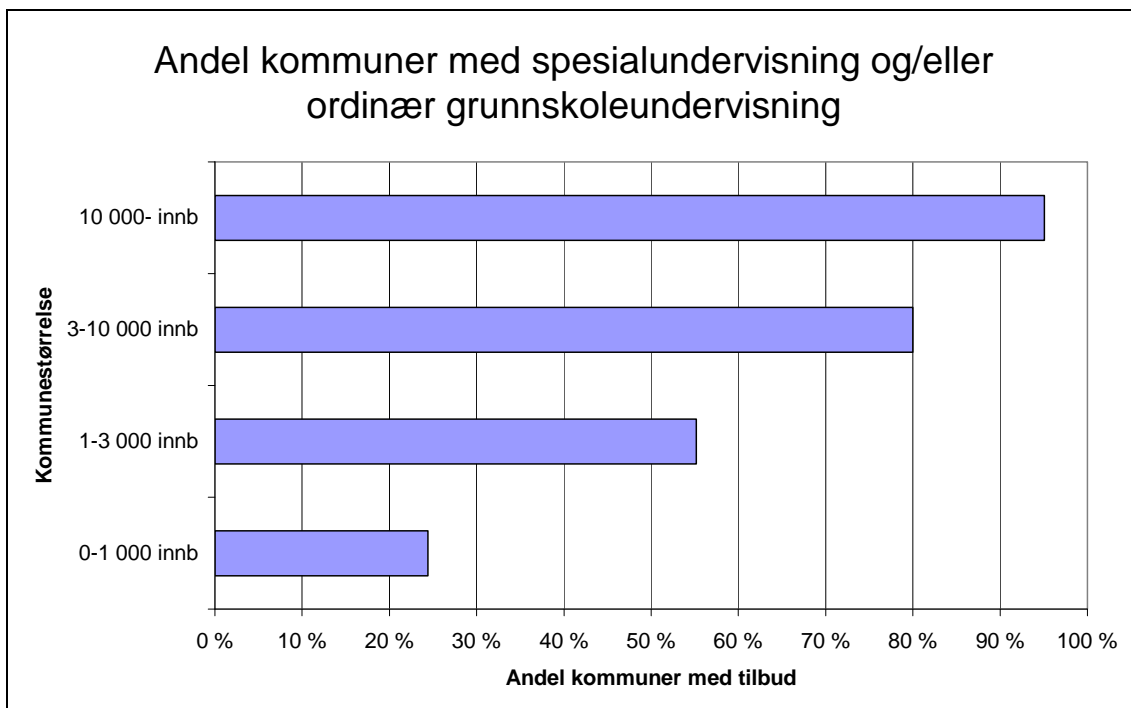
Som tidligere nevnt er det en del kommuner som har valgt ikke å gi tilbudet som loven krever. I dette avsnittet ser vi på hvilken betydning kommunestørrelse har for tilbudet som blir gitt. Vi har fordelt kommunene i fire grupper avhengig av antall innbyggere som er mellom 20 og 66 år, som kan sies å være den primære målgruppen for undervisningen. Godt over halvparten av landets kommuner befinner seg i de to første gruppene, jf. tabellen på neste side. Disse kommunene har imidlertid ikke mer enn 12 prosent av befolkningen i den aktuelle målgruppen.

<sup>3</sup> Haugerud, Vigdis, Sigrun Røstad og Tor Arne Stubbe (2005): "Voksnes rett til grunnskole og videregående opplæring." VOX

Tabell 2.1. Fordeling av kommuner og personer i 2007 på fire grupper av ulik størrelse.

Antall personer mellom 20 og 66 år	Kommuner		Personer 20-66 år	
	Antall	Prosent	Antall	Prosent
Færre enn 1 000 personer (gruppe 1)	86	20 %	56 957	2 %
Mellom 1 og 3 000 personer (gruppe 2)	154	36 %	287 273	10 %
Mellom 3 og 10 000 personer (gruppe 3)	130	30 %	704 675	24 %
Flere enn 10 000 personer (gruppe 4)	61	14 %	1 853 546	64 %
I alt	431	100 %	2 902 451	100 %

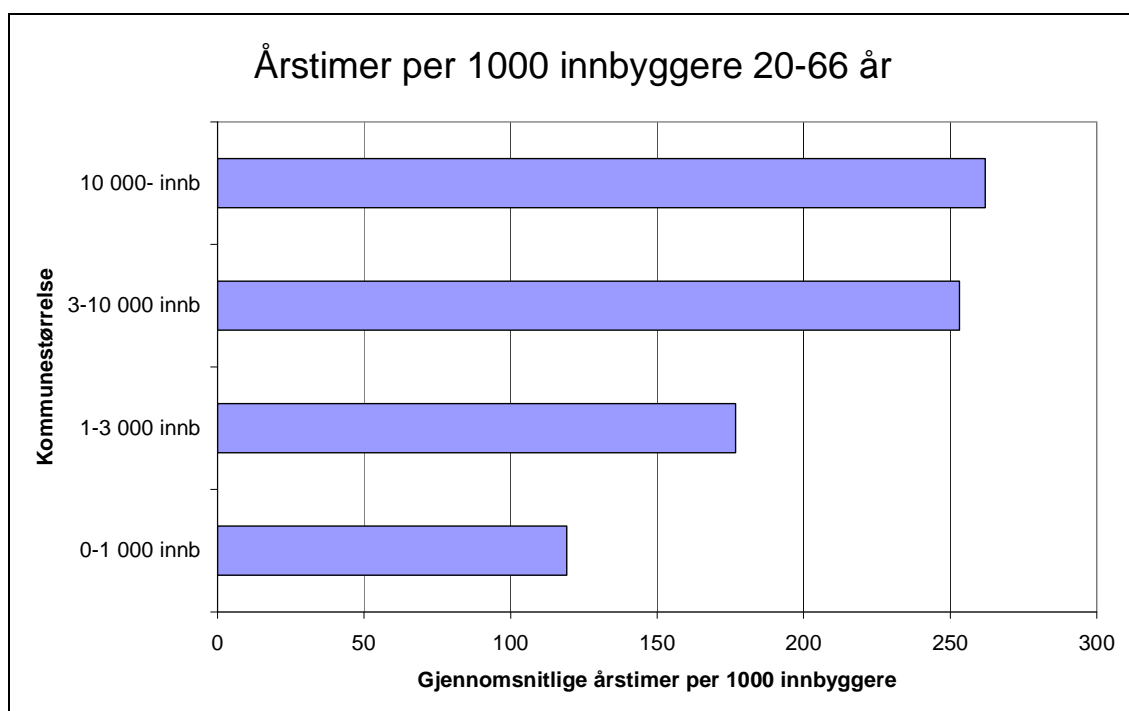
For skoleåret 2007/2008 var det 168 kommuner som ikke hadde registrert undervisningstimer verken for spesialundervisning eller for ordinær grunnskoleundervisning for voksne, noe som tilsvarer 38 prosent av landets kommuner.



Figur 2.5. Andelen kommuner med registrerte årstimer i spesialundervisning og/eller ordinær grunnskoleopplæring for voksne fra skoleåret 2007/2008 fordelt på kommuner av ulikt antall personer i alderen 20–66 år. Kilde: GSI

Det er en klar sammenheng mellom kommunestørrelse og om befolkningen får et tilbud, jf. figuren over. Av de 86 kommunene med færre enn 1 000 personer i alderen 20–66 år, var det bare rundt en firedel som har registrert et tilbud. Tilsvarende andel var 95 prosent for kommuner med flere enn 10 000 personer i samme aldersgruppe. En mulig feilkilde kan være at kommuner med interkommunalt samarbeid kan ha rapportert undervisningen samlet i én av kommunene. Denne feilkilden gjør at forskjellene mellom de ulike kommunegruppene kanskje er noe mindre enn det som er vist i figuren, men den endrer neppe hovedbildet som er tegnet.

For landet som helhet blir det gitt et tilbud som tilsvarer rundt 225 årstimer undervisning pr. 1000 innbyggere i alderen mellom 20 og 66 år. Det er klare forskjeller i omfanget av tilbudet for kommuner av ulik størrelse, jf. figuren på neste side. Den voksne befolkningen i de største kommunene får et tilbud som er mer enn dobbelt så omfattende som tilbudet i de minste kommunene.

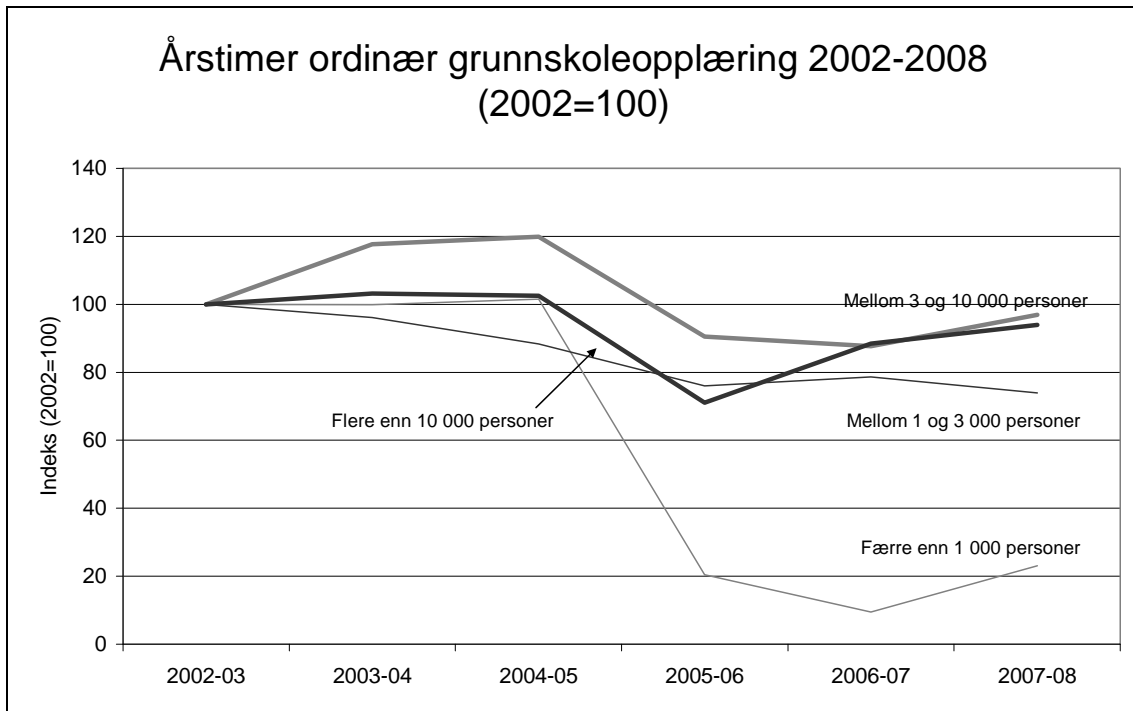


Figur 2.6. Gjennomsnittlig årstimer pr. 1 000 innbyggere samlet for spesialundervisning og ordinær grunnskoleopplæring for voksne for kommuner av ulikt antall personer i alderen 20–66 år fra skoleåret 2002/2003 til skoleåret 2007/2008. Kilde: GSI

### Utviklingen fra 2002 til 2007

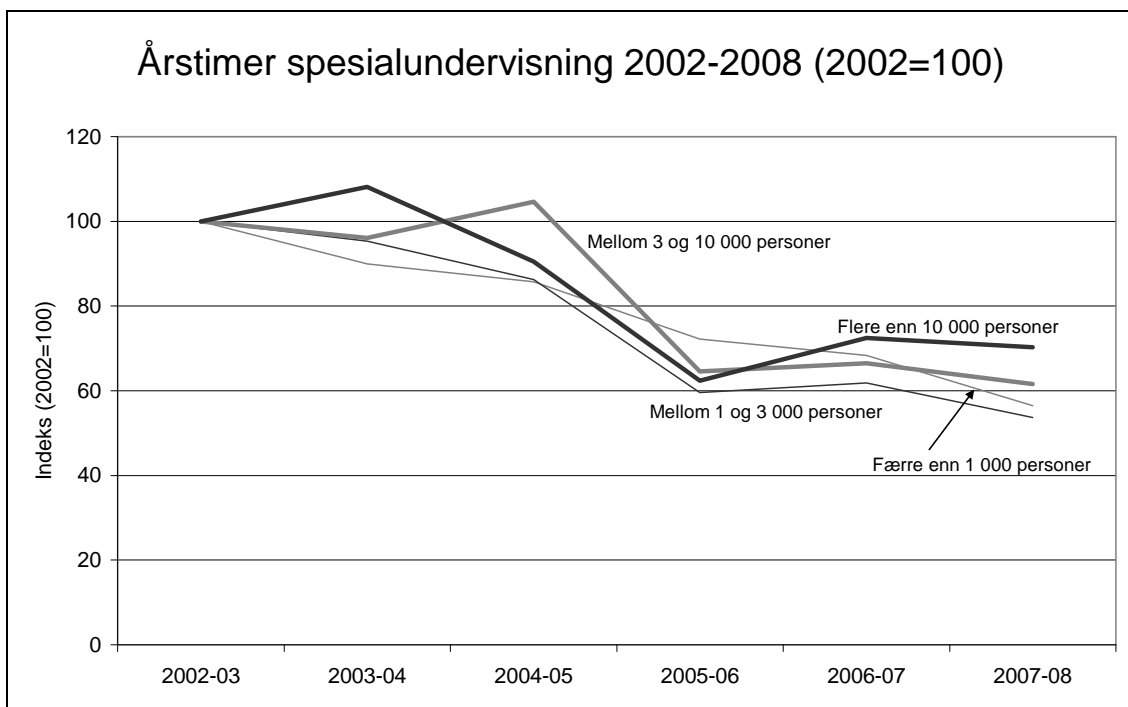
De to kommunegruppene med flest personer i målgruppen har registrert nesten like mange årstimer undervisning i skoleåret 2007/2008 som de gjorde fem år tidligere, jf. figuren under. For de andre kommunegruppene har det vært en betydelig reduksjon. I løpet av fem år har de minste kommunene (gruppe 1) fjernet tre firedeler av tilbudet, og kommunene i gruppe 2 har fjernet en firedel av tilbudet.





Figur 2.7. Årstimer ordinær grunnskole for voksne fra skoleåret 2002/2003 til skoleåret 2007/2008 for kommuner av ulikt antall personer i alderen 20–66 år. Indeks hvor skoleåret 2002/2003 = 100

For landet som helhet er antall årstimer spesialundervisning blitt redusert med en tredel i løpet av fem år. Det har vært en betydelig reduksjon for alle de fire kommunegruppene, jf. figuren under. Men også for dette tilbudet er det de minste kommunene som har foretatt den største reduksjonen. Begge de to minste kommunegruppene har nesten halvert tilbudet i løpet av perioden.



Figur 2.8. Årstimer spesialundervisning fra skoleåret 2002/2003 til skoleåret 2007/2008 for kommuner av ulikt antall personer i alderen 20–66 år. Indeks hvor skoleåret 2002/2003 = 100

### 2.5 Oppsummering

Kommunene brukte i 2007 rundt 1 900 millioner kroner på voksenopplæring. Det er beregnet at omtrent en tredel, eller drøyt 600 millioner kroner, gikk til ordinær grunnskoleopplæring for voksne og spesialundervisning. Av dette ble rundt 400 millioner kroner brukt på spesialundervisning og drøyt 200 millioner kroner på ordinær grunnskoleopplæring for voksne.

Siden 2002 har utgiftene til spesialundervisning blitt redusert med rundt 100 millioner, mens utgiftene til ordinær grunnskoleopplæring for voksne har vært på et noenlunde stabilt nivå. I perioden har det vært tilsvarende utviklingstrekk for antall deltakere og antall årstimer undervisning.

I 2007 var det 5 200 deltakere med spesialundervisning og 4 300 deltakere som fikk ordinær grunnskoleopplæring for voksne.

Av de 86 kommunene med færre enn 1 000 personer i alderen 20–66 år, var det bare rundt en firedel som i 2007 hadde registrert et tilbud. Tilsvarende andel var på 95 prosent for kommuner med flere enn 10 000 personer i samme aldersgruppe. I perioden fra 2002 til 2007 har reduksjonen i antall årstimer vært større i de minste kommunene enn i dem som er større, både for ordinær grunnskoleopplæring for voksne og for spesialundervisning.

Den voksne befolkningen i de største kommunene får et tilbud som er mer enn dobbelt så omfattende som det som tilbys den voksne befolkningen i de minste kommunene.

## 3 Situasjonen i de ni kommunene

### 3.1 Innledning

Først i dette kapitlet gir vi en kort presentasjon av de ni kommunene hvor vi har hentet inn mer detaljert informasjon. Deretter gir vi en oppsummering av utgifter og prioritering av tilbudet (avsnitt 3.3) og styring og organisering (avsnitt 3.4) i de ni kommunene. I vedlegg er det tabeller som gir oversikt over inntekter og utgifter for de tre tilbudene som voksenopplæringen omfatter.

Det er store forskjeller mellom kommunene i omfanget og differensiering i tilbudet. Åmli har et tilbud til to brukere med utgifter som dekker et tredels årsverk. Stavanger gir et differensiert tilbud, og kommunen har et stort fagmiljø. Vi gir en mer detaljert omtale av tilbudet i Stavanger i det siste avsnittet i kapitlet.

### 3.2 Presentasjon av kommunene

#### Åmli kommune

Åmli er en liten kommune med rundt 1 800 innbyggere som gjennom flere år har satsset på bosetning av burmesere. Tidligere ble undervisningen til denne gruppen kjøpt fra Arendal kommune, men Åmli fant dette for dyrt og tilbyr nå tjenesten selv. Undervisningen blir gitt på ungdomsskolen.

Kommunen gir ikke tilbud om grunnskole for voksne.

#### Gol kommune

Gol voksenopplæring gir tilbud om undervisning for alle de tre delene som voksenopplæringen omfatter. For undervisningen i norsk og samfunnskunnskap samarbeider Gol med kommunene Flå, Nes og Hemsedal og er vertskommune for deltakere fra de andre kommunene. Gol har en sentral beliggenhet for hele Hallingdal og kunne tatt i mot deltakere også fra Ål og Hol.

Kommunen har en kontoplan som skiller mellom de tre delene av voksenopplæringen, noe som gir en mer detaljert oversikt over økonomien enn det som ellers er vanlig.

#### Levanger kommune

Kommunen har organisert tjenesten i en egen resultatenheter som er kalt innvandrings-tjenesten, som er ansvarlig både for norskopplæring, flyktningtjenesten og Leira asylmottak. Kommunen har med andre ord en større grad av integrasjon av tilbudet til innvandrere enn det som er vanlig i mange andre kommuner.

#### Bamble kommune

Fra 2006 har alt arbeidet med flyktninger og innvandrere blitt organisert i en egen enhet. Enheten har også ansvaret for annen voksenopplæring i kommunen, frivillighetssentralene, kjøp av enkelte barnevernstjenester og enkelte andre oppgaver.

#### Ås kommune

Ås voksenopplæringssenter holder til i Ås sentrum og har ansvaret for hele kommunes tilbud om voksenopplæring, som omfatter undervisning av voksne innvandrere i norsk og samfunnskunnskap og spesialundervisning. Spesialundervisningen blir gitt til voksne som trenger spesialundervisning for å klare seg bedre i samfunnet, hjemmet og arbeidslivet (opplæringslovens § 4A-2). Tilbudet blir blant annet gitt til personer som har lese- og skrivevansker, hørsels- og

## AGENDA

---

synshemmede og til utviklingshemmede som har behov for å vedlikeholde grunnleggende ferdigheter.

Kommunen tilbyr ikke selv ordinær grunnskoleopplæring for voksne. Slike tjenester blir kjøpt fra Ski kommune.

### Arendal kommune

Arendal voksenopplæring har ansvaret for all voksenopplæring i kommunen. Voksenopplæringen er én av 36 avdelinger (resultatenheter). Rektor for voksenopplæringen og lederne av de andre 35 enhetene, har rådmannen som sin nærmeste leder.

### Hamar kommune

Opplæring i norsk for innvandrere og den øvrige voksenopplæringen blir ikke tilbudt av samme enhet. Hamar gir et tilbud om spesialundervisning, men ikke et tilbud om ordinær grunnskoleopplæring, til tross for loven som kom i 2002. De to enhetene som tilbyr voksenopplæring er begge en del av avdeling for levekår og folkehelse, som i alt omfatter ni enheter.

Tilbudet om spesialundervisning gis av det som kalles "Hamar Arbeid & Aktivitet og Olsrud voksenopplæring", som er en enhet som gir tilbud til voksne med nedsatt funksjonsevne og sammensatte behov. For arbeids- og aktivitetsdelen fattes det enkeltvedtak for inntil ett år, etter «Lov om sosiale tjenester». Spesialundervisningen gis etter opplæringsloven 2007 (§ 4A-2), hvor rektor fatter enkeltvedtak med organisering, innhold og omfang.

### Asker kommune

Voksenopplæringen står selv for noe av undervisningen, og noe blir kjøpt fra Folkeuniversitetet. Selv tilbyr voksenopplæringen ordinær grunnskoleopplæring for voksne, norsk og samfunnskunnskap og spesialundervisning. Fra Folkeuniversitetet kjøper kommunen undervisning i norsk og samfunnskunnskap og eksamensrettet grunnskoleopplæring for voksne. Grunnskole for voksne blir altså dels tilbudt av kommunen, dels tilbudt av Folkeuniversitetet.

### Stavanger kommune

Virksomhetsideen til Johannes læringscenter er å gi opplæring til nyankomne flyktninger og innvandrere (barn og voksne) og til voksne som har behov for en fornyet grunnskoleopplæring eller opplæring etter sykdom eller skader. Senteret er også et ressurscenter for personer over 18 år som har betydelig redusert syn eller hørsel.

Senteret har rundt 250 ansatte og et bruttobudsjett på over 100 millioner kroner. Senteret er den største resultatenheten i kommunen. Stavanger er en internasjonal by som har prioritert aktiviteten ved skolen. Det har ikke vært snakk om å skjære ned.

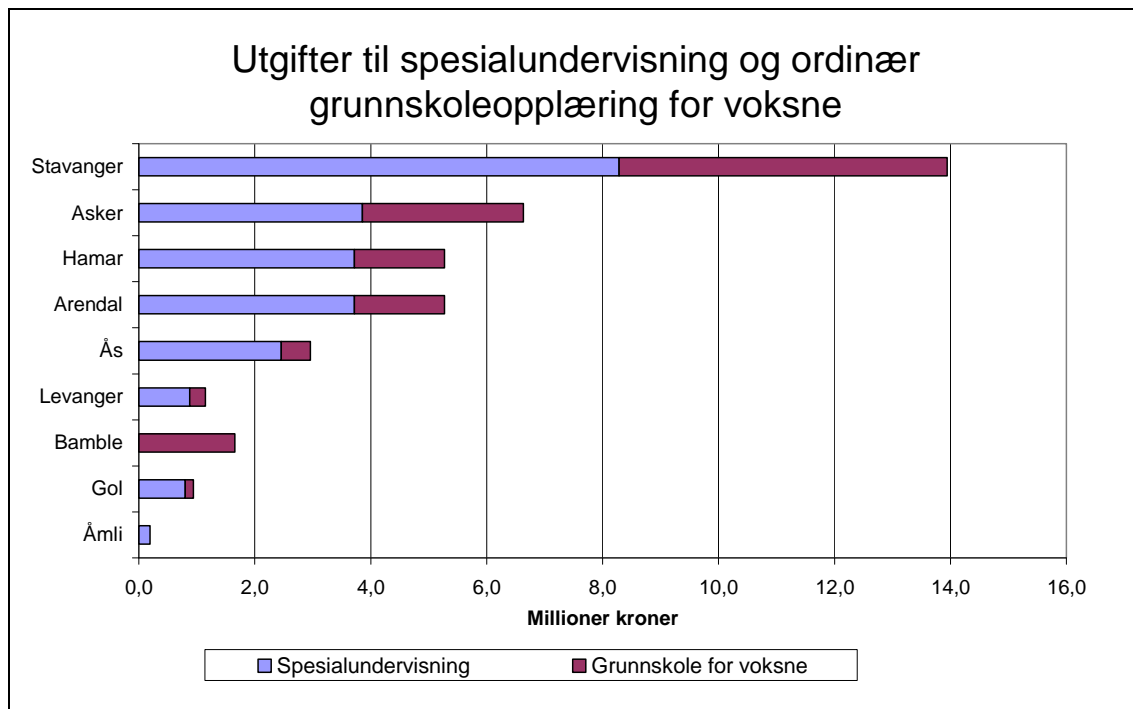
Senteret er 20 år og har gradvis vokst med nye funksjoner: barnehage, morsmålsassistenter (betjener barnehagene i Stavanger), grunnskole 1–7 trinn (ikke ungdomsskole), 62 morsmåls-lærere (betjener grunnskolen i Stavanger), grunnskole (140 deltakere – 16/17 ansatte) og en spesialavdeling (14 ansatte).

Inntil 2004 var senteret spredt på ni forskjellige adresser i Stavanger. Nå er aktiviteten blitt samlet ett sted.

### 3.3 Utgifter og prioritering av undervisningen i de ni kommunene

I 2007 hadde de ni kommunene samlede utgifter på 23,9 millioner kroner til spesialundervisning og 14,1 millioner kroner til ordinær grunnskoleopplæring for voksne. Disse utgiftene finansieres av kommunens frie midler, som består av skatteinntekter og det statlige rammetilskuddet.

For landet som helhet har vi tidligere vist at utgiftene til spesialundervisning er noe under det dobbelte av utgiftene til ordinær grunnskoleopplæring. Forholdet mellom de to delene av tilbudet er med andre ord omtrent det samme i våre ni kommuner som for landet som helhet.



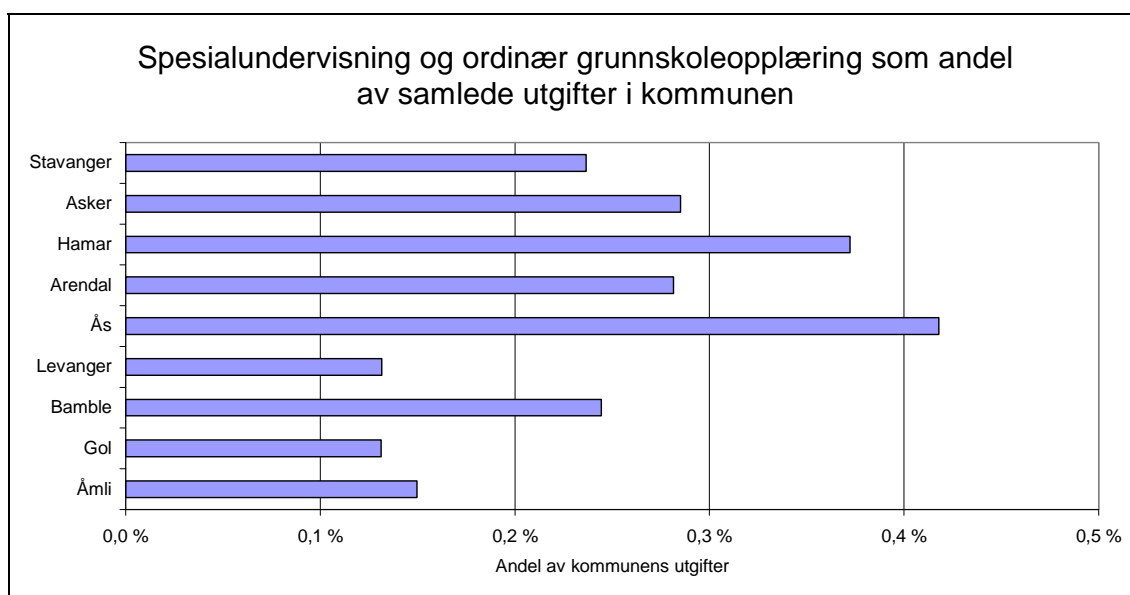
Figur 3.1 Utgifter 2007 til spesialundervisning og ordinær grunnskoleopplæring for voksne. Kilde: Regnskap fra kommunene, KOSTRA og egne beregninger.

I 2007 varierte utgiftene til spesialundervisning og ordinær grunnskoleopplæring for voksne fra 0,2 millioner kroner i Åmli til rundt 14 millioner kroner i Stavanger. Åmli, Gol, Bamble og Levanger har alle utgifter til denne undervisningen som kun rekker til et beskjedent antall årsverk og som derfor også kan sies ha et lite fagmiljø for denne undervisningen.

Åtte av kommunene har høyere utgifter til spesialundervisning enn til ordinær grunnskoleopplæring for voksne, noe som er på linje med situasjonen for landet, omtalt i forrige kapittel. Unntaket er Bamble, som kun har utgifter til spesialundervisning og ikke grunnskole for voksne.

#### En kvart prosent av kommunenes samlede utgifter

Videre har vi sett på hvordan kommunene har prioritert spesialundervisning og ordinær grunnskoleopplæring for voksne. Utgiftene til dette tilbudet utgjør i gjennomsnitt kun omtrent en kvart prosent av kommunens samlede bruttoutgifter. Forskjellene i de ni kommunenes prioriteringer er vist i figuren på neste side.



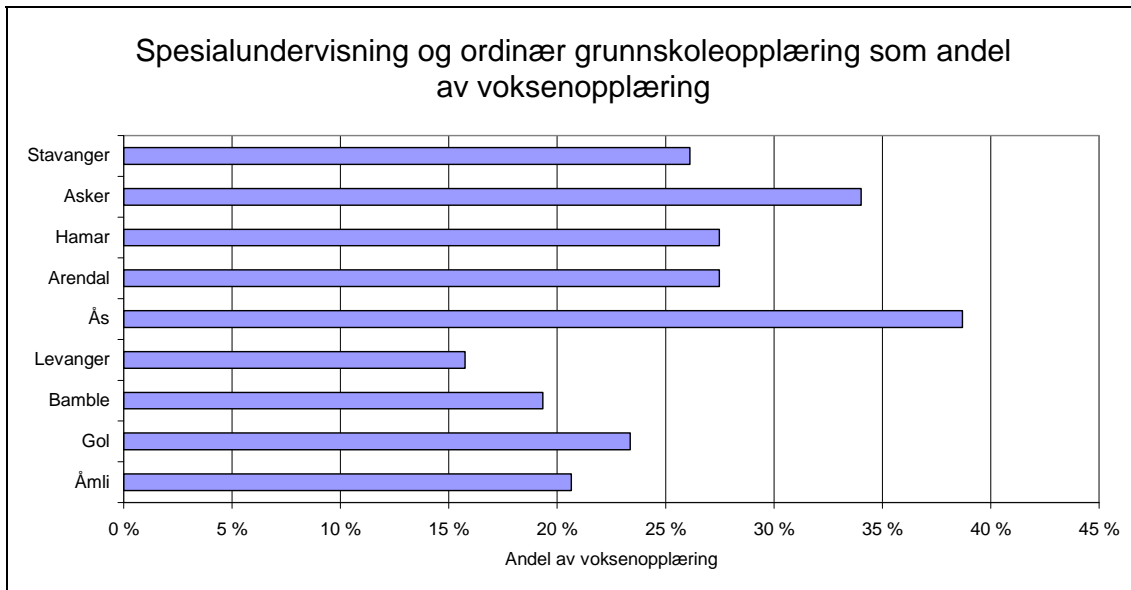
Figur 3.2 Utgifter til spesialundervisning og ordinær grunnskoleopplæring som andel av samlede utgifter i kommunen 2007. Kilde: Kommunenes regnskaper, KOSTRA og egne beregninger.

Ås er kommunen som har prioritert tilbudet høyest. Kommunen brukte i 2007 drøyt 0,4 prosent av dens utgifter til denne undervisningen. Tilbudet er lavest prioritert i Gol og Levanger, som begge brukte rundt 0,13 prosent av utgiftene til dette formålet.

Det er en klar tendens til at de minste kommunene har den laveste prioriteringen av tilbudet. De fire minste kommunene brukte i gjennomsnitt 0,16 prosent av utgiftene til formålet, mens de fem største brukte 0,32 prosent av utgiftene til formålet.

### En firedel av voksenopplæringen

For de ni kommunene utgjorde utgiftene til spesialundervisning og ordinær grunnskoleopplæring rundt 25 prosent av de samlede utgiftene til voksenopplæring. Andelen som disse to tilbudene utgjorde av den samlede voksenopplæringen, er høyere i alle de fem største kommunene (Stavanger, Asker, Hamar, Arendal og Ås) enn i de fire minste kommunene (Levanger, Bamble, Gol og Åmli), jf. figuren på neste side.



Figur 3.3. Utgifter til spesialundervisning og ordinær grunnskoleopplæring som andel av samlede utgifter til voksenopplæring 2007. Kilde: Kommunenes regnskaper, KOSTRA og egne beregninger.

### 3.4 Organisering og styring

#### Organisering

De ni kommunene har valgt følgende ulike løsninger for organisering av tilbudet:

- All voksenopplæring i én enhet (Gol, Ås og Arendal)
- All voksenopplæring i én enhet med utvidet tilbud til innvandrere (Levanger og Stavanger)
- All voksenopplæring i én enhet utvidet med andre tilbud (Bamble)
- Spesialundervisning og tilbud til personer med nedsatt funksjonsevne i samme enhet, undervisning i norsk og samfunnskunnskap i en annen enhet (Hamar)
- Tilbud dels i egen regi, og dels kjøpt fra privat leverandør (Asker)
- Sammen med ungdomsskolen (Åmli)

I tre av kommunene er all voksenopplæring organisert i en enhet som ikke tilbyr andre tjenester. I to av kommunene tilbys disse tjenestene sammen med et utvidet tilbud til innvandrere, og i én av kommunene er tilbudet utvidet med andre tjenester. De tre siste kommunene har valgt løsninger som innebærer at voksenopplæringen tilbys fra flere organisatoriske enheter.

#### Samarbeid med andre kommuner

Informantene er spurt om det er fornuftig med samarbeid mellom kommunene og om potensialet for samarbeid er godt nok utnyttet. I AGENDA (2008) er svaret på disse spørsmålene oppsummert slik:

”Samarbeid mellom kommunene er fornuftig fordi kommunene ofte har ledig kapasitet og at det derfor er god økonomi, det gir grunnlag for bedre og mer tilpasset undervisning for deltakerne og et større og bedre faglig fellesskap for lærerne. Potensialet for samarbeid er av ulike grunner ikke godt nok utnyttet.

.....

Informantene har pekt på ulike grunner til at potensialet for samarbeid ikke er godt nok utnyttet. En grunn kan være ulik organisering av tilbudet til innvandrerne, en annen grunn kan være ulike oppfatninger av hvor omfattende tilbudet skal være, en tredje kan være at man ikke har blitt enige om økonomien og en fjerde er at samarbeid kan generere motstand blant de ansatte.”

Uttalelsene som ble gitt er av generell karakter og gjelder derfor også for spesialundervisning og ordinær grunnskoleopplæring for voksne. Konklusjonen er altså at det er fornuftig med samarbeid, men at potensialet for samarbeid ikke er godt nok utnyttet.

### Budsjettering

I AGENDA (2008)<sup>4</sup> går det frem at det er vanlig at undervisningen i norsk og samfunnskunnskap blir budsjettert som følger:

”Dimensjoneringen av undervisningstilbudet blir gjort med utgangspunkt i anslag for utviklingen i inntektene. Det er vanlig å justere antall timer undervisning som blir gitt per uke i tråd med utviklingen av inntektene.”

Statlige øremerkede tilskudd er den klart viktigste inntektskilden for undervisningen i norsk og samfunnskunnskap. Kommunene tilpasser omfanget av undervisningen til anslag for utvikling av inntektene blant annet ved å justere hvor mye undervisning som blir gitt hver uke. Kommunene kan foreta slike justeringer fordi det ikke er fastlagt nasjonale standarder for omfanget av undervisningen. Vi har tidligere vist at det for landet som helhet er godt samsvar mellom utviklingen i de øremerkede tilskuddene og hvor mye kommunene bruker til denne delen av undervisningen. Det kan altså se ut til at praksisen i de ni kommunene også er vanlig i andre kommuner.

Som tidligere nevnt gir ikke staten egne tilskudd til ordinær grunnskoleopplæring for voksne eller til spesialundervisning. Budsjetteringen av utgiftene til denne delen av tilbudet kan derfor sies å være et resultat av kommunenes vurderinger av behovet for disse tjenestene sett i forhold til de andre tjenestene som kommunene tilbyr.

Vi har tidligere vist at utgiftene til spesialundervisning har blitt redusert for landet som helhet mens utgiftene til ordinær grunnskoleopplæring har vært på et noenlunde stabilt nivå.

Spesialundervisning er et tilbud som kan være dyrt som følge av at undervisningen ofte ikke gis i grupper. I én av kommunene er det beregnet kostnader pr. elev på rundt 95 000 kroner i året. For dette mottok deltakerne i gjennomsnitt 156 timer undervisning, som tilsvarer drøyt fire timer i uken i de 38 ukene i året undervisningen varer. I 2007 varierte tilbudet pr. uke fra én time til ti timer. Kostnadene øker i takt med tilbudet som blir gitt. Et tilbud på åtte timer i uken tilsvarer kostnader på i underkant av 200 000 kroner pr. år.

I denne kommunen er det ikke sentrale føringer på hvor mange timer som tildeles. I andre kommuner har det vært satt en grense på maksimalt tre eller fire timer spesialundervisning pr. uke.

Ordinær grunnskoleopplæring for voksne kan også være dyrt, som følge av få deltakere i gruppene. En kommune gir dette tilbudet til en gruppe med tre deltakere og det er beregnet årlige kostnader på mer enn 200 000 kroner pr. elev. Det er kapasitet til å ta i mot flere elever uten at det er nødvendig å ansette flere lærere. Flere elever ville derfor gitt lavere kostnader pr. elev.

---

<sup>4</sup> AGENDA (2008): ”Kostnader i syv kommuner til norskopplæring for voksne innvandrere.”



## Mål og styringsindikatorer

For gjennomgangen av undervisningen i norsk og samfunnskunnskap er konklusjonen som følger:

”Alle kommunene har dokumenter som ivaretar økonomistyringen, et flertall av kommunene har mål for andelen som skal bestå eksamen og et mindretall har utviklet mål og indikatorer for graden av integrasjonen i lokalsamfunnet.”

Flere av kommunene har pekt på at målet med undervisningen er at deltakerne lærer norsk og blir raskt integrert. For kommunene er det nærliggende å bruke andelen som har bestått eksamen som indikator for hvor godt deltakerne lærer norsk. Det finnes også lett tilgjengelig statistikk for denne størrelsen. I tildelingsbrevet fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til IMDi er målet at 30 prosent av personene i målgruppen skal bestå den skriftlige eksamenen.

Noen få kommuner har utviklet mål for hvor godt disse deltakerne blir integrert i lokalsamfunnet. For eksempel har Hamar etablert mål for andelen som får arbeid etter endt undervisning og for hvor mange som blir avhengige av sosialhjelp. Kommunens oppfølging på disse områdene har ført til at resultatene har blitt bedre.

Vi har tidligere vist at ikke alle kommuner gir tilbud om spesialundervisning og ordinær grunnskoleopplæring for voksne. Av de ni kommunene har Åmli og Hamar valgt ikke å gi et tilbud om grunnskole for voksne. I én av kommunene er det et mål om å ”gi et tilbud om grunnskoleopplæring for voksne til de som melder behov for slik opplæring”.

Stavanger kommune har flere mål og indikatorer for spesialundervisningen og for ordinær grunnskoleopplæring for voksne. Disse er omtalt i neste avsnitt, som gir en mer detaljert omtale av tilbudet i kommunen. I de andre åtte kommunene har vi ikke registrert andre mål eller styringsindikatorer for denne delen av undervisningen.

## Vedtak om undervisning

Det er vanlig at tilbudet om undervisning gis på bakgrunn av søknad fra den som ønsker undervisning og at det er rektor som fatter vedtak om undervisning. For de som ønsker spesialundervisningen er det vanlig med en sakkyndig vurdering fra Pedagogisk-Psykologisk tjeneste (PPT) før rektor fatter vedtak.

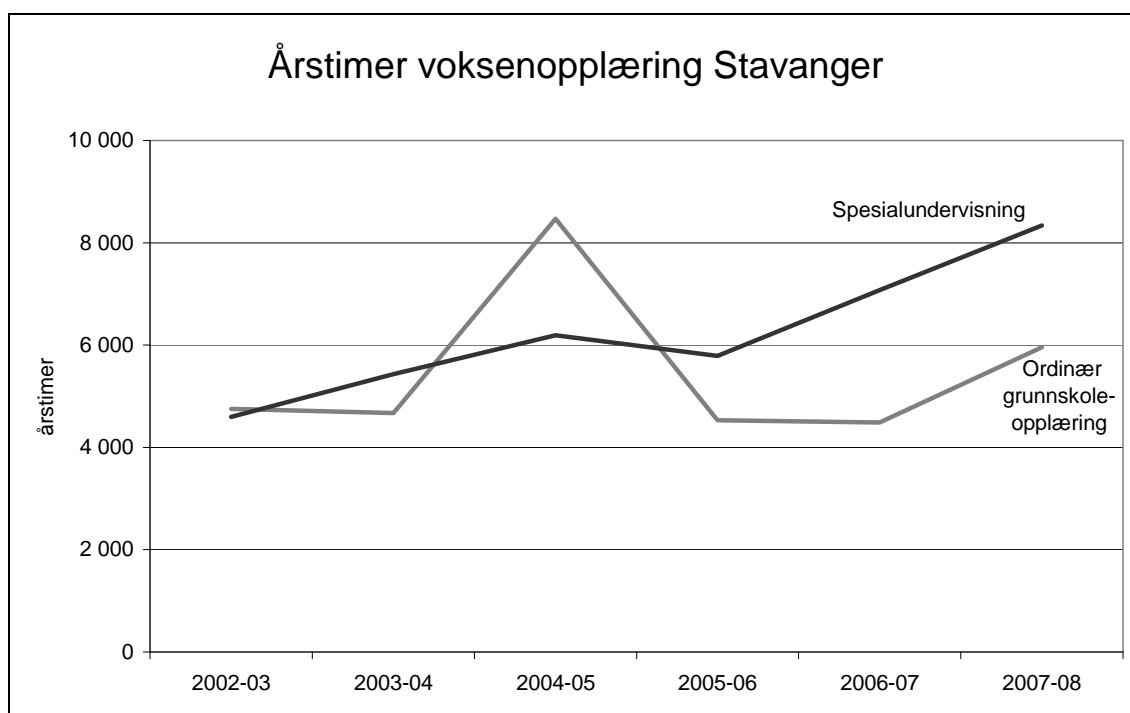
## 3.5 Mer om Stavanger

### Spesialundervisning

På avdelingen er det ansatt tre logopedier, tre synspedagoger, én audiopedagog, tre generelle pedagoger, ergoterapeut og fysioterapeut. Avdelingen har tilgang til datateknisk support, som hjelper til med å holde orden på utstyret fra hjelpemiddelsentralen. For skoleåret 2007/2008 ble det registrert 88 deltakere.

Stavanger gir tilbud om spesialundervisning til Egersund, Rennesøy, Randaberg, Hjelmeland, Time og kanskje også flere kommuner.

For deltakerne fattes det vedtak med grunnlag i opplæringsloven, som innebærer at PPT involveres.



Figur 3.4. Samlet antall årstimer for Stavanger fordelt på spesialundervisning og ordinær grunnskoleopplæring for voksne fra skoleåret 2002/2003 til skoleåret 2007/2008. Kilde: GSI

Antall årstimer spesialundervisning har økt fra rundt 4 600 timer i 2002 til 8 400 timer i 2007, jf. figuren over. I samme periode har antall deltakere blitt redusert fra 144 i 2002 til 88 i 2007. Kommunen mener at det er riktig at det har blitt færre deltakere og flere ansatte, men utelukker samtidig ikke at det kan være feil i skolens registrering.

Grunnen til dette er en bevisst satsing fra skolens side på å gi et mer omfattende og bedre tilbud til den enkelte. Tidligere varte tilbudet ikke så lenge for den enkelte, og ga følgelig derfor ikke et tilfredsstillende utbytte. I noen tilfeller får deltakerne undervisning samtidig fra flere yrkesgrupper, noe som gjør at deler av undervisningen kan ha høye kostnader. Økningen i antall ansatte har vært gjort som en del av skolens interne prioriteringer.

### Ordinær grunnskoleopplæring for voksne

For skoleåret 2007/2008 ble det registrert 88 deltakere. Antall deltakere har svingt fra år til år, og det var flest deltakere i 2005. De to siste årene har det blitt færre deltakere.

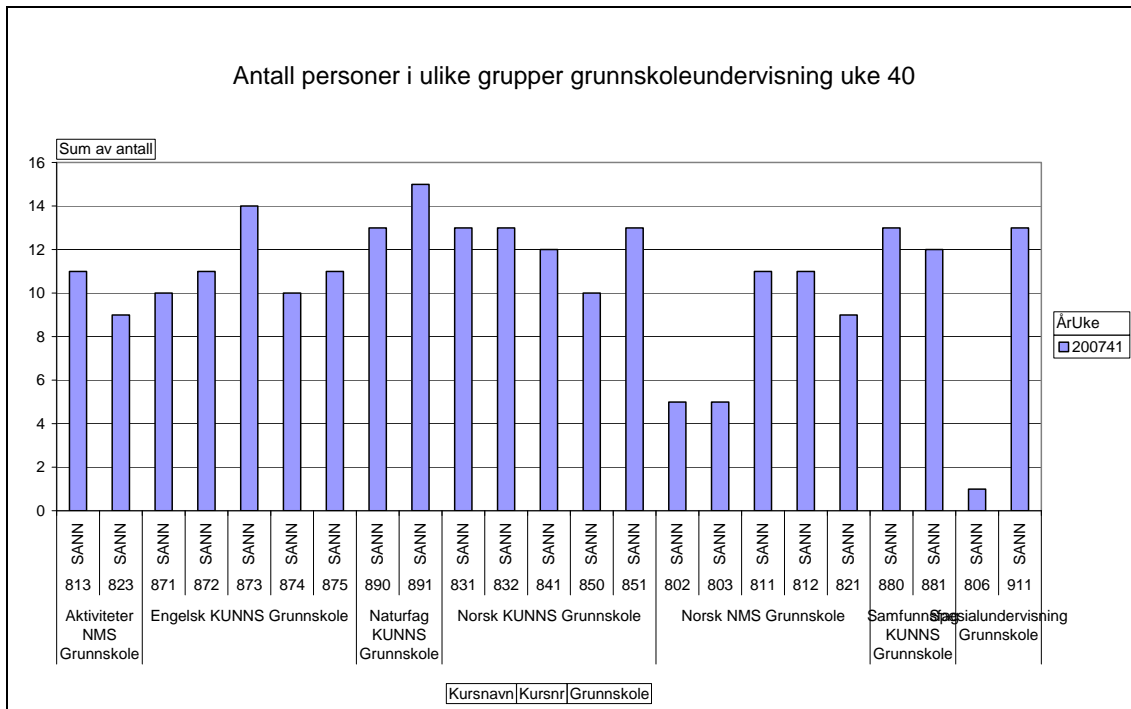
Vår informant mente at den nye loven i seg selv ikke ga flere deltakere.

Rundt år 2000 var det egne AMO-klasser – som var et samarbeid med Aetat som ikke ble registrert i GSI. Etter hvert ble det etablert kommunale klasser med kommunal finansiering som ble registrert i GSI.

De siste årene har vært preget av færre norske deltakere. Det blir pekt på at det kan være flere grunner til dette: Godt arbeidsmarked, manglende markedsføring og at læringscenteret blir sett på som et tilbud til innvandrere.

Det har vært en økning av innvandrere som har hatt behov for ordinær grunnskoleopplæring.

Figuren på neste side viser fordelingen av deltakere på undervisningstilbud og grupper i oktober 2007. Det er vanlig at en deltaker tar flere fag og at samme person derfor er registrert i flere grupper.



Figur 3.5. Antall personer med ordinær grunnskoleundervisning fordelt på grupper uke 40.

Deltakerne som fikk ordinær grunnskoleopplæring for voksne, var fordelt på 24 grupper som har fra 1 til 15 deltakere. Gjennomsnittlig gruppestørrelse var på 10,7 deltakere, noe som er store grupper sammenliknet med andre kommuner. Dette skyldes at kommunen har nok deltakere til å kunne lage store grupper, noe som bidrar til å holde kostnadene nede. I alle fag er det minst to grupper, noe som gir mulighet til å differensiere undervisningen etter ferdighetene til deltakerne.

### Mål og styringsindikatorer

Stavanger har utarbeidet en handlingsplan for 2008 som er vedtatt av læringscenterets interimsstyre. Planen er ment å være et forpliktende dokument for ledelsen og skolens ansatte. Det er etablert hovedmål for hele virksomheten og egne fokusområder med mål og tiltak for de seks avdelingene.

Det er et hovedmål at voksne med særskilte behov skal tilbys opplæring og/eller tilrettelegging for å kunne fungere optimalt.

For ordinær grunnskoleopplæring for voksne er målet for fokusområdet *lesing* formulert som følger: "Gjennom systematisk vektlegging av lesing i alle fag, øker elevenes lesehastighet og leseforståelse". Det er pekt ut 11 konkrete tiltak for hvordan dette målet skal nås. Indikatoren for graden av måloppnåelse er at det "skal være en dokumentert bedring i lesehastighet og leseforståelse for alle elever". Det andre fokusområdet er ferdigheter i IKT. Også her er det formulert mål, tiltak og indikatorer som forteller i hvilken grad målet blir nådd.

For spesialundervisningen er det etablert fire fokusområder. Et eksempel er at fagkonsulentene innen syn og hørsel har som mål at tilbudet skal markedsføres. Det er utformet syv tiltak for hvordan brukerne skal få informasjon om tilbudet. Resultatene skal måles i en brukerundersøkelse om hvordan brukerne har fått informasjon, som er planlagt utført i desember 2008. Informasjon er også et sentralt element i to av de andre fokusområdene. Det legges ellers vekt på at tilbudet skal være tilpasset behovet til den enkelte bruker, blant annet gjennom fortløpende dialog med deltakerne og eventuelt pårørende.

### Oppsummering

For spesialundervisningen er antall årstimer økt med 80 prosent i løpet av fem år, til tross for at det har blitt færre deltakere. Økningen i årstimer har vært gjort for å kunne gi den enkelte deltaker et mer tilfredsstillende utbytte av undervisningen.

For ordinær grunnskoleopplæring for voksne ble det ikke flere deltakere da den nye loven ble innført. De siste årene har det blitt færre norske og flere innvandrere som har behov for slik undervisning. Gjennomsnittlig gruppestørrelse for denne undervisningen er på 10,7 deltakere, noe som er høyere enn det som er vanlig ellers.

Skolen har en egen handlingsplan med forpliktende tiltak og mål for de seks avdelingene. For den ordinære grunnskoleopplæringen for voksne er det formulert mål for leseferdigheter og for grunnleggende ferdigheter i IKT. For spesialundervisningen er viktige mål at tilbudet skal markedsføres og at tilbudet skal tilpasses individuelt til den enkelte bruker.

### 3.6 Oppsummering

#### Organisering

I tre av kommunene er all voksenopplæring organisert i en enhet som ikke tilbyr andre tjenester. I to av kommunene tilbys disse tjenestene sammen med et utvidet tilbud til innvandrere, og i én av kommunene er tilbudet utvidet med andre tjenester. De tre siste kommunene har valgt løsninger som innebærer at voksenopplæringen tilbys fra flere organisatoriske enheter.

Samarbeid mellom kommunene er fornuftig, fordi kommunene ofte har ledig kapasitet og at det derfor er god økonomi. Samarbeid gir grunnlag for bedre og mer tilpasset undervisning for deltakerne og et større og bedre faglig fellesskap for lærerne. Potensialet for samarbeid er av ulike grunner ikke godt nok utnyttet.

#### Finansiering

I 2007 varierte utgiftene til spesialundervisning og den ordinære grunnskoleopplæringen for voksne fra 0,2 millioner kroner i Åmli til rundt 14 millioner kroner i Stavanger. Åmli, Gol, Bamble og Levanger har alle utgifter til denne undervisningen som kunrekker til et beskjedent antall årsverk. De kan derfor sies å ha et lite fagmiljø for denne undervisningen.

De minste kommunene prioriterer tilbudet lavest. De fire minste kommunene brukte i gjennomsnitt 0,16 prosent av kommunens samlede utgifter til formålet, mens de fem største brukte 0,32 prosent av utgiftene til formålet.

I de fire minste kommunene utgjør også utgiftene til spesialundervisning og den ordinære grunnskoleopplæringen en relativt lav andel av utgiftene som kommunene bruker på voksenopplæring.

I kommunene blir dimensjoneringen av undervisningstilbudet i norsk og samfunnskunnskap gjort med utgangspunkt i anslag for utviklingen i de øremerkede statlige tilskuddene. Budsjetteringen av utgiftene til spesialundervisning og den ordinære grunnskoleopplæringen for voksne tar utgangspunkt i kommunenes egne vurderinger av behovet for disse tjenestene sett i forhold til de andre tjenestene som kommunene tilbyr.

### Styring

Det er i liten grad utviklet mål og styringsindikatorer for spesialundervisningen og for den ordinære grunnskoleopplæringen for voksne. To av kommunene gir til og med ikke et tilbud om ordinær grunnskoleopplæring for voksne. Én av kommune har et mål om å gi tilbud til personer som melder behov for slik opplæring.

### Stavanger

Stavanger skiller seg ut med et differensiert tilbud, et stort fagmiljø, en kostnadseffektiv undervisning og en aktiv styring på læringssenteret. For spesialundervisningen har skolen valgt å øke antall lærertimer for å gi et bedre tilbud til deltakerne. For den ordinære grunnskoleopplæringen for voksne er det formulert mål for leseferdigheter og for grunnleggende ferdigheter i IKT. For spesialundervisningen er viktige mål at tilbudet skal markedsføres og at tilbudet skal tilpasses individuelt til den enkelte bruker.

### 4 Vurderinger og konklusjoner

#### To hovedspørsmål – ny lov og forskjellen mellom store og små kommuner

Hovedformålene med denne rapporten har vært å belyse hva som har skjedd etter at det ble innført en lovfestet rett til grunnskoleopplæring for voksne i 2002, og å gi en beskrivelse av hvordan tilbudet varierer mellom størrelsen på kommunen. Dette kapitlet gir en oppsummering og drøfting av konklusjonene på disse to hovedspørsmålene.

Drøftingen bygger på konsulentens vurderinger og på empirien omtalt i denne rapporten. Vi understreker at prosjektet har vært relativt begrenset og at det kan være grunn for en mer grundig empirisk etterprøving av konklusjonene i notatet.

#### Kommunenes utgifter redusert etter 2002

I 2007 brukte kommunene drøyt 200 millioner kroner på den *ordinære grunnskoleopplæringen for voksne*. Utgiftene til grunnskole økte trolig noe i 2002 og har deretter vært noenlunde stabile. De siste fem årene har det blitt flere innvandrere og færre født i Norge som får dette tilbudet. Kommunene brukte i 2007 rundt 400 millioner kroner på *spesialundervisning*. Siden 2002 har disse utgiftene blitt redusert med rundt 100 millioner.

166 av landets kommuner har ikke registrert et tilbud verken om ordinær grunnskoleopplæring for voksne eller om spesialundervisning.

Etter 2002 har kommunenes samlede utgifter til disse undervisningstjenestene blitt redusert, og en lang rekke kommuner har valgt ikke å tilby disse tjenestene. Vi vil kort peke på noen mulige årsaker til utviklingen:

- *Liten oppmerksomhet.* Bare rundt en kvart prosent av kommunenes samlede utgifter blir brukt på disse undervisningstjenestene, noe som kan forklare hvorfor denne undervisningen naturlig nok får en liten del av oppmerksomheten til den administrative og politiske ledelsen i kommunen. Videre utgjør utgiftene til disse to tilbudene kun en tredel av de samlede utgiftene til voksenopplæring. Dette tilbudet står også i fare for å havne i skyggen av undervisningen i norsk og samfunnskunnskap, som følge av at aktiviteten her er betydelig større. Manglende oppmerksomhet kan føre til at man ikke blir tilstrekkelig oppmerksom på behovet for slike tjenester og at de derfor heller ikke blir prioritert.
- *Målsettingene i liten grad klarlagt.* Målsettingen med undervisningen ser ut til å være lite klarlagt i kommunenes styringsdokumenter. Manglende eller uklare mål kan igjen føre til at det blir vanskelig å si om man oppnår de ønskede resultatene med undervisningen.
- *Behovene ikke klarlagt.* VOX (2007) peker på at personer med behov for opplæring i liten grad selv melder disse behovene. Forklaringer som blir trukket frem er at det kan være flaut å innrømme at en har problemer med å lese, skrive og regne og at disse personene kan ha dårlige minner og at de derfor er lite innstilt på nye nederlag. VOX mener derfor antall voksne som deltar i opplæringen er unaturlig lavt og at det må arbeides mer for å nå ut til potensielle målgrupper.
- *Organisering av tilbudet.* Ett av formålene med å gi slik undervisning er at personene som får undervisningen skal kunne klare seg bedre i arbeidslivet. I St.meld. nr. 16 (2006–2007)<sup>5</sup> blir det pekt på at kommunene ofte gir undervisning på dagtid og at det sjelden

---

<sup>5</sup> St.meld. nr. 16 (2006–2007): "... og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring." Kunnskapsdepartementet

gis tilrettelagte tilbud på arbeidsplassen. Det blir videre konkludert med at samarbeidet mellom NAV-kontorene og kommunesektoren om tilpassede tilbud ikke er godt nok utviklet. I de ni kommunene i dette prosjektet er tjenestene i stor grad organisert sammen med opplæring av innvandrere i norsk og samfunnskunnskap. En konsekvens av dette kan være at det blir for svak kobling til de sosiale tjenestene og NAV-kontorene.

Tjenesten kan altså ha bli nedprioritert som følge av at tjenesten får lite oppmerksomhet, målsettingene ikke er klarlagt, behovene i liten grad er klarlagt og organiseringen av tilbudet kanskje ikke er den rette.

### Markerte forskjeller mellom store og små kommuner

En av de viktigste observasjonene i denne rapporten er de markerte forskjellene mellom små og stor kommuner. Vi vil oppsummere og kommentere disse forskjellene med utgangspunkt i en sammenlikning mellom situasjonen i kommuner med færre enn 3 000 personer i alderen 20 til 66 år (gruppe A) med kommuner med flere enn 10 000 personer i denne aldersgruppen (gruppe B). Av våre ni kommuner er det to kommuner i gruppe A (Åmli og Gol) og fem kommuner i gruppe B (Levanger, Arendal, Hamar, Asker og Stavanger). De to siste kommunene (Bamble og Ås) har rundt 9 000 personer mellom 20 og 66 år og havner dermed nesten i gruppe A. Oppsummeringen bygger i stor grad på konklusjonene tidligere i rapporten.

Dessuten har vi gjort beregninger av antall stillinger og deltakere i kommuner av ulik størrelse. I 2007 ga kommunene et tilbud om ordinær grunnskoleopplæring og spesialundervisning til rundt 9 500 deltakere. Til sammenlikning ga kommunene et ordinært tilbud om grunnskoleopplæring til 615 000 elever. Antall deltakere som voksenopplæring utgjør, er med andre ord bare 1,5 prosent av elevene i grunnskolen. Vi har gjort beregninger av størrelsen på fagmiljø og antall deltakere, som bygger på følgende forutsetninger:

- For landet som helhet ble det i 2007 i gjennomsnitt brukt 153 kroner pr. person i alderen 20–66 år til spesialundervisning og 73 kroner til ordinær grunnskoleundervisning. Hvis vi legger til grunn at en stilling koster 500 000 kroner og at kommunene har utgifter som gjennomsnittet, vil det være nødvendig med 3 300 personer i aldersgruppen for å få en hel stilling i spesialundervisning og 6 900 personer for å få en hel stilling i grunnskole for voksne.
- I 2007 var det 0,18 prosent av den voksne befolkningen som fikk spesialundervisning og 0,15 prosent av befolkningen som fikk ordinær grunnskoleundervisning for voksne. Vi har brukt disse andelene for å beregne antall deltakere i kommuner med ulik størrelse gjengitt i tabellen under.

Vi har foretatt en oppsummering av situasjonen for disse to kommunegruppene for følgende kriterier: Prioritering, fagmiljø, styring, organisering og samarbeid.

Tabell 4.1. Oppsummering av situasjonen for kommuner med færre enn 3 000 innbyggere og kommuner med flere enn 10 000 innbyggere for prioritering, fagmiljø, styring, organisering og samarbeid.

Tema	Færre enn 3000 innbyggere (gruppe A)	Flere enn 10 000 innbyggere (gruppe B)
Prioritering	Over halvparten av kommunene uten tilbud verken i spesialundervisning eller ordinær grunnskole for voksne. De siste årene har tilbudet blitt redusert for begge områder.	Nær 90 prosent med tilbud De siste årene har tilbudet blitt redusert for spesialundervisning, men ikke for ordinær grunnskoleundervisning. Store kommuner ser ut til å bruke en større andel av de samlede utgiftene på tilbudet enn små kommuner.
Fagmiljø	Ingen av kommunene har aktivitet nok til en hel stilling verken for ordinær grunnskoleundervisning eller for spesialundervisning.	En kommune med 10 000 personer har 3,0 stillinger i spesialundervisning og 1,5 stillinger med grunnskole for voksne. Større kommuner vil ha flere stillinger.
Kostnader	En kommune på 3000 personer vil i gjennomsnitt ha fem deltakere med spesialundervisning og fire deltakere med ordinær grunnskoleundervisning, noe som gir høye enhetskostnader. Mindre kommuner har færre deltakere.	En kommune på 10 000 personer vil i gjennomsnitt ha 18 deltakere med spesialundervisning og 15 deltakere med ordinær grunnskoleundervisning, noe som kan gi lavere enhetskostnader. Stavanger med 75 000 personer gjør god utnyttelse av stordriftsfordeler.
Styring	I liten grad omtalt i kommunens styringsdokumenter.	I liten grad omtalt i kommunens styringsdokumenter. Stavanger et unntak med moderne styring av tjenesten.
Organisering	Vanlig sammen med annen voksenopplæring og annet tilbud til innvandrere, i liten grad sammen med sosiale tjenester	Vanlig sammen med annen voksenopplæring og annet tilbud til innvandrere, i liten grad sammen med sosiale tjenester
Samarbeid	Finnes, men potensialet er ikke godt nok utnyttet.	Finnes, men potensialet er ikke godt nok utnyttet.

Det er slående forskjeller mellom store og små kommuner for flere av dimensjonene i tabellen. Situasjonen i de små kommunene er preget av at mange ikke får tilbudet, fagmiljøene finnes i liten grad og enhetskostnadene er høye. I større kommuner er tilbudet bedre utbygd, det finnes fagmiljøer og undervisningen er mer kostnadseffektiv. Eksempelet fra Stavanger viser at kommunen gir et differensiert tilbud om undervisning, og det er etablert en moderne styring av tjenesten med klare mål.

Alt dette synes å peke i retning av at det kan være fornuftig å organisere undervisningen i større enheter. Slikt samarbeid finnes, men det synes å være enighet om at potensialet ikke er godt nok utnyttet.

Det ser ut til å være behov for mer kunnskap om hva som skal til for at personer med behov for denne typen undervisning skal få et likeverdig tilbud uavhengig av bosted. Av særlig interesse er det å se på situasjonen i små kommuner slik at retten til opplæring kan bli ivare tatt i disse kommunene.



## 5 Referanser

Haugerud, Vigdis, Sigrun Røstad og Tor Arne Stubbe (2007): *Voksnes rett til grunnskole og videregående opplæring*. VOX

AGENDA (2008): *Kostnader i syv kommuner til norskopplæring for voksne innvandrere*. IMDi

St.meld. nr. 16 (2006–2007): *... og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring*. Kunnskapsdepartementet

VOX (2007): *Basis! Voksnes læring 2007 – tilstand, utfordringer og anbefalinger*

## Vedlegg: Tabeller

### Åmli

**Tabell 1: Regnskap 2007 voksenopplæring samlet og fordelt på tilbud**

	Voksen- opplæring samlet	Norsk og samfunns- kunnskap	Spesial- under- visning	Grunnskole for voksne
Lønn	737	581	156	0
Driftsutgifter	38	30	8	0
Bygningsmessige kostnader	89	70	19	0
Kjøp fra andre	25	25	0	0
Sentrale støttetjenester	50	40	11	0
<b>Bruttoutgifter</b>	<b>940</b>	<b>746</b>	<b>194</b>	<b>0</b>
Statlige tilskudd	-663	-663	0	0
Brukerbetalinger				
Salg til andre kommuner				
Undervisning av asyløkere				
<b>Inntekter</b>	<b>-663</b>	<b>-663</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Netto utgifter</b>	<b>277</b>	<b>83</b>	<b>194</b>	<b>0</b>

### Gol

**Tabell 1: Regnskap 2007 voksenopplæring samlet og fordelt på tilbud**

	Voksen- opplæring samlet	Norsk og samfunns- kunnskap	Spesial- under- visning	Grunnskole for voksne
Lønn	3 592	2 663	689	123
Driftsutgifter	169	125	32	6
Bygningsmessige kostnader	76	56	15	3
Kjøp fra andre	0			
Sentrale støttetjenester	330	245	63	11
<b>Bruttoutgifter</b>	<b>4 167</b>	<b>3 089</b>	<b>799</b>	<b>143</b>
Statlige tilskudd	-2 746	-2 746		
Brukerbetalinger	-111	-111		
Salg til andre kommuner	-439	-439		
Undervisning av asyløkere	117	117		
<b>Inntekter</b>				
<b>Netto utgifter</b>	<b>988</b>	<b>-89</b>	<b>799</b>	<b>143</b>

## Bamble

**Tabell 1: Regnskap 2007 voksenopplæring samlet og fordelt på tilbud**

	Voksen- opplæring samlet	Norsk og samfunns- kunnskap	Grunnskole og spesial- undervisning
Lønn	6 912	5 506	1 406
Driftsutgifter	634	576	58
Bygningsmessige kostnader	816	657	159
Kjøp fra andre	39	39	0
Sentrale støttetjenester	178	143	35
<b>Bruttoutgifter</b>	<b>8 579</b>	<b>6 920</b>	<b>1 659</b>
Statlige tilskudd	4 099	4 099	0
Brukerbetalinger	11	11	0
Salg til andre kommuner	37	37	0
Undervisning av asylsøkere			
<b>Inntekter</b>	<b>4 147</b>	<b>4 147</b>	<b>0</b>
<b>Netto utgifter</b>	<b>4 432</b>	<b>2 773</b>	<b>1 659</b>

## Levanger

**Tabell 1: Regnskap 2007 voksenopplæring samlet og fordelt på tilbud**

	Voksen- opplæring samlet	Norsk og samfunns- kunnskap	Grunnskole for voksne	Prosjekt "På rett kurs"
Lønn	6 356	5 307	849	201
Driftsutgifter	322	258	2	62
Bygningsmessige kostnader	287	285	0	2
Kjøp fra andre	169	162	7	0
Sentrale støttetjenester	137	114	18	4
<b>Bruttoutgifter</b>	<b>7 272</b>	<b>6 127</b>	<b>876</b>	<b>269</b>
Statlige tilskudd	-5 838	-4 994	-694	-150
Brukerbetalinger	-66	-56	-10	0
Salg til andre kommuner	-854	-700	-154	0
Undervisning av asylsøkere	-647	-647	0	0
<b>Inntekter</b>	<b>-7 405</b>	<b>-6 398</b>	<b>-858</b>	<b>-150</b>
<b>Netto utgifter</b>	<b>-133</b>	<b>-270</b>	<b>18</b>	<b>119</b>

## Arendal

**Tabell 1: Regnskap 2007 voksenopplæring samlet og fordelt på tilbud**

	Voksen- opplæring samlet	Norsk og samfunns- kunnskap	Spesial- under- visning	Grunnskole for voksne
Lønn	15 889	11 522	3 079	1 288
Driftsutgifter	1 901	1 379	368	154
Bygningsmessige kostnader	956	693	185	77
Kjøp fra andre	175	127	34	14
Sentrale støttetjenester	272	197	53	22
<b>Bruttoutgifter</b>	<b>19 193</b>	<b>13 918</b>	<b>3 719</b>	<b>1 556</b>
Statlige tilskudd	-8 366	-8 366		
Brukerbetalinger	-191	-191		
Salg til andre kommuner	-1 594	-1 594		
Undervisning av asyløkere				
<b>Inntekter</b>	<b>-10 151</b>	<b>-10 151</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Netto utgifter</b>	<b>9 041</b>	<b>3 767</b>	<b>3 719</b>	<b>1 556</b>

## Hamar

**Tabell 1: Regnskap 2007 voksenopplæring samlet og fordelt på tilbud**

	Voksen- opplæring samlet	Norsk og samfunns- kunnskap	Grunnskole og spesial- undervisning
Lønn	16 560	11 550	5 010
Driftsutgifter	815	815	0
Bygningsmessige kostnader	525	349	176
Kjøp fra andre	1 668	68	1 600
Sentrale støttetjenester	453	301	152
<b>Bruttoutgifter</b>	<b>20 021</b>	<b>13 083</b>	<b>6 939</b>
Statlige tilskudd	-9 170	-9 170	0
Brukerbetalinger	-470	-470	0
Salg til andre kommuner	-1 851	-1 415	-436
Andre inntekter			0
<b>Inntekter</b>	<b>-11 492</b>	<b>-11 056</b>	<b>-436</b>
<b>Netto utgifter</b>	<b>8 530</b>	<b>2 027</b>	<b>6 503</b>

## Stavanger

**Tabell 1: Regnskap 2007 voksenopplæring samlet og fordelt på tilbud**

	Voksen- opplæring samlet	Norsk og samfunns- kunnskap	Spesial- under- visning	Grunnskole for voksne
Lønn	34 620	25 454	5 609	3 558
Driftsutgifter	8 672	6 376	1 405	891
Bygningsmessige kostnader	8 201	6 221	966	1 015
Kjøp fra andre	1 124	826	182	116
Sentrale støttetjenester	756	556	123	78
<b>Bruttoutgifter</b>	<b>53 375</b>	<b>39 434</b>	<b>8 284</b>	<b>5 657</b>
Statlige tilskudd	-31 495	-31 495		
Brukerbetalinger	-2 411	-2 411		
Salg til andre kommuner	-2 409	-1 764	-386	-260
Undervisning av asyløkere	-1 088	-800	-172	-116
<b>Inntekter</b>	<b>-37 404</b>	<b>-36 470</b>	<b>-558</b>	<b>-376</b>
<b>Netto utgifter</b>	<b>15 971</b>	<b>2 963</b>	<b>7 726</b>	<b>5 281</b>