

Elin Svensen

Opplæringstilbud for voksne med svak kompetanse

Elin Svensen

Opplæringstilbud for voksne med svak kompetanse

© Forskningsstiftelsen Fafo 1999

ISBN 82-7422-299-7

ISSN 0801-6143

Omslag: Agneta Kolstad

Trykk: Centraltrykkeriet AS

Innhold

Forord	5
Sammendrag	6
1 Kompetanse og kompetansebehov	21
Avgrensninger	21
Kompetansebegrepet	22
Opplæringstilbud for voksne med svak kompetanse	33
2 Metode	45
Registerdata	45
GSI og VSI	45
Spørreskjema til kommunene	46
Spørreskjema til arbeidsmarkedsetaten	47
Spørreskjema til fylkeskommunen	48
Representativitet og generaliserbarhet	49
3 Arbeidssøkere registrert hos arbeidsmarkedsetaten	51
Kjennetegn ved personer registrert hos arbeidsmarkedsetaten	53
Ordinære arbeidssøkere	68
Yrkeshemmede	77
Oppsummering	81
4 Arbeidsmarkedsetatens opplæringstilbud	83
Prinsipper for publikumsservice	84
Variasjoner mellom arbeidskontorene	84
Opplæringstilbud	88
Nærmere om AMO-kursene som arrangeres	91
Veiledning i forhold til ordinært utdanningstilbud	95
Lese- og skrivevansker	98
Arbeidsmarkedsetatens vurdering av tilbud som gis	100
Oppsummering	103

5 Grunnskoleopplæring	105
Smedstua voksenopplæringscenter	106
Statistikk over grunnskoleopplæring	112
Kommunenes opplæringstilbud	114
Oppsummering	134
 6 Videregående opplæring	 135
Tilknytning til arbeidsmarkedet	136
Tall fra VSI – videregående skolars informasjonssystem	138
Resultater fra spørreundersøkelsen	143
Oppsummering	155
 7 Erfaringer og forventninger	 157
Samarbeid om gruppen	157
Innpass i arbeidslivet	164
Kompetansereformen	175
 8 Forskningsbehov	 185
Veivalg	187
 Litteratur	 189

Forord

Denne rapporten er resultatet av et prosjekt initiert og finansiert av Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Prosjektet har kartlagt opplæringstilbud som gis i regi av kommuner, fylkeskommuner og arbeidskontor til voksne med svak kompetanse.

Flere datakilder er tatt i bruk i undersøkelsen. Vi har gjennomført spørreundersøkelser i kommuner, fylkeskommuner og arbeidskontor. I tillegg har vi brukt registerdata fra Arbeidsdirektoratet og fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets databaser. Spørreundersøkelsene ble gjennomført våren 1999, mens datamaterialet fra Arbeidsdirektoratet er fra september 1998.

Prosjektets referansegruppe har bestått av Sverre Friis-Petersen fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Elizabeth Alseen, Eli Sundby og Jorunn Andreassen fra Arbeidsdirektoratet. Margrethe Hernes i Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, Åse Rellsve i Arbeids- og administrasjonsdepartementet, samt Marit Thoresen og Dag Robin Simonsen i Arbeidsdirektoratet, har deltatt på enkelte møter i referansegruppen. Anne Britt Udahl og Bård Pettersen fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har lest og kommentert deler av et tidligere utkast til rapporten. Av personene i referansegruppen bør Jorunn Andreassen takkes spesielt, for all bistand med tilrettelegging av registerdatamaterialet og velvillig og rask hjelp med spørsmålene som dukket opp underveis.

Hilde Lorentzen har vært prosjektleder. Andre kolleger på Fafo som også har vært viktige støttespillere gjennom å lese og diskutere tidligere utkast, er Eifred Markussen, Marit Egge, Axel West Pedersen og Tina Østberg. I tillegg vil jeg takke Trine Stavik ved NOVA for konstruktive tips og innspill om arbeidsledighetsforskning, og Wenche Wehus ved Statens Utdanningskontor i Aust-Agder for svært inspirerende og nyttige innspill om grunnskole- og videregående opplæring i prosjektets innledende fase.

Bente Bakken og Jon Lahlum har raskt og elegant bearbeidet tekst og figurer fra manus til rapport.

Oslo, 18. oktober 1999

Elin Svensen

Sammendrag

Denne rapporten gir en oversikt over hvilke typer opplæringstilbud som finnes i regi av kommuner, fylkeskommuner og arbeidsmarkedsstaten for gruppen voksne med svak kompetanse. I rapporten kartlegges opplæringstilbud for arbeidseledige som gis i regi av arbeidsmarkedsstaten. I tillegg gis en oversikt over kommunenes og fylkeskommunenes tilbud til voksne med svak kompetanse, uavhengig av om disse voksne er arbeidsledige eller ikke. Prosjektet gir en oversikt over de *prosesser og framgangsmåter* som definerer tilbudet til voksne med svak kompetanse. Videre kartlegges *samarbeidet* mellom arbeidsmarkedsstaten og fylkeskommunen/kommunen, og etatenes *erfaringer* fra arbeidet med å innpasse arbeidsledige voksne med svak kompetanse i arbeidslivet. «Voksne» er i denne sammenheng en betegnelse på personer over 20 år. Begrepet «svak kompetanse» betegner personer som ikke har fullført videregående skole. Dette kan være personer som mangler fullført grunnskole, eller som har fullført grunnskole men som ikke har annen utdanning. Det kan også dreie seg om personer som har påbegynt, men ikke fullført, videregående opplæring.

Det brukes flere ulike datakilder i undersøkelsen. Kartleggingen av personer registrert hos arbeidsmarkedsstaten foregår ved hjelp av registerdata fra etaten. Dette materialet omfatter samtlige registrerte arbeidssøkere i september 1998, til sammen 117 861 personer. For å få en oversikt over omfanget av grunnskole og videregående skole for voksne, bruker vi data fra de to databasene GSI og VSI, henholdsvis grunnskolenes og videregående skolars informasjonssystem. Informasjonen består blant annet av elevtall, ressurser og bemanning, og dataene innhentes 1. oktober hvert år. I tillegg har vi gjennomført tre ulike spørreundersøkelser til alle landets kommuner, fylkeskommuner og arbeidskontor, samt informantsamtaler med utvalgte miljøer. Dette sammendraget gir først en kort oversikt over prosjektets hovedfunn, før vi gir en mer inngående oppsummering av hvert kapittel i rapporten.

Analysene har vist at tilbudet til gruppen voksne med svak kompetanse varierer mye mellom ulike kommuner, fylkeskommuner og arbeidskontor. Tilbudet om grunnskoleopplæring for voksne varierer mest, og ulikhetene er store både når det gjelder omfanget av grunnskoleopplæring, hvor opplæringen finner sted, og om det finnes etablerte miljøer der voksne som ønsker grunnskoleopplæring kan henvende seg for å få tilgang på opplæring. Kommunenes størrelse og antall personer som kunne være aktuelle for grunnskoleopplæring, har trolig innvirkning på disse

forholdene. Samarbeid mellom kommuner kunne muliggjøre organisering av opplæring for større grupper enn bare kommunens egne innbyggere. Undersøkelsen har imidlertid vist at det foregår forholdsvis lite samarbeid mellom kommuner.

Fylkeskommunene mangler først og fremst fleksible tilbud som voksne med forpliktelser har mulighet til å delta i. De fleste fylkeskommunene har i dag egne klasser for voksne innen videregående opplæring, men de ansatte i fylkeskommunene forventer at *kompetansereformen* vil føre til at det i framtida satses mer på fleksible tilbud.

Når det gjelder arbeidsmarkedsetatens tilbud, har vi sett at mange yrkeshemmede deltar i tiltaket skolegang, men at dette i første rekke gjelder personer som allerede har høy kompetanse. Arbeidsmarkedspolitikken tilbud til ordinære arbeidssøkere preges for øyeblikket av at ledighetsnivået er lavt, og dette fører til et tilsvarende lavt tiltaksnivå.

Prosjektets målsetning har vært å kartlegge hvilke opplæringstilbud som finnes, og hvordan de organiseres og iverksettes – ikke å evaluere virksomheten som finner sted. Likevel viser både tallmaterialet og vurderingen fra instansene som har inngått i undersøkelsen at mye kunne vært bedre innen voksenopplæring. Vi har ikke avdekket bestemte grupper som alltid faller utenfor tilbud som gis, men vi kan konkludere med at voksne arbeidsledige med svak kompetanse er en gruppe som *står i fare for* å falle utenfor tilbud som finnes. Ifølge de ansatte ved arbeidskontorene mangler ordinære arbeidssøkere oftere enn personer under attføring gode opplæringstilbud. Innen grunnskoleopplæring står personer uten rett til opplæring svakere enn personer med rett til opplæring, og når det gjelder videregående opplæring, står personer med mange forpliktelser og liten fleksibilitet svakere enn personer uten denne typen forpliktelser.

I kommuner og fylkeskommuner er det enkeltpersoner selv som oftest tar initiativ til opplæring. Innen arbeidsmarkedsetaten svarer de ansatte at det er *de* som oftest tar initiativ til opplæring i forhold til gruppen voksne med svak kompetanse. Arbeidssøkere registrert hos arbeidsmarkedsetaten kan trolig ikke *kreve* opplæring, da blir de utdanningssøkende som skulle vært i det ordinære utdanningssystemet. Arbeidsmarkedsetatens primære målsetning er å få folk i jobb, og spørsmålet er hvor viktig formell kompetanse er i denne sammenheng. Mange av de jobbene arbeidsmarkedsetaten formidler arbeidssøkere til i dag, er jobber som ikke krever formelle kvalifikasjoner. Dersom det finnes ledige jobber for personer med svak kompetanse, er det ikke nødvendig å kvalifisere arbeidssøkere for at de skal komme i jobb. Bare dersom svak kompetanse anses som en medvirkende årsak til ledigheten, kan kvalifiseringsløp settes i gang. Utviklingen innen arbeidsmarkedsetatens tilbud til voksne arbeidssøkere med svak kompetanse vil derfor trolig avhenge av antakelser om nødvendigheten av formelle kvalifikasjoner i næringsutviklingen for øvrig.

Kompetanse og kompetansebehov

Et sentralt begrep i rapporten er *kompetanse*. Kompetanse brukes i dag som en generell betegnelse på produktive og skapende evner hos enkeltpersoner eller organisasjoner (Larsen m.fl. 1997). Generelt kan en si at en persons kompetanse formes både av oppvekstforhold, utdanning og yrkeserfaring. Kompetansen er også avhengig av medfødte egenskaper og menneskets biologisk bestemte aldringsprosess (Larsen 1999). Likevel er det utdanning det ofte fokuseres på når man diskuterer befolkningens kompetanseutvikling. Dette skyldes ifølge Larsen (op.cit.) at det er mulig å gjøre noe med utdanningsfaktoren, siden utdanningssektoren er gjenstand for offentlig planlegging og styring. Utdanning er også lettest å bruke som seleksjonskriterium, og er lettest å måle i en ansettelsesprosess. Hovedfokus i dette prosjektet er også kompetanseutvikling gjennom utdanning eller annen opplæring som gir formell kompetanse.

Utdanning har generelt innvirkning på muligheten for å få arbeid. Både norske og internasjonale studier viser at det er betydelig lavere ledighet i grupper med høy utdanning enn i grupper med lav utdanning (NOU 1997:25). Å ta mer utdanning er for arbeidsledige derfor en individuell strategi som ventes å bedre sjansene på arbeidsmarkedet. Denne strategien forutsetter at man anser svak kompetanse som en viktig årsak til arbeidsledigheten. Opplæring kan tilbys i regi av både kommuner, fylkeskommuner og arbeidsmarkedsetaten. Kommunene har ansvar for voksenopplæring på grunnskolenivå, mens fylkeskommunen har ansvar for videregående opplæring. Det er færre voksne både i arbeidsmarkedstiltak og i videregående opplæring i dag enn for noen år tilbake. Skoleåret 1993/94 utgjorde voksne 21 prosent av elevtallet i videregående opplæring, mens dagens andel er på bare tolv prosent. Dette er en direkte konsekvens av Reform 94. En av intensjonene ved innføringen av reformen var å sikre unge en plass i videregående skole. Når det gjelder arbeidsmarkedsopplæring, viser det seg at det fra 1990 til 1997 har vært en nedgang både i antall kurs, antall deltakere og i selve bevilgningene til arbeidsmarkedsopplæring. Dette må ses i sammenheng med at den generelle arbeidsledigheten har sunket kraftig i samme periode. Arbeidsledigheten økte fra 1990 til 1993, mens en etter denne tid har hatt en markant nedgang igjen.

Arbeidssøkere registrert hos arbeidsmarkedsetaten

Analysene i kapittel 3 bygger på registerdata over samtlige registrerte arbeidssøkere hos arbeidsmarkedsetaten per september 1998. Vi skiller analytisk mellom ordinære arbeidssøkere og yrkeshemmede. Arbeidssøkere som henvender seg til arbeidskontoret registreres som ordinære arbeidssøkere dersom de vurderes til å raskt komme i arbeid, eventuelt med litt bistand. Ordinære arbeidssøkere kan derfor være enten helt ledige eller på tiltak. Personer som har nedsatt arbeidsevne eller begrensede muligheter til å velge yrke, registreres som yrkeshemmede arbeidssøkere hos arbeidsmarkedsetaten. Disse kan enten ha en medisinsk diagnose, eller de kan vurderes som yrkeshemmede av sosiale årsaker, som for eksempel rusmiddelbruk eller kriminalitet. I analysene skilles det mellom følgende tre *hovedstater*: helt ledige ordinære arbeidssøkere, ordinære arbeidssøkere på tiltak og yrkeshemmede.

Omtrent like mange kvinner som menn er registrert som arbeidssøkere hos arbeidsmarkedsetaten. Også når det gjelder hovedstatus er det små forskjeller mellom kvinner og menn. En noe større andel av mennene er yrkeshemmede, mens fordelingen mellom ordinære arbeidssøkere som er på tiltak eller helt ledige, er nokså jevnt fordelt blant kvinner og menn.

Personer mellom 20 og 29 år er overrepresentert blant arbeidssøkerne når vi sammenligner med denne aldersgruppens andel av befolkningen. Også blant personer mellom 30 og 49 år er det en større andel registrert hos arbeidsmarkedsetaten enn denne gruppen utgjør i befolkningen som helhet. Personer over 50 år er underrepresentert i materialet fra arbeidsmarkedsetaten sammenlignet med fordelingen i befolkningen som helhet.

Vår definisjon på svak kompetanse er som nevnt manglende fullført videregående opplæring. Det viser seg at 71 prosent av det totale utvalget arbeidssøkere registrert hos arbeidsmarkedsetaten faller inn under kategorien personer med svak kompetanse. Andelen med svak kompetanse er høyest blant personer under attføring. I forhold til befolkningen som helhet er det blant registrerte arbeidssøkere jevnt over en høyere andel som har grunnskole som høyeste utdanningsnivå.

Det er større forskjeller i yrkesbakgrunn mellom menn og kvinner enn blant personer med lav og høy kompetanse. Kvinner og menn er for en stor del ansatt i ulike deler av arbeidslivet, selv om de har ulikt kompetansenivå og selv om de kan befinne seg på ulike nivåer i organisasjonen. Kvinner med både lav og høy kompetanse har oftest bakgrunn fra administrasjon/kontor/handel, mens menn uavhengig av kompetansenivå oftest har bakgrunn fra industriarbeid/gruve/olje/gass.

Blant personer med bakgrunn fra bygg/anlegg, industri/gruve/olje/gass og sykepleie/helsevesen er det en forholdsvis stor andel under attføring. Dette er jobber som er kjent for tungt arbeid, noe som kan føre til belastningslidelser og sykdommer

i muskel- og skjelettsystemet. Lavest andel yrkeshemmede finner vi innen jobber knyttet til teknisk/naturvitenskapelig arbeid. Personer uten videregående utdanning eller praksis samt personer med siste jobb innen servicearbeid, administrasjon/kontor/handel og undervisning/annet humanistisk arbeid/edb, er i forhold til personer med bakgrunn fra de andre yrkesgruppene relativt oftere på ordinære tiltak.

Blant personer med lav kompetanse finnes det en større andel arbeidssøkere som har vært registrert arbeidsledige mer enn fire ganger siden 1988. Yngre arbeidssøkere har jevnt over hatt flere arbeidssøkerperioder enn eldre. Unge har gjerne mange ledighetsperioder, mens eldre har lengre ledighetsperioder når de først blir ledige.

Skolegang er det klart største enkelttiltaket for yrkeshemmede. Det er forholdsvis stor forskjell i utdanningstilbøyelighet blant yrkeshemmede med svak og høy kompetanse når vi undersøker hele gruppens beskjeftigelse. Mens 51 prosent av de yrkeshemmede med høy kompetanse gjennomfører skolegang, gjelder dette bare 30 prosent av yrkeshemmede med svak kompetanse. Yrkeshemmede med lav kompetanse deltar oftere enn yrkeshemmede med høy kompetanse på tiltak som lønnsstilskudd, arbeidssamvirke, arbeidsforberedende trening, spesielle attførings-tiltak og arbeid med bistand.

Arbeidsmarkedsetatens opplæringstilbud

Arbeidsmarkedsopplæringen AMO er ett av arbeidsmarkedsetatens viktigste virkemidler overfor ordinære arbeidssøkere. AMO skal være yrkesrettet, og arbeidsmarkedsetaten kan tilby opplæring som kan bidra til at den arbeidsledige får en formell kompetanse, dersom dette anses som nødvendig for å komme i arbeid. AMO skal imidlertid ikke tilbys ordinære utdanningssøkere (Veiledning om arbeidsmarkedsopplæring innenfor videregående opplæring 1998). Kurs innenfor videregående opplæring er det mest brukte kurstilbudet som gir formell kompetanse; mer enn halvparten av arbeidskontorene har i løpet av det siste halve året arrangert kurs innenfor videregående opplæring. Bare fem prosent av arbeidskontorene har arrangert kurs som tar sikte på å fullføre grunnskolen, mens kurs tilpasset fremmedspråklige er blitt arrangert av 32,5 prosent av arbeidskontorene. Arbeidsmarkedsetaten kjøper som regel kurs fra kursarrangører. I begrenset omfang arrangerer etaten selv kurs, blant annet jobbklubber, introduksjonskurs for fremmedspråklige og AMO-kurs ved statlige sentre.

De aller fleste ansatte mener at det er arbeidskontoret som oftest tar initiativ til at voksne med svak kompetanse skal delta på AMO-kurs. Enkelte har uttrykt

bekymring for at arbeidsmarkedsetatens tilbud skal tiltrekke seg utdanningsøkende personer som deltar i arbeidsmarkedsetatens tiltak framfor å delta i ordinær utdanning. Våre analyser tyder ikke på at dette er den faktiske situasjonen.

Lese- og skrivevansker hevdes å være et utbredt problem blant arbeidsledige (Halvorsen 1993). Det foregår ingen registrering av lese- og skrivevansker blant arbeidsledige, derfor er det ikke mulig å tallfeste andelen arbeidssøkere som har slike vansker. For mange er lese- og skrivevansker et hinder både på arbeidsmarkedet og i forhold til å ta videre utdanning og opplæring. Få arbeidskontor har utviklet metoder for å kartlegge lese- og skrivevansker hos arbeidssøkerne. En fjerdedel av de ansatte i arbeidsmarkedsetaten oppgir at kontoret de jobber ved har utviklet metoder for å kartlegge denne typen problemer. Det kan imidlertid nevnes at lese- og skrivevansker ofte avdekkes underveis, når arbeidssøkere deltar på kurs. Ulempen med dette er at arbeidssøkerne ikke får et tilrettelagt undervisningsopplegg fra starten av kurset. Nærmere 90 prosent av arbeidskontorene har i løpet av det siste året motivert personer underattføring til å søke tilrettelagt opplæring, mens over halvparten av arbeidskontorene har motivert ordinære arbeidssøkere med lese og skrivevansker til å søke opplæring som er tilrettelagt for det problemet de har.

Mange ansatte ved arbeidskontorene sier at det i løpet av de siste seks månedene har vært tilfeller der de ikke har vært i stand til å tilby tiltak til personer med svak kompetanse som de mener burde fått et tilbud. Det er også mange som svarer at det hender tilbud som blir gitt til denne gruppen ikke er tilpasset de behov brukerne har. De ansatte på arbeidskontorene er minst fornøyd med sine muligheter til å gi et godt tilbud til ordinære arbeidssøkere. Men også for personer under attføring svarer en betydelig andel av de ansatte ved arbeidskontorene at personer ikke får tilbud de burde hatt, eller at tilbudet ikke er tilpasset behovene de yrkeshemmede har.

Grunnskoleopplæring

For voksne finnes det i dag to vesentlig ulike former for grunnskoleopplæring, opplæring for personer *med og uten rett* til opplæring. Voksne med rett til opplæring har etter sakkyndig vurdering av pedagogisk-psykologisk tjeneste fått fastslått at de har rett til særskilt tilrettelagt opplæring på grunnskolens område. Personer som får fattet et enkeltvedtak om rett til opplæring, kan være personer som har lese- og skrivevansker, sanseskader, samt personer som på grunn av skader trenger ny kvalifisering, eller psykisk utviklingshemmede som trenger tilrettelagt undervisning på grunnskolens område.

Det er fattet vedtak om at alle som ikke har fullført grunnskolen, skal få individuell rett til opplæring. I tillegg skal den individuelle retten omfatte voksne som har vært gjennom grunnskolen, men som likevel har særlige grunner til å etterspørre slik opplæring. Det er ennå ikke helt klarlagt hvordan denne lovendringen skal gjennomføres, det er ventet at retten til grunnskoleopplæring for voksne vil tre i kraft høsten 2001. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet tar sikte på å legge fram en proposisjon om individuell rett til grunnskoleopplæring 1. mars 2000.

Smedstua voksenopplæringssenter i Oslo har et etablert tilbud både til voksne med og uten rett til opplæring. Oslo kommune har gjennom flere år hatt tilnærmet åpent tilbud om grunnskoleopplæring for voksne som ønsker å gjennomføre slik opplæring for første gang, eller for personer som ønsker å forbedre karakterene sine. Framstillingen nedenfor er basert på samtaleintervjuer med ansatte ved senteret. Blant dem som tas inn på eksamensrettet grunnskoleopplæring, er det ved Smedstua både norskfødte og minoritetsspråklige elever. På bakgrunn av elevenes forkunnskaper legger skolen opp til et opplæringsløp som kan strekke seg fra ett til fire år. Tilbudet kan foregå både på dagtid og kveldstid. For de minoritetsspråklige elevene fungerer opplæringen hovedsakelig som en sertifisering på førstegangsutdanning i Norge. De fleste trenger å få en dokumentasjon på kunnskaper de allerede har for å søke seg videre i utdanningssystemet. De aller fleste minoritetsspråklige elevene søker seg videre etter fullført grunnskoleeksamen. Blant norskfødte elever er spredningen i kunnskapsnivå større. Det synes å være en tendens til at de norskfødte elevene som tas inn på eksamensrettet grunnskoleopplæring, har større sosiale problemer enn det de tidligere elevene hadde. Dette kan tyde på at grunnskolen i utgangspunktet har greid å få flere til å fullføre opplæringen mens de var i grunnskolepliktig alder. Mange har imidlertid sammensatte vansker som det kan være vanskelig å gi noen «primærdiagnose». Av dem som i dag deltar i grunnskoleopplæring ved Smedstua voksenopplæringssenter, er det svært mange som lever på trygd.

Enkelte av elevene kommer inn på opplæringstilbudet gjennom arbeidsmarkedsetaten, enten ved at arbeidsmarkedsetaten anbefaler personer som mangler grunnskole til å søke plass ved voksenopplæringssenteret, eller ved at grunnskoleopplæring inngår som en del av en atferdsplan den yrkeshemmede har utarbeidet i samarbeid med arbeidsmarkedsetaten.

Det har blitt færre psykisk utviklingshemmede som mottar spesialundervisning ved Smedstua voksenopplæringssenter. Det er imidlertid flere minoritetsspråklige med lærevansker, flere innen psykisk ettervern og flere med ervervede kognitive skader etter ulykker. Spesialundervisning er ikke eksamensrettet, og bare i svært liten grad rettet inn mot arbeidslivet. Målsetningene er høyst individuelle, og spesialundervisningens overordnede mål er at eleven skal lære å mestre livet sitt bedre og få høyere livskvalitet.

Tall fra GSI, grunnskolenes informasjonssystem, viser at grunnskoleopplæring på landsbasis skoleåret 1998/99 omfatter om lag 10 000 voksne. I tillegg fikk i underkant av 500 personer over 21 år grunnskoleopplæring i annen kommune enn hjemkommunen. Registerdataene fra GSI viser at flere kvinner enn menn deltar i eksamensrettet undervisning. Dette gjelder både kvinner fra språklige minoriteter og andre. Menn er i overvekt når det gjelder spesialundervisning og annen voksenopplæring på grunnskolens område. Annen voksenopplæring på grunnskolens område kan være opplæring som er vanskelig å karakterisere som eksamensrettet eller som spesialundervisning. Elever fra språklige minoriteter utgjør omtrent to tredjedeler av det samlede antall elever over 20 år som deltar på eksamensrettet grunnskoleopplæring.

Det finnes store fylkesvise forskjeller når det gjelder omfanget av grunnskoleopplæring for voksne. Alle fylkene har et tilbud om spesialundervisning for voksne, men når det gjelder eksamensrettet grunnskoleopplæring, er variasjonen større. Dette kan ha sammenheng med hvor mange voksne i fylket som mangler grunnskoleopplæring. Andelen personer fra språklige minoriteter som bor i fylket spiller også inn, i tillegg til de enkelte kommuners satsing på grunnskoleopplæring. Oslo og Hordaland er fylker som skiller seg ut ved å ha et høyt antall personer i spesialundervisning, mens Nord-Trøndelag har forholdsvis få. Fylkene tilbyr jevnt over langt mer spesialundervisning enn eksamensrettet grunnskoleopplæring for voksne. Det er bare Telemark som har flere personer i eksamensrettet grunnskoleopplæring enn i spesialundervisning. Av de 481 personene som deltar i eksamensrettet grunnskoleopplæring i Telemark, er hele 474 personer fra språklige minoriteter. Statens utdanningskontor i Telemark opplyser at minoritetsspråklige i fylket ofte tar eksamensrettet grunnskoleopplæring som en del av den generelle norskopplæringen. Målet med opplæringen har i større grad enn før blitt nivåbasert. Det er nå et mål at deltakerne i norskopplæring skal avslutte opplæringen med mer dokumentasjon enn bare bestått norskprøve.

Det ble sendt ut spørreskjema til alle landets kommuner. Av de 258 kommunene som svarte på spørreskjemaet, var det 210 kommuner som oppga at de skoleåret 98/99 ga opplæring på grunnskolens område i en eller annen form. De aller fleste kommunene gir kun spesialundervisning til personer som har lovfestet rett til opplæring. Svært få kommuner gir bare eksamensrettet undervisning til voksne uten rett, mens vel en fjerdedel av kommunene oppgir at de gir opplæring både til grupper med og uten rett til opplæring. Den viktigste oppgitte årsaken til at kommuner ikke tilbyr opplæring, er at kommunen ikke kjenner til slike behov. Av de kommunene som oppgir at de ikke kjenner til behov for opplæring, er det imidlertid svært få kommuner som faktisk har gjennomført undersøkelser om behovet for opplæring.

Økonomiske årsaker oppgis av en del kommuner som forklaring på manglende tilbud om grunnskoleopplæring. Flere kommuner hevder også at grunnskoleopplæring ikke er et prioritert område i kommunen. Den vanligste framgangsmåten for å bli tatt inn på grunnskoleopplæring er at enkeltpersoner selv tar initiativet. Dette gjelder både voksne med og uten rett til opplæring. Det betyr trolig at det kreves en del ressurser av den enkelte for å få tilgang til denne typen opplæring.

Av kommunene som har svart på undersøkelsen, oppgir omtrent 32 prosent av utvalget at de ikke informerer om tilbudet om opplæring på grunnskolens område. Blant de kommunene som informerer om muligheten for å delta i grunnskoleopplæring, er annonser i aviser den vanligste informasjonskanalen. Videre er brosjyrer som deles ut ved flyktningkontor, sosialkontor eller arbeidskontor en del brukt, og enkelte kommuner sender ut brosjyrer til husstander i kommunen.

Over halvparten av kommunene svarer at kommuneøkonomien fører til begrensninger på tilbudet som gis. Tilskudd til voksenopplæring gis som rammeoverføringer til kommunene fra staten. Det er opp til kommunene selv å prioritere om, og hvor mye, penger som skal gå til grunnskoleopplæring for voksne.

Opplæring ved et voksenopplæringssenter er det vanligste opplæringsstedet både for personer med og uten rett til opplæring. Hele 54 prosent av opplæringen til voksne uten rett til opplæring finner sted ved et voksenopplæringssenter, mens dette gjelder 44 prosent av opplæringen til voksne uten rett. Blant kommunene som tilbyr opplæring til voksne uten rett til opplæring, oppgir en av fem kommuner at denne opplæringen finner sted i barne- eller ungdomsskolelokaler. Tolv prosent av opplæringen til voksne uten rett finner sted i denne typen lokaler.

De aller fleste kommunene, 91 prosent av dem som har besvart spørsmålet, oppgir at de gir norskopplæring med samfunnsfag til fremmedspråklige. Andelen som mottar undervisning i barne- eller ungdomsskolelokaler er høyere blant minoritetsspråklige som deltar i norskopplæring med samfunnsfag, enn den var for voksne som deltar i ordinær grunnskoleopplæring.

Det er nærmest unison enighet blant de ansatte i kommunene om at det å ikke ha fullført grunnskoleopplæring er en større hindring på arbeidsmarkedet i dag enn for ti år siden, samt at voksenopplæring på grunnskolens område er et nødvendig tiltak for å hindre at folk faller gjennom på arbeidsmarkedet. Om lag 30 prosent av utvalget hevder likevel at voksne uten fullført grunnskole kan klare seg fint på arbeidsmarkedet.

Et mindretall av de ansatte i kommunene sier seg enige i en påstand om at voksne *med rett til* opplæring og innvandrere med svak kompetanse mangler et fullverdig opplæringstilbud. Derimot sier hele 69 prosent av respondentene seg enige i påstanden om at voksne *uten rett til* grunnskoleopplæring mangler et tilfredsstillende opplæringstilbud i deres kommune.

Videregående opplæring

Beregninger gjennomført av Statistisk sentralbyrå (Jørgensen 1997) viser at 30 prosent av befolkningen i Norge er registrert med uoppgitt utdanning eller med grunnskoleutdanning som høyeste fullførte utdanning. Det hevdes derfor fra myndighetens side at behovet for opplæring på videregående nivå er stort. For å dekke behovet for opplæring etter innføringen av Reform 94, er fylkeskommunene pålagt en dekningsgrad på minst 375 prosent. Tre hundre av disse prosentene skal gå til å dekke 100 prosent på hvert av de tre årskullene fra 16 til 18 år, som forventes å være i utdanningssystemet. De resterende 75 prosent skal dekke behovet for opplæring innen fire ulike grupper. For det første skal det dekke behovet for videregående opplæring ut over tre år for grupper som av *sosialpedagogiske hensyn* har behov for det. I tillegg skal denne ressursen dekke *omvalg for rettighets elever, andre typer videregående opplæring* som teknisk fagskole, samt *videregående opplæring blant voksne* (Engesbak m.fl. 1998:3). Dette betyr at omfanget av videregående opplæring for voksne avhenger av størrelsen på kullene av rettighets elever. Dersom kullene av rettighets elever er små, vil dette begrense omfanget av plasser for voksne. Antall skoleplasser disponible for voksne vil også avhenge av gjennomstrømningen blant rettighets elevene, siden rettighets elever som gjør krav på omvalg vil fortrenge voksne i det videregående systemet (op.cit.).

Tall fra VSI viser at Aust-Agder og Finnmark er fylker som forholdsmessig har mange personer over 20 år i videregående opplæring, mens Hedmark, Akershus og Vest-Agder ligger forholdsvis langt under landsgjennomsnittet. Det er langt flere kvinner enn menn som tar allmennfaglig studieretning. Med unntak av Oslo og Akershus er det flest voksne innen yrkesfaglige studieretninger. Det relative forholdet mellom yrkesfag og allmennfag varierer en del mellom fylkene. Hordaland og Sogn og Fjordane er fylker som peker seg ut ved å ha en svært høy andel av voksne i videregående opplæring innen yrkesfag, mens fylker som Akershus og Sør-Trøndelag har en jevnere fordeling mellom allmennfag og yrkesfag.

Svært få fylkeskommuner har en dekningsgrad på 375 prosent innen videregående opplæring. Mangel på søkere er den vanligste begrunnelsen for at dekningsgraden ikke er oppfylt. Det påpekes fra fylkeskommunenes side at voksne relativt sjelden søker ordinær videregående opplæring, noe som kan indikere at mange voksne i stedet søker seg til alternative opplæringstilbud.

Fylkeskommunene ble spurt om hvordan de informerer om mulighetene for å ta videregående opplæring. De fleste fylkeskommunene framhever Opplæringskatalogen og andre brosjyrer som viktigste informasjonskilde. Avisannonser er også et mye brukt informasjonsmedium. Opplæringskatalogen eller andre former for fylkeskommunal skolekataloger inneholder informasjon om det generelle fylkes-

kommunale tilbudet, og den er ikke særskilt rettet mot voksne søkere. Fylkeskommunene driver dermed en forholdsvis defensiv markedsføring av videregående opplæring for voksne, ved at voksne selv stort sett må henvende seg til fylkeskommunen eller til de videregående skolene for å få tilgang på informasjon. Potensielle søkere må selv være informert om tilbudet og ta kontakt for å få vite mer. Det foregår lite informasjonsvirksomhet rettet mot å *motivere* voksne søkere til å delta i videregående opplæring.

Det er som oftest enkeltpersoner som selv som tar initiativ til videregående opplæring. På dette spørsmålet ble fylkeskommunene bedt om å rangere ulike svaralternativer, og initiativ fra arbeidsmarkedsetaten er den instansen som oftest er nevnt som nest viktigste initiativtaker. At bedrifter tar kontakt for å organisere opplæring for sine ansatte, er en annen faktor som ofte nevnes, mens færre fylkeskommuner framhever sosialtjenesten som initiativtaker til opplæring.

De fleste fylkeskommunene har egne klasser for voksne, mens bare litt over halvparten gir muligheter for modulstrukturert opplæring.

Fagbrev kan gjennomføres enten innen det videregående opplæringssystemet eller ved å dokumentere relevant praksis innen faget. §35 i opplæringsloven slår fast at fagprøve/svenneprøve kan avlegges utenom læreforhold. Denne ordningen gikk tidligere under navnet §20-ordningen, men etter den nye opplæringsloven er dette endret til praksiskandidatordningen. Undersøkelsen ble gjennomført før denne endringen. Fylkeskommunene anslår at mindre enn halvparten av arbeidssøkerne har mulighet til å konvertere sin erfaring fra arbeidslivet til et fagbrev. Fagopplæring er dermed ikke et reelt alternativ for alle, men for en del arbeidsledige vil dette trolig kunne være et alternativ til det videregående opplæringssystemet. For noen fører tidligere arbeidserfaring til at de kan gjennomgå komprimerte opplæringsløp i stedet for full videregående opplæring. Det er viktig at også denne muligheten tas med i betraktningen når kompetanseheving blant arbeidssøkere og andre med svak kompetanse diskuteres.

Samtlige av de spurte i fylkeskommunene mener at det er en større hindring på arbeidsmarkedet i dag å ikke ha fullført videregående opplæring enn det var for ti år tilbake. Likevel sier flertallet seg enig i at voksne uten fullført videregående opplæring kan klare seg fint på arbeidsmarkedet. Det er tross alt en betydelig andel av de sysselsatte som ikke har fullført videregående opplæring, og de fleste av disse er godt integrert i arbeidslivet. Videregående opplæring kan derimot være et nyttig tiltak i forhold til personer som er arbeidsledige eller i en usikker sysselsettings-situasjon. Hele 15 av de 16 respondentene fra fylkeskommunene sier seg enig i påstanden om at videregående opplæring er et nødvendig tiltak for å hindre at personer som mangler fullført videregående opplæring skal falle gjennom på arbeidsmarkedet. Når vi går over til å spørre om situasjonen i eget fylke, svarer elleve

at voksne uten fullført videregående opplæring mangler et fullverdig opplærings-tilbud i deres fylke. Dette er interessant i lys av resultatene knyttet til iverksetting av tilbud innefor videregående opplæring for voksne. Da fylkeskommunene ble spurt om årsaker til at de ikke hadde oppfylt dekningsgraden på 375 prosent, og da de ble spurt om årsaker til at elever takker nei til plassen de blir tilbudt innen videregående opplæring, henviste omtrent samtlige fylkeskommuner til trekk ved elevene. Det viser seg imidlertid at elleve fylkeskommuner også sier seg enig i at tilbudet fra fylkeskommunen ikke er godt nok. Utfordringen for fylkeskommunene må derfor bli å etablere fleksible opplæringstilbud som også kan være attraktive for voksne søkere.

Erfaringer og forventninger

Samarbeid og samordning mellom ulike instanser kan ha positive effekter for kvalitet, tilgang og ressursbruk innen voksenopplæring. Samtidig kan rekruttering til de ulike tiltakene gjøres enklere dersom ulike etater samarbeider. I undersøkelsen fant vi at arbeidsmarkedsetaten og skoleetaten i kommunene ikke er hverandres viktigste samarbeidspartnere når det gjelder gruppen voksne arbeidsledige med svak kompetanse. Både arbeidsmarkedsetaten og de ansatte i skoleetaten i kommunene sier at de oftest samarbeider med sosialtjenesten i kommunen. Det er også sosialtjenesten som evalueres høyest når de bes om å vurdere kvaliteten på samarbeidet som finner sted. Dette kan tyde på at gruppen voksne med svak kompetanse har en del tilleggsproblemer som best løses i et samspill med sosialtjenesten i kommunene, eller at det per i dag mangler en del sentrale forutsetninger for å få samarbeidet mellom skoleetaten i kommunene og arbeidsmarkedsetaten til å fungere optimalt. Fylkeskommunen synes å være en mindre aktuell samarbeidspartner for skoleetaten i kommunene. Det finnes imidlertid et forholdsvis omfattende samarbeid mellom fylkeskommunene og arbeidsmarkedsetaten. Kvaliteten på dette samarbeidet betegnes også som god av begge instansene.

Norskkurs for fremmedspråklige er den utdanningen flest ansatte i kommuner og ved arbeidskontorene mener *øker* sjansene for å få jobb betraktelig. Omtrent samtlige ansatte ved arbeidskontorene og i kommunene svarer at sjansen for å få jobb for en fremmedspråklig arbeidssøker etter fullført norskkurs er mye eller litt større. Blant ansatte ved arbeidskontorene er det også mange som svarer at sjansen for å få jobb blir mye større etter fullført videregående opplæring. Fylkeskommunene vurderer helt klart videregående opplæring til å være den kvalifiseringsretningen som i størst grad øker sannsynligheten for å få jobb.

Det vil som regel være tilfeller der det ikke lykkes å innpasse voksne arbeidsledige med svak kompetanse i arbeidslivet. Mer enn 70 prosent av de ansatte svarte at årsaken til dette som oftest er at de det gjelder ofte har tilleggsproblemer som psykiske eller sosiale problemer som hindrer innpass på arbeidsmarkedet. Andre faktorer som framheves av ansatte på arbeidskontorene, er høy alder, dårlig utdanning og begrensninger på det lokale arbeidsmarkedet. Blant de ansatte i kommunene er de vanligste andre forklaringene på manglende innpass i arbeidslivet at det lokale arbeidsmarkedet setter klare begrensninger, samt skepsis fra arbeidsgivere til denne gruppen arbeidssøkere. Det var likevel ganske stor spredning i svarene på dette spørsmålet, noe som tyder på at det ikke finnes noen entydig oppfatning blant dem som jobber i kommunen eller arbeidsmarkedsetaten om at det finnes grupper av arbeidssøkere som det *ikke* er mulig å innpasse i arbeidslivet.

Kompetansereformen

Flertallet av de ansatte ved arbeidskontorene svarer at de tror kompetansereformen vil føre til endringer i arbeidet på kontoret der de jobber. Det er svært få som svarer at de ikke tror kompetansereformen vil føre til endringer i arbeidet på kontoret, mens så mange som 30 prosent svarer at de ikke vet om kompetansereformen vil føre til endringer i arbeidet eller ikke. Økt vektlegging av informasjon om yrker og utdanning er den endringen flest ansatte i arbeidsmarkedsetaten antar vil påvirke arbeidet på kontoret der de jobber. Det er også mange som mener at man vil oppleve økt formidling av arbeidsledige til å dekke vikarbehov i bedrifter når ansatte for eksempel har permisjon for å videreutdanne seg. Videre mener over halvparten av de spurte at arbeidsmarkedsetaten vil oppleve en økt vektlegging av tiltak for arbeidsledige som gir formell kompetanse, og at arbeidsmarkedsetaten vil kunne bidra til økt samordning mellom arbeidsmarkedet og ulike utdanningstilbydere. Dette innebærer at de ansatte både antar at veiledningen av arbeidssøkerne vil endres, men også at arbeidslivets behov for arbeidssøkere vil anta andre former enn i dag.

Også blant de kommuneansatte svarer mer enn 60 prosent at de mener innføringen av kompetansereformen vil ha betydning for kommunens voksenopplæringstilbud; svært få svarer at de ikke tror reformen vil ha noen betydning, mens hele 30 prosent svarer at de ikke vet hvilken betydning kompetansereformen vil få. I undersøkelsen til kommunene fulgte vi opp dette spørsmålet med et åpent spørsmål, der vi ba om en begrunnelse for svaret som ble gitt. Bare fire prosent mener at innføringen av kompetansereformen ikke vil få noen betydning for kommunens tilbud om voksenopplæring. Begrunnelsene for at de ikke har tro på endringer, er enten at det ikke er behov for denne typen opplæring i kommunen de er ansatt i, eller at kommunen ikke er villig til å satse på dette området. Også når det gjelder dem som ikke vet om kompetansereformen vil føre til endringer eller ikke, finner

vi et todelt mønster i begrunnelsene: på den ene siden de som ikke vet helt hva kompetansereformen innebærer, på den andre siden de som setter betingelser for gjennomføringen av reformen, stort sett i form av økonomiske overføringer. Flertallet av dem som er usikre på hvilke følger kompetansereformen vil få, er usikre fordi de ikke vet hvordan de økonomiske rammene for reformen vil bli. Den største gruppen av de kommunalt ansatte med kjennskap til kommunens voksenopplæringsaktivitet svarer likevel at de antar at kompetansereformen *vil* ha betydning for kommunens voksenopplæringstilbud. Mer satsing på området fra politikere og ledere i kommunen antas å medføre større innsats. I sine begrunnelser vektlegger også mange at kommunens egne innbyggere vil bidra til at kommunen må iverksette et bedre tilbud. Både ved at økt oppmerksomhet om kompetanseheving og kompetanseutvikling vil motivere flere personer til å delta i utdanning, men også ved at fokuseringen på temaet vil gjøre innbyggerne mer bevisste på sine rettigheter knyttet til opplæring.

Blant fylkeskommunene er det en utbredt oppfatning at kompetansereformen vil føre til endringer i tilbudet. Økt fleksibilitet for brukerne er det som i første rekke forventes å bli en endring i fylkeskommunenes opplæringstilbud. Det ser ut til at fylkeskommunene er oppmerksomme på at voksne trenger pedagogikk som er tilpasset voksne, samt at voksne trenger tilbud som er modulbaserte, og ellers fleksible i forhold til gjennomføringen av tilbudene.

1 Kompetanse og kompetansebehov

Blant registrerte arbeidsledige, og særlig blant langtidsledige, finnes det en del personer som har svak kompetanse. Formålet med dette prosjektet er å kartlegge hvilke typer opplæringstilbud som finnes for gruppen voksne arbeidsledige med svak kompetanse. I rapporten kartlegges opplæringstilbud for arbeidseledige som gis i regi av arbeidsmarkedsetaten. I tillegg gis en oversikt over kommunenes og fylkeskommunenes tilbud til voksne med svak kompetanse, uavhengig av om disse voksne er arbeidsledige eller ikke. I prosjektet gir vi en oversikt over *prosesser og framgangsmåter* i forbindelse med å definere tilbudet til gruppen. Videre kartlegges *samarbeidet* mellom arbeidsmarkedsetaten og fylkeskommunen/kommunen, og vi undersøker etatenes *erfaringer* fra arbeidet med å innpasse arbeidsledige voksne med svak kompetanse i arbeidslivet. Det er gjennomført tre ulike spørreundersøkelser, til alle landets kommuner, fylkeskommuner og arbeidskontor. I tillegg benyttes registerdata fra arbeidsmarkedsetaten og fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, samt informantsamtaler med utvalgte miljøer.

Avgrensninger

Betegnelsen «voksen» brukes i denne sammenheng om personer over 20 år. Personer yngre enn 20 år omfattes av ungdomsgarantien, og vil således ha en politisk sikret¹ rett til opplæring eller beskjeftigelse. Begrepet «svak kompetanse» betegner personer som ikke har fullført videregående skole. Det kan være personer som mangler fullført grunnskole, eller som har fullført grunnskole, men som ikke har annen utdanning. Det kan også dreie seg om personer som har påbegynt, men ikke fullført videregående opplæring. I NOU 1997:25 *Ny kompetanse - Grunnlaget for en helhetlig etter- og videreutdanningspolitikk* gis det en oversikt over befolkningens sammensetning, utdanningsnivå og tilknytning til arbeidsmarkedet. Antall voksne mellom 20–66 år uten fullført grunnskole var i 1995 8900 personer. Det er også en relativt stor gruppe voksne i yrkesaktiv alder som er registrert med *uoppgitt* utdanning, spesielt i aldersgruppen 20–39 år. Blant disse vel 80 000 personene er det en høy andel

¹ I motsetning til en lovfestet rett, gir en politisk sikret rett ikke formell klageadgang.

innvandrere. Det er grunn til å anta at de som ikke har oppgitt utdanning, har et relativt lavt utdanningsnivå sammenlignet med befolkningen for øvrig, i hvert fall i betydningen formell utdanning som er godkjent som tilsvarende norsk utdanning. Antall personer som har fullført grunnskole, men som er uten fullført videregående opplæring, omfatter om lag 1,1 millioner. I forbindelse med drøfting av Stortingsmelding 42 (1997/98) Kompetansereformen, vedtok Stortinget at voksne som i dag ikke har fullført grunnskoleopplæringen, skal få rett til dette, samt at fylkeskommunene får en lovfestet plikt til å gi tilbud om videregående opplæring til voksne uten denne kompetansen (St.meld. nr 42, 1997–98). Saken om lovfestet rett til videregående opplæring for voksne som ikke har gjennomført denne utdanningen strandet under lønnsoppgjøret mellom LO og NHO våren 1999, da det ikke ble oppnådd enighet om hvem som skal finansiere en reform innen videregående opplæring. Saken ble derfor utsatt til neste lønnsoppgjør.

Kompetansebegrepet

Et sentralt begrep i rapporten er *kompetanse*. Kompetanse brukes i dag som en generell betegnelse på produktive og skapende evner hos enkeltpersoner eller organisasjoner (Larsen m.fl. 1997). I denne sammenheng er vi mest interessert i egenskaper hos individer. For å komme inn på arbeidsmarkedet vil det være individets egen kompetanse som er avgjørende. Det vil derfor være interessant å undersøke hvilken eller hvilke typer kompetanse arbeidsledige med svak kompetanse mangler, og hvordan opplæringstilbudet til voksne arbeidsledige med svak kompetanse ivaretas. Det er i denne rapporten foretatt en avgrensning i forhold til hva som omfattes av kompetansebegrepet. Undersøkelsen vil derfor bare i begrenset grad omfatte tilbud i regi av arbeidsmarkedsetaten som skal gi arbeidssøkere annet enn kompetanse i form av utdanning. Tankegangen bak denne tilnærmingen til kompetanse ligger nært opp til human capital-teori, som ser utdanning som et viktig hjelpemiddel for å utnytte menneskelige ressurser mest mulig effektivt (Karabel og Halsey 1977).

Ulike former for kompetanse

Det finnes en rekke definisjoner av kompetansebegrepet. Larsen m.fl. (1997:18) definerer kompetanse som *kunnskaper, ferdigheter og holdninger som kan bidra til å løse problemer eller utføre oppgaver*. Kompetanse for enkeltpersoner kan oppfattes som en beholdning av ressurser som kan utnyttes på flere måter. Målet for individet er å

få omsatt sin kompetanse på arbeidsmarkedet, altså å besitte en type kompetanse som bedriftene trenger. Larsen (1992) viser at kompetansebehovene i stillinger på det norske arbeidsmarkedet kan oppsummeres i fem hoveddimensjoner: sosial kompetanse, generell teoretisk kompetanse, yrkesspesifikk kompetanse, manuell kapasitet og generell arbeidslivserfaring. Behovet for de ulike typene kompetanse varierer innen ulike yrker. Larsen (op.cit.) hevder at dreiningen av sysselsettingens sammensetning i retning av tjenesteytende yrker, innebærer at behovet for manuell kompetanse avtar, mens behovet for sosial kompetanse øker.

Individuell kompetanse kan videre deles inn i ulike deler avhengig av personers tilknytning til arbeidslivet. Startkompetanse er betegnelsen på den typen kompetanse en person har når han eller hun er klar til å begynne i en ny jobb. Når en stilling skal besettes, vil arbeidsgiveren vurdere hvilken type startkompetanse som passer best til stillingen. De aktuelle kandidatenes faktiske startkompetanse og andre egenskaper vurderes i forhold til dette, og ansettelsen skjer på bakgrunn av startkompetansen. Videre kompetanseutvikling kan skje i arbeidslivet, slik at personer ved overgangen til en ny jobb stiller med endret startkompetanse.

Kompetansebehov - i samfunnet, i bedriften og for enkeltindividet

I den senere tid har det oppstått en diskusjon om nødvendigheten av å øke befolkningens utdanningsnivå. Larsen og Hompland (1999) mener at man i framtida vil få knapphet på ufaglært arbeidskraft, og at den sterke satsingen på høyere utdanning som finner sted i Norge derfor er feilslått. Videre hevder de at det i framtida kan oppstå en konflikt mellom nyutdannede fra universiteter og høyskoler og erfarne seniorer med mindre utdanning.

Disse utspillene har utløst en debatt om utdanning generelt, der flere parter har uttalt seg om betydningen av utdanning. I diskusjonen om befolkningens utdanningsnivå er det imidlertid flere faktorer å holde rede på, og mye av uenigheten i diskusjonen preges trolig av at deltakerne i debatten opererer med ulike begreper, og at de forstår begrepene ulikt.

Kompetanse er ikke det samme som utdanning

For det første er det viktig å være oppmerksom på at kompetanse ikke er det samme som utdanning. Når ledelsen i bedrifter snakker om kompetansebehov, mener de ikke nødvendigvis formell utdanning, mens politikere i forbindelse med diskusjoner om kompetansebehov har en tendens til å diskutere skolepolitikk. I arbeidsmarkedspolitikken snakker man ofte om kvalifisering i relasjon til en jobb. Denne tilnærmingen til kompetanse er mer målstyrt og innrettet mot arbeidslivets behov.

Som vi allerede har sett, kan bedriftene etterspørre startkompetanse som potensielle arbeidstakere har ervervet i arbeidslivet. Generelt kan en si at en persons kompetanse formes både av oppvekstforhold, utdanning og yrkeserfaring. Kompetansen er også avhengig av medfødte egenskaper og menneskets biologisk bestemte aldringsprosess (Larsen 1999). Likevel er det utdanning som ofte fokuseres når man diskuterer befolkningens kompetanseutvikling. Dette skyldes ifølge Larsen (op.cit.) at utdanningsfaktoren er mulig å gjøre noe med, siden utdanningssektoren er gjenstand for offentlig planlegging og styring. Utdanning er også lettest å bruke som seleksjonskriterium, og er lettest målbart i en ansettelsesprosess. Hovedfokus i dette prosjektet er også kompetanseutvikling gjennom utdanning eller annen opplæring som gir formell kompetanse.

Videre kan definisjonen på kompetansebehov være ulikt på ulike nivåer. Innen samfunnsfag opererer man gjerne med betegnelsene makronivå, mesonivå og mikronivå som benevnelse på ulike samfunnsmessige nivåer. Makronivå betegner samfunnet som helhet, mens mesonivå er betegnelsen på mellomnivået, for eksempel bedrifter eller organisasjoner. Mikronivå betegner individer. Det kan være relevant å spørre hvilken kompetanse som etterspørres på de ulike nivåene.

Hvilken kompetanse trenger samfunnet som helhet?

Human capital-teorien bygger på en antakelse om at økt kompetanse fører til bedre utnyttelse av befolkningens ressurser på samfunnsnivå, og dermed at kompetanseheving er en viktig faktor bak samfunnsutvikling. Kompetanseutvikling på samfunnsnivå er derfor ikke bare viktig for å fylle de behov for kompetanse som finnes i dag, men også for at kompetansen skal skape initiativ til videreutvikling. Giddens (1998) hevder at investeringer i human capital, det vil si utdanning, er en av de viktigste investeringene et samfunn kan gjøre for å bidra til jobbskaping og forsøk på å skape full sysselsetting i framtida. Han mener myndighetene må vektlegge livslang læring, og at et overordnet mål må bli å utvikle utdanningsprogrammer som starter i menneskers tidlige år og som fortsetter langt ut i livsløpet. Dette er selvsagt viktig for å utvikle egenskaper som er nødvendige for å takle jobbskift som vil finne sted i samfunn med stor omstillingstakt, men en viktigere faktor er kanskje utviklingen av kognitiv og emosjonell kompetanse som skjer gjennom utdanning.

Larsen (1999) mener at det i Norge i dag satses for mye på utdanning i forhold til befolkningens evner og arbeidslivets behov. Han mener at enkelte personer bedre kan utvikle sine evner og talenter gjennom arbeidslivet enn gjennom utdanningssystemet. Videre hevder han at det i framtida vil finnes langt flere personer som ønsker å ta høyere utdanning enn det vil være jobber for. Den generelle satsingen på et stort omfang av personer i høyere utdanning vil ifølge Larsen skape uheldige virkninger, fordi man i tider med knapphet på arbeidskraft vil få enda større

knapphet på arbeidskraft dersom en stor andel av befolkningen i yrkesaktiv alder befinner seg i utdanningssystemet. At så mange befinner seg i utdanningssystemet krever også ressurser og gir mindre tid til forskning ved universiteter og høyskoler. Det hevdes at satsingen på utdanning fører til at man vil oppleve mangel på fagarbeidere og håndverkere, økt geografisk sentralisering og stadig flere skuffelser og frustrasjoner blant personer som ikke får utnyttet utdanningen sin i arbeidslivet. Larsen mener derfor at man bør ta en diskusjon på om den store interessen for utdanning bør møtes med fortsatt ekspansjon i utdanningssystemet, eller om man i sterkere grad bør rasjonere denne typen tjenester.

Synspunktene Larsen forfekter er imidlertid omstridte. Som nevnt bryter argumentasjonen hans med human capital-teoriens antakelse om at mer utdanning også fører til jobbskaping og endring av selve samfunnsstrukturen. Ett av de store problemene med slike prognoser, enten man hevder at et samfunn bør satse på mer eller mindre utdanning, er at man ikke vet hvordan framtidens arbeidsliv vil se ut. Politikkkutformingen må derfor basere seg på hva man tror vil være utviklingen framover, samt på oppfatninger av hvordan man best vil være i stand til å møte utfordringene i framtida.

Hvilken arbeidskraft trenger bedriftene?

Både arbeidsgiver- og arbeidstakersiden har betonert viktigheten av kompetanseutvikling. Stortingsmeldingen om kompetansereformen starter kapittel 2, kapittelet som begrunner behovet for reformen, med å referere fra LOs og NHOs handlingsplan, og deretter begrunne hvorfor sitatet er tatt med:

«Kompetanse er den viktigste enkeltfaktor for den videre utvikling av nærings- og arbeidsliv i Norge, og dermed også for utviklingen av velferds-samfunnet. Oppdatert kompetanse er nødvendig for bedriftens konkurranse-evne, og for at den enkelte skal ha den kompetansen arbeidsmarkedet etterspør.»

«Sitatet ovenfor er hentet fra LOs og NHOs Handlingsplan for Kompetanse, og det reflekterer synspunktene i disse to organisasjonene. Men også andre organisasjoner i arbeidslivet, både i privat og offentlig sektor, har erkjent den økende betydningen av kompetanse. Kompetanseutvikling er viktig for det enkelte individ, den enkelte virksomhet og for en positiv utvikling i samfunns- og arbeidslivet generelt.» (St.meld. 42 1997–98)

Både på arbeidsgiversiden og arbeidstakersiden er det enighet om at kompetanse er viktig. Spørsmålet er bare hvilken type kompetanse man skal satse på å utvikle. En undersøkelse gjennomført ved Fafo (Larsen m.fl. 1997) viser at både bedriftene og arbeidstakerne vurderer det daglige arbeidet som den viktigste kilden til yrkes-

kunnskap. Den opplæring som finner sted i bedriftene er hovedsakelig drevet fram av ulike markedskrav og endringer i produksjonsteknologien. I undersøkelsen finner de få tegn på langsiktige investeringer i mer utviklingsrettet kompetanse.

For voksne arbeidsledige med svak kompetanse som prøver å komme inn på arbeidsmarkedet, er et viktig spørsmål hvor store kravene til utdanningsbasert startkompetanse er. Larsen (1991 referert i Larsen m.fl. 1997) konkluderer med at det har vært en betydelig økning i behovet for utdanningsbasert kompetanse i privat sektor i perioden 1970-1989, og bare en liten del av økningen kan føres tilbake til endringer i næringsstrukturen. Det har vært mindre endringer i behovet for utdanningsbasert kompetanse i offentlig sektor, men offentlig sektor er kjennetegnet ved å ha høy grad av utdanningsbasert kompetanse som ønsket startkompetanse.

Arbeidslivet har ikke nødvendigvis behov for personer med mest mulig utdanning. I en undersøkelse gjennomført av Larsen (1995 sitert i Larsen m.fl. 1997:36) viste det seg at arbeidsgiverne i privat sektor våren 1995 oppga at de ikke ville ha personer med høyere utdanning i mer enn 26 prosent av stillingene. Arbeidsgiverne ville fortrinnsvis ha personer med bare grunnskoleutdanning eller videregående utdanning i 74 prosent av stillingene, selv om de kunne fått personer med høyere utdanning på samme lønnsbetingelser.

For bedriftene kan det være nødvendig å foreta en avveining av det å anerkjenne hvilke konkrete ferdigheter som kreves for å utføre jobben der og da, kontra hvilke mer grunnleggende analytiske evner arbeidstakerne bør inneha. Konkrete ferdigheter utvikles gjennom deltakelse i arbeidslivet. Analytiske evner, eller det Giddens (1998) kaller kognitiv og emosjonell kompetanse, er på et annet plan og utvikles hovedsakelig gjennom teoretisk skolering i utdanningssystemet. Det kan hevdes at evne til abstrakt tenkning er en vel så viktig ferdighet som praktiske kunnskaper, selv innen praktiske jobber.

Hvilken kompetanse trenger eller ønsker enkeltpersoner?

For enkeltpersoner er utdanning en investering som kan styrke deres posisjon på arbeidsmarkedet. For det første vil utdanning være en viktig startkompetanse for å komme inn i enkelte posisjoner på arbeidsmarkedet, samtidig som vedlikehold og utvikling av kompetansen er en viktig kilde til å opprettholde sin posisjon på arbeidsmarkedet. Undersøkelser av personer som deltar i etter- og videreutdanning (Larsen m.fl. 1997), viser at det viktigste motivet for å delta er å bli dyktigere i jobben sin – hele 57 prosent av de spurte oppgir at dette er det de vil oppnå med å delta i organisert opplæring. Ytterligere 15 prosent deltar i etter- og videreutdanning for å øke muligheten for opprykk eller for å bli mer tilfreds med seg selv (personlig tilfredsstillelse). Også Larsen (1999) understreker at utdanning, og da særlig høyere utdanning, har en sosial verdi i tillegg til den økonomiske verdien. For mange er

høyere utdanning en viktig form for selvutvikling, og utdanning blir ofte oppfattet som et nødvendig grunnlag for aktiv deltakelse i samfunnslivet. Larsen hevder at det i dag er liten sammenheng mellom den mengden utdanning enkeltpersoner trenger og den mengden de ønsker. Jevnt over ønsker personer mer utdanning enn de trenger, og han mener at det både er samfunnsmessig lite økonomisk å utdanne flere enn det samfunnet har behov for, og at vi i framtida vil oppleve stadig større frustrasjon blant arbeidstakere som ikke får utnyttet utdanningen sin i arbeidslivet.

Larsen (op.cit.) hevder imidlertid også at selv om vi i framtida vil kunne oppleve mangel på personer som har grunnutdanning som sin høyeste utdanning, er det sannsynligvis nettopp blant de grunnutdannede det også vil kunne finnes betydelige sysselsettingsproblemer. Mange av de grunnutdannede vil bli langtidsledige, langtidssykmeldte, førtidspensjonerte eller uføretrygdete. Årsakene til dette kan være uheldige personlige egenskaper, svak grunnutdanning med mye fravær og avbrudd, samt skepsis blant arbeidsgivere til denne gruppen arbeidssøkere. For politikktutformerne og -iverksetterne vil det bli en utfordring å inkludere nettopp disse gruppene i arbeidslivet, og utdanning kan være én strategi. Grøgaard (1998) har i en studie av skolegang for yrkeshemmede vist at det lønner seg å bedre på formalkompetansen sin, særlig for grupper som ikke umiddelbart regnes som attraktiv arbeidskraft på arbeidsmarkedet. Spesielt for grupper som av helsemessige årsaker eller ulike typer sosiale problemer kan stå i fare for å bli ekskludert fra arbeidsmarkedet, kan det være viktig å satse på kompetanseheving gjennom utdanning.

Når er svak kompetanse et problem?

Selv om begrepet kompetanse altså omfatter mange ulike aspekter som det kunne være av interesse å belyse, skal vi i den videre gjennomgangen konsentrere oss om utdanningsbasert kompetanse. Som nevnt er betegnelsen «svak kompetanse» i denne undersøkelsen definert som manglende fullført grunnskole, eller fullført grunnskole, men uten fullført videregående opplæring. Det finnes trolig en rekke personer med svært lite kompetanse som likevel er veltilpassede arbeidstakere på arbeidsmarkedet. En analyse av medlemmene i foreningen Landsforeningen Rettferd for Taperne, en forening som i stor grad består av voksne som av ulike grunner har fått mangelfull skolegang, viste at enkelte av medlemmene i foreningen fungerte bra i arbeidslivet til tross for manglende utdanning og formell kompetanse (Lyngstad 1998). Sitatet nedenfor er utdrag fra et dybdeintervju med ett av medlemmene av «taperforeningen».

«Intervjuer: Tror du at man er taper på alle områdene i samfunnet, eller er det bare på noen områder man er en taper?

Jonas: Nei, jeg vil si mest på utdanning.

Intervjuer: Så det er på det området du ser på deg selv som taper?

Jonas: Ja, der er jeg taper ja.

Intervjuer: Er det noen områder hvor du ikke ser på deg selv som en taper?

Jonas: Nei, altså vanlig arbeid og sånt, det kan jeg ta. Sånne jobber jeg har nå [ufaglært].» (Lyngstad 1998:76).

Blant personer med svak kompetanse kan det altså finnes mange som fungerer bra, og som har en naturlig plass i arbeidslivet. For voksne *arbeidsledige* med svak kompetanse kan utdanning være en strategi for å bedre sjansene på arbeidsmarkedet. For voksne arbeidsledige med svært dårlige skoleerfaringer vil det imidlertid stilles store krav til organiseringen av opplæringen. For enkelte vil det stilles krav til spesialpedagogiske opplegg. Det kan også være nødvendig å legge opplæringen til andre og mindre skolemessige lokaler enn de tradisjonelle skolelokalene, for å minske «skoleinntrykket», som for mange er knyttet til negative erfaringer i skoletida.

Utdanning har generelt innvirkning på muligheten for å få arbeid. Både norske og internasjonale studier viser at det er betydelig lavere ledighet i grupper med høy utdanning enn i grupper med lav utdanning (NOU 1997:25). Å ta mer utdanning er for arbeidsledige derfor en individuell strategi som ventes å forbedre sjansene på arbeidsmarkedet. Denne strategien forutsetter imidlertid at man anser svak kompetanse som en viktig årsak til arbeidsledigheten. For personer som mangler fullført ungdomsskole eller videregående opplæring vil derfor behovet for mer utdanning være forankret i en oppfatning av at manglende kompetanse er et hinder for å få den typen jobb man ønsker.

Utdanning synes å ha ulik betydning i offentlig og privat sektor. I likhet med Larsen (1995) fant også Grøgaard (1998) tendenser til at det er en forskjell mellom offentlig og privat sektor når det gjelder kravene til formalkompetanse. Innen offentlig sektor er det formalkompetanse som hovedsakelig er kravet til startkompetanse, mens en undersøkelse av praksisplasser i privat sektor viste at man der synes å være mer villig til å lemppe på kravene om formelle kvalifikasjoner dersom man fungerer produktivt i jobben og sikrer arbeidsgiver «gevinst».

Utdanning som mestringsstrategi ved arbeidsledighet

Utdanning er bare ett av alternativene arbeidsledige kan velge som mestringsstrategi i møtet med arbeidsledighet. Andre former for direkte mestring av arbeidsledighet kan være jobbsøking, jobbsøkerkurs, strøjobber og etablering av egen virksomhet (Halvorsen 1994). Spørsmålet er derfor hvilke faktorer som påvirker sannsynligheten for å velge utdanning som en strategi for å komme ut av ledigheten. Halvorsen (op.cit. 266) fant i en undersøkelse at vel 37 prosent av langtidsledige personer hadde

brukt mer tid til utdanning etter at de ble arbeidsledige, mens 46 prosent ikke hadde brukt mer tid til dette. Det var særlig kvinner og personer under 40 år som hadde brukt mer tid til utdanning.

For at utdanning skal være et aktuelt alternativ som individuell mestringsstrategi, må den arbeidsledige som nevnt ha en formening om at svak kompetanse er en medvirkende årsak til arbeidsledigheten, eller i hvert fall at utdanning kan tenkes å være en faktor som kan øke sjansene for at man kommer seg i jobb etter endt utdanning. I en undersøkelse Arbeidernes Opplysningsforbund, LO og Fafo (AOF 1998) gjennomførte om ufaglærte arbeidstakers deltakelse i etterutdanning, ble arbeidsledige som deltok på kurs i regi av arbeidsmarkedsetaten blant annet stilt spørsmål om hva de trodde var årsaken til at de ikke hadde det arbeidet de ønsket seg. Hele 57 prosent mente hovedårsaken til arbeidsledigheten var at de hadde for dårlig utdanning, mens ytterligere åtte prosent hevdet at de ikke greide å gjennomføre nødvendig utdanning. For de aller fleste var imidlertid utdanning noe de hadde vurdert å ta. Det ble i undersøkelsen skilt mellom dem som ennå ikke hadde søkt på noen utdanning, og dem som hadde søkt uten å komme inn. Noe over halvparten oppga at de ikke hadde søkt utdanning, mens resten svarte at de hadde søkt, men ikke fått, utdanningsplass. I den gruppen som ikke hadde søkt utdanning, var den viktigste årsaken til dette at de ikke hadde kommet så langt ennå. Det var også en forholdsvis høy andel som svarte at de var usikre på hvorfor de ikke hadde søkt utdanning, mens få oppga sosiale barrierer som årsak til at de ikke hadde søkt noen utdanning.

Blant dem som hadde søkt utdanning og fått avslag, oppga nesten en tredjedel at det ikke var plass i skolen, og en ytterligere tredjedel at de hadde for dårlige karakterer. Begge disse faktorene avspeiler forhold ved inntaksprosedyrene i skoleverket. Den siste tredjedelen fordelte seg på forklaringer knyttet til arbeidsmarkedsetaten, enten ved at arbeidsmarkedsetaten ikke ga støtte til den typen utdanning som de hadde søkt, eller at arbeidsmarkedsetaten ikke gir støtte til så lang utdanning som de ønsket.

Personer som allerede befinner seg i et tiltak i regi av arbeidsmarkedsetaten, må antas å være forholdsvis opplæringsmotiverte, med mindre de deltar på tiltak kun for å unngå å miste ledighetstrygden. Når det kommer så langt som til å gjennomføre mer formell utdanning, kan det likevel synes som om barrierene er nokså høye, både fordi det krever en del initiativ fra den enkelte, samtidig som noen møter motstand når de søker utdanning ved at de ikke kommer inn eller ikke ser seg råd til å ta utdanning som ikke finansieres av arbeidsmarkedsetaten. Usikkerhet og manglende beslutsomhet er dermed barrierer som må overvinnes for å komme seg inn i ordinær utdanning, samtidig som forholdene må legges til rette for voksne i skolesystemet, ved at skoleplasser stilles til rådighet, og at det økonomisk lar seg gjøre å ta utdanning.

Kompetansereformen

Svak kompetanse er et problem dersom individets kompetansenivå i seg selv er et hinder for å umiddelbart gå inn på arbeidsmarkedet. Arbeidsmarkedsetaten har satset kraftig på korte, yrkesrettede kurs tilpasset konkrete mangler i arbeidsmarkedet for å kvalifisere arbeidstakere for jobber som er ledige. Tankegangen bak arbeidsmarkedstiltakene er å raskt kvalifisere personer etter arbeidsmarkedets stadig skiftende behov. Hensikten er å løse problemer på arbeidsmarkedet som henger sammen med manglende samsvar mellom de kravene som arbeidet stiller og de arbeidssøkendes kvalifikasjoner. Gjennom kompetanseheving håper man å øke muligheten for at den arbeidsledige skal få jobb. Hensikten er også å motivere arbeidsledige til videre opplæring og utdanning (Halvorsen 1994). Formell utdanning som grunnskole og videregående skole er likevel sjeldnere brukt som virkemidler i arbeidsmarkedsopplæringen. Arbeidsmarkedsetaten er ingen utdanningsinstitusjon, og målsettingen innen arbeidsmarkedsetaten har tvert imot vært å unngå å konkurrere med det ordinære utdanningssystemet, fordi det kan skape forskjellsbehandling mellom personer, der noen får betalt for utdanning mens andre må betale den selv. Innføringen av kompetansereformen (St.meld. 42 1997–98) fører imidlertid til at man må diskutere utdanning for voksne fra en ny synsvinkel, der utdanning blir et mål i seg selv, i tillegg til et virkemiddel for å styrke personers muligheter på arbeidsmarkedet.

Hva er kompetansereformen?

Kompetansereformen er betegnelsen på reformen som tar sikte på å bidra til et løft i kompetansehevingen i befolkningen. Regjeringen la sesongen 1997–98 fram en melding om kompetansereformen til Stortinget (St.meld. 42 1997–98), hvor regjeringen vurderer kompetanseutvikling som av største betydning for videreutviklingen av norsk arbeidsliv og det norske samfunnet. I meldingen heter det at regjeringen vil legge til rette for at voksne som ikke har fullført grunnskoleopplæring og/eller videregående opplæring, skal få tilbud om dette. Foreløpig er det bare retten til grunnskoleopplæring som har blitt lovfestet. Når det gjelder en eventuell rett til videregående opplæring, er det foreløpig en del uenighet knyttet til hvordan dette skal finansieres. Utgangspunktet for kompetansereformen er at arbeidslivets og samfunnets behov for kompetanse må danne basis for reformen. Samtidig framheves det at det enkelte individs behov for kompetanse og personlig utvikling må tillegges vekt.

Alderssammensetningen i den yrkesaktive delen av befolkningen er også et argument for å gjennomføre kompetansereformen. Det er en voksende erkjennelse i mange land av at kompetansetilførselen i arbeidslivet er for liten. Antall unge

nyutdannede er ikke tilstrekkelig til å imøtekomme behovene for ny kompetanse i samfunns- og arbeidsliv. Etter innføringen av Reform 94 fullfører omtrent to tredjedeler av årskullene videregående opplæring med studie- eller yrkeskompetanse, og om lag 20 prosent av årskullene fullfører med delkompetanse (Markussen 1998). Dette er et høyt tall sammenlignet med befolkningen for øvrig. Det er likevel om lag en tredjedel av hvert årskull som ikke fullfører videregående opplæring, og som vil kunne ha behov for å fullføre denne utdanningen senere. Samtidig har det skjedd en aldring av arbeidsstyrken, og dette er en utvikling som vil fortsette. Det vises i stortingsmeldingen om kompetansereformen (St.meld. 42 1997–98) til at en i EU-landene regner med at gjennomsnittsalderen i arbeidsstyrken vil øke med om lag ti år (fra 35,4 til 44,3) i perioden fra 1995 til 2030. Til sammenligning steg gjennomsnittsalderen med mindre enn fem år i perioden 1960–1995. Mens andelen 20–29-åringer i disse landene var uforandret mellom 1960–1995 (27 prosent), vil den synke til 23 prosent i 2030. Mens 50–59-åringene utgjør 20,8 prosent av arbeidsstyrken i disse landene i dag, vil de utgjøre 27,2 prosent i 2030. Norge står overfor en tilsvarende utvikling (St.meld. 42 1997–98).

Den «kompetansekløften» som har oppstått – og som kan bli enda større slik utviklingstakten i arbeidslivet nå er – kan ifølge stortingsmeldingen om kompetansereformen i hovedsak bare motvirkes på én måte. Kompetanseutviklingstiltak må i sterkere grad rettes inn mot dem som allerede er voksne. De som ikke har fått med seg den nødvendige basisopplæringen for videre utvikling, står i fare for å ende i ledighetskøene i nedgangskonjunkturer. Men også de som har fullført den formelle grunnutdanningen – enten det er grunnskole, videregående opplæring eller høyere utdanning – vil ha behov for stadig oppdatering av kompetansen for å holde tritt. Derfor er det også viktig å utvikle befolkningens ferdigheter i «å lære å lære» (St.meld. 42 1997–98).

Arbeidsstyrkens behov for løpende kompetanseutvikling settes dermed i sentrum, men det påpekes i meldingen om kompetansereformen at det også er viktig å prioritere grupper som har problemer med å komme i arbeid. Det kan blant annet være arbeidsledige, funksjonshemmede, enkelte innvandrergupper og yrkesskadde som trenger attføring. Også grupper som av andre grunner er ute av arbeidsmarkedet, for eksempel hjemmearbeidende med omsorgsansvar, må ifølge stortingsmeldingen om kompetansereformen delta i kompetanseutviklingen. Dagens høykonjunktur med et betydelig press på arbeidsmarkedet illustrerer betydningen av å ha dyktiggjort hele arbeidskraftpotensialet.

De arbeidslediges rolle i kompetansereformen

En rekke av tiltakene som skisseres i kompetansereformen er knyttet til ansettelsesforhold i en bedrift. Flere bedrifter organiserer i dag, i samarbeid med utdannings-

myndigheter, bedriftsintern opplæring knyttet til både grunnskoleopplæring og fagopplæring etter §20. Det vektlegges imidlertid i stortingsmeldingen om kompetansereformen at reformen ikke bare må henvende seg til dem som allerede er i arbeid, men også omfatte personer som av ulike årsaker står utenfor arbeidsmarkedet. Statistikk fra 1997 viser at hele 46 prosent av kvinnelige lønnstakere arbeider deltid. Det er også en stor gruppe kvinner som er hjemmearbeidende. Deltakelse i kompetanseutviklingstiltak vil kunne være et middel til å integrere disse kvinnene i arbeidslivet på et senere tidspunkt dersom de ønsker det. Det vises i stortingsmeldingen også til at en uforholdsmessig stor andel innvandrere har spesielt store problemer med å komme i ordinært arbeid, blant annet på grunn av lav kompetanse. På den annen side har mange innvandrere relevant og høy kompetanse som ikke utnyttes godt nok. Kompetansereformen skal bidra til at innvandrernes kompetanse utvikles og utnyttes. Reformen må også bidra til at langtidsledige, yrkesskadde og funksjonshemmede kan få den kompetanseutviklingen som er nødvendig for en mest mulig aktiv deltakelse (St.meld. 42 1997–98:13). Det offentliges bidrag i kompetansereformen skal derfor innrettes slik at potensialet i hele den voksne befolkningen trekkes med. Spesielt viktig vil det være å inkludere de gruppene som har svak utdanning fra før – og som er de som tradisjonelt deltar minst i kompetansehevingstiltak (op.cit.).

For arbeidsledige finnes det en avveining mellom behovet for langsiktig opplæring og muligheten til å ta en ledig jobb som dukker opp. Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen leverte en innstilling om reformen (Innst.S. nr.78 (1998–99)). Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti påpeker nettopp muligheten for at det kan oppstå konflikter mellom å formidle ledige og det å legge opp mer langsiktige opplæringsløp. Disse medlemmene av komiteen mener derfor at kravet om å være disponibel for arbeidsmarkedet må vurderes i forhold til opplegg for et mer langsiktig kompetansehevingsprogram. Det kan derfor argumenteres for at Arbeidsmarkedsetatens ressurser i sterkere grad må vris mot planlagte og langsiktige utdanningsløp. Slike løp burde ideelt sett ikke kunne avbrytes selv om det oppstår et midlertidig behov for arbeidskraft. Komiteemedlemmene mener at for mange med lite formell kompetanse vil slik utdanning være helt avgjørende for et mer varig fotfeste i arbeidslivet.

Opplæringstilbud for voksne med svak kompetanse

I det følgende skal vi gå nærmere inn på de konkrete problemstillingene i prosjektet. Prosjektet vil som nevnt omfatte en kartlegging av personer med svak kompetanse som er registrert hos arbeidsmarkedsetaten. Videre gis det en oversikt over hvilke opplæringstilbud som finnes i regi av kommuner, fylkeskommuner og arbeidsmarkedsetaten til gruppen voksne med svak kompetanse. I den forbindelse vil vi også undersøke prosesser og framgangsmåter i forbindelse med å definere tilbudene til gruppen, vi vil kartlegge samarbeidet mellom arbeidsmarkedsetaten og kommunene/fylkeskommunene, samtidig som vi undersøker erfaringer med å innpasse voksne arbeidsledige med svak kompetanse i arbeidslivet. Avsnittet gir en oversikt over tidligere forskning om temaene som tas opp i rapporten.

Personer

Undersøkelsen skal kartlegge kjennetegn ved personer som er arbeidsledige på grunn av svak kompetanse. Studier viser at personer med kun grunnskole er sterkt overrepresentert blant de langtidsledige (NOU 1997:25). Sysselsettingsprosenten blant folk med lav utdanning var i 1994 kun 64 prosent, mot 84 prosent i gruppen med høy utdanning. Å heve kompetansenivået til personer med svak tilknytning til arbeidslivet anses derfor som et viktig satsingsområde.

Grunnen til at voksne med svak kompetanse er overrepresentert i ledighetsstatistikkene, er vanskeligere å fastslå med sikkerhet. Spørsmålet er om det er forhold ved jobbene voksne med svak kompetanse innehar som har betydning for ledighetsnivået, eller om det finnes forhold ved individer som kan forklare omfanget av ledigheten. Det kan for det første ha sammenheng med hvilke bransjer voksne med svak kompetanse jobber i. Jobber som krever lite utdanning er ofte mer usikre og konjunkturavhengige. Videre kan forhold ved individer ha betydning for sannsynligheten for å søke seg til visse typer utdanning. I en nederlandsk analyse av sammenhengen mellom utdanning og arbeidsmarkedsposisjon hevdes det at mye av effekten av utdanning simpelthen er effekten av aggregerte individuelle karakteristika som kjønn, alder og sosial eller etnisk bakgrunn (Van Der Velden og Wolbers 1999).

I registerdataene som vil danne utgangspunkt for denne undersøkelsen, har vi ikke tilgang på opplysninger om individuelle karakteristika, som for eksempel psykisk helse eller motivasjon for lønnet arbeid. Vi har heller ikke opplysninger om sannsynligheten for å miste jobben i ulike bransjer eller stillinger. Vi vil i stedet konsentrere oss om å gi et overblikk over voksne arbeidsledige med svak kompetanse som er registrert hos arbeidsmarkedsetaten, ut fra kjennetegn som blant annet kjønn, alder, ledighetserfaring og yrkesbakgrunn.

Tilbud

Opplæring kan tilbys i regi av både kommuner, fylkeskommuner og arbeidsmarkeds-etaten. Kommunene har ansvar for voksenopplæring på grunnskolenivå, mens fylkeskommunen har ansvar for videregående opplæring. Arbeidsmarkeds-etaten tilbyr opplæring som kan bedre arbeidslediges muligheter til å komme over i ordinært arbeid. Tall fra skoleåret 1997/98 fra Statistisk sentralbyrå (*Aktuell utdannings-statistikk* 5/98) viser at arbeidsmarkedsopplæring er det voksenopplæringstilbudet som rekrutterer flest personer når vi sammenligner tilbudet fra kommuner, fylkes-kommuner og arbeidsmarkeds-etaten. I 1997 hadde arbeidsmarkedsopplæringen 39 787 deltakere, mens 34 826 personer mottok videregående opplæring for voksne i fylkeskommunal regi. Av elevene i videregående opplæring var om lag seks av ti elever i ordinære klasser, mens fire av ti var deltidselever. Grunnskoleopplæring for voksne inkluderte 1513 personer i 1997. Dette tallet er lavt, og spørsmålet er om dette skyldes at behovet ikke er større, eller om det er manglende tilbud fra kommunenes side som er årsaken. I tillegg til vanlig grunnskoleopplæring, fikk imidlertid 7136 personer spesialundervisning på grunnskolens område. Det er grunn til å tro at personer som ikke har fullført grunnskoleutdanning har hatt spesielle vansker i skolesystemet, mange har for eksempel lese- og skrivevansker.

Ser vi på utviklingen over tid, viser det seg at det er færre voksne både i arbeidsmarkedstiltak og i videregående opplæring i dag enn for noen år tilbake. Skoleåret 1993/94 utgjorde voksne 21 prosent av elevtallet i videregående opplæring, mens dagens andel er på bare tolv prosent. Dette er en direkte konsekvens av Reform 94; en av intensjonene ved innføringen av reformen var nettopp å sikre unge en plass i videregående skole. Når det gjelder arbeidsmarkedsopplæring, viser det seg at det fra 1990 til 1997 har vært en nedgang både i antall kurs, antall deltakere og i selve bevilgningene til arbeidsmarkedsopplæring. Dette må ses i sammenheng med at den generelle arbeidsledigheten har sunket kraftig i samme periode. Arbeidsledigheten økte fra 1990 til 1993, mens en etter denne tid har hatt en markant nedgang igjen. Omfanget av tilbudene til voksne arbeidsledige er med andre ord klart avhengig av det generelle ledighetsnivået, og særlig dimensjoneringen av arbeidsmarkedstiltakene følger konjunktorene på arbeidsmarkedet. Nedenfor vil vi gjøre nærmere rede for innholdet i de tilbudene som finnes i regi av kommunene, fylkeskommunen og arbeidsmarkeds-etaten.

Opplæring på grunnskolens område

Staten har ifølge Opplæringsloven (Besl.O. nr. 68 1998–99) ansvar for den generelle utviklingen av voksenopplæringen. Kommunene har ansvar for planlegging og utvikling av grunnskoleopplæring for voksne i kommunen. I § 5-2 om spesialundervisning for voksne heter det at voksne som på grunn av sykdom eller skade

har behov for fornyet opplæring, har rett til slik opplæring. Det samme gjelder voksne som tidligere har manglet eller fått et mangelfullt grunnskoletilbud, og som derfor har behov for grunnskoleopplæring.

Det skilles mellom voksne med rett til grunnskoleopplæring, og voksne uten rett til slik opplæring. I en undersøkelse fra Rogaland (Statens utdanningskontor i Rogaland 1997) viste det seg at voksne med lovfestet rett til opplæring, det vil si voksne som får spesialundervisning, er den største gruppen personer som får opplæring på grunnskolen område. Voksne som mener at de har rett på spesialundervisning, sender en søknad om dette til kommunen. En lovfestet rett til opplæring utløses når en sakkyndig instans, som oftest pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT), slår fast at en person har særskilt behov for opplæring på grunnskolen område. På bakgrunn av søknadene om spesialundervisning vil kommunen fatte et enkeltvedtak og sette i gang gjennomføring av opplæringen. I praksis er det tre hovedgrupper voksne som får spesialundervisning. Det er for det første voksne med generelle læreversker. Dette er personer som har varierende grad av psykisk utviklingshemming. Deretter er det en gruppe voksne med ulike sanse- og språkversker. Mange av disse har skader etter ulykker eller sykdom, og de trenger å gjenvinne tapte kunnskaper og ferdigheter. Den siste gruppen er voksne med store lese- og skriveversker, eller andre spesifikke fagversker, som ikke har fått et fullverdig skoletilbud i skolepliktig alder, og som derfor har behov for å overvinne læreverskene i voksen alder.

Voksne uten rett til grunnskoleopplæring kan tilbys opplæring både gjennom kommunene, studieforbundene og gjennom arbeidsmarkedsetaten. I Rogaland finansieres det meste av opplæringen til voksne uten rett til grunnskoleopplæring av arbeidsmarkedsetaten (Statens utdanningskontor i Rogaland 1997). Flertallet av dem som mottar denne type opplæring gjennom arbeidsmarkedsetaten er fremmedspråklige voksne som trenger grunnskoleopplæring for å komme seg inn på arbeidsmarkedet eller for å komme seg videre i utdanningssystemet, men det finnes også en gruppe voksne norskspråklige elever som trenger denne type opplæring. Når det gjelder voksne uten rett til grunnskoleutdanning, er dette ofte personer som befinner seg i en gråsonen hva angår rett til opplæring. Mange har et svakt vitnemål fra grunnskolen, ofte på grunn av lese- og skriveversker som fra skolens side ble karakterisert som atferdsproblemer, eller vanskelige familiære og/eller sosiale forhold i oppveksten. Det er opp til kommunene å vurdere om disse personene skal komme inn under § 24 i lov om voksenopplæring som personer «med særlig svak førstegangsutdanning» (op.cit.). Det vil trolig variere kommunene imellom hvor liberalt denne lovteksten tolkes, og i hvilken grad kommunene tilbyr opplæring til denne gruppen voksne med svak kompetanse. I tillegg til vanlig grunnskoleopplæring tilbys også såkalt basisopplæring. Dette er opplæring som gis til fremmedspråklige med liten

skolebakgrunn fra hjemlandet. Tilbudet som gis er en kombinasjon av språk-opplæring og undervisning i sentrale grunnskolefag tilsvarende fjerde til sjette klassetrinn. Elevene kan eventuelt gå videre til eksamensrettet opplæring på et senere tidspunkt.

Det er vanskelig å fastslå hvor stort behovet for voksenopplæring på grunnskolenivå er. Det finnes ingen sikker oversikt over hvor mange som mangler grunnskoleopplæring, og det er også uvisst hvor mange det er som har så svak førstegangsutdanning at de vil ha problemer med å nyttiggjøre seg opplæring på videregående nivå. For å få den nødvendige opplæring, vil personer med svak førstegangsutdanning ofte måtte oppsøke kommunen og tilkjennegi sitt behov for opplæring. I undersøkelsen fra Rogaland (Statens utdanningskontor i Rogaland 1997) hevdes det at det i praksis er slik at personer som tilkjennegir behov for opplæring på grunnskolenivå, neppe vil få et tilbud fra kommunene med mindre vedkommende er villig til å røpe eventuelle problemer eller traumer som førte til at vitnemålet ble så dårlig.

Flesteparten av søkerne til grunnskoleopplæring i undersøkelsen fra statens utdanningskontor i Rogaland er registrerte hos arbeidsmarkedsetaten. Det er en negativ sammenheng mellom utdanningsnivå og arbeidsledighet på individnivå, idet utdanning reduserer sannsynligheten for å bli arbeidsledig. Sjansene for å forbli ledige er i tillegg større for personer med lav utdanning. Det er likevel vanskelig å fastslå noe sikkert om hvorvidt søkerne til grunnskoleopplæring søker denne typen opplæring med den hensikt å komme i arbeid.

I spørreundersøkelsen til kommunene vil vi undersøke nærmere hvor omfattende grunnskoleopplæringen til voksne med svak kompetanse er, og forsøke å si noe om etterspørselen etter denne typen opplæring.

Opplæring på videregående nivå

Fylkeskommunen er, i henhold til § 13-5 i Opplæringsloven, ansvarlig for planlegging og utvikling av videregående opplæring for voksne i fylket. Ungdom mellom 16 og 19 år har etter innføringen av Reform 94 fått lovfestet rett til videregående opplæring. Voksne har ikke samme rettighet, men fylkeskommunene pålegges å dimensjonere tilbudet slik at voksne uten videregående opplæring sikres et rimelig tilbud. Fylkeskommunenes tilbud om videregående opplæring skal utgjøre minimum 375 prosent av et gjennomsnittlig årskull. De færreste fylkeskommuner oppfyller i dag dette påbudet.

Allmennutdanning på videregående nivå kan tilbys enten i ordinært opplegg eller som AMO (arbeidsmarkedsopplæring). Opplæringen kan finansieres fra fylkeskommunen ved at elevene går på private videregående skoler som mottar offentlige tilskudd. Opplæring kan også finansieres helt eller delvis av eleven selv, eller av

sentrale instanser på voksenopplæringsfeltet, som for eksempel arbeidsmarkeds-etaten, trygdeetaten, forsvaret eller kommunal opplæring. Elever som mottar opplæring på videregående nivå må i noen grad finansiere deler av dette på egen hånd. Personer som tar videregående opplæring gjennom fylkeskommunal opplæring og gjennom private skoler, betaler en egenandel som kan variere fra sted til sted. Opplæring finansiert av andre instanser har et noe annet system for kursavgiftene, den er nemlig knyttet til hvilket forhold folk har til arbeidsmarkedet. I rapporten fra Rogaland (Statens utdanningskontor i Rogaland 1997) vises det til at voksne som har et arbeidsforhold, stort sett får opplæringen fullfinansiert, mens det for personer som ikke har et arbeidsforhold finnes tre typer finansiering. En del elever betaler alle utgiftene selv. Dette er elever som tar opplæring på det private markedet. Elever ved de fylkeskommunale skolene betaler undervisningsmaterialet selv, mens elever som mottar opplæring finansiert av arbeidsmarkeds-etaten og forsvaret både får undervisning og undervisningsmateriell gratis, i tillegg til at de mottar dagpenger/kursstøtte eller vernepliktslønn mens opplæringen pågår. Elever uten noe arbeidsforhold får opplæringen finansiert av arbeidsmarkeds-etaten, trygdeetaten eller forsvaret (Statens utdanningskontor i Rogaland 1997:52-53). For voksne arbeidsledige er trolig videregående opplæring finansiert av arbeidsmarkeds-etaten den vanligste formen, men dette er forhold som vil undersøkes nærmere.

Elevene som mottar videregående opplæring kan inngå i det ordinære fylkeskommunale undervisningsopplegget som tilbys ved de ordinære studieretningene, eller de kan motta et tilbud tilpasset voksne.

Arbeidsmarkedsopplæring

Et av målene i arbeidsmarkedspolitikken er å legge til rette for et effektivt fungerende arbeidsmarked gjennom rask tilsetting i ledige jobber uten at det skapes lønns- eller kostnadspress (St.prp. nr. 1 1998–99). Det finnes hovedsakelig to typer arbeidsmarkedstiltak, tilbudsrettede og etterspørselsrettede tiltak (NOU 1994:3). Etterspørselsrettede tiltak skal først og fremst gi midlertidig sysselsetting, eller bidra til formidling av spesielle grupper arbeidsledige til ordinære jobber. Arbeidsmarkedsopplæringen (AMO) er det viktigste opplæringstiltaket for ordinære arbeidsledige, og arbeidsmarkedsopplæringen er både tilbuds- og etterspørselsrettet. En viktig målsetting med AMO er å redusere mistilpasning mellom arbeidslivets behov og arbeidssøkerens kompetanse, men de tilbudsrettede tiltakene skal først og fremst kvalifisere de arbeidsledige for å styrke deres sjanser på arbeidsmarkedet. En særlig prioritert gruppe er langtidsledige med svak utdanningsbakgrunn. De tilbudsrettede tiltakene grenser derfor ofte opp mot ordinær utdanning, og om lag en fjerdedel av kursene i AMO gir delkompetanse på videregående nivå. AMO skal imidlertid ikke tilbys ordinære utdanningsøkere.

Som de andre tiltakene administreres arbeidsmarkedsopplæringen av arbeidsmarkedetsetaten (a-etaten), men gjennomføres ofte i samarbeid med offentlige eller private instanser. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har faglig ansvar for AMO-kurs som lages etter de nye fagplanene. Fylkeskommunale opplæringsmyndigheter og skoler er en leverandør av disse kursene på linje med andre tiltaksleverandører innenfor arbeidsmarkedsopplæringen.

AMO-kurs innenfor videregående opplæring kjøpes enten etter forhandlinger eller som direkte kjøp. Som grunnlag for kursleverandørenes tilbud utformer arbeidskontorene kravspesifikasjoner. Kravspesifikasjonen definerer blant annet målgruppen for kurset, de krav som stilles til kursleverandøren, samt de forutsetninger som skal legges til grunn når a-etaten skal følge opp og kontrollere gjennomføringen.

Selve organiseringen av opplæringstilbudet har endret seg etter innføringen av Reform 94. Et prinsipp bak Reform 94 er å etablere et enhetlig utdanningssystem som angir generelle mål for opplæringen på alle trinn. En viktig endring i forbindelse med Reform 94 er at læreplanene beskriver kompetansen som skal nås i form av mål, ikke i form av emnelister og pensumlistes slik det var vanlig tidligere. Overgangen til målstyrt undervisning innebærer at organisering og tilrettelegging av opplæringen vil variere alt etter målgruppe og andre tilpasninger, mens målene det jobbes mot vil være de samme. De nye læreplanene stiller ikke krav til hvilke pedagogiske metoder som skal tas i bruk, hver lærer skal bruke sitt profesjonelle skjønn ved fortolkningen av målene og legge til rette for læring, slik at elevene/kursdeltakerne på best mulig måte kan oppnå den kompetansen målene beskriver. Ved opplæring av voksne, herunder AMO, åpnes det for muligheter for komprimerte løp, altså at voksne kan ta opplæringen på kortere enn normalt tid.

Tidligere fantes det egne læreplaner for skolefag, fagopplæring og arbeidsmarkedskurs, nå er det utarbeidet en læreplan for hvert fagområde. Dette gir nye muligheter for gjennomføringen av AMO innenfor rammene for videregående opplæring. De nye læreplanene åpner også for modulbasert opplæring, noe som gir muligheter for en bedre tilpasning av AMO til etterspørselen av arbeidskraft og arbeidslediges kvalifiseringsbehov. Modulinnordningen gir muligheter for å bygge mindre deler av opplæringen sammen mot en formell kompetanse.

Hvordan defineres tilbudet til gruppen?

Gjennomgangen av tilbudet til voksne med svak kompetanse viser at det ikke finnes klare retningslinjer for hvordan tilbudet til gruppen skal defineres. Voksne som mener at de trenger grunnskoleopplæring, må i stor grad selv, eller med andres hjelp, ta kontakt med kommunale myndigheter og tilkjenne et behov for opplæring. Personer som kommer inn under opplæringslovens rett til grunnskoleutdanning vil

kunne tenkes å få et tilbud, mens et eventuelt tilbud for personer som ikke har lovfestet rett til grunnskoleopplæring i en viss grad vil være avhengig av i hvilken grad det gis tilbud om slik opplæring i kommunen.

Voksne som mangler videregående opplæring står i større grad fritt til å søke kurs innenfor det videregående skolesystemet, og de vil bli vurdert ut fra karakterer på linje med andre voksne søkere når restplassene som overstiger det antall rettighets-elever som finnes, skal fordeles. Deler av tilbudet forutsetter derfor at personene selv tar initiativ til å få opplæring, og at tilbudet derfor i noen grad bestemmes av i hvilken grad man får artikulert sitt behov. Det er likevel grunn til å tro at også arbeidsmarkedsetaten spiller en sentral rolle for voksne arbeidsledige, både når det gjelder definering av behov for grunnskoleopplæring og behov for videregående opplæring.

Selvseleksjon til opplæring

De som i størst grad benytter seg av tilbudet om voksenopplæring, er ofte personer som i utgangspunktet har en del ressurser og utdanning. Larsen m.fl. (1997:106) viser at de som mangler utdanning utover ungdomskolenivå er den gruppen arbeidstakere som i minst grad deltar på kurs i arbeidslivet. Kvinner med høy utdanning deltar oftest på kurs i arbeidslivet (*Ukens statistikk* 98:41). Blant kvinner med universitets- og høyskoleutdanning hadde 20 prosent deltatt på kurs mot bare fire prosent blant kvinner med lavere utdanning. De tilsvarende andeler blant menn var 18 og seks prosent. Også når det gjelder studieforbundenes aktiviteter viser det seg at det er personer med høy utdanning som i størst grad mottar opplæring (Moland 1991).

Arbeidstakere kan være ulikt motivert for, og orientert mot, utdanning. Opplevd behov for etter- og videreutdanning kan derfor tenkes å være en drivkraft som fremmer deltakelse i denne typen opplæring. En undersøkelse utført blant arbeidstakere av MMI på oppdrag av NHO (gjengitt i Larsen m.fl. 1997), viste at de som deltar minst i formell etter- og videreutdanning, også opplevde minst behov for ytterligere formell opplæring. De som opplevde størst behov for etter- og videreutdanning, er også de som i størst grad deltar på kurs. Det er derfor samsvar mellom opplevd behov og hvor mange kurs en deltar på. MMI-undersøkelsen viser imidlertid ingen signifikante forskjeller etter utdanningsnivå når det gjaldt deltakelse på kurs. Undersøkelsen viser derimot at eget initiativ er en viktig faktor når det gjelder deltakelse i etter- og videreutdanning, og at de med mest etter- og videreutdanning fra før oftest initierer etter- og videreutdanningen selv. Blant arbeidstakerne som hadde deltatt på kurs, oppga flest at de gjorde dette for å øke sin faglige sikkerhet i jobben gjennom de kursene de deltok på. Få arbeidstakere oppga at ønske om å minske risikoen for å miste jobben var et mål for å delta på organisert

opplæring. Det kan tyde på at få arbeidstakere oppfatter sin situasjon på arbeidsmarkedet dit hen at de står i fare for å miste jobben på grunn av manglende kompetanse. For personer som er helt arbeidsledige kan det imidlertid tenkes at formell etter- og videreutdanning er et mer nærliggende middel å ta i bruk for å øke sin attraktivitet på arbeidsmarkedet.

I en undersøkelse av rekrutteringen til AMO-kurs, fant Raaum og Torp (1993) at søketilbøyeligheten til AMO-kurs avtar med utdanning og jobberfaring. De som har vært uten arbeid en kort periode, søker ifølge denne undersøkelsen oftere AMO-kurs enn langtidsledige. Det viser seg også at kvinner oftere enn menn søker inntak på denne type kurs. Søketilbøyeligheten varierer også etter alder, de yngste og de eldste skiller seg negativt ut i forhold til resten av utvalget, idet personer i alderen 50 år og eldre samt personer under 30 år sjeldnere søker inntak til AMO-kurs.

For en rekke av AMO-kursene som tilbys er det flere søkere enn ledige plasser. Undersøkelsen (Raaum og Torp 1993) viser også at det finnes systematiske forskjeller når det gjelder hvilke søkere som tilbys plass på AMO-kursene. Søkere med lang yrkeserfaring (ti år eller mer) ser ut til å prioriteres foran søkere med kortere yrkeserfaring, mens det ikke er noen sammenheng mellom arbeidsledighetserfaring siste år og sannsynligheten for å få plass på kurs. Langtidsarbeidsledige ble dermed ikke gitt prioritet ved inntak til AMO-kurs. Dette ble imidlertid endret etter at denne undersøkelsen var fullført, gjennom at det ble stilt krav om ledighetsperiode for deltakelse på AMO-kurs. Det er videre en positiv sammenheng mellom utdanning og sannsynligheten for å bli tilbudt plass på AMO-kurs. Søkere som har fullført videregående opplæring blir oftere tilbudt plass på AMO-kurs enn søkere med liten utdanning. Søkere med utdanning på universitet- og høyskolenivå er imidlertid unntatt fra denne tendensen, det er ingen ting som tyder på at søkere med universitets- og høyskoleutdanning prioriteres ved inntak til AMO-kurs. I en undersøkelse gjennomført av Arbeidsdirektoratet (Andreassen 1996) viste det seg også at det er flere med utdanning utover grunnskolen som søker AMO-kurs, sammenlignet med personer med grunnskole som høyeste fullførte utdanning. Undersøkelsen fra Arbeidsdirektoratet viste videre at deltakere på AMO-kurs hadde større sannsynlighet for komme i jobb eller utdanning sammenlignet med personer som ikke deltok på kurs. Særlig innen helse og omsorgskurs, mekaniske fag og diversekurs (hovedsakelig allmennfag og søkejobbkurs) var effekten av AMO-kurs sterk og positiv.

Prosesser på systemnivå

Tilbudet til gruppen voksne arbeidsledige kan derfor tenkes å være et resultat av konkret etterspørsel etter opplæring. Det finnes imidlertid også prosesser på systemnivå som vil ha betydning for defineringen av tilbudet. Som allerede nevnt

kan kommuner velge å tolke lovverket mer eller mindre liberalt, og det er også opp til den enkelte fylkeskommune å avgjøre hvor mange plasser som opprettes innenfor videregående opplæring. Når det gjelder videregående opplæring, er forholdet mellom elevønske og fagområde et tema som vekker diskusjon. De mest populære linjene innen videregående opplæring opplever betydelig oversøkning, og voksne søker i stor grad på de samme linjene som er mest populære blant rettighetselevne. Skoleåret 1996/97 var det i Rogaland 363 voksne søkere som ikke fikk tilbud om videregående opplæring (Statens utdanningskontor i Rogaland 1997). Dette er søkere som ikke fikk tilbud som samsvarte med deres primærønske, og som ikke var villige til å endre ønsket sitt og godta et annet tilbud. Fylkeskommunen i Rogaland stiller spørsmål ved om elevønske veier for tungt i dimensjoneringen av tilbudet innen videregående opplæring i forhold til hvilke typer arbeidskraft det er behov for i samfunnet. Samtidig må det gjøres en avveining mellom behovet for arbeidskraft og de utdanningssøkendes rett til å velge tilbud i samsvar med sine interesser.

Hvilken virkelighet fanges opp?

Det finnes en hel del voksne som enten ikke møter opp eller som slutter underveis i opplæringsløpet innen videregående opplæring. Madsen og Tønseth (1998 referert i Olaussen 1998) gjennomførte en undersøkelse av årsaker til denne typen frafall fra videregående skole i enkelte skoler i Rogaland og Nord-Trøndelag. De fant at lærere og representanter fra arrangører av videregående opplæringstilbud ikke nødvendigvis legger vekt på de samme faktorene når de blir spurt om årsaker til frafall. Lærerne trakk fram skoleeksterne rammebetingelser og psykososiale faktorer som årsaker til frafall blant voksne. Eksempler på slike forhold er problemer med å kombinere forpliktelser i arbeids- og familieliv med skolesituasjonen, manglende integrering i skolemiljøet, stor belastning i skolesituasjonen, for høye ambisjoner, manglende informasjon om utdanningen, samt at opplæringen ikke var tilrettelagt for voksne. Dette er oppfatninger som også deles av representanter for arrangørene av opplæringstilbud. De voksne elevene derimot, framhever oftere skoleinterne rammebetingelser som årsaker til frafall. Skoleinterne faktorer som oppleves som barrierer er for eksempel at man må søke inntak på nytt hvert år, og at voksne hver gang havner bakerst i køen. Manglende integrering i klassen framheves som et problem, samt at opplæringen ikke er tilrettelagt for voksne. Fraværsordningen oppleves også som et problem for mange. En fraværsordning som ikke tar hensyn til fravær på grunn av syke barn kan gjøre det vanskelig å gjennomføre opplæringen innenfor det ordinære fylkeskommunale skolesystemet.

Resultatene fra undersøkelsen der både elever og lærere stilles spørsmål om samme forhold, viser at tolkningen av årsaker til frafall kan variere mye ut fra hvem

som blir spurt. Lærerne og arrangørene av utdanningstilbud ser i liten grad svakheter hos seg selv (utdanningssystemet), og i forklaringen av årsaker til frafall legger de mer vekt på forhold ved elevene og elevenes skoleeksterne situasjon. Elevene på sin side ser begrensningene i et skolesystem som ikke ivaretar deres ønsker eller behov (Olaussen 1998). Dette er viktige forhold å ha i minne når man diskuterer spørsmål knyttet til voksne og deres situasjon i utdanningssystemet. I denne undersøkelsen blir bare arrangørene av utdanningstilbud spurt, i tolkningen av resultatene må vi derfor være oppmerksomme på at voksne som deltar i opplæringstilbud, eller som kunne tenke seg å delta i opplæringstilbud, muligens ville hatt andre oppfatninger om hva som skaper problemer i forhold til å gjennomføre opplæring.

Samarbeid mellom etatene

Samarbeid og samordning mellom ulike instanser kan ha positive effekter for kvalitet, tilgang og ressursbruk innen voksenopplæring, samtidig som rekruttering til de ulike tilbudene kan gjøres enklere dersom ulike etater samarbeider. Evalueringen av arbeidsmarkedstiltaket KAJA viste at tiltaket var basert på et godt samarbeid mellom kommunen og arbeidsmarkedsetaten (Lorentzen og Visser 1997). Uten et slikt samarbeid med god kommunikasjon, felles målsettinger og velvilje er det lite sannsynlig at tiltaket kunne blitt gjennomført som planlagt. Arbeidsmarkedsetaten og kommunene/fylkeskommunene er imidlertid ikke pålagt å samarbeide om voksne arbeidsledige med svak kompetanse, og i en undersøkelse gjennomført av Annfeldt og Engesbak (1997) ble det fra Arbeidsmarkedsetaten i ett fylke uttrykt stor motvilje mot et forpliktende samarbeid med skolesektoren. Dette ble begrunnet både med praktiske argumenter som hensynet til fleksibilitet, men også mer prinsipielle holdninger knyttet til ulike mål for virksomheten. Det kan imidlertid tenkes at en eventuell motvilje mot samarbeid er i ferd med å forsvinne. Fafo gjennomførte, på oppdrag fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet, en evaluering av arbeidspolitikken rettet mot ungdom under 20 år. Resultater fra denne undersøkelsen viser at arbeidsmarkedsetaten har et utstrakt samarbeid med andre etater når det gjelder ungdomsgruppen (Egge 1998). Både oppfølgingstjenesten, bedrifter og sosialetaten er viktige samarbeidspartnere. En annen undersøkelse av oppfølgingstjenesten (Egge og Midtsundstad 1997) viser også at arbeidsmarkedsetaten er den viktigste samarbeidsinstansen, ingen koordinatorene oppgir at de ikke samarbeider med arbeidsmarkedsetaten. Samarbeidet viser seg imidlertid noen ganger å være motsetningsfylt, arbeidsmarkedsetaten er også den instansen som oftest trekkes fram dersom oppfølgingstjenesten skal opplyse hvem de av og til samarbeider dårlig med. Det er interessant å følge opp disse funnene, og undersøke i hvilken grad arbeidsmarkedsetaten samarbeider med andre instanser også i forhold til gruppen som utgjør eldre arbeidsledige, samt å undersøke samarbeidsklimaet mellom de ulike instansene.

Erfaringer fra arbeidet med å innpasse arbeidsledige voksne med svak kompetanse i arbeidslivet

Det er arbeidsmarkedsetaten som i første rekke står for arbeidet med å innpasse voksne arbeidsledige med svak kompetanse i arbeidslivet. Arbeidsmarkedsetaten gjennomfører undersøkelser av hvem som blir formidlet til arbeid gjennom arbeidsmarkedsetaten. Det viser seg at det er en forholdsvis selektert gruppe arbeidssøkere som formidles gjennom arbeidsmarkedsetaten. En undersøkelse foretatt av Socialforskningsinstituttet i Danmark om arbeidsformidling i Norden (referert i *Kvartalsrapport om arbeidsmarkedet* 3/1998:43) viser at den offentlige arbeidsformidling fortrinnsvis brukes når flere jobber skal besettes samtidig, når det er tale om forholdsvis kortvarige jobber, jobber som krever få kvalifikasjoner og som er lavtlønte. De norske dataene peker i samme retning. I det følgende vil vi referere resultater fra en undersøkelse som er gjengitt i *Kvartalsrapport om arbeidsmarkedet* 3/98. Resultater fra denne undersøkelsen viser at de fleste som ble formidlet til arbeid gjennom arbeidsmarkedsetaten, hadde utdanning på grunnskole- eller videregående nivå. Hele 88 prosent av dem som ble formidlet til arbeid gjennom arbeidsmarkedsetaten falt inn under disse utdanningsgruppene. Undersøkelsen viser imidlertid at de som formidles til arbeid har noe høyere utdanning enn dem som til enhver tid er registrert som helt ledig i arbeidsmarkedsetatens register. Ungdom uten videregående utdanning er den gruppen som har størst problemer med å bli formidlet til arbeid. Dette forklares med at det i dag er så få ungdommer som ikke tar videregående utdanning, at det er en svært selektert gruppe ungdom som kun har grunnskoleutdanning. Videre viser undersøkelsen fra Arbeidsdirektoratet at menn formidles til arbeid oftere enn kvinner, og at aldersgruppen 20–24 år relativt sett oftest formidles til arbeidslivet. Voksne over 60 formidles relativt sjelden til arbeid.

Om lag ti prosent av dem som formidles til jobb gjennom arbeidsmarkedsetaten har akkurat avsluttet et attføringsløp (*Kvartalsrapport om arbeidsmarkedet* 3/98). Grøgaard (1998) har foretatt en evaluering av tiltaket ordinær skolegang for yrkeshemmede. I en effektevaluering sammenlignes yrkeshemmede som deltar i ordinær skolegang med yrkeshemmede som deltar i hospiteringstiltak. Resultatene fra evalueringen viser at skolegangsdeltakerne har en mer gunstig beskjeftigelse etter endt tiltak enn deltakere på hospitering, også når det kontrolleres for rekrutteringen til de to tiltakene. Grøgaard (1998:16) konkluderer dermed med at det lønner seg å forbedre formalkompetansen sin, selv om det finnes til dels store variasjoner innen begge de to tiltakene. Ikke alle former for utdanning gir like stor uttelling. Blant personer som allmennfagliggjør sin kompetanse eller som løfter sin allmennfaglige kompetanse opp et trinn, finnes det imidlertid en høyere andel personer i arbeid etter avsluttet tiltak enn blant personer som fortsetter med yrkesfag, eller som skifter fra allmennfag til yrkesfag.

Kommuner og fylkeskommuner har trolig en mer indirekte rolle i forhold til å innpasse voksne arbeidsledige med svak kompetanse i arbeidslivet. Gjennom samarbeid med arbeidsmarkedsetaten eller andre instanser kan imidlertid kommuner og fylkeskommuner være med og planlegge og tilrettelegge opplæringstilbud som i sin tur kan øke sannsynligheten for å komme inn i arbeidslivet. I undersøkelsen stiller vi spørsmål om erfaringer med å innpasse voksne arbeidsledige med svak kompetanse i arbeidslivet til både kommunene, fylkeskommunene og arbeidsmarkedsetaten. Det vil bli interessant å undersøke om de ulike etatene har sammenfallende eller avvikende syn på erfaringene med å innpasse denne gruppen i arbeidslivet.

2 Metode

Det brukes flere ulike datakilder i undersøkelsen. Kartleggingen av personer registrert hos arbeidsmarkedssetaten foregår ved hjelp av registerdata fra arbeidsmarkedssetaten. For å få en oversikt over omfanget av grunnskole og videregående skole for voksne, bruker vi data fra de to databasene GSI og VSI, henholdsvis grunnskolenes og videregående skolars informasjonssystem. I tillegg har vi sendt ut spørreundersøkelser til alle arbeidskontor, fylker og kommuner.

Registerdata

Registerdata over arbeidssøkere registrert hos arbeidsmarkedssetaten har vi fått fra Arbeidsdirektoratet. I samråd med direktoratet omfatter dette materialet samtlige registrerte arbeidssøkere i september 1998, til sammen 117 861 personer. Vi gjør rede for metodiske forhold knyttet til behandlingen av dette materialet underveis i kapittel 3.

GSI og VSI

GSI og VSI er databaser som administreres av Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. VSI er departementets system for informasjon om videregående skoler i landet. Informasjonen består blant annet av elevtall, ressurser og bemanning, og dataene innhentes 1. oktober hvert år. For GSI har vi fått bekreftede tall for skoleåret 1998/99, mens tallene for VSI er midlertidige og må brukes med forsiktighet, da det kan finnes enkelte avvik i rapporteringene.

Spørreskjema til kommunene

Spørreskjema ble sendt til alle landets kommuner. Fra statens utdanningskontor i hvert fylke hadde vi fått tilsendt lister over kontaktpersoner i hver kommune, og henvendelsen ble stilet til denne personen. Firmaet Din Mening sto for selve utsendelsen og tilretteleggingen av datamaterialet.

Svarprosent

Svarprosenten fra kommunene ble, etter en purring, på 59 prosent. Svarprosenten varierer en del fra fylke til fylke; noen fylker er godt representert, mens andre fylker er ganske underrepresenterte.

• Akershus	59 prosent	22 kommuner i fylket totalt
• Aust-Agder	53	15
• Buskerud	76	21
• Finnmark	47	19
• Hedmark	64	22
• Hordaland	59	34
• Møre og Romsdal	58	38
• Nordland	60	45
• Nord-Trøndelag	43	24
• Oppland	74	26
• Oslo	100	1
• Rogaland	58	26
• Sogn og Fjordane	37	26
• Sør-Trøndelag	48	25
• Telemark	55,5	18
• Troms	64	25
• Vest-Agder	67	15
• Vestfold	60	15
• Østfold	67	18

Buskerud og Oppland er fylker med høy svarprosent, mens svarprosenten i Sogn og Fjordane er svært lav, her har bare 37 prosent av kommunene returnert spørreskjemaet. Statens utdanningskontor i Sogn og Fjordane refererer i tilstandsrapporten for skoleåret 1997/98 til en undersøkelse utdanningskontoret sendte ut. Svarprosenten på denne undersøkelsen var også lav, og utdanningskontoret skriver:

«Sogn og Fjordane har relativt liten aktivitet med omsyn til eksamensretta grunnskoleopplæring i høve til landet elles. Denne låge aktiviteten kan kanskje gje noko av forklaringa på ein noko låg svarposent fra kommunane på dette området.»

Når det gjelder kommunene, kan vi derfor ikke utelukke at de kommunene som ikke har svart på undersøkelsen, også er de som i minst grad har opplæringstilbud.

Spørreskjema til arbeidsmarkedsetaten

Også spørreskjemaene til arbeidsmarkedsetaten ble sendt ut og administrert av Din mening. Til arbeidskontorene hadde vi imidlertid ikke kontaktpersoner, i stedet ba vi i følgebrevet om at spørreskjemaet skulle fylles ut av en av de ansatte som jobber med gruppen voksne med svak kompetanse.

Svarprosent

Vi hadde større problemer med svarprosenten når det gjaldt arbeidsmarkedsetaten. Etter å ha purret en gang, hadde vi bare en svarprosent på 44. Derfor sendte vi ut nok en purring, der vi la ved et nytt eksemplar av spørreskjemaet. Vi ba også om tilbakemeldinger dersom det var spesielle grunner til at de som mottok spørreskjemaet ikke ønsket å svare. Vi fikk noen telefonhenvendelser fra personer som ikke hadde tenkt å svare. Ett kontor oppga at de på ingen måte hadde tid til å svare på skjemaet. De var overarbeidet nok som det var. Et par kontor mente at skjemaet var for lite håndterbart, og det er mulig at en del kontorer har oppfattet opplegget i spørreskjemaet som mer omfattende enn det var ment å være. I spørsmålsformuleringene mente vi at vi var påpasselige med å presisere at vi ønsket *anslag* over for eksempel hvor stor andel gruppen voksne arbeidsledige med svak kompetanse utgjør av det samlede antall ledige ved kontoret. En del arbeidskontor har likevel tolket dette som at vi ønsket det nøyaktige antall, og de har derfor gått inn i sine databaser, et system som kalles totalsystemet. Totalsystemet danner grunnlaget for rapporteringen til Arbeidsdirektoratet, og i denne databasen har arbeidskontorene

nøyaktige tall over antall registrerte ledige, antall kvinner og menn og så videre. Et par av de henvendelsene vi fikk, gikk på at det å hente ut informasjon fra totalsystemet for hvert spørsmål var svært arbeidskrevende. Da vi fikk oppklart at de ikke behøvde å bruke totalsystemet, men bare anslå omtrent hvor stor andel det var tale om, var det en del som svarte likevel. Ett kontor som definitivt nektet å svare, mente at gruppen voksne med svak kompetanse ikke var mulig å skille ut som en avgrenset gruppe. Personen som tok kontakt mente at kontoret der han jobber veileder arbeidssøkerne individuelt, uavhengig av kompetanse. Han mente at utdanningsnivået arbeidssøkerne har, fungerer som en justering i forbindelse med tilretteleggingen, men at utdanningsnivået ikke fungerer som en plattform i seg selv. Inntrykket fra de øvrige kontorene er imidlertid at de har god oversikt over gruppen voksne med svak kompetanse, og at gruppen utgjør en kjernegruppe for de fleste arbeidskontorene. Dette vil vi komme tilbake til i analysene av resultatene.

Vi fikk til slutt inn svar fra 90 arbeidskontor. Den totale populasjonen arbeidskontor er 129 distriktsarbeidskontor. Vi ønsket ikke å inkludere avdelingskontor som er underlagt distriktsarbeidskontor, fordi anslag over samarbeid og andre forhold ville bli skjeve. Arbeidsdirektoratet hadde ingen oppdaterte lister over hvilke 129 arbeidskontor som var distriktskontor. Ved første utsendelse ble det derfor sendt ut spørreskjema til mer enn 129 arbeidskontor. I forbindelse med utsendingen av andre purrerunde, ringte vi rundt til alle fylkesarbeidskontorene og fikk oppdatert informasjon om hvilke kontor som skulle inkluderes. Det viste seg dessverre at det allerede var seks avdelingskontor som hadde svart på spørreskjemaet, og disse har vi valgt å ekskludere fra analysene. Vi satt da igjen med 84 utfylte skjemaer, hvilket gir en svarprosent på 65.

Spørreskjema til fylkeskommunen

Spørreskjemaet til fylkeskommunene var en bearbeidet versjon av de to andre spørreskjemaene, og skjemaet ble sendt ut fra og returnert til Fafo. Vi ringte rundt til alle fylkeskommunene for å få navn og tittel på den øverste lederen for videregående opplæring i fylket. De fleste fylkene har delt ansvaret for videregående opplæring inn i to seksjoner, en for skolesystemet og en for fagopplæringsnemnda. Vi ønsket å komme i kontakt med lederen for skolesystemet, og titlene fylkesutdanningssjef eller fylkesutdanningsdirektør var vanlige titler. Deretter stilet vi henvendelsen til disse lederne. Vi vet ikke sikkert om det er den navngitte øverste lederen innen utdanningsfeltet i fylkeskommunen som har fylt ut skjemaet, men vi antar at vedkommende i hvert fall har vært involvert og eventuelt delegert ansvaret for skjemaet til andre. Etter en runde med telefonpurring fikk vi svar fra 17 fylkeskommuner.

Spørreskjemaene til fylkeskommunene var mindre gjennomarbeidet enn skjemaene som ble sendt til kommuner og arbeidskontor. De inneholdt enkelte slurvefeil, men dette ser heldigvis ikke ut til å ha gitt utslag på respondentenes vilje til å svare på skjemaet.

Vi ønsket å gjennomføre en spørreundersøkelse også til fylkeskommunene, for å kunne foreta en omtrentlig sammenligning med de svarene vi fikk fra kommuner og arbeidskontor når det gjelder opplæringstilbud til gruppen voksen arbeidsledige med svak kompetanse. Det lave antallet fylkeskommuner som finnes, bidrar imidlertid til at resultater fra en spørreundersøkelse må presenteres med forsiktighet. At vi har fått representert nesten hele populasjonen av fylkeskommuner, fører til at kvaliteten på undersøkelsen øker. Det er likevel klart at vi ikke kan sammenligne prosentfordelinger mellom kommuner, fylkeskommuner og arbeidskontor. Når det gjelder fylkeskommunene, presenteres derfor resultatene i en mer fortellende form, der vi ved hjelp av enkle frekvensoversikter gjengir svarene som ble gitt på spørreskjemaet. Vi stilte også ganske mange åpne spørsmål til fylkeskommunene, det vil si spørsmål uten faste svarkategorier.

Representativitet og generaliserbarhet

Vi tok utgangspunkt i hele populasjonene av både kommuner, arbeidskontor og fylkeskommuner. Undersøkelsene til arbeidskontorene og til kommunene endte til slutt opp med en svarprosent på henholdsvis 65 og 59. Innen begge etatene har dermed frafallet vært mellom 35 og 40 prosent. Dersom frafallet er helt tilfeldig, behøver ikke dette å ha store konsekvenser for resultatene. Hvis frafallet er korrelert med de variablene en er interessert i å undersøke, har man imidlertid et problem (Skog 1998). I vår undersøkelse er vi interessert i hvilke opplæringstilbud som gis til gruppen voksne arbeidssøkere med svak kompetanse. Man kan tenke seg en situasjon der kommuner eller arbeidskontor som tilbyr lite av denne typen tilbud systematisk lar være å svare, i så fall vil omfanget av de tilbud som avdekkes være overrepresentert i forhold til den faktiske fordelingen i populasjonen. Man kan også tenke seg den motsatte situasjonen, der personer som jobber i kommuner eller ved arbeidskontor som tilbyr lite opplæring til denne gruppen, vil være ekstra motivert til å svare fordi de er opptatt av at dette er en gruppe som burde hatt et bedre tilbud. Som vi skal se i analysene om for eksempel kompetansereformen (kapittel 7), er det spesielt mange kommunalt ansatte som gir uttrykk for at opplæringstilbudet til voksne er et resultat av kamp internt i kommunen om knappe budsjettmidler, og at mange gjerne hadde sett at tilbudet var bedre. Vi kontrollerer til en viss grad for disse skjevhetene ved at vi tar i bruk data fra databasene GSI og VSI for å kartlegge omfanget av opplæring. Når det gjelder respondentenes holdninger til voksen-

opplæring, håper vi at disse er noenlunde representativt fordelt, selv om kilder til slumpvariasjon alltid vil kunne forekomme.

Respondentenes representativitet

Det endelige utvalgets representativitet i forhold til det utvalget som opprinnelig dannet utgangspunkt for undersøkelsen, er én side av representativiteten i et undersøkelsesopplegg. Et annet spørsmål er knyttet til hvilken representativitet personene som har besvart spørreskjemaet har i forhold til etaten vedkommende representerer. Enhetene for undersøkelsen er kommuner, arbeidskontor og fylkeskommuner. For å få informasjon om disse enhetene, er vi nødt til å forholde oss til personer som kan representere instansene. Dersom vi stilte to forskjellige personer i samme kommune akkurat samme spørsmål, er vi ikke garantert at vi ville få identiske svar. Vi har imidlertid lagt ned en del arbeid for å få tak i representative kontaktpersoner i kommunene. Vi henvendte oss først til statens utdanningskontor i hvert fylke og ba om å få tilsendt lister over aktuelle kontaktpersoner fra hver kommune i fylket. Kriteriet for disse kontaktpersonene var at det måtte være personer med god kjennskap til voksenopplæringen i kommunen. Vi presiserte at vi fortrinnsvis ønsket kontaktpersoner knyttet til skoleetaten, men at navn på personer knyttet til andre etater var ønskelig dersom voksenopplæringen hovedsakelig er knyttet til andre etater. Vi fikk etter hvert lister med kontaktpersoner fra samtlige utdanningskontor.

Når det gjelder arbeidskontorene, hadde vi ikke navngitte kontaktpersoner for undersøkelsen. Ved de fleste arbeidskontorene er det mindre forhold enn i en kommune, og i samråd med prosjektets referansegruppe ba vi i følgebrevet om at spørreskjemaet skulle fylles ut av en ansatt med kunnskap om de voksne arbeidsledige med svak kompetanse som er i kontakt med arbeidskontoret.

I presentasjonen av resultatene forholder vi oss til etatene som enhet og de ansatte som ansatte i litt ulik grad. I de tilfeller der vi spør om en aktivitet finner sted eller ikke finner sted i kommunen eller ved arbeidskontoret, omtaler vi ofte enheten som sådan, selv om det strengt tatt ikke er kommunen eller arbeidskontoret som handler og for eksempel arrangerer kurs for voksne, men de personene som jobber i etaten. Når det dreier seg om mer personrelaterte faktorer, som for eksempel holdninger til voksenopplæring, presiserer vi i større grad at det er tale om de ansattes holdninger, og det er her viktig å være oppmerksom på at det ikke er tale om alle ansattes holdninger. For kommunene har vi ved hjelp av statens utdanningskontor i hvert fylke foretatt en strategisk utvelging av personer ut fra deres antatte kunnskap om feltet. Når det gjelder arbeidskontorene, har vi i større grad overlatt til det enkelte kontor å avgjøre hvem som skal besvare skjemaet, slik at vi her kan ha større grad av selvseleksjon til undersøkelsen.

3 Arbeidssøkere registrert hos arbeidsmarkedsetaten

I dette kapittelet skal vi gi en oversikt over voksne som er registrert hos arbeidsmarkedsetaten. For å få et bilde av hvem som er registrert, vil vi undersøke faktorer som utdanningsnivå, yrkesbakgrunn og ledighetserfaring. Esping-Andersen (1999 referert i Stavik 1999) hevder at arbeidsledigheten i Skandinavia er mer «demokratisk» fordelt med hensyn til alder og kjønn enn i andre europeiske land. Dette innebærer at sannsynligheten for å miste jobben er mer likt fordelt i forhold til alder og kjønn i Skandinavia enn i andre land, men det forhindrer ikke at det kan finnes overrepresentasjon av andre grupper. Studier har vist at voksne med svak kompetanse er overrepresentert blant arbeidsledige, og særlig blant langtidsledige (Colbjørnsen og Larsen 1995). Studier viser imidlertid også at dersom eldre personer med universitets- eller høyskoleutdanning først blir arbeidsledige, har de spesielt stor sannsynlighet for å bli langtidsledige. For personer over 50 år synes alder å overskygge det å ha lang utdanning som årsak til langtidsledighet (op.cit.).

Arbeidsledighet kan anta ulike former og kan ha ulik opprinnelse for ulike personer. Arbeidsledigheten kan for det første være enten åpen eller skjult, alt etter om man aktivt søker jobb eller ikke. I denne analysen har vi kun opplysninger om personer som er åpent arbeidsledige, det vil si personer som registrerer seg hos arbeidsmarkedsetaten. Skjult arbeidsledighet dekkes derfor ikke i analysen. Det hevdes at det finnes mye skjult arbeidsledighet blant kvinner og eldre (Colbjørnsen 1986). Det finnes trolig også en del skjult ledighet blant yngre personer som ikke får dagpenger, og som derfor ikke har noe incentiv til å registrere seg som ledige. Mange unge er antakelig også under utdanning framfor å gå ledige, eller de er hjemmeværende. En analyse av denne typen vil derfor kunne underestimere eventuelle forskjeller mellom kvinner og menn, samt forskjeller som finnes etter alder. For det andre kan arbeidsledighet variere etter lengde, det er forskjell på korttidsledighet og langtidsledighet når det gjelder økonomiske, sosiale og psykologiske konsekvenser. Videre kan arbeidsledighet ha sin opprinnelse i en rekke ulike årsaker, for eksempel internasjonale økonomiske nedgangstider, strukturelle mis-tilpasninger i økonomien eller faktorer som er mer direkte knyttet til personene som er arbeidsledige, som for eksempel egen jobbsøkerprosess og diskriminering på arbeidsmarkedet. For det fjerde vil de arbeidslediges bakgrunn variere. De kan ha

vært uten jobb i perioden før de registrerte seg ledige, de kan ha hatt en jobb de sluttet i frivillig eller de kan ha mistet jobben de hadde (op.cit.). Teoretisk knytter dette kapittelet an til Colbjørnsens analyser av årsaker til at folk mister jobben sin, vi vil legge vekt på kjennetegn som kjønn, alder og kompetanse, samt undersøke personenes jobberfaring og ledighetserfaring.

Analysene i dette kapittelet bygger på registerdata fra Arbeidsdirektoratet. Vi har i samråd med Arbeidsdirektoratet gjort et uttrekk av samtlige personer registrert hos arbeidsmarkedssetaten per september 1998. September er valgt som analysemåned, fordi denne måneden etter Arbeidsdirektoratets erfaring har den mest «representative» samlingen av arbeidssøkere, i september er det for eksempel mindre sesongledighet enn resten av året.

Tall fra Statistisk sentralbyrå (*Ukens statistikk* 1998:48) viste at én av tre deltakere på arbeidsmarkedstiltak høsten 1998 var innvandrere. Dette har sammenheng med at arbeidsledigheten er tre ganger så høy blant innvandrere sammenlignet med befolkningen for øvrig. Det er grunn til å tro at innvandrere også er sterkt representert innenfor de øvrige opplæringstilbudene. Innvandrere er desverre ikke skilt ut som en egen gruppe i analysene som er gjennomført. Dette er en ulempe ved analysen.

Kapittelet starter med en gjennomgang av kjennetegn som kjønn, alder, utdanningsnivå og yrkesbakgrunn ved personer registrert hos arbeidsmarkedssetaten. Vi skiller analytisk mellom ordinære arbeidssøkere og yrkeshemmede. Arbeidssøkere som henvender seg til arbeidskontoret registreres som ordinære arbeidssøkere dersom de vurderes til å komme raskt i arbeid, eventuelt med litt bistand. Ordinære arbeidssøkere kan derfor være enten helt ledige eller på tiltak. Personer som har nedsatt arbeidsevne eller begrensede muligheter til å velge yrke, registreres som yrkeshemmede arbeidssøkere hos arbeidsmarkedssetaten. Disse kan enten ha en medisinsk diagnose, eller de kan vurderes som yrkeshemmede av sosiale årsaker, som for eksempel rusmiddelbruk eller kriminalitet. Trygdeetaten foretar den medisinske vurderingen av om vilkårene for yrkesmessig attføring er til stede, mens arbeidsmarkedssetaten foretar den arbeidsmarkedsfaglige vurderingen av om attføring er nødvendig og hensiktsmessig, og om den yrkeshemmede kan komme i passende arbeid gjennom attføringen. Det legges vekt på at den yrkeshemmede selv skal ha en aktiv rolle og medvirke til å utarbeide planene for attføringsopplegget.

Kjennetegn ved personer registrert hos arbeidsmarkedsetaten

Vi skal nå foreta en gjennomgang av alle som er registrert hos arbeidsmarkedsetaten, ut fra kjennetegn som alder, kjønn, utdanningsnivå og yrkesbakgrunn. Vi starter imidlertid med å undersøke fordelingen etter hovedstatus.

Hovedstatus som arbeidssøker

Arbeidsdirektoratet opererer med en rekke koder for arbeidssøkernes status. Alle arbeidssøkere har en kode for hvilken hovedstatus de har, en kode for hvilken aktivitet de bedriver akkurat for øyeblikket, altså om de for eksempel er i utdanning eller på tiltak – og i så fall hvilket tiltak dette er, samt en kode for ytelser fra arbeidsmarkedsetaten, det vil si om man mottar eller ikke mottar ytelser fra arbeidsmarkedsetaten. I analysene som følger har vi kun tatt utgangspunkt i arbeidssøkernes hovedstatus, og gruppert de ulike statusene etter om arbeidssøkerne er yrkeshemmede, helt ledige ordinære arbeidssøkere eller ordinære arbeidssøkere på tiltak. Yrkeshemmede omfatter både tiltaksdeltakere og yrkeshemmede som er under utredning eller venter på tiltak.

Datamaterialet som legges til grunn for analysene består av alle som per september 1998 var registrert hos arbeidsmarkedsetaten, men for å få mest mulig nøyaktige analyser, har vi fjernet enkelte grupper fra den videre analysen. Det gjelder for det første «jobbskifterne», som er i full jobb, men som er registrert hos arbeidsmarkedsetaten fordi de er på jakt etter en annen jobb. Jobbskifterne utgjorde 3624 personer av det samlede materialet på 117 861 personer. Videre har vi ekskludert personer som er på andre tiltak enn arbeidsmarkedsetatens, og personer i skolegang som ikke mottar dagpenger fra arbeidsmarkedsetaten. Også personer som bare er tilknyttet vikartjenesten er utelatt fra analysene. Det er 444 personer, som er etablerere med dagpenger fra arbeidsmarkedsetaten. I samråd med Arbeidsdirektoratet er disse inkludert i analysene, fordi etablererstøtte kan regnes som et slags tiltak når man får midler fra arbeidsmarkedsetaten.

Tabell 3.1 Arbeidssøkeres hovedstatus. I prosent og i antall. September 1998

	Prosent	N
Ordinære arbeidssøkere på tiltak	10	11 793
Helt ledige ordinære arbeidssøkere	43	48 762
Yrkeshemmede	47	52 668
Total	100	113 223

Fordelingene på de ulike hovedstatusene er vist i tabell 3.1. Tabellen viser at yrkeshemmede utgjør den største enkeltgruppen av arbeidssøkere. Antallet yrkeshemmede er over tid forholdsvis konstant, mens antallet ordinære arbeidssøkere varierer mye mer i takt med de generelle konjunktorene på arbeidsmarkedet.

Bruken av yrkesrettet attføring er høyest i de fire nordligste fylkene i landet. I analyser gjennomført av Rikstrygdeverket (Holm 1996) var det også klare tendenser til at færre kvinner enn menn var på yrkesrettet attføring. Analyser gjennomført av Arbeidsdirektoratet viser at 34 prosent av de yrkeshemmede deltar i kvalifiserings tiltak, 25 prosent deltar i arbeidstreningstiltak, 23 prosent er i vente- og utredningsfaser, og tre prosent deltar i formidlingstiltak. De resterende 15 prosent deltar i varig vernede sysselsettingstiltak. (*Kvartalsrapport om arbeidsmarkedet 1/99*).

Om lag ti prosent av personene i tabell 3.1 som er registrert hos arbeidsmarkedsstaten, er på ordinære tiltak; det er omtrent fire ganger så mange som er helt ledige. Tre fjerdedeler av personer i ordinære tiltak første halvdel av 1998 deltok på kvalifiseringstiltak (*Kvartalsrapport om arbeidsmarkedet 3/98*).

Kvinnens og menns ledighet

Kvinner og menn har tradisjonelt hatt ulik tilpasning til lønnsarbeid (Halvorsen 1994). Kvinnens nære tilknytning til omsorgsarbeid og reproduksjon har ført til at kvinner har hatt en annen tilpasningsstrategi til arbeidslivet enn menn, for eksempel ved at kvinner oftere slutter i lønnsarbeid for å gå over til husarbeid (*Søkelys på arbeidsmarkedet 1984:1* referert i Halvorsen 1994). Kvinner har også tradisjonelt hatt kortere tidsperspektiv på sin tilknytning til arbeidslivet enn menn. Mens menn stort sett ser for seg sin yrkeskarriere i et livslangt perspektiv, er det mange kvinner som ikke vet hvor lenge de vil ha tilknytning til arbeidslivet. Mange regner med å slutte før pensjonsalderen eller å bli hjemmeværende (Hoel 1983 referert i Halvorsen 1994). Det hevdes også at det finnes en høy andel ikke-sysselsatte kvinner som nok har ønsker om lønnet arbeid, men som av ulike grunner ikke er registrerte som arbeidssøkere.

I tradisjonelle framstillinger av arbeidsledighetens konsekvenser hevdes det at kvinner takler arbeidsledighet bedre enn menn, siden kvinner har alternative roller å gå inn i ved at ulønnet husarbeid og omsorgsarbeid hevdes å være seriøse alternativer til lønnsarbeid (Ovesen 1977, Olsén 1985 referert i Halvorsen 1994). Etter hvert som kvinner etablerer en stabil tilknytning til arbeidsmarkedet med tilhørende identitet som yrkesaktiv, tyder imidlertid undersøkelser på at det ikke er lettere for kvinner å bli arbeidsledige enn det er for menn (Kaul og Kvande 1985 referert i Halvorsen 1994).

Spørsmålet når det gjelder kvinnens og menns tilknytning til arbeidslivet i denne forbindelsen, er om kvinner i større grad enn menn lar være å registrere seg

hos arbeidsmarkedsetaten når de blir arbeidsledige. Undersøkelser som viser at kvinner i lønnsarbeid ikke takler arbeidsledighet bedre enn menn, kan tyde på at kvinner i like stor grad som menn registrerer seg som ledige dersom de først har vært i arbeidsstyrken (Halvorsen 1994). Det viser seg også at kvinner kan ha andre strategier som alternativ til arbeidsledighet enn det menn har. For kvinner synes tanken på å få barn å bli aktualisert ved arbeidsledighet. Noen opplever press i retning av å få barn, mens økonomisk usikkerhet likevel avholder en del fra å virkeliggjøre planene (Kaul og Kvande 1985 referert i Halvorsen 1994). Furlong og Cartmel (1997) hevder at det å få barn for kvinner kan være en alternativ kilde til identitet. For en del yngre kvinner uten særlig formell kompetanse fører gjerne arbeidsledighet til at de tvinges til å tenke igjennom sin situasjon og sine framtidsplaner. For kvinner som kommer fra ufaglært arbeid, kan arbeidsledigheten resultere i at de tar fagutdanning eller prøver å utnytte evnene sine på andre måter, for eksempel gjennom kunstnerisk arbeid (Berg-Sørensen m.fl. 1983 referert i Halvorsen 1994). Tendensen til at kvinner oftere møter arbeidsledighet med kvalifisering gjennom utdanning, kan forsterkes av at kvinner oftere søker seg til jobber tilknyttet offentlig sektor. Kravene til formell utdanning er sterkere i offentlig sektor enn i privat sektor, dermed er incentivene for å ta utdanning sterkere.

I registerdataene over arbeidssøkere viser det seg at det er omtrent like mange kvinner som menn registrert hos arbeidsmarkedsetaten. En oversikt over fordelingen etter kjønn viser at det er 49 prosent kvinner og 51 prosent menn blant arbeidssøkerne. Vi kan derfor ikke slå fast at det finnes kjønnsforskjeller med hensyn til andelen registrerte ledige hos arbeidsmarkedsetaten. Vi kan imidlertid ikke bruke dette funnet til å si noe om kvinners og menns registreringstilbøyelighet når de blir arbeidsledige. Dersom kvinner i større grad enn menn mister jobben sin, kan det likevel tenkes at det finnes forskjeller med hensyn til hvem som registrerer seg som ledig. I den videre analysen vil vi gå nærmere inn på fordelingen etter kjønn i de ulike kategoriene arbeidssøkere.

Colbjørnsen (1986) diskuterer hypoteser knyttet til sannsynligheten for å miste jobben for kvinner og menn. Han hevder at kvinner har høyere sannsynlighet for å miste jobben sin enn menn, blant annet fordi kvinner generelt har lavere ansiennitet enn menn, og fordi ideologien om mannen som familieforsørger står sterkt. Dette fører til at kvinner mister jobben dersom valget står mellom kvinner og menn. I de empiriske analysene Colbjørnsen gjennomførte, fant han at kvinner har høyere sannsynlighet for å miste jobben enn menn, men denne forskjellen forsvinner når det kontrolleres for strukturelle ressurser relatert til tidligere og nåværende posisjon på arbeidsmarkedet, som for eksempel bransje. I dag tyder alt på at menn oftere mister jobben enn kvinner (Arbeidsdirektoratets pressemelding 13/99). Sammenlignet med juni 1998 har ledigheten fram til juni 1999 økt blant menn, mens det har blitt færre ledige kvinner. Samtidig er det registrert 4 500

permitterte. Hele 73 prosent av disse er menn. Dette skyldes redusert etterspørsel etter arbeidskraft innenfor mannsdominerte yrker i industrien og innenfor bygg og anlegg, mens etterspørselen etter arbeidskraft innenfor mer kvinnedominerte yrker som sykepleie/helsevern og undervisning har økt (op.cit.).

Det vil likevel være interessant å undersøke fordelingen blant kvinner og menn når det gjelder hovedstatus. Deltar kvinner oftere på ordinære tiltak enn menn? Finnes det forskjeller når det gjelder andelen yrkeshemmede blant kvinner og menn?

Tabell 3.2 Hovedstatus etter kjønn. September 1998

	Kvinner	Menn
Ordinære arbeidssøkere på tiltak	12	9
Helt ledige ordinære arbeidssøkere	44	42
Yrkeshemmede	44	49
Total	55 527	57 696

Tabell 3.2 viser at det finnes små forskjeller mellom kvinner og menn også når det gjelder hovedstatus. En noe større andel av mennene er yrkeshemmede, mens fordelingen mellom ordinære arbeidssøkere som er på tiltak eller helt ledige er nokså jevnt fordelt blant kvinner og menn.

Aldersgrupper

Vi skal nå undersøke hvordan arbeidssøkerne registrert hos arbeidsmarkedetaten fordeler seg med hensyn til aldersgrupper. Ved hjelp av befolkningstall fra SSB har vi regnet ut aldersfordelingen blant voksne mellom 20 og 67 år i befolkningen som helhet. Tabell 3.3 viser aldersfordelingen blant arbeidssøkerne registrert hos arbeidsmarkedetaten og i befolkningen som helhet.

Tabell 3.3 Aldersgruppeinndeling, prosent blant registrerte hos arbeidsmarkedetaten og i befolkningen. September 1998

	Prosent blant ledige hos arbeidsmarkedetaten	Prosent i befolkningen
20–29 år	31	24
30–49 år	51	48
50–59 år	12	19
60+ år	6	9
Total	113 223	2 657 961

Personer mellom 20 og 29 år er overrepresentert blant arbeidssøkerne når vi sammenligner med denne aldersgruppens andel av befolkningen. Aldersgruppens andel av befolkningen utgjør 24 prosent, mens til sammen 31 prosent av personene registrert hos arbeidsmarkedsetaten er i denne aldersgruppen. Også blant personer mellom 30 og 49 år er det en større andel registrert hos arbeidsmarkedsetaten enn denne gruppen utgjør i befolkningen som helhet. Personer over 50 år er underrepresentert i materialet fra arbeidsmarkedsetaten sammenlignet med fordelingen i befolkningen som helhet.

Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) fører statistikk over arbeidsledige som også omfatter personer som ikke er registrerte hos arbeidsmarkedsetaten. Kriteriene for å registreres som arbeidsledig i AKU er blant annet at man aktivt søker etter arbeid og er tilgjengelig på arbeidsmarkedet. AKU-ledigheten er høyere enn arbeidsmarkedsetatens tall for aldersgruppen 25–29 år, mens ledigheten blant eldre er lavere i AKU enn i arbeidsmarkedsetatens registre (*Kvartalsrapport om arbeidsmarkedet* 1/99). For 3. kvartal 1998, omtrent samme tidspunkt som registerdataene fra arbeidsmarkedsetaten er hentet fra, viste arbeidskraftundersøkelsen at det var 74 000 arbeidsledige. Av disse var 42 prosent i aldersgruppen 16–24 år, 50 prosent var i aldersgruppen 25–54 år, mens de resterende åtte prosent var i aldersgruppen 55–74 år (*Ukens statistikk* 1999:18). Aldersgruppeinndelingen i AKU er dermed forskjellig fra den som brukes i denne undersøkelsen, men vi kan se av tallene at unge under 29 år også synes å utgjøre en større andel av arbeidssøkerne i AKU, selv om AKU også inkluderer personer under 20 år. Andelen eldre synes å være forholdsvis lik.

Alder er sterkt korrelert med ansiennitet, og siden økende ansiennitet reduserer sannsynligheten for å miste jobben ved innskrenkninger og oppsigelser, er det rimelig at sannsynligheten for å miste jobben avtar med økende alder (Colbjørnsen 1986). Med økende alder øker imidlertid også faren for helseproblemer kraftig (op.cit.). Helseproblemer vil derfor ofte redusere produktiviteten i 50–60 års alderen. Disse faktorene til sammen fører til at alder kan antas å ha en kurvelineær effekt på sannsynligheten for å miste jobben. I starten av arbeidskarrieren vil sannsynligheten for å miste jobben avta med økende alder på grunn av økende ansiennitet, men på grunn av helseproblemer øker sannsynligheten for å miste jobben når en er mellom 50 og 60 år. Dette er en hypotese Colbjørnsen (op.cit.) fant støtte for i de empiriske analysene han gjennomførte. Det viser seg at alder beskytter mot jobbtap fram til fylte 54 år, mens det etter denne tid blir stadig vanskeligere å holde på en jobb. Samtidig er trolig eldre mer utsatt for strukturelle endringer som deindustrialisering. Som vi ser i materialet vårt over arbeidssøkere registrert hos arbeidsmarkedsetaten, er det ikke noe som tyder på at eldre er overrepresentert blant arbeidssøkerne. Tvert imot finner vi lavest andel ledige i aldersgruppen over 60 år. Dette bildet kan imidlertid endre seg når vi undersøker

hvilken hovedstatus de ulike aldersgruppene domineres av. Det er mulig at helseproblemer fører til at flere eldre enn yngre personer er yrkeshemmede. Samtidig kan vi ikke utelukke at en del eldre går over på uføretrygd eller førtidspensjon framfor å forbli arbeidssøkere hos arbeidsmarkedsetaten, og slik sett ikke omfattes av tallmaterialet som ligger til grunn for disse analysene.

Alder og hovedstatus

Arbeidsledighet kan ha ulik form for ulike aldersgrupper. Vi vil derfor undersøke hvordan de ulike aldersgruppene fordeler seg med hensyn til hovedstatus. I tabell 3.4 vises fordelingen på hovedstatus etter aldersgrupper. Vi gjør igjen oppmerksom på at andelen yrkeshemmede er langt mindre konjunkturavhengig enn andelen ordinære arbeidssøkere. Antallet yrkeshemmede har vært forholdsvis stabilt i flere år, mens andelen ordinære arbeidssøkere varierer mye. Forholdstallene mellom de tre hovedstatusene vil dermed påvirkes av at det generelle ledighetsnivået var lavt i den perioden materialet er hentet fra.

Tabell 3.4 Hovedstatus etter aldersgruppeinndeling

	20–24 år	25–29 år	30–49 år	50–59 år	60+ år
Ordinære arbeidssøkere på tiltak	14	12	11	7	3
Helt ledige ordinære arbeidssøkere	48	44	37	44	82
Yrkeshemmet	38	44	52	49	15
Total	15 654	19 604	58 255	13 362	6348

Vi har her valgt en prosentueringsretning som innebærer at vi undersøker hvilken hovedstatus som er vanligst innen hver aldersgruppe, framfor å undersøke alderssammensetningen innen hver hovedstatus. Blant registrerte arbeidssøkere mellom 30 og 59 år er det flest yrkeshemmede personer. Trenden ellers er at det er relativt få personer på tiltak innen alle aldersgruppene. Materialet er fra en periode der både ledighetsnivået, og dermed også tiltaksnivået, var ganske lavt. I perioder med lav ledighet satses det mer på å raskt formidle personer til ledige jobber framfor å «låse» folk fast på tiltak. Andelen på tiltak er imidlertid størst blant de helt yngste, mens vi ser at andelen helt ledige er klart størst i aldersgruppen over 60 år. Hele 82 prosent av de registrerte arbeidssøkerne i denne gruppen er helt ledige.

Andelen yrkeshemmede er forholdsvis stor i aldersgruppen mellom 20 og 24 år, hele 38 prosent av personene i denne gruppen er yrkeshemmede. Det er likevel

ikke i de laveste aldersgruppene andelen uføretrygdete i befolkningen er høyest. Det er nok slik at det er spesielt aktuelt for de yngste uføretrygdete å forsøke å komme i arbeid. Blant annet som følge av arbeidslinja i velferdspolitikken vil de alltid ha rett til å komme i gang med et attføringsopplegg med sikte på å komme i et høvelig arbeid. Også trygdepolitisk er det sterke føringer i retning av å «reaktivere uføretrygdete». Gruppen unge arbeidssøkere som tidligere har fått innvilget uføretrygd, har oftest ikke vært i noen form for inntektsbringende arbeid før de setter i gang med attføring. For bare noen svært få i denne gruppen vil det være mulig å sikte seg inn på et mer praktisk yrke med forutgående yrkesfaglig utdanning på en arbeidsplass. Det er derfor svært ofte at en eller annen type utdanning vurderes som nødvendig og hensiktsmessig for at søker skal kunne oppnå nødvendig formal-kompetanse til å komme inn i høvelig arbeid. For personer som ikke har innvilget uføretrygd fra før, er det krav om tidligere inntektsarbeid for å få innvilget yrkesrettet attføring. For øvrig vil en kort opptjeningsperiode i folketrygden også gi en lav utbetaling av attføringspenger. Det er i lys av dette vi må forvente at unge som har fått innvilget uføretrygd utgjør en stor andel av de yrkeshemmede under 30 år som tar utdanning.

Tabellen viser videre at det er i gruppen over 60 år vi finner lavest andel under attføring. Dette har sannsynligvis sammenheng med at personer i denne aldersgruppen oftere går over til uførepensjon. Holm (1996) fant i en undersøkelse av risikoen for overgang fra attføring til uførepensjon at risikoen for uførepensjonering steg med økende alder.

Utdanningsnivå

I dette avsnittet skal vi undersøke det generelle utdanningsnivået blant dem som er registrert hos arbeidsmarkedsetaten. Vi ønsker for det første å få et overblikk over fordelingen av voksne med lav og høy kompetanse, det vil si voksne med og uten fullført videregående utdanning. Dessuten vil vi undersøke utdanningsnivået blant registrerte arbeidssøkere i forhold til utdanningsnivået i befolkningen som helhet.

Ifølge Colbjørnsen (1986) beskytter utdanning mot arbeidsledighet av to grunner: det gir for det første tilgang på strukturelle ressurser som bransjetilhørighet, som reduserer sårbarheten ved et jobbtap. For det andre indikerer utdanning variasjon i produktivitet og ferdigheter. For arbeidsgivere kan det være vanskelig å innhente perfekt informasjon om arbeidstakernes effektivitet, de er nødt til å nøye seg med indikatorer på effektivitet. Utdanning kan fungere som en slik indikator. Utdanning kan reflektere besittelse av generelle ferdigheter og generell kompetanse. Videre er utdanning korrelert med deltakelse i jobbrelevant voksenopplæring (Skaalvik og Knudsen 1979 referert i Colbjørnsen 1986), arbeidsgivere har derfor

sannsynligvis investert mer i personer som har utdanning enn i personer som ikke har utdanning. For å kunne danne seg et bilde av hvor stor betydning utdanning har som beskyttelse mot jobbtap, er det viktig å anslå hvor store utgifter bedriften har til bedriftsintern opplæring. Ifølge Colbjørnsen (op.cit.) er disse utgiftene relativt små, noe som svekker hypotesen om utdanningens viktighet. I de empiriske analysene Colbjørnsen gjennomførte, fant han at utdanning beskytter mot jobbtap, men effekten av utdanning er hovedsakelig indirekte – den viktigste effekten av utdanning er at det gir tilgang til yrker i mindre konkurranseutsatte næringer. Dette svekker ifølge Colbjørnsen hypotesen om at utdanning fra arbeidsgivernes side brukes som et mål på produktivitet.

Vi starter undersøkelsen av arbeidssøkere registrert hos arbeidsmarkedsetaten med å sammenholde arbeidssøkernes utdanningsnivå med det generelle utdanningsnivået i befolkningen. Ifølge Statistisk sentralbyrå (*Aktuell utdanningsstatistikk 1/99*) hadde 24,3 prosent av befolkningen i 1997 grunnskole som høyeste fullførte utdanning. Det var 54,1 prosent som hadde videregående som høyeste fullførte utdanning, mens 21,6 prosent hadde universitets- eller høyskoleutdanning. Registerdataene fra arbeidsmarkedsetaten har en mer fininndelt utdanningsvariabel; i arbeidsmarkedsetatens registrering skilles det mellom påbegynt og fullført utdanning, ut fra den tankegang at påbegynt videregående utdanning ikke kan sidestilles med fullført videregående utdanning. Når det gjelder arbeidsledighet, er trolig dette en viktig distinksjon. Hammer (1992) viser at avbrutt videregående utdanning er en av de største risikofaktorene for langtidsledighet blant ungdom. I prosjektets operasjonalisering av svak kompetanse har vi også karakterisert påbegynt, men ikke fullført, videregående utdanning som svak kompetanse, mens fullført videregående utdanning regnes som høy kompetanse. Tabell 3.5 viser utdanningsnivået i de ulike gruppene arbeidssøkere.

Tabell 3.5 Utdanningsnivå etter hovedstatus. I prosent

	Ordinære arbeidssøkere på tiltak	Helt ledige ordinære arbeidssøkere	Yrkes-hemmede	Totalt blant arbeidssøkere
Ikke fullført grunnskole	8	5	6	6
Fullført grunnskole	20	27	30	28
Påbegynt videregående	38	35	39	37
Fullført videregående	19	19	17	18
Universitet/høyskole	15	15	7	11
N	11 772	48 730	48 731	109 234

Prosjektets definisjon på svak kompetanse er som nevnt manglende fullført videregående opplæring. Vi ser at 71 prosent av det totale utvalget arbeidssøkere faller inn under kategorien personer med svak kompetanse. Andelen med svak kompetanse er høyest blant personer under attføring, 75 prosent av denne gruppen har svak kompetanse. Blant ordinære arbeidssøkere på tiltak har 66 prosent lav kompetanse, mens dette gjelder for 67 prosent av arbeidssøkerne som er helt ledige.

I forhold til befolkningen som helhet, der 24 prosent har grunnskoleutdanning som høyeste utdanningsnivå, ser vi at det blant registrerte arbeidssøkere jevnt over er en høyere andel som har grunnskole som høyeste utdanningsnivå. I tallene SSB opererer med (*Aktuell utdanningsstatistikk 1/99*), er det om lag tre prosent av utvalget som ikke har oppgitt noen utdanning, blant disse kan vi anta at det er en del som ikke har fullført grunnskolen, og en del som ikke har hatt mulighet til å fullføre norsk grunnskole fordi de har innvandrerbakgrunn. Disse tre prosentene er ikke inkludert når tallene fra SSB for utdanningsnivå anslås i prosent. Det kan derfor være enkelte av dem uten fullført grunnskole som regnes med i definisjonen for lav kompetanse blant arbeidssøkerne i registerdataene, men som har falt ut når det ved hjelp av tallene fra SSB sammenlignes med hvilket utdanningsnivå befolkningen som helhet har. Det vil i så fall medføre at forskjellene i utdanningsnivå mellom arbeidssøkere og befolkningen som helhet overdrives. Det er også en del som ikke har oppgitt utdanning, eller som er registrert på gamle eller ukjente koder i registerdataene – til sammen tre prosent av utvalget. Derfor er det rimelig å anta at forskjellene i operasjonalisering av utdanning ikke er opphav til avgjørende feilkilder. Slår vi sammen andelen som ikke har fullført grunnskolen med andelen som har gjennomført grunnskoleutdanning, har totalt 33 prosent av arbeidssøkerne utdanning på grunnskolenivå. Yrkeshemmede er den gruppen som har størst andel personer med grunnskoleutdanning som høyeste utdanningsnivå, mens ordinære arbeidssøkere på tiltak er den gruppen der andelen personer med grunnskole som høyeste utdanningsnivå er lavest.

Andelen som har utdanning på videregående nivå er langt jevnere fordelt, både blant de ulike kategoriene arbeidssøkere, og i forhold til befolkningen som helhet. Totalt i materialet har 55 prosent videregående utdanning, enten påbegynt eller fullført, mot 54 prosent i befolkningen som helhet. Spredningen mellom de ulike kategoriene ledige går fra helt ledige, der andelen med påbegynt eller fullført videregående utdanning er på 54 prosent, til personer på tiltak, der andelen med videregående utdanning er på 57 prosent. Vi ser imidlertid at hele to tredjedeler av arbeidssøkerne som har en eller annen form for videregående utdanning, har påbegynt, men ikke fullført, denne utdanningen. Det er synd at vi ikke har tilsvarende tall for befolkningen som helhet, men vi vet at det også i befolkningen som helhet finnes mange som ikke har fullført videregående opplæring.

I befolkningen som helhet er andelen med høyere utdanning på universitets- eller høyskolenivå på 22 prosent. I materialet av arbeidssøkere som helhet er det bare elleve prosent som har høyere utdanning. Lavest andel universitets- og høyskoleutdannede finner vi blant yrkeshemmede, kun syv prosent av disse har høyere utdanning, mens vi blant personer på tiltak og helt ledige finner en andel på 15 prosent. Grunnen til at det er så få med høy utdanning blant yrkeshemmede, har trolig sammenheng med årsakene til at man blir yrkeshemmet. Yrkeshemmede har ofte bakgrunn fra tunge yrker som tradisjonelt krever lite utdanning. Grøgaard (1998) viser at den dominerende sykdomsdiagnosen blant yrkeshemmede som deltar i tiltakene skolegang og hospitering, er sykdommer og skader i muskler og skjelett. Den nest største diagnosegruppen er imidlertid psykiske lidelser, som selvsagt kan ramme personer innen alle bransjer og stillingsbetegnelser. Eventuelle sammenhenger mellom yrkeshemning og jobbtype kommer vi nærmere inn på når vi undersøker arbeidssøkernes arbeidserfaring.

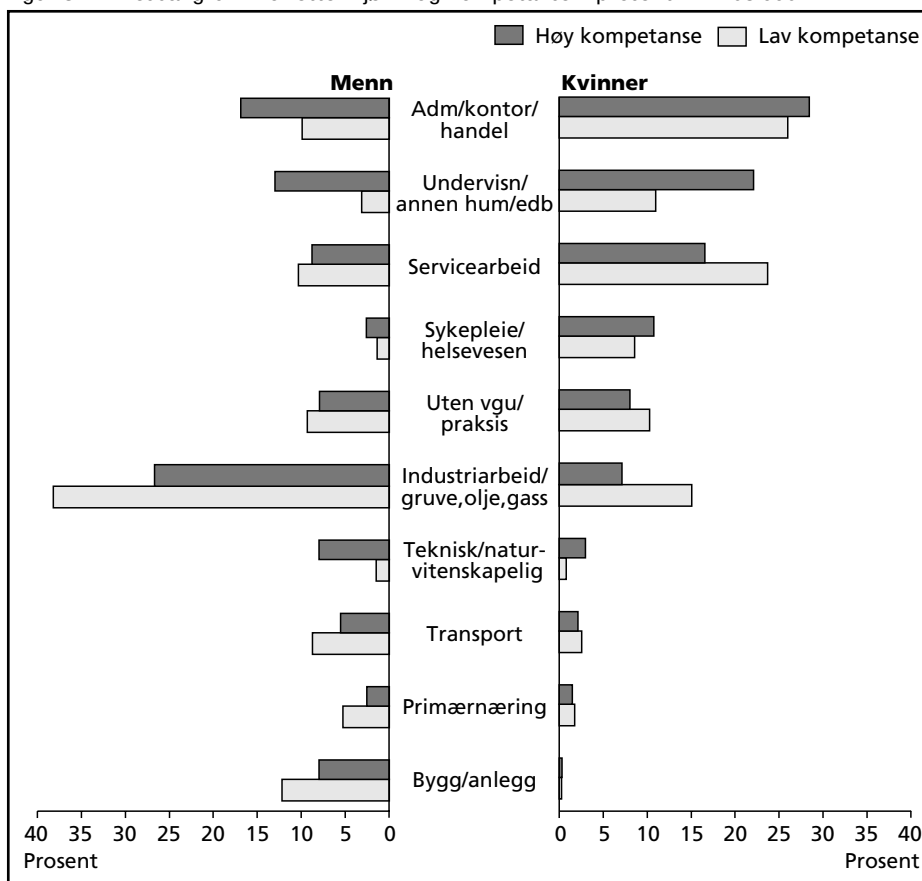
Yrkesbakgrunn

I dette avsnittet skal vi undersøke arbeidssøkernes yrkesbakgrunn i den siste jobben de hadde. Vi er interessert i hvilke bransjer arbeidssøkerne har jobbet i, både i forhold til kompetanse og i forhold til den status de har i dag. Den opprinnelige variabelen som arbeidsmarkedsetaten opererer med, inneholder en inndeling i 14 forskjellige bransjer. I figur 3.1 har vi slått sammen enkelte verdier på variabelen, og vi får en gruppering bestående av ti forskjellige yrkesgrupper. Verdien «undervisning/annen hum/edb» er en sammenslåing av de to kategoriene undervisning og annet humanistisk arbeid/edb. Kategorien «adm/kontor/handel» består av de tre kategoriene administrativt arbeid, kontorarbeid og handelsarbeid. «Industri» omfatter industri og gruve/olje/ gass. De øvrige betegnelseene er identiske med den opprinnelige inndelingen. Strukturelle tilnærminger innenfor arbeidsmarkedsforskning er opptatt av hvilke strukturelle krefter som bidrar til å skape arbeidsledighet (Stavik 1999). Denne typen tilnærming kom som en reaksjon på eksisterende teoretiske tilnærminger, spesielt «human-capital»-teori og sosiologiske «status-attainment»-modeller som man mente fokuserte for ensidig på individers markedskapasitet og deres begavelse, evner og talenter (Colbjørnsen 1986 referert i Stavik 1999). Strukturelle tilnærminger fokuserer på at det finnes forskjellige ulikhetsskapende prosesser i ulike segmenter av arbeidsmarkedet. Som vi tidligere har sett, fant Colbjørnsen (1986) at effekten av utdanning på sannsynligheten for å miste jobben er indirekte, ved at personer med høy utdanning jobber innen næringer som er mindre konkurranseutsatte. Offentlig sektor er en typisk skjermet næring, konjunktursvingninger har mindre betydning innen offentlig sektor enn innen for eksempel bygg og anleggsbransjen. Innen bygg og anlegg er hele dimensjoneringen av arbeidsstyrken avhengig av

oppdragsmengden på markedet, og oppdragsmengden på det lokale og det nasjonale markedet kan igjen være avhengig av internasjonale konjunkturer. Det er med andre ord trolig ikke utdanning i seg selv som beskytter mot ledighet, men det faktum at personer med utdanning er mer skjermet for kortsiktige konjunkturer innen økonomien, som bidrar til at voksne med høy kompetanse har mindre grad av ledighet enn personer med svak kompetanse.

Figur 3.1 viser hvilken yrkesbakgrunn arbeidssøkerne i Arbeidsdirektoratets registre har. Figuren viser at det er større forskjeller i yrkesbakgrunn mellom menn og kvinner enn blant personer med lav og høy kompetanse. Kvinner og menn er for en stor del ansatt i ulike bransjer, selv om de har ulikt kompetansenivå. Både kvinner med lav og høy kompetanse har oftest bakgrunn fra administrasjon/kontor/handel, mens menn uavhengig av kompetansenivå oftest har bakgrunn fra industriarbeid/gruve/olje/gass.

Figur 3.1 Yrkesbakgrunn for etter kjønn og kompetanse. I prosent. N= 108 990



Tabell 3.6 Yrkesbakgrunn blant personer registrert hos arbeidsmarkedsetaten. Etter fylke. I prosent

	Øst-fold	Akers-hus	Oslo	Hed-mark	Opp-land	Buske-rud	Vest-fold	Tele-mark	Aust-Agder
Teknisk/naturvitensk	2,14	3,46	2,95	1,69	1,60	2,83	2,80	3,10	2,29
Sykepleie/helsevesen	5,48	4,55	5,68	7,29	5,96	5,63	5,39	5,83	5,41
Undervisn/annen hum/edb	8,66	11,17	14,89	8,41	8,55	8,57	10,45	7,94	9,09
Adm/kontor/handel	20,81	23,78	20,34	16,73	17,62	21,93	23,58	17,58	17,38
Primærnæring	1,99	1,30	0,91	3,92	4,17	2,37	2,77	2,11	1,87
Transport	5,03	5,61	5,00	4,58	4,64	5,23	5,01	4,66	4,86
Bygg/anlegg	5,19	3,76	3,26	6,33	7,49	6,28	5,07	7,41	4,96
Industriarbeid/gruve, olje, gass	27,67	23,25	18,51	26,56	23,83	24,47	23,13	25,73	33,47
Servicearbeid	14,08	12,90	17,42	14,53	18,25	16,15	15,03	16,29	13,87
Uten vgu/praksis	8,95	10,22	11,05	9,96	7,89	6,54	6,77	9,36	6,80

Fylkesvise forskjeller

Det er også av interesse å undersøke hvordan ledigheten er fordelt i hvert fylke. Tabell 3.6 viser fordelingen av registrerte ledige i hvert fylke etter bransjer.

Vi ser at det er store fylkesvise forskjeller i noen bransjer, mens det i andre er omtrent lik fordeling i hvert fylke. De største forskjellene finnes innen industriarbeid og gruve, olje gass. Her finner vi tre «topper», i Sogn og Fjordane, Aust-Agder og Finnmark er det spesielt mange registrerte ledige med industriarbeid som yrkes-

Tabell 3.6 Yrkesbakgrunn blant personer registrert hos arbeidsmarkedsetaten. Etter fylke. I prosent

Vest-Agder	Rogaland	Hordaland	Sogn og Fjordane	Møre og Romsdal	Sør-Trøndelag	Nord-Trøndelag	Nordland	Troms	Finnmark
1,93	2,61	2,60	2,41	1,57	2,53	2,30	2,26	1,76	1,54
5,07	4,71	4,69	4,99	5,67	5,64	5,92	6,06	5,85	3,52
8,58	9,75	11,09	7,39	8,34	9,98	8,19	8,49	9,46	7,04
18,75	18,83	20,44	13,44	16,98	19,31	16,48	16,89	16,92	14,67
1,85	2,20	2,00	5,22	5,25	3,00	6,43	6,56	5,57	9,58
4,71	4,80	5,54	4,23	5,27	5,03	4,52	6,54	6,04	6,24
4,44	6,04	6,07	6,16	4,15	5,23	6,86	7,97	8,23	8,63
28,70	22,47	22,60	34,10	29,22	21,63	22,07	22,68	23,47	32,26
15,02	15,96	16,33	13,50	14,12	16,08	14,26	16,57	16,70	12,12
10,95	12,62	8,63	8,57	9,44	11,58	12,98	5,98	6,00	4,41

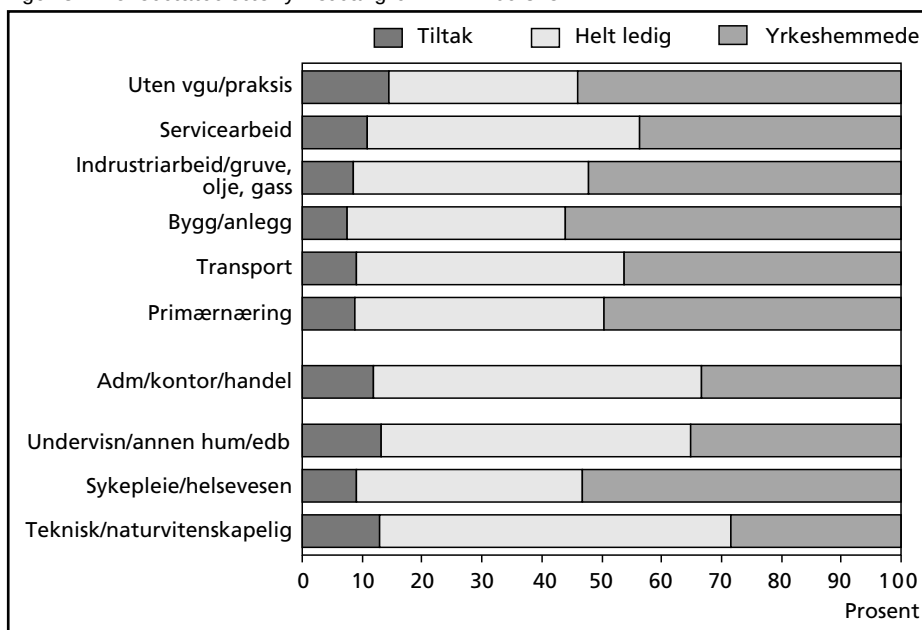
bakgrunn. Oslo har lavest andel ledige med industriarbeid som yrkesbakgrunn. Akershus, Oslo og Vestfold har i forhold til de andre fylkene flere registrerte ledige med yrkesbakgrunn fra administrasjon, kontor og handel. Sogn og Fjordane har lavest andel ledige med denne yrkesbakgrunnen. Innen servicearbeid finnes det jevnt over en høy andel ledige i hvert fylke, fra 12–17 prosent. Oslo har en relativt høy andel ledige innen undervisning/annen humanistisk/edb, mens Sogn og Fjordane har den laveste andelen registrerte med denne bakgrunnen. For de andre yrkes-

gruppene er det små forskjeller, og forholdsvis lave andeler registrerte ledige i hvert fylke.

Hovedstatus etter yrkesbakgrunn

Enkelte bransjer er mer utsatt for konjunktursvingninger og ledighet enn andre bransjer, men det finnes også forskjeller internt mellom jobber med hensyn til hvor belastende de er. Colbjørnsen (1986) viste at personer over 54 år, ofte på grunn av helseproblemer, får stadig større problemer med å holde på den jobben de har. Dersom jobben innebærer tungt kroppsarbeid, vil det trolig være et ekstra element som vanskeliggjør og kompliserer muligheten til å forbli i arbeidslivet etter denne alderen. Svært få industriarbeidere som jobber i produksjonen blir i arbeidslivet til fylte 67. Attføringsstiltak, uførepensjon eller tidlig pensjonering gjennom avtalefestet pensjon er aktuelle alternativer for denne gruppen. Personer som blir uførepensjonister går enten direkte til denne tilstanden ved at de går fra arbeidslivet eller sykmelding til uførepensjon, eller de kan ha gått til uførepensjon via attførings-systemet. I 1990 fant det sted en innskjerping av målet om å prøve attføring før en gikk til det skritt å søke uførepensjon (Holm 1996), med det siktemål at færre skulle gå direkte til uførepensjon. Rapporten fra rikstrygdeverket (Holm 1996) fant da også at de som har vært på yrkesrettet attføring har langt lavere risiko for uførepensjonering sammenlignet med dem som ikke har prøvd yrkesrettet attføring.

Figur 3.2 Hovedstatus etter yrkesbakgrunn. N= 109 845

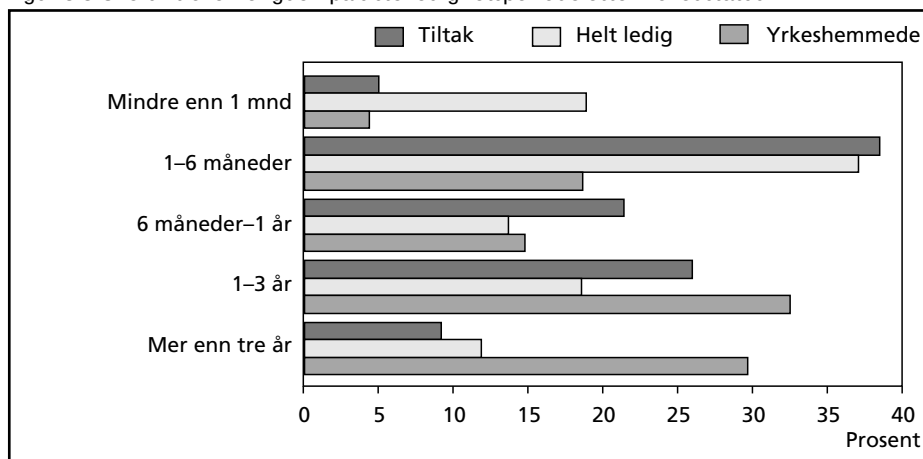


Videre finnes det trolig jobber der oppdatering av arbeidssøkernes kvalifikasjoner for å få disse til å stemme overens med arbeidsgivernes behov, kan gå raskere enn i andre bransjer. I figur 3.2 gir vi en oversikt over hvilken hovedstatus personer med ulik yrkesbakgrunn har. Figuren viser at det blant personer med bakgrunn fra bygg/anlegg, industri/gruve/olje/gass og sykepleie/helsevesen er en forholdsvis stor andel under attføring. Dette er yrkesgrupper som er kjent for å ha tungt arbeid med store belastninger, som kan føre til belastningslidelser og sykdommer i muskel- og skjelettsystemet. Lavest andel yrkeshemmede finner vi innen teknisk/naturvitenskapelig arbeid. Personer uten videregående utdanning eller praksis, samt personer med siste jobb innen servicearbeid, administrasjon/kontor/handel og undervisning/annet humanistisk arbeid/edb er, i forhold til personer med bakgrunn i de andre yrkesgruppene, relativt oftere på tiltak.

Varighet av ledighet

Vi skal nå gå over til å undersøke varighet av siste ledighetsperiode etter hovedstatus. Variabelen over siste ledighetsperiode er glattet for brudd på 30 dager, det innebærer at personer som har vært ute av registeret til arbeidsmarkedssetaten en kort periode, men som så har blitt registrerte igjen, regnes som arbeidssøkere gjennom hele perioden. Vi har også regnet tid på tiltak i regi av arbeidsmarkedssetaten som arbeidssøkerperiode. For yrkeshemmede blir oversikten en illustrasjon på hvor lenge de har vært i attføringsløpet – yrkeshemmede er ikke ledige i samme forstand som ordinære arbeidssøkere.

Figur 3.3 Oversikt over lengden på siste ledighetsperiode etter hovedstatus



Figur 3.3 viser at personer som i dag er helt ledige, jevnt over har vært ledige en kortere periode enn personer innen de andre hovedstatusene. Blant personer under attføring er det en langt større andel som har vært i arbeidsmarkedsetatens registre mer enn ett år. Varigheten av attføringsløp er mindre avhengig av konjunktorene enn varighet av ledighetsperioder blant ordinære arbeidssøkere.

Oppsummering

Vi har sett at personer med svak kompetanse er noe overrepresentert blant registrerte arbeidssøkere i forhold til den andelen voksne med svak kompetanse utgjør i befolkningen som helhet. Forskjellene er størst når det gjelder grunnskole- og høyere utdanning. Sammenlignet med utdanningsnivået i befolkningen som helhet, viser det seg at arbeidssøkere oftere har grunnskole som høyeste utdanningsnivå, og at de sjeldnere har universitets- eller høyskoleutdanning.

Materialet av arbeidssøkere varierer etter yrkesbakgrunn både med hensyn til kompetansenivå og hovedstatus. Det generelle utdanningsnivået innen hver bransje har trolig betydning for sammensetningen av personer med lav og høy kompetanse blant arbeidssøkere med bakgrunn fra de ulike bransjene. Vi har også sett at yrkeshemmede oftere kommer fra bransjer preget av tungt arbeid, mens bransjer som har mindre tøffe krav til fysiske prestasjoner i jobbutøvelsen, har en lavere andel yrkeshemmede.

I den videre gjennomgangen skal vi undersøke sammenhengen mellom faktorer som kompetanse, varighet av ledighet og yrkesbakgrunn for personer som er registrert hos arbeidsmarkedsetaten. Vi skiller mellom ordinære arbeidssøkere og yrkeshemmede, fordi yrkeshemmede og ordinære arbeidssøkere har altfor ulike løp mens de er registrert hos arbeidsmarkedsetaten til at det lar seg gjøre å sammenligne dem med tanke på for eksempel varighet av siste ledighetsperiode. Vi starter med å undersøke fordelinger blant ordinære arbeidssøkere, deretter går vi inn på yrkeshemmede.

Ordinære arbeidssøkere

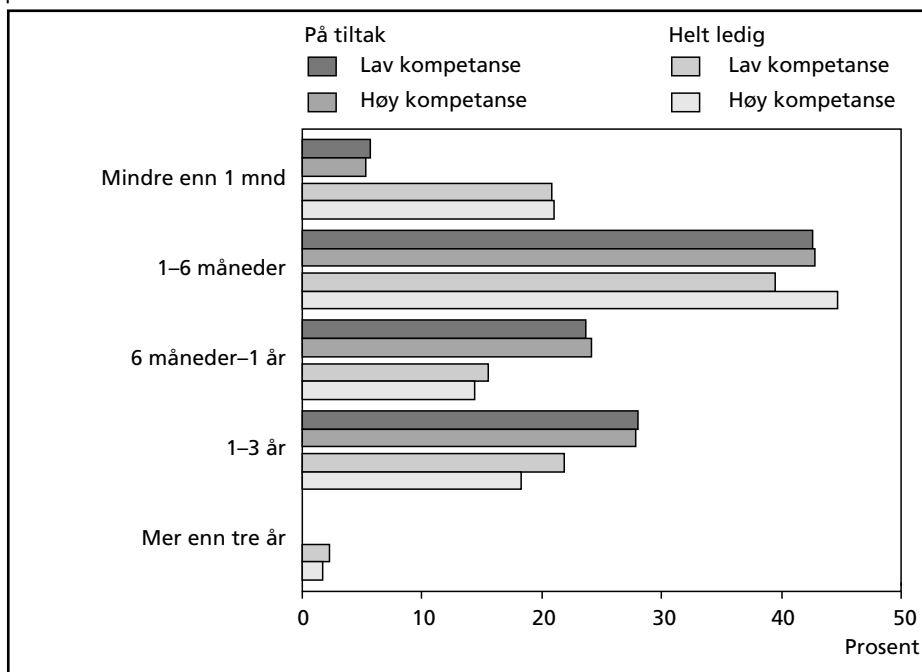
Vi starter gjennomgangen med en undersøkelse av ordinære arbeidssøkere. Vi er særlig opptatt av å undersøke om det finnes forskjeller mellom personer med svak og sterk kompetanse med hensyn til varighet av ledighet og antall ledighetsperioder.

Kompetanse og varighet av ledighet

I den videre gjennomgangen skiller vi flere steder mellom arbeidssøkere med «sterk» og «svak» kompetanse. Svak og sterk kompetanse måles i denne sammenheng, som i prosjektet for øvrig, gjennom utdanningsnivå. Arbeidssøkere med svak kompetanse er personer som mangler fullført grunnskole, har grunnskole som høyeste utdanning, eller som har påbegynt, men ikke fullført videregående utdanning. Arbeidssøkere med sterk kompetanse har fullført videregående opplæring og/eller universitets- eller høyskoleutdanning.

Først skal vi undersøke kompetansenivået blant personer som er helt ledige og på tiltak, etter varighet på ledigheten. Figur 3.4 viser kompetansenivået blant helt ledige og personer på tiltak.

Figur 3.4 Kompetansenivå for helt ledige og personer på tiltak, etter varighet av ledighet. I prosent. N= 54 447



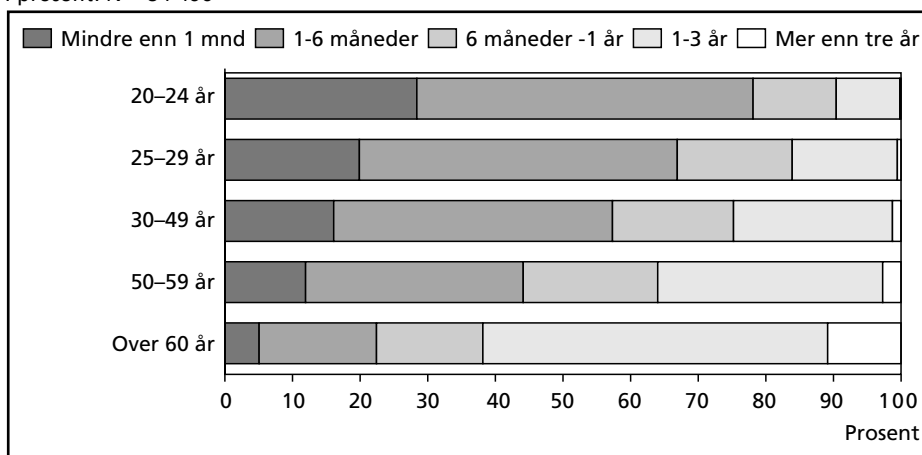
Figuren viser at det er større forskjeller mellom helt ledige ordinære arbeidssøkere og personer på tiltak enn det er mellom voksne med svak og høy kompetanse. Personer på tiltak har gjennomgående vært lenger ledige enn personer som er helt ledige. Dette har trolig sammenheng med at de færreste går rett på tiltak når de blir arbeidssøkere. Figuren viser minimale forskjeller med hensyn til kompetanse for personer som på undersøkelsestidspunktet er på tiltak. Blant personer som er helt

ledige, ser vi at det i forhold til helt ledige personer med høy kompetanse er en noe lavere andel med svak kompetanse som har vært ledige mindre enn et halvt år, og at tilsvarende flere personer med lav kompetanse har vært ledige mer enn ett år.

Varighet på ledighet øker med økende alder

Colbjørnsen (1986) hevdet at økende alder beskytter mot arbeidsledighet fram til en viss alder, men at personer etter fylte 54 år på grunn av helseproblemer får stadig større problemer med å holde på den jobben de har. I dette avsnittet skal vi undersøke om voksne med svak kompetanse i ulike aldersgrupper har ulik varighet på ledigheten. Figur 3.5 viser varighet av siste arbeidssøkerperiode etter hovedstatus og alder.

Figur 3.5 Varighet på siste ledighetsperiode for ordinære arbeidssøkere. Etter aldersgrupper. I prosent. N= 54 496



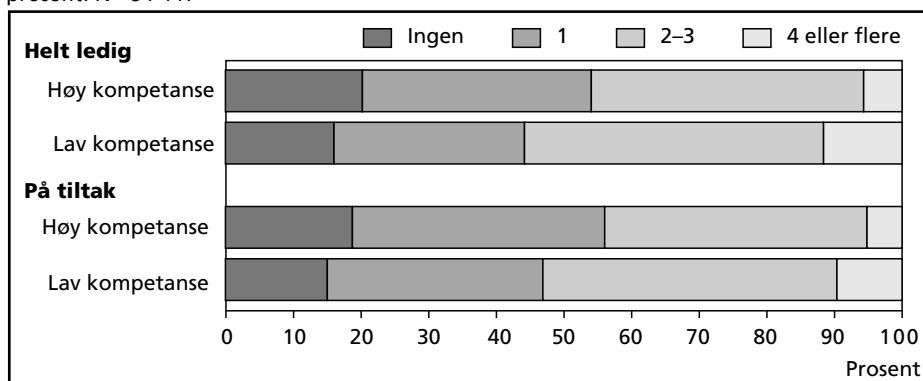
Ikke uventet viser det seg unge har kortere varighet på siste arbeidssøkerperiode enn eldre, lengden på siste arbeidssøkerperiode øker jevnt med stigende alder. Nærmere 80 prosent av arbeidssøkerne i aldersgruppen 20-24 år har vært ledige mindre enn seks måneder. Lengst varighet på siste arbeidssøkerperiode har personer over 60 år, over 60 prosent av arbeidssøkerne i denne aldersgruppen har vært ledige mer enn ett år. Dette har sannsynligvis sammenheng med at personer i denne aldersgruppen har større vanskeligheter med å få en ny jobb dersom de først blir arbeidsledige.

Antall ledighetsperioder

Vi har opplysninger om hvor mange ganger hver enkelt arbeidssøker har vært registrert ledig. Å ha mange ledighetsperioder kan være en indikator på vandring i

arbeidsmarkedet (Hammer 1992). Personer med mange ledighetsperioder kan ha hatt midlertidige jobber uten opplæringsmuligheter og uten stabile ansettelsesforhold. De vil ha mye midlertidig arbeid, og i lavkonjunkturperioder vil de være spesielt utsatt for å miste jobben (op.cit.). Figur 3.6 viser antall ledighetsperioder etter kompetanse for helt ledige og personer på tiltak. Databasen vi har opplysninger fra, inneholder data tilbake til 1988 for ordinære arbeidssøkere. Antall ledighetsperioder personene har hatt, vil dermed ha funnet sted i løpet av de siste elleve årene. Hvorvidt personene har vært arbeidsledige også før denne tid, er uvisst. Variabelen for antall ledighetsperioder er glattet for brudd på 30 dager. Det vil si at personer som har vært ute av arbeidsmarkedsetatens registre i mindre enn 30 dager, er inkludert i registeret og ikke får registrert noen ny ledighetsperiode. Tid på tiltak regnes heller ikke som avgang fra registeret. Dersom en arbeidssøker er ledig og går på tiltak, vil vedkommende fortsatt ha bare én ledighetsperiode dersom han eller hun igjen blir ledig etter tiltaket.

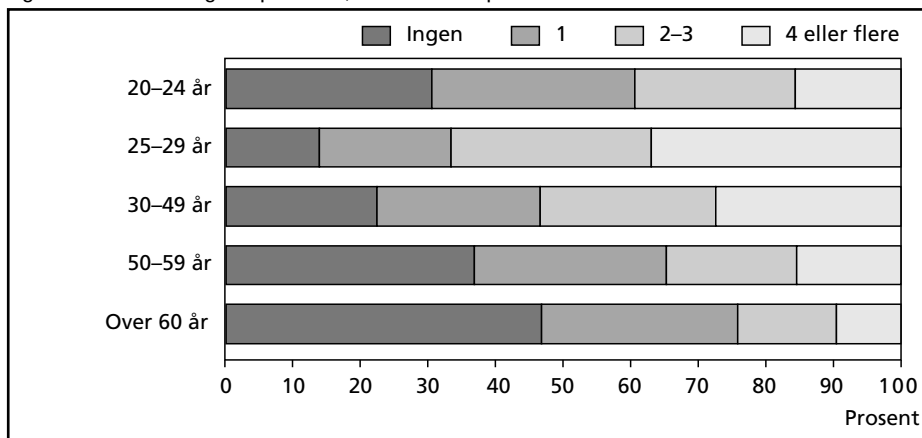
Figur 3.6 Antall ledighetsperioder for helt ledige og personer på tiltak. Etter kompetanse. I prosent. N= 54 447



Figuren viser at det blant personer med lav kompetanse finnes en større andel arbeidssøkere som har vært registrert arbeidsledige mer enn fire ganger. Forskjellene etter kompetanse er imidlertid ikke store. Vi skal nå undersøke antall ledighetsperioder etter alder.

Yngre arbeidssøkere har jevnt over hatt flere arbeidssøkerperioder enn eldre. Størst andel arbeidssøkere som har hatt mer enn fire arbeidssøkerperioder finner vi i aldersgruppen 25–29 år. Dette underbygger funn om at unge gjerne har mange ledighetsperioder, mens eldre har lengre ledighetsperioder når de først blir ledige. Som nevnt vet vi ikke noe om hvorvidt eldre har hatt flere ledighetsperioder før registeret ble opprettet i 1988. Vi kan ikke utelukke at eldre arbeidssøkere har hatt ledighetsperioder da de var yngre.

Figur 3.7 Antall ledighetsperioder, etter alder. I prosent. N= 54 496



Hvilke faktorer påvirker antall ledighetsperioder?

Antall ledighetsperioder kan brukes som en indikator på arbeidssøkernes tilknytning til arbeidsmarkedet. Personer med mange ledighetsperioder antas å være mindre integrert i arbeidsmarkedet og mer utsatt for ledighet i lavkonjunkturer (Hammer 1992). Konsekvensene av mange ledighetsperioder er negative og resulterer blant annet i mindre investering i opplæring (Westergaard-Nielsen 1993 referert i Stavik 1999). Det antydes fra flere hold (for eksempel Andress (1989) og Hammer (1997 referert i Stavik 1999) at gjentatte ledighetsperioder best forklares med strukturelle forhold i arbeidsmarkedet, mens langtidsledighet best forklares med individuelle faktorer som rusbruk og fysisk og psykisk helse. I registerdataene som brukes i dette kapittelet har vi ikke opplysninger om slike individuelle faktorer for ordinære arbeidssøkere, vi har derfor lite grunnlag for å lage inngående analyser om langtidsledighet. Derimot har vi opplysninger om yrkesbakgrunn, og det vil være interessant å undersøke betydningen av svak kompetanse i relasjon til andre faktorer som kjønn, alder og hvilken bransje de registrerte ledige har yrkesbakgrunn fra.

Vi skal nå gjennomføre en lineær regresjonsanalyse over antall ledighetsperioder blant personer som er *helt ledige*. Ved å gjennomføre en regresjonsanalyse får vi kontrollert de ulike variablene mot hverandre, og vi kan for eksempel undersøke hvor stor effekten av kjønn er når de andre variablene holdes konstant. Vi har laget to modeller. Den ene inneholder variablene kjønn, alder, kompetanse samt et samspillsledd av kjønn og kompetanse, der det undersøkes om menn med lav kompetanse har økt sannsynlighet for å ha flere ledighetsperioder. Modell 2 inneholder de samme variablene som modell 1, men i tillegg kontrolleres det for hvilken yrkesbakgrunn arbeidssøkerne hadde i sin siste jobb. Resultatet av analysene vises i tabell 3.7.

Tabell 3.7 Regresjonsanalyse over antall ledighetsperioder for helt ledige personer

	Modell 1		Modell 2	
	B	Beta	B	Beta
Kjønn (1=mann)	0,69	0,11***	0,58	0,10***
Alder (kontinuerlig)	-0,04	-0,15***	-0,04	-0,16***
Kompetanse (1=lav)	0,61	0,10***	0,56	0,09***
Kjønn * kompetanse (1=mann*lav)	0,65	0,10***	0,45	0,07***
Teknisk-naturvitenskapelig			-0,64	-0,04***
Sykepleie/helsevesen			-0,07	-0,01NS
Undervisning/annen hum/edb			-0,33	-0,04***
Administrasjon/kontor/handel			0,68	-0,10***
Primærnæring (inkl olje og gass)			0,71	0,04***
Transport			-0,10	-0,01NS
Bygg/anlegg			1,08	0,07***
Industriarbeid (referansekategori)			-	-
Servicearbeid /mil			0,02	-0,00NS
Uten videregående/praksis			-1,36	-0,12***
Konstant	4,74***		5,23***	

** p< 0.01 *** p< 0.000

R2 Modell1: 0, 073

R2 Modell2: 0, 10

I den første modellen er alle de inkluderte variablene signifikante på et 0.001-prosentsnivå. I en regresjon over et sannsynlighetsutvalg, vil det bety at sannsynligheten for å få samme utvalgsresultat dersom utvalget var tilfeldig plukket fra en populasjon der variablene ikke hadde noen sammenheng med den avhengige variabelen, er mindre enn 0.001. Det utvalget som brukes i denne undersøkelsen, er imidlertid hele populasjonen av personer registrert hos arbeidsmarkedsetaten i september 1998. I stedet for å bruke signifikansnivået som en test på generaliserbarheten av resultatet, bruker vi derfor i denne sammenheng signifikansnivået som en indikator på variabelens påvirkning på den avhengige variabelen. Dersom for eksempel variabelen for kjønn er signifikant, kan vi fastslå at kjønn har en signifikant påvirkning på den avhengige variabelen. Resultatet viser dermed at alle de inkluderte variablene i modell 1 påvirker antall ledighetsperioder.

Den avhengige variabelen består av en kontinuerlig variabel der antall ledighetsperioder går fra en til 25, der mange har få ledighetsperioder, og noen få personer har mange. Den avhengige variabelen er dermed ikke normalfordelt. Hamilton (1992) viser at normalfordelte fordelinger desverre er unntaket snarere enn regelen når det gjelder samfunnsfaglige data. Likevel er en ikke-normalfordelt avhengig variabel et brudd på forutsetningene for å gjennomføre en lineær regresjon. Konsekvensene av å bruke en ikke-normalfordelt variabel er imidlertid at eventuelle sammenhenger mellom den avhengige og de uavhengige variablene undervurderes, ikke at vi *overvurderer* sammenhenger.

I regresjonsanalysen får vi oppgitt en b-verdi for hver uavhengig variabel. B-verdien viser forventet endring på den avhengige variabelen, gitt én enhets endring på den uavhengige variabelen. Vi får også oppgitt Beta, som i motsetning til b er en standardisert regresjonskoeffisient. Beta viser hvor mange standardavvik den avhengige variabelen endres ved ett standardavviks endring i den uavhengige variabelen. Ved hjelp av Beta kan vi derfor sammenligne de ulike variablene og si hvilken av dem som har størst effekt. Positiv b og positiv Beta betyr at predikert antall ledighetsperioder øker ved én enhets økning på den uavhengige variabelen, forutsatt at de andre variablene holdes konstant. Negativ b og negativ Beta betyr at predikert antall ledighetsperioder avtar ved én enhets økning på den uavhengige variabelen.

I modell 1 er det alder som har størst effekt i forhold til å predikere antall ledighetsperioder. Predikert antall ledighetsperioder avtar med økende alder, det betyr at det er de yngste som har størst sannsynlighet for å ha mange ledighetsperioder bak seg. Menn har flere ledighetsperioder enn kvinner, mens vi ser at kompetanse er den variabelen som har minst effekt på predikert antall ledighetsperioder. Personer med lav kompetanse har likevel signifikant flere predikerte ledighetsperioder enn personer med høy kompetanse. For å undersøke om effekten av lav kompetanse er sterkere for menn enn for kvinner, inkluderte vi et samspillsledd der kjønn og kompetanse er multiplisert med hverandre og deretter inkludert i modellen. Det viser seg at også denne variabelen er statistisk signifikant, og den indikerer at effekten av lav kompetanse på antall ledighetsperioder er sterkere for menn enn for kvinner.

I modell 2 har vi inkludert en rekke dummyvariabler for arbeidssøkernes yrkesbakgrunn, for å undersøke om yrkesbakgrunn fra forskjellige bransjer bidrar til å predikere antall ledighetsperioder. Yrkesbakgrunn er her operasjonalisert som den siste jobben arbeidssøkerne hadde. Yrkesbakgrunn i den siste jobben kan dermed ligge foran enkelte ledighetsperioder i tid. Yrkesbakgrunn brukes derfor ikke til å kausalforklare antall ledighetsperioder. Vi bruker variabelen over siste jobb til å predikere hvor arbeidssøkerne befinner seg i dag. Yrkesbakgrunn fra industriarbeid

er valgt som referansekategori, det betyr at effekten av yrkesbakgrunn måles i forhold til arbeidssøkere med bakgrunn fra industriarbeid. Resultatene viser at personer med bakgrunn fra sykepleie/helsevesen, servicearbeid eller transport ikke har signifikant flere eller færre predikerte ledighetsperioder enn personer med bakgrunn fra industriarbeid. Men de øvrige yrkesgruppene har betydning. Personer med bakgrunn fra teknisk-naturvitenskapelige yrker, undervisning/andre humanistiske yrker/edb eller administrasjon/kontor/handel har signifikant færre predikerte ledighetsperioder. Det har også personer uten videregående skole eller tidligere arbeidspraksis. Personer med bakgrunn fra primærnæringer, bygg og anlegg samt servicearbeid har flere predikerte ledighetsperioder enn arbeidssøkere med bakgrunn fra industriarbeid. Vi har ikke opplysninger om hvorvidt arbeidssøkerne bare har bakgrunn fra disse yrkene. At personer med sin siste jobb innen disse yrkesgruppene har flere ledighetsperioder bak seg, kan dermed ikke tas som en indikator på at disse yrkesgruppene produserer mer ledighet enn andre yrker. Kanskje er det slik at disse yrkesgruppene er flinkere til å ansette personer med mange ledighetsperioder bak seg. Arbeidsgivere kan for eksempel være mindre skeptiske til å ansette personer med mange ledighetsperioder bak seg i en midlertidig jobb enn i en fast stilling. Både primærnæringer, bygg og anlegg og servicearbeid er typiske yrkesgrupper preget av sesongarbeid og midlertidige ansettelser.

Effekten av de øvrige variablene er signifikant også i modell 2. Effekten av samspillsleddet for kjønn og kompetanse går noe ned i modell 2, det kommer sannsynligvis av at menn med lav kompetanse jobber i bestemte yrkesgrupper, men selv når vi kontrollerer for yrkesbakgrunn, er effekten av å være mann med lav kompetanse signifikant på et 0.001-prosentsnivå og bidrar til å øke antall predikerte ledighetsperioder. Vi ser at alder har størst effekt på antall ledighetsperioder: jo eldre arbeidssøkeren er i dag, jo færre ledighetsperioder har han eller hun bak seg. Vi har undersøkt variabelen for kurvelinearitet, det vil si om det er slik at både yngre og eldre har hatt mange ledighetsperioder, men dette viste seg ikke å være tilfelle. Periodisk arbeidsledighet kan derfor se ut til først og fremst å være et ungdoms-fenomen, ved at unge personer har flere ledighetsperioder bak seg enn eldre. Tidligere fant vi at unge også har de korteste ledighetsperiodene, noe som tyder på at unge går litt ut og inn av arbeidsmarkedet og har flere ledighetsperioder før de finner sin plass i det. Hammer (1992) fant i en analyse av langtidsledig ungdom at de som hadde størst sannsynlighet for å bli ledige igjen, var de som jobbet i utsatte bransjer som lett rammes av dårlige konjunkturer, samt de med minst kvalifikasjoner. Eldre arbeidssøkere er mindre utsatt for mange arbeidsledighetsperioder, men er på den annen side mer utsatt for langtidsledighet når de først blir ledige. Som vi så fant Colbjørnsen (1986) at personer som mister jobben når de er mellom 50 og 60 år, som oftest mister jobben på grunn av helseproblemer og ikke på grunn av at de har hatt en karriere preget av mange ledighetsperioder tidligere i livet.

Oppsummering

En regresjonsanalyse av antall ledighetsperioder blant arbeidssøkerne i utvalget viser at alder er den faktoren som har størst betydning for predikert antall ledighetsperioder kontrollert for alle de andre variablene. Jo yngre arbeidssøkerne er, jo flere arbeidsledighetsperioder har de bak seg. Men også andre faktorer, som det å være mann, ha lav kompetanse og yrkesbakgrunn for bestemte yrkesgrupper, har betydning. Betydningen av lav kompetanse for predikert antall ledighetsperioder er imidlertid mindre enn både betydningen av kjønn og alder. Dette kan tyde på at særlig unge menns arbeidsmarkedsatferd preges av hyppige jobbskift og vandreledighet. Osterman (1980 referert i Hammer 1992) hevder at det eksisterer et eget ungdomsmarked innenfor det sekundære arbeidsmarkedet. Ifølge Osterman har ungdom behov for å prøve ut ulike roller i overgangen mellom skole og arbeidsliv, og ungdom oppsøker derfor ofte jobber som ikke krever at de må investere så mye i arbeid og karriere. Problemet er bare at arbeidsmarkedets strukturer i seg selv bidrar til å opprettholde en slik arbeidsmarkedsatferd, fordi store bedrifter med interne arbeidsmarkeder og opplæringsmuligheter vegrer seg mot å ansette ungdom (Hammer 1992). I empiriske analyser av ungdoms arbeidskarrierer fant Osterman at spesielt opplæringsmuligheter på arbeidsplassen er viktig for unge. Opplæringsmuligheter på arbeidsplassen beskytter mot ledighet og fremmer videre karrieremuligheter (op.cit.). Stavik (1999) fant i en undersøkelse av periodisk ledighet blant ungdom at bosted har stor betydning for antall ledighetsperioder. Særlig gutter fra spredtbygde strøk har mange ledighetsperioder bak seg, men dette er en effekt som forsvinner når det kontrolleres for bransje. Hammer (1997 referert i Stavik 1999) fant også at risikoen for gjentatte ledighetsperioder var størst blant dem som jobbet innen salg/detaljhandel og bygg og anlegg.

Kvalifiseringstiltak

Arbeidmarkedsetaten tilbyr ulike tiltak for arbeidssøkere. Tiltakene kan være enten formidlingstiltak, sysselsettingstiltak eller kvalifiseringstiltak. I dette avsnittet undersøker vi antall tiltak voksne med lav og høy kompetanse i ulike aldersgrupper har deltatt på.

Når det gjelder arbeidsledighet og svak kompetanse, vil deltakelse i kvalifiseringstiltak være av særlig interesse. AMO (Arbeidsmarkedsopplæring) er det viktigste kvalifiseringstiltaket, og formålet med AMO er å kvalifisere arbeidssøkere for ordinært arbeid, redusere mistilpasning mellom arbeidslivets behov og arbeidssøkernes kompetanse, samt motivere arbeidssøkere til videre utdanning. I tabell 3.8 gis en oversikt over andelen som har deltatt i kvalifiseringstiltak etter aldersgruppeinndeling og hovedstatus.

Tabell 3.8 Andel ordinære arbeidssøkere med svak kompetanse som har deltatt på kvalifiseringstiltak, etter alder og hovedstatus. I prosent

	Tiltak	Helt ledige
20–24 år	96	62
25–29 år	99	70
30–49 år	93	53
50–59 år	86	40
60+ år	78	20
Total N	6987	28713

Vi ser at personer som i dag er på tiltak er den gruppen som i størst grad har deltatt på kvalifiseringstiltak, enten fordi det tiltaket de er på nå er et slikt tiltak, eller fordi de har deltatt på kvalifiseringstiltak tidligere. Personer som er helt ledige har i mindre grad deltatt på kvalifiseringstiltak, enten fordi de ikke har deltatt på noen tiltak, eller fordi de tidligere har deltatt på andre typer tiltak. Yngre deltar oftere enn eldre også i kvalifiseringstiltak. Bare 20 prosent av denne gruppen voksne over 60 år med svak kompetanse har deltatt i kvalifiseringstiltak, mot 82, 3 prosent av gruppen voksne med svak kompetanse som helhet.

Yrkeshemmede

Yrkeshemmede er personer som på grunn av medisinsk diagnose (fysiske eller psykiske lidelser) eller sosiale funksjonshemninger har problemer med å få eller beholde arbeid. De største diagnosegruppene blant registrerte yrkeshemmede var i 1998 sykdommer i ledd, muskulatur og skjelett samt psykiske lidelser. Over halvparten (55 prosent) av de yrkeshemmede hadde en av disse diagnosene som hoveddiagnose. For om lag ti prosent av de yrkeshemmede var det ikke registrert noen diagnose, mens seks prosent hadde diagnosen sosial mistilpasning.

I motsetning til ordinære arbeidssøkere er de yrkeshemmede ikke disponible for ordinært arbeid mens de er under attføring (*Kvartalsrapport om arbeidsmarkedet* 1/98). Målet i arbeidsmarkedspolitikken er at tre av fire yrkeshemmede til enhver tid skal være aktive i tiltak. De øvrige er i ulike avklarings- og ventesituasjoner. Det er viktig å bruke tilstrekkelig tid til utredning og avklaring for å få laget en treffsikker handlingsplan og finne fram til hensiktsmessige tiltak. Det kan også oppstå ventetid før eller mellom tiltak, blant annet fordi skoler starter opp til bestemte tidspunkt.

Tiltak for yrkeshemmede kan være enten kvalifiseringstiltak, avklarings- og arbeidstreningstiltak, varige tiltaksplasser eller formidlingstiltak. Ordinær skolegang og AMO-kurs er de to hovedgruppene kvalifiseringstiltak. Hospitering, sysselsettings- tiltak i offentlig virksomhet og bedriftsintern attføring er blant tiltakene som grupperes som avklarings- og arbeidstreningstiltak. Lønnstilskudd er et formidlings- tiltak, mens arbeidssamvirke og varig vernet arbeid i offentlig sektor er blant tiltakene under varige tiltaksplasser.

Som hovedelement i arbeidsmarkedstiltakene for yrkeshemmede inngår kvalifisering og/eller arbeidstrening med sikte på at den enkelte blir i stand til å gå inn i ordinært lønnsarbeid. Kvalifisering i form av opplæring skjer i hovedsak som ordinær skolegang. Personer med rett til attføringsytelser har anledning til å beholde disse under skolegangen. Skolegang er det største enkelttiltaket for yrkeshemmede, og de siste årene er det også dette tiltaket som det har vært størst økning i bruken av.

I dette avsnittet skal vi undersøke hvilken beskjeftigelse personer under attføring har, og om det er forskjeller i beskjeftigelse etter kompetansenivå. Et attføringsløp legges opp i samarbeid mellom arbeidsmarkedsetaten og den som skal gjennomføre attføringen. Det legges vekt på en aktiv brukerrolle hvor den enkelte arbeidssøker tar ansvar og medvirker i sin egne attføringsprosess. Tabell 3.9 viser hvordan yrkeshemmede som er registrert hos arbeidsmarkedsetaten fordeler seg med hensyn til beskjeftigelse på undersøkelsestidspunktet.

Tabellen viser at skolegang er det klart største enkelttiltaket. Bare to prosent deltar på AMO-tiltak eller i praksisplass, mens åtte prosent hospiterer i bedrift. Grøgaard (1998) gjennomførte en evaluering av de to tiltakene skolegang og hospitering, der han blant annet undersøkte forskjeller i rekruttering til disse to tiltakene. Han fant at det på bakgrunnsindikatorer som gjennomsnittsalder, kjønn, utdanningsbakgrunn og diagnosegrupper finnes mye større spredning i rekrutteringen innen tiltakene enn mellom dem. Dette indikerer at både hospitering og ordinær skolegang er et reelt tilbud til yrkeshemmede i alle aldersgrupper, både kvinner og menn, til alle grupper bakgrunnsutdanning, til personer med mye og lite yrkeserfaring, til personer med mye og lite tiltaks- og/eller ledighetserfaring og til personer med ulik orientering på arbeidsmarkedet i betydningen yrkesønske (Grøgaard 1998:10). Den viktigste forskjellen mellom skolegangdeltakere og hospiteringsdeltakere går ifølge Grøgaard ikke på bakgrunnsfaktorer, men på hva de ønsker å få ut av tiltakene. Det viser seg at hospiteringsdeltakerne i Grøgaards studie stort sett hospiterer i samme sektor som de kom fra, mens skolegangdeltakerne i større grad orienterte seg bort fra den yrkesbakgrunn de kom fra, og søkte seg mot kontorarbeid, forvaltning, undervisning, helse- og sosialarbeid og lignende.

Det er for øvrig verd å merke seg at en betydelig del av de yrkeshemmede tar fag- eller svennebrev, altså en yrkesfaglig utdanning mens de er under attføring.

Tabell 3.9 Oversikt over yrkeshemmedes beskjeftigelse. Tall fra september 1998

	Prosent	N
Skolegang	34,1	16148
Under utredning/venter på tiltak	21,4	10139
Attførings- og lønnstilskudd	8,8	4180
Hospitering	8,1	3855
Arbeidssamvirke	5,6	2656
Lønnstilskudd	4	1916
Syssettingstiltak i offentlig virksomhet	3,8	1816
Arbeidsmarkedsopplæring (AMO) og praksisplass	2,3	1074
Spesielle attføringstiltak	2,3	1090
Arbeidsforberedende trening	2,2	1032
Arbeid med bistand	2	925
Bedriftsintern attføring	1,8	840
Annet	1,8	848
Integreringstilskudd	1	497
Arbeidstreningsgrupper	0,6	220
Etablerer	0,2	88
Arbeidsmarkedsbedrifter	0	1
Varig vernet arbeid i offentlig virksomhet	0	23
Total	100	47380

I perioder eller på enkelte dager i uken er de på skole eller i kurs, men alle gjennomgår lengre perioder med opplæring i en praktisk arbeidssituasjon. Disse er vanligvis registrert med en annen tiltaksstatus enn «skolegang/kurs.» Denne typen opplæring foregår i tiltak som innebærer tilknytning til en arbeidsgiver, det vil si særlig hospitering, ulike typer lønnstilskudd eller AMB (Arbeid med bistand) fase 2. Personer som har sterkt nedsatt eller sterkt varierende arbeidsevne, kan også gå i tiltaket Arbeid med bistand mens de er under opplæring hos en arbeidsgiver. Denne måten å kjede sammen tiltak på, for eksempel med skolegang først og lønnstilskudd etterpå, samt registreringsrutinene som gjelder i arbeidsmarkedsetaten, gjør at

gruppen som får opplæring på en arbeidsplass faller utenfor både det datagrunnlaget og de inndelingene som er benyttet i denne undersøkelsen.

Kompetanse

Vi skal nå undersøke om det finnes forskjeller i yrkeshemmedes beskjeftigelse etter kompetanse.

Tabell 3.10 Yrkeshemmedes beskjeftigelse, etter kompetanse

	Lav kompetanse	Høy kompetanse
Skolegang	29,8	50,8
Under utredning/venter på tiltak	22,2	18,0
Attførings- og lønnstilskudd	10,6	5,2
Hospitering	8,7	7,3
Arbeidssamvirke	5,5	1,3
Lønnstilskudd	4,3	4,0
Syssetsettingstiltak i offentlig virksomhet	3,8	4,6
Spesielle attføringstiltak	2,8	1,4
Arbeidsforberedende trening	2,6	1,3
Arbeidsmarkedsopplæring (AMO) og praksisplass	2,4	2,2
Arbeid med bistand	2,3	1,1
Annet	1,6	0,7
Integreringstilskudd	1,1	0,3
Bedriftsintern attføring	1,0	1,5
Arbeidstreningsgrupper	0,6	0,2
Etablerer	0,2	0,2
Varig vernet arbeid i offentlig virksomhet	0,1	
Total (N)	33306	11475

Den største forskjellen mellom yrkeshemmede med lav og høy kompetanse gjelder deltakelse i skolegang. Mens 51 prosent av de yrkeshemmede med høy kompetanse gjennomfører skolegang, gjelder dette bare 30 prosent av yrkeshemmede med svak kompetanse. Yrkeshemmede med lav kompetanse deltar oftere enn yrkeshemmede

med høy kompetanse på attførings- og lønnstilskudd, arbeidssamvirke, arbeidsforberedende trening, spesielle attføringstiltak og arbeid med bistand. Deltakerne i de varig skjermede tiltakene har varig nedsatt arbeidsevne, og de har sannsynligvis også den aller svakeste kompetansen blant arbeidssøkerne. Personer i denne gruppen lever som regel av uføretrygd mens de deltar i tiltak, dette gjelder blant annet psykisk utviklingshemmede og sterkt bevegelseshemmede. Disse tiltaksdeltakerne får imidlertid også i varierende grad muligheter for en tilpasset opplæring i forbindelse med sin arbeidssituasjon, men for denne gruppen er det sjelden aktuelt med et ordinært utdannings- eller kurstilbud. De vil derfor heller ikke framkomme i statistikk som viser arbeidssøkere i skolegang/kurs eller AMO. Disse har vanligvis sitt sysselsettings- og eventuelle opplæringstilbud gjennom de varig skjermede tiltakene, det vil si Arbeidssamvirketiltakene («Arbeidssamvirke», «Arbeidssamvirke, offentlig sektor» og «Produksjonsverksteder») og i Arbeidsmarkedsbedriftenes fase 3. Hospitering og lønnstilskudd er omtrent like vanlig blant yrkeshemmede med lav og høy kompetanse.

Vi finner dermed en forholdsvis stor forskjell i utdanningstilbøyelighet blant yrkeshemmede med svak og høy kompetanse når vi undersøker hele gruppens beskjeftigelse. Dette i motsetning til Grøgaards (1998) studie av rekrutteringen til to tiltak for yrkeshemmede, der konklusjonen var at det ikke var forskjeller etter utdanningsbakgrunn i rekrutteringen til de to tiltakene hospitering og skolegang.

Oppsummering

Kapittelet har vist at yrkeshemmede utgjør nærmere halvparten av de registrerte ledige i arbeidsmarkedsetatens registre. Det er omtrent like mange kvinner som menn. Arbeidssøkerne har lavere utdanningsnivå enn befolkningen som helhet. En undersøkelse av yrkesbakgrunn i forhold til kompetanse viser imidlertid at det er større forskjeller mellom kvinner og menn enn mellom personer med lav og høy kompetanse. Dette betyr at kvinner og menn for en stor del jobber innen ulike yrkesgrupper uavhengig av kompetansenivå, selv om de selv sagt kan befinne seg på ulike nivåer i organisasjoner. For ordinære arbeidssøkere viser det seg at lengden på siste ledighetsperiode øker med økende alder, mens yngre gjennomsnittlig har vært ledige flere ganger. Alder viser seg også å ha størst betydning for å predikere antall ledighetsperioder når vi gjennomfører en lineær regresjonsanalyse og kontrollerer for andre variabler som kjønn, kompetanse og yrkesbakgrunn. Det er flere personer med svak kompetanse enn med høy kompetanse som har vært ledige mer enn fire ganger.

Skolegang er det vanligste tiltaket for yrkeshemmede, men det viser seg at det er en forholdsvis mye større andel personer med høy kompetanse enn med lav kompetanse som deltar i skolegang.

4 Arbeidsmarkedsetatens opplæringstilbud

I dette kapittelet skal vi gjøre rede for arbeidskontorenes opplæringstilbud til voksne arbeidssøkere. Kapittelet er basert på spørreundersøkelsen som ble sendt ut til alle landets arbeidskontorer, og synspunktene som kommer fram er de ansatte i arbeidsmarkedsetatens egne synspunkter.

I de tilfeller arbeidsmarkedsetaten vurderer det slik at svak kompetanse bidrar til at arbeidssøkere ikke kommer i arbeid, eller står i fare for å bli arbeidsledige, kan det settes i verk tiltak for å heve arbeidssøkernes kompetanse. I spørreundersøkelsen ønsket vi å finne ut hvilke tilbud som gis til gruppen voksne med svak kompetanse. Vi ønsket også å avdekke prosesser og framgangsmåter i forbindelse med å definere tilbudet til gruppen. Er det den enkelte selv eller arbeidsmarkedsetaten som tar initiativ til opplæring? Og i hvilken grad har for eksempel arbeidskontorene utviklet metoder for å avdekke lese- og skrivevansker hos arbeidssøkerne?

Fokus for studien er voksne arbeidssøkere med svak kompetanse, enten disse er ordinære arbeidssøkere eller under attføring. I noen få tilfeller undersøker vi likevel tilbudet til samtlige arbeidssøkere, enten fordi spørsmålene dreier seg om generelle forhold ved arbeidskontoret der det ikke gir mening å skille mellom tilbud til personer med svak eller sterk kompetanse, eller for å kunne sammenligne tilbudet til voksne med svak og høy kompetanse. Det samlede antallet registrerte arbeidssøkere ved arbeidskontorene vil ut fra denne inndelingen bestå av fire grupper. Personer under attføring og ordinære arbeidssøkere utgjør en delelinje, i tillegg kan disse gruppene deles inn i personer med svak og høy kompetanse. Den høyre kolonnen i tabell 4.1 viser gruppene som utgjør hovedfokus for studien.

Tabell 4.1 Inndeling av arbeidssøkere, etter kompetanse og hovedstatus

Ordinære arbeidssøkere med høy kompetanse	Ordinære arbeidssøkere med svak kompetanse
Personer under attføring med høy kompetanse	Personer under attføring med svak kompetanse

Prinsipper for publikumsservice

Arbeidsmarkedsetatens service i forhold til arbeidssøkerne skal tilpasses den enkeltes behov. Når personer melder seg ledige ved et arbeidskontor, skal arbeidsmarkeds-etaten gi informasjon om hvilken hjelp de kan få fra etaten, hva som blir ventet av dem som arbeidssøkere, samt yte informasjon om arbeidsmarkedet og ledige stillinger (St.prp. 1 1998/99). Veiledning, enten individuelt eller i grupper, kan tilbys arbeidssøkere som er usikre på sine muligheter. Dersom arbeidssøkere ikke finner arbeid, skal de kalles inn til samtaler for oppfølging etter om lag tre måneder. Disse samtalene skal avklare om arbeidssøkeren har behov for bistand, eller om deltakelse på ulike tiltak er aktuelt.

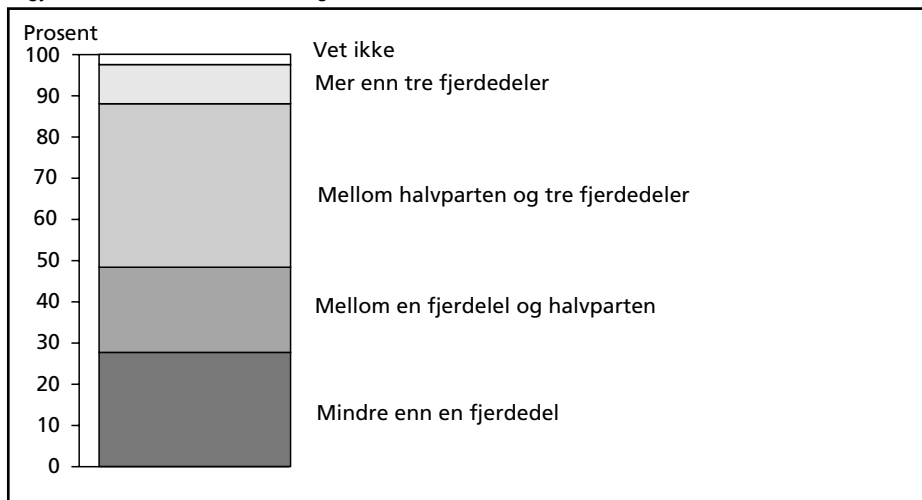
Yrkeshemmede får spesiell oppfølging. Alle yrkeshemmede skal i samarbeid med arbeidskontoret utarbeide en egen handlingsplan, der målet er å komme i ordinært arbeid. Handlingsplaner blir også laget for andre utsatte grupper av arbeidssøkere, for eksempel for ungdom, innvandrere og langtidsledige. I den følgende gjennomgangen vil vi vise arbeidskontorenes egen rapportering og vurdering av sin innsats i forhold til yrkeshemmede og ordinære arbeidssøkere med svak kompetanse.

Variasjoner mellom arbeidskontorene

For å få et inntrykk av størrelse og sammensetning på gruppen voksne arbeidssøkere med svak kompetanse ved de enkelte arbeidskontorene, starter vi med å undersøke hvor stor andel voksne med svak kompetanse utgjør av det samlede antall arbeidssøkere ved kontorene, samt hvor stor andel av gruppen voksne med svak kompetanse som har innvandrerbakgrunn, og hvor stor andel av gruppen som er under attføring. I figur 4.1 vises de ansatte ved arbeidskontorenes anslag over omtrent hvor stor andel gruppen voksne arbeidssøkere med svak kompetanse utgjør av det samlede antall registrerte arbeidssøkere ved kontoret de jobber på.

De ansatte på arbeidskontorene har god oversikt over gruppen voksne med svak kompetanse. Bare to prosent av de spurte svarer at de ikke vet hvor stor andel av de registrerte arbeidssøkerne som har svak kompetanse. Dette betyr at voksne med svak kompetanse er en gruppe arbeidskontorene er oppmerksomme på. Det er videre ingen kontor som oppgir at det ikke finnes noen arbeidssøkere med lav kompetanse registrert ved kontoret der de jobber. Når det gjelder grad av variasjon mellom arbeidskontorene, vil vi sammenholde opplysningene med opplysninger i kapittel tre, der vi undersøkte registerdata over samtlige registrerte arbeidssøkere hos

Figur 4.1 Anslag over hvor stor andel gruppen voksne arbeidssøkere med svak kompetanse utgjør av det samlede antall registrerte arbeidssøkere ved kontoret



arbeidsmarkedsetaten. Vi fant der at 71 prosent av den totale populasjonen av arbeidssøkere hadde svak kompetanse, det vil si manglende fullført grunnskole eller manglende fullført videregående opplæring. I figur 4.1 får vi en oversikt over fordelingen ved de enkelte arbeidskontorene. Som vi ser av figuren, er det 28 prosent av arbeidskontorene som oppgir at gruppen voksne med svak kompetanse utgjør under en fjerdedel av det samlede antall registrerte arbeidssøkere ved kontoret. Ytterligere 20 prosent hevder at gruppen utgjør mellom en fjerdedel og halvparten av arbeidssøkerne ved kontoret. At gruppen voksne arbeidssøkere med svak kompetanse utgjør mellom halvparten og tre fjerdedeler av det samlede antall arbeidssøkere ved kontoret, er det alternativet flest arbeidskontor har krysset av for. Videre er det ti prosent av kontorene som oppgir at gruppen voksne med svak kompetanse utgjør mer enn tre fjerdedeler av arbeidssøkerne.

Vi ønsket videre å undersøke sammensetningen av gruppen voksne *arbeidssøkere med svak kompetanse*, ut fra kjennetegn som alder, statsborgerskap og hovedstatus. I tabell 4.2 (se neste side) gjengis svarfordelingen på spørsmålet om innen hvilke aldersgrupper det finnes flest registrerte arbeidssøkere med svak kompetanse. De ansatte ved arbeidskontorene ble bedt om å rangere aldersgruppene etter hvilken som var størst og hvilken som var nest størst.

Det er ganske stor spredning i svarene på dette spørsmålet. Det er ingen aldersgruppe som peker seg ut som tydelig overrepresentert på alle arbeidskontorene, det synes klart at arbeidskontorene har sitt tyngdepunkt blant arbeidssøkere med svak kompetanse i ulike aldersgrupper. Hovedtyngden ligger likevel blant eldre arbeidstakere. Få arbeidskontor framhever gruppen arbeidssøkere mellom 20 og 30

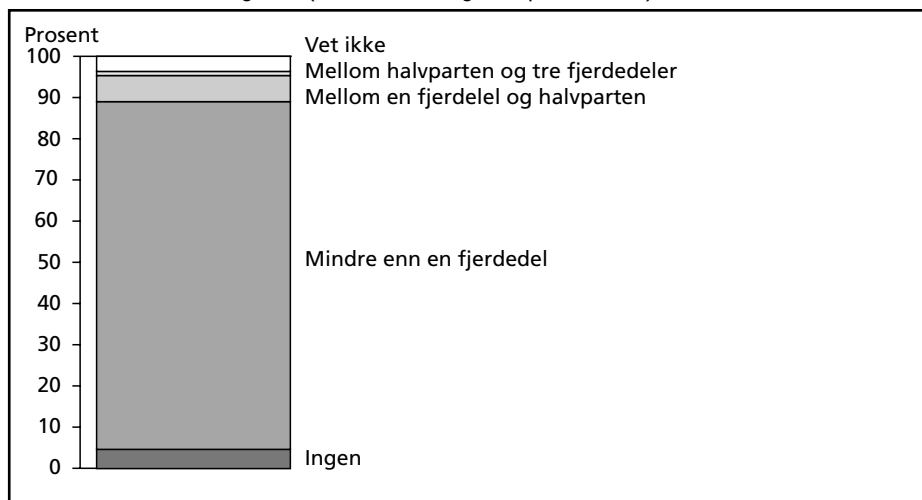
år som en betydelig gruppe blant de arbeidssøkende, mens gruppen mellom 41 og 50 år framheves som den største gruppen arbeidssøkere av flest arbeidskontor. Gruppen mellom 51 og 60 år betegnes videre som den nest største gruppen arbeidssøkere med svak kompetanse av 42 prosent av arbeidskontorene.

Tabell 4.2 Største og nest største aldersgruppe av registrerte arbeidssøkere med svak kompetanse

	Største aldersgruppe	Nest største aldersgruppe
20–30 år	7	12
31–40 år	20	19
41–50 år	27	24
51–60 år	15	42
60+ år	23	3
Vet ikke	8	0
Total (N)	83	74

Siden vi ikke fikk undersøkt andelen med innvandrerbakgrunn i analysene av registerdataene, hadde vi et spørsmål der vi spurte de ansatte ved arbeidskontorene hvor stor andel av gruppen arbeidssøkere med svak kompetanse som har innvandrerbakgrunn, i denne sammenheng definert som et annet statsborgerskap enn norsk.

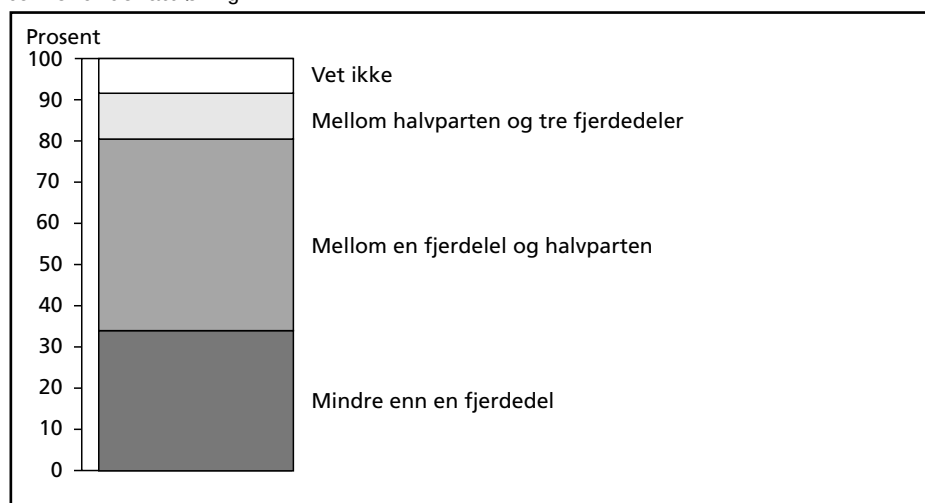
Figur 4.2 Anslag over hvor stor andel av gruppen voksne arbeidssøkere med svak kompetanse som har innvandrerbakgrunn (annet statsborgerskap enn norsk)



Det store flertallet av kontorene oppgir at personer med innvandrerbakgrunn utgjør under en fjerdedel av de registrert ledige med svak kompetanse ved kontoret. Bare en prosent av kontorene oppgir at personer med innvandrerbakgrunn utgjør et flertall av de registrerte ledige ved kontoret, mens fem prosent oppgir at de ikke har noen arbeidssøkere med svak kompetanse og innvandrerbakgrunn registrert ved kontoret.

I registerdataene fra Arbeidsdirektoratet, som refereres i kapittel 3, viste det seg at personer under attføring i september 1998 utgjorde om lag 44 prosent av det samlede antall registrert ledige. Vi ønsket imidlertid å undersøke omtrent hvor stor andel personer på attføring utgjør av gruppen voksne med svak kompetanse. I figur 4.3 vises fordelingen av omtrent hvor stor andel personer under attføring utgjør av det samlede antall registrerte ved arbeidskontorene.

Figur 4.3 Anslag over hvor stor andel av gruppen voksne arbeidssøkere med svak kompetanse som er under attføring



Det store flertallet av arbeidskontorene oppgir at personer under attføring utgjør under halvparten av det samlede antall personer med lav kompetanse registrert på kontoret. Av disse oppgir 34 prosent at personer under attføring utgjør under en fjerdedel av arbeidssøkerne, mens ytterligere 46 prosent oppgir at personer under attføring utgjør mellom 26 og 50 prosent av arbeidssøkerne. Bare elleve prosent av arbeidskontorene oppgir at et flertall av de registrerte arbeidssøkerne med svak kompetanse er personer under attføring, mens de resterende ni prosentene ikke vet hvor stor andel av arbeidssøkerne med svak kompetanse som er under attføring.

Oppsummering

De innledende analysene viser at gruppen voksne med svak kompetanse utgjør majoriteten av arbeidssøkerne ved om lag halvparten av kontorene i undersøkelsen. Omkring 50 prosent oppgir at anslagsvis mer enn halvparten av arbeidssøkerne registrert ved kontoret de jobber på har svak kompetanse. Innvandrere utgjør mindre enn en fjerdedel av gruppen voksne med svak kompetanse. Videre fant vi at personer under attføring anslagsvis utgjør mindre enn halvparten av arbeidssøkerne med svak kompetanse på de fleste arbeidskontorene. Arbeidskontorene ble kun bedt om å gi *anslag* over gruppens størrelse og sammensetning, resultatene viser likevel at de ansatte ved arbeidskontorene synes å ha god oversikt over gruppen, og at fordelingen av gruppens størrelse og sammensetning varierer en del mellom kontorene.

Opplæringstilbud

Opplæringstilbud til voksne ordinære arbeidssøkere med svak kompetanse kan finne sted i regi av arbeidsmarkedsetaten ved at de arrangerer egne kurs eller kjøper tjenester fra andre kursarrangører. Arbeidsmarkedsetaten kan også oppfordre arbeidssøkere med svak kompetanse til å søke ordinært opplæringstilbud som finner sted i regi av kommunale eller fylkeskommunale myndigheter. I dette kapittelet skal vi undersøke hvilke opplæringstilbud arbeidskontorene har tilbudt gruppen voksne arbeidssøkere med svak kompetanse, samt om disse gir formell kompetanse

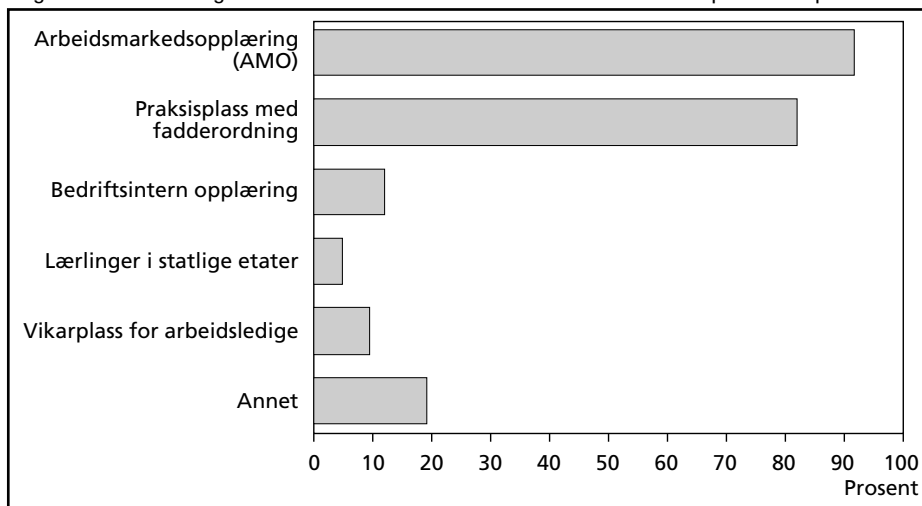
Tilbud til ordinære arbeidssøkere

Tiltak som gis i regi av arbeidsmarkedsetaten til ordinære arbeidssøkere kan være enten sysselsettingstiltak, kvalifiseringstiltak eller formidlingstiltak. I dette prosjektet er vi interesserte i kvalifiseringsaspektet ved tiltakene, og vi undersøker derfor om arbeidskontorene i undersøkelsen i løpet av de siste seks månedene har tilbudt, det vil si arrangert, kurs i noen av kvalifiseringstiltakene som nevnes i figur 4.4.

Det tiltaket flest arbeidskontorer har tilbudt er helt klart arbeidsmarkedsopplæring (AMO). Hele 91,7 prosent av arbeidskontorene har tilbudt dette tiltaket i løpet av de siste seks månedene. Praksisplass med fadderordning er også et tiltak mange arbeidskontor har tilbudt, om lag 82 prosent har tilbudt dette tiltaket i løpet av det siste halve året. Formålet med praksisplass med fadderordning er å bidra til å styrke arbeidssøkernes muligheter til å komme i arbeid eller motivere til ordinær utdanning. Den primære målgruppen for praksisplass er nykommere på arbeidsmarkedet og langtidsledige som mangler tilstrekkelige kvalifikasjoner, og som derfor

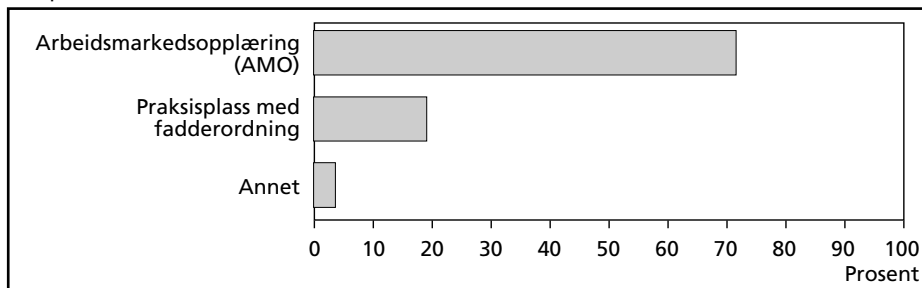
har behov for opplæring gjennom oppfølging og tilrettelagt arbeidstrening (Tiltaksboka).

Figur 4.4 Andel arbeidskontor som i løpet av de siste seks månedene har tilbudt noen av følgende kvalifiseringstiltak til ordinære arbeidssøkere med svak kompetanse. I prosent



Figur 4.4 gir en oversikt over hvor mange arbeidskontor som har tilbudt de ulike kvalifiseringstiltakene som finnes. Resultatet viser at ikke alle kontor tilbyr alle typer tiltak. Dette har sannsynligvis sammenheng med kontorets størrelse og sammensetningen av arbeidssøkerne ved det enkelte kontor. Fra Arbeidsdirektoratet framheves det at det både blant yrkeshemmede og ordinære arbeidssøkere er vanlig praksis å reise eller flytte til andre steder i landet for å kunne delta i tiltak som ikke tilbys i det arbeidskontordistriktet man hører til. Flexibiliteten med henblikk på tiltaks-tilbudet er med andre ord innebygget i systemet. Det påpekes at det altså ikke er tilbudet som må flytte, men søkerne som må reise til tilbudet. Dette betyr også, sett fra etatens ståsted, at ikke alle arbeidskontor behøver ha det samme AMO-tilbudet med henblikk på innretning og omfang av kursene. Det gjennomføres derfor et samarbeid og en arbeidsdeling mellom distrikter og fylker for å oppnå et best mulig samlet AMO-tilbud. Det gis dessuten egne stønader til reiser/flytting i forbindelse med tiltaksdeltakelse. Vi stilte i spørreundersøkelsen også et spørsmål om hvilket av de kvalifiseringstiltakene arbeidskontorene har tilbudt som er *mest brukt* ved det enkelte arbeidskontor. Figur 4.5 viser svarfordelingen på dette spørsmålet (se neste side).

Figur 4.5 Mest brukte kvalifiseringstiltak for gruppen voksne ordinære arbeidssøkere med svak kompetanse



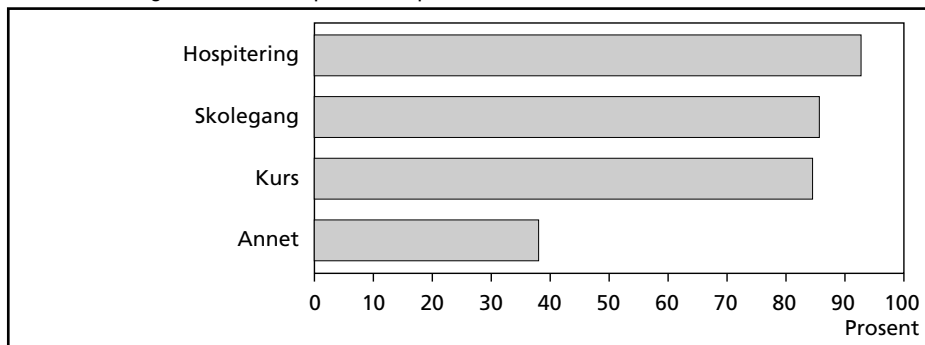
Ikke uventet er AMO det mest brukte kvalifiseringstiltaket for gruppen ordinære arbeidssøkere med svak kompetanse. Noe over 70 prosent av arbeidskontorene oppgir at AMO er mest brukt, mens om lag 20 prosent oftest bruker praksisplass med fadderordning i forhold til denne gruppen. Før vi går nærmere inn på innholdet i AMO-kursene som arrangeres, skal vi undersøke hvilke kvalifiseringstiltak som er vanligst blant personer under attføring.

Arbeidskontorenes tilbud til personer under attføring

Formålet med attføring er at yrkeshemmede skal oppnå økonomisk uavhengighet (selvforsørgelse), ved at vedkommende gis anledning til å gjøre en arbeidsinnsats i samsvar med sine forutsetninger (Grøgaard 1998:21). Hvilke tiltak som er nødvendig for å nå dette målet, avgjøres av arbeidsmarkedsetaten og den yrkeshemmede i samarbeid ved at det utarbeides en attføringsplan. Tiltakene hospitering, skolegang og kurs er i hovedsak tiltak som gis i forbindelse med yrkesrettet attføring med begrunnelsen «nødvendig og hensiktsmessig tiltak» (Tiltaksboka). Personer som er under attføring har ofte mer langsiktige løp enn ordinære arbeidssøkere, og i figur 4.6 undersøker vi hvilke typer tiltak personer under attføring i løpet av de siste seks månedene har fått plass på ved arbeidskontorene. Vi har i denne sammenheng ikke nevnt *alle* tiltakene yrkeshemmede kan delta på. Vi har konsentrert oppmerksomheten om de to kvalifiseringstiltakene skolegang og kurs, samt tiltaket hospitering.

Både hospitering, skolegang og kurs er mye brukte tiltak i forhold til personer under attføring. Over 80 prosent av kontorene har oppgitt at de i løpet av de siste seks månedene har tatt inn personer på alle disse tiltakene. Det finnes to ulike typer hospitering: hospitering for avklaring og hospitering for trening. Hospitering for avklaring er et tiltak for yrkeshemmede arbeidssøkere som ikke har utarbeidet endelig handlingsplan, og tiltaket tar sikte på å avklare søkerens arbeidsevne og kapasitet med tanke på å vurdere hvorvidt kvalifisering til ønsket yrke er hensiktsmessig (Tiltaksboka).

Figur 4.6 Andel arbeidskontor som har tilbudt de nevnte kvalifiseringstiltakene til personer under attføring med svak kompetanse. I prosent



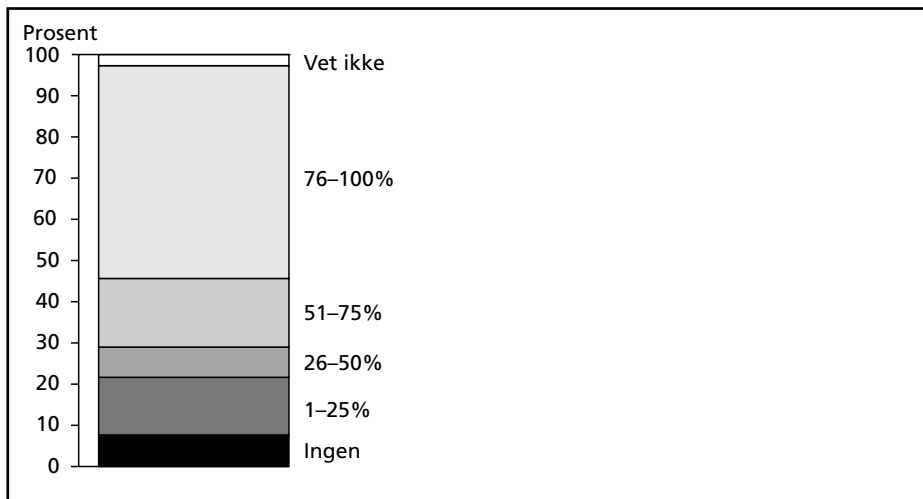
Hospitering for trening er derimot rettet mot å skaffe søkeren relevant arbeidstrening og praksis i ordinært arbeid, i tråd med etablert attføringsmål i handlingsplanen som er laget for attføring. Tiltaket skolegang finner sted i ordinært skoleverk, og er rettet mot at den yrkeshemmede skal skaffe seg formell kompetanse i tråd med etablert attføringsmål i handlingsplanen for attføring. Tiltaket kurs omfatter alle typer kurs, enten AMO-kurs, andre kurs i regi av arbeidsmarkedssetaten eller korrespondanse-kurs/brevskole (Tiltaksboka).

Nærmere om AMO-kursene som arrangeres

Arbeidsmarkedsopplæringen AMO er ett av etatens viktigste virkemidler i forhold til ordinære arbeidssøkere. I dette avsnittet skal vi undersøke nærmere de AMO-kursene arbeidskontorene tilbyr.

Det første spørsmålet omhandler lengden på de kursene som arrangeres. Dimensjoneringen av arbeidsmarkedspolitikken skjer i omvendt takt med konjunktorene, og antall tiltaksplasser kan trappes opp og ned på relativt kort sikt. I tider med lav arbeidsledighet og mange ledige jobber satses det på korte yrkesrettede kurs som tar sikte på å kvalifisere arbeidssøkerne for de ledige jobbene, mens man i tider med høyere ledighet gjerne satser på mer langsiktig kvalifisering. Spørreundersøkelsen ble gjennomført på et tidspunkt (våren 1999) der den samlede ledigheten i landet var forholdsvis lav, man kan dermed tenke seg at kursene som tilbys er av kort varighet. På den annen side kan det tenkes at de personene som er arbeidsledige i tider med lav ledighet er langtidsledige personer som trenger mer langsiktige opplæringstilbud. Vi stilte arbeidskontorene spørsmål om hvor stor andel av kursene tilbuds i løpet av de siste seks månedene som hadde en varighet på mer enn seks uker.

Figur 4.7 Anslag over hvor stor andel av kursene tilbuds i løpet av de siste seks månedene som hadde en varighet over seks uker

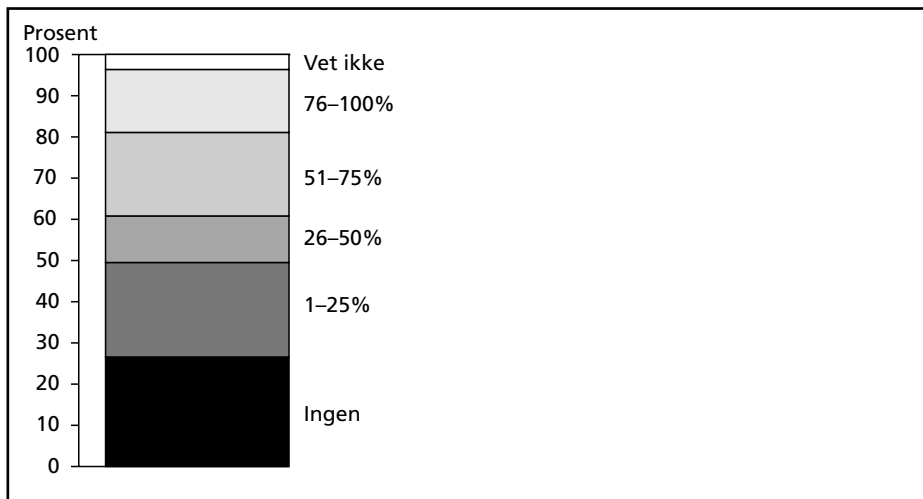


Flertallet av arbeidskontorene oppgir at mer enn halvparten av kursene som ble arrangert siste halvår hadde en varighet på mer enn seks uker. Bare åtte prosent av kontorene oppgir at de ikke hadde noen kurs av så lang varighet det siste halvåret.

Videre ønsket vi å undersøke hvor stor andel av kursene arrangert siste halvår som ga deltakerne formell kompetanse. AMO skal være yrkesrettet, og arbeidsmarkedsetaten kan tilby opplæring som kan bidra til at den arbeidsledige får en formell kompetanse, dersom dette anses som nødvendig for å komme i arbeid. AMO skal imidlertid ikke tilbys ordinære utdanningssøkere (Veiledning om arbeidsmarkedsopplæring innenfor videregående opplæring 1998). En særlig prioritert gruppe på AMO-tiltak som gir formell kompetanse, er langtidsledige med svak utdanningsbakgrunn (op.cit.). Figur 4.8 viser de ansatte ved arbeidskontorene sitt anslag over hvor stor andel av AMO-kursene arrangert i løpet av det siste halvåret som ga formell kompetanse.

Hele 27 prosent av de spurte svarer at ingen av AMO-kursene som ble arrangert siste halvår ga formell kompetanse. Til sammen 33 prosent av arbeidskontorene oppgir at mindre enn halvparten av AMO-kursene som ble arrangert siste halvår ga formell kompetanse, mens 35 prosent opplyser at mer enn halvparten av AMO-kursene som ble arrangert siste halvår ga deltakerne formell kompetanse. Årsaken til de store forskjellene i andelen kompetansegivende kurs, kan ligge i andelen langtidsledige ved kontorene, typen ledige stillinger som finnes på det lokale arbeidsmarkedet eller andre forhold som fører til at arbeidskontorene mener at det finnes eller ikke finnes et behov for å iverksette et opplæringstilbud som gir formell kompetanse.

Figur 4.8 Anslag over hvor stor andel av AMO-kursene arrangert i løpet av de siste seks månedene som gir formell kompetanse



For å få et nærmere inntrykk av hvilke kompetansegivende AMO-kurs som arrangeres, anga vi en del områder kontorene kunne tenkes å arrangere slike kurs innenfor, og spurte om kontorene i løpet av de siste seks månedene har tilbudt kurs innenfor noen av de nevnte områdene.

Tabell 4.3 Andel arbeidskontor som i løpet av de siste seks månedene har arrangert kurs som gir formell kompetanse innenfor noen av følgende områder

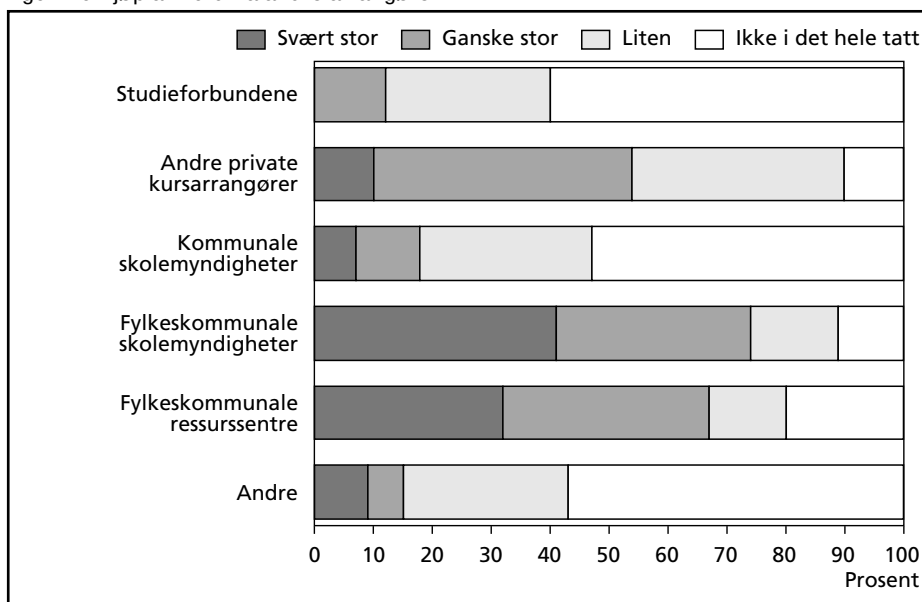
	Prosent	N
Innenfor videregående opplæring	51	44
Kurs som tar sikte på å fullføre grunnskolen	5	4
Kurs tilpasset fremmedspråklige	32,5	27
Ingen av de ovenfor nevnte	28	23
Vet ikke	2	2
Vet ikke	8	0

Kurs innenfor videregående opplæring er den mest brukte kurstypen som gir formell kompetanse, mer enn halvparten av arbeidskontorene har i løpet av det siste halve året arrangert kurs innenfor videregående opplæring. Bare fem prosent av arbeidskontorene har arrangert kurs som tar sikte på å fullføre grunnskolen, mens kurs tilpasset fremmedspråklige er blitt arrangert av 32,5 prosent av arbeidskontorene.

Som vi så også i figur 4.7, har 28 prosent av arbeidskontorene ikke arrangert kurs innen noen av disse områdene; en hel del arbeidskontor har dermed opplyst at de har arrangert kurs innen flere av områdene. Dette kan tyde på at de kontorene som tilbyr én type kompetansegivende kurs, også har lettere for også å tilby andre typer. Årsakene til dette kan ligge i holdninger og ressurser internt på arbeidskontoret, behovene til arbeidssøkerne som er registrert på kontoret, eller på mulighetene for å delta i denne typen kurs gjennom det kommunale eller fylkeskommunale opplæringstilbudet på stedet.

Arbeidsmarkedsetaten kjøper som regel kurs fra kursarrangører. I begrenset omfang arrangerer etaten selv kurs, blant annet jobbklubber, introduksjonskurs for fremmedspråklige og AMO-kurs ved statlige sentre. I figur 4.9 undersøker vi i hvilken grad arbeidskontorene kjøper kurs av ulike kategorier arrangører, herunder kommunale og fylkeskommunale opplæringsmyndigheter.

Figur 4.9 Kjøp av kurs fra andre arrangører



Fylkeskommunale skolemyndigheter og fylkeskommunale ressursentre er de kursarrangørene flest arbeidskontor oppgir at de i svært stor grad eller i ganske stor grad kjøper kurs av. Studieforbund er den arrangøren som flest arbeidskontor oppgir at de ikke kjøper tjenester av i det hele tatt, bare ti prosent av arbeidskontorene oppgir at de i ganske stor grad kjøper tjenester fra studieforbund. Andre private kursarrangører er heller ikke mye brukt.

Veiledning i forhold til ordinært utdanningstilbud

Formidling til arbeid er arbeidsmarkedsetatens primære mål og sluttprodukt (Veiledning om arbeidsmarkedsopplæring innenfor videregående opplæring 1998). Opplæringstiltakene skal dermed understøtte formidlingsarbeidet, og ikke nødvendigvis motivere for utdanning dersom det ikke anses som nødvendig. Vi så imidlertid at Halvorsen (1994) hevder at enkelte, og da særlig kvinner, idet de blir arbeidsledige ønsker å gå tilbake til utdanningssystemet. Arbeidskontorene ble stilt et åpent spørsmål om hvordan voksne med svak kompetanse, både ordinære arbeidssøkere og personer under attføring, veiledes i forhold til ordinært utdanningstilbud. De fleste arbeidskontorene trekker fram både individuell og gruppeveiledning som viktige redskaper. Ett kontor skriver:

«Gjennom gruppeveiledning og individuell veiledning av yrkesrettleider der målet er å komme fram til en handlingsplan for den enkelte. Handlingsplanen skal vise hvilken vei vedkommende må gå for å komme frem til et fast arbeid».

Det er imidlertid ikke alle arbeidskontorene som veileder alle arbeidssøkerne i henhold til ordinært utdanningstilbud. Ett eksempel:

«Ikke alle med svak kompetanse ønsker/egner seg for utdanning. Der informerer vi om kortere løp. Begrepet få og beholde arbeid bør drøftes i denne sammenheng. I forhold til yrkeshemmede er vi pålagt langsiktig tenkning. Ungdom rådes ofte til å fortsette med utdanning.»

Flere arbeidskontorer påpeker forskjellen mellom unge og eldre arbeidssøkere. En undersøkelse foretatt ved Fafo (Egge 1998) evaluerte tiltak rettet mot ungdom under 20 år som omfattes av oppfølgingstjenesten, det vil si ungdom som ikke befinner seg i skolesystemet. Det viste seg at ansatte på arbeidskontorene mente at det sikreste vellykkethetskriteriet for tiltak rettet mot denne gruppen, er at de går tilbake til skolen og fullfører utdanning eller får lærekontrakt. Svarene fra arbeidskontorene i denne undersøkelsen viser at det er stor forskjell på veiledningen som gis yngre og eldre arbeidssøkere. Yngre arbeidssøkere blir oftere rådet til å fortsette med utdanning. Ett kontor skriver:

«Vi gir informasjon om arbeidsmarkedssituasjon og krav til kompetanse. Legger spesielt vekt på informasjon om ordinært utdanningstilbud til personer under 25 år og til enslige forsørgere. Individuelle samtaler. »

Det framheves videre fra enkelte kontor at manglende finansiering av ordinær utdanning er en begrensende faktor for en del personer, dette gjelder personer som ikke er under attføring og som ikke får finansiert utdanningen gjennom arbeids-

markedsetaten. Ordinære arbeidssøkere mister dagpenger dersom de på egen hånd begynner på et utdanningsløp som ikke er i regi av arbeidsmarkedsetaten. Andre begrensninger er helsebegrensninger, arbeidssøkernes alder og de tilbudene som finnes i regionen. Tilgjengelighet til utdanning er også en begrensende faktor, da ikke alle som søker utdanning kommer inn. Dette er faktorer vi vil komme tilbake til i kapitlene om grunnskole- og videregående opplæring.

Veiledning om ordinært utdanningstilbud har for noen kontor preg av at arbeidssøkerne anbefales å ta kontakt med skolesystemet på egen hånd. Ett kontor påpeker:

«Ordinære utdanningstilbud er i stor grad basert på selvhjelp. Personer under attføring og andre som har behov eller ønsker der [i ordinært utdanningstilbud] får individuelle samtaler med attføringskonsulent/yrkesrettleder».

Voksne med svak kompetanse innen AMO

Innsøkningsrutinene til arbeidsmarkedsetaten er basert på at arbeidssøkerne i samråd med representanter fra arbeidskontoret skal utarbeide en handlingsplan. Vi stilte et spørsmål til de ansatte på arbeidskontorene for å undersøke deres oppfatning av hvem som oftest tar initiativ til at voksne med svak kompetanse skal delta på AMO-kurs.

Tabell 4.4 Ansatte ved arbeidskontorenes svar på hvem som oftest tar initiativ til at voksne arbeidssøkere med svak kompetanse skal delta på AMO-kurs

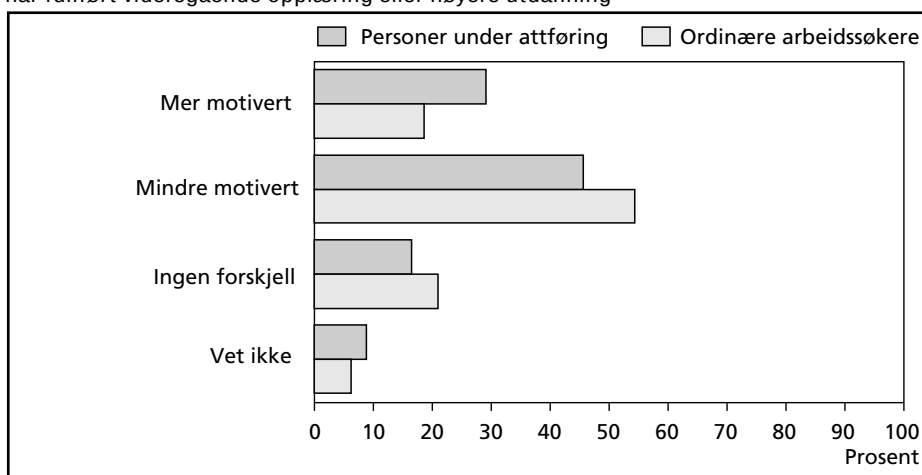
	Prosent	N
Den enkelte tar som oftest initiativ selv	13	10
Arbeidskontoret tar som oftest initiativ	79	61
Annet	4	3
Vet ikke	4	3
Total	100	77

De aller fleste ansatte mener at det er arbeidskontoret som oftest tar initiativ til at voksne med svak kompetanse skal delta på AMO-kurs. Bare 13 prosent hevder at det er arbeidssøkerne selv som vanligvis tar initiativ til å få delta på kurs. Enkelte har uttrykt bekymring for at arbeidsmarkedsetatens tilbud skal tiltrekke seg utdanningssøkende personer som deltar i etatens tiltak framfor å delta i ordinær utdanning. Ut fra resultatene ser det ikke ut til at dette er den faktiske situasjonen, siden så

mange av de ansatte oppgir at det er arbeidskontoret som oftest tar initiativ til at voksne arbeidssøkere med svak kompetanse skal delta på AMO-kurs.

Undersøkelser som er foretatt blant voksne i arbeidslivet (se for eksempel Larsen m.fl. 1997) viser at de gruppene som har lite kompetanse fra før, også er de gruppene som opplever at de har minst behov for videre kvalifisering. I spørreundersøkelsen stilte vi de ansatte på arbeidskontorene spørsmål om hvorvidt de har inntrykk av at voksne med svak kompetanse er mer eller mindre motivert for å delta i AMO-opplæring enn voksne med høy kompetanse.

Figur 4.10 Arbeidsmarkedsetatens vurdering av om voksne arbeidssøkere med svak kompetanse er mer eller mindre motivert for å ta AMO-opplæring sammenlignet med personer som har fullført videregående opplæring eller høyere utdanning



Et flertall av de ansatte i arbeidsmarkedsstaten mener at ordinære arbeidssøkere med svak kompetanse er mindre motivert for AMO-kurs enn ordinære arbeidssøkere med høy kompetanse. Også for personer under attføring er det flest ansatte som mener at personer med svak kompetanse er mindre motivert for AMO-kurs enn yrkeshemmede med høy kompetanse. Når det gjelder personer under attføring, mener også 30 prosent av de ansatte ved arbeidskontorene at personer med svak kompetanse er mer motivert for å delta i AMO-opplæring enn personer med høy kompetanse. Dette kan komme av alternativene personer under attføring har å velge mellom. Dersom valget for den yrkeshemmede står mellom skolegang og AMO-kurs, kan AMO-kurs framstå som et mindre teoretisk alternativ enn skolegang, og yrkeshemmede med svak kompetanse kan tenkes å bli mer motivert for å delta i AMO enn yrkeshemmede med sterk kompetanse. For ordinære arbeidssøkere er det større grunn til å tro at valget står mellom å delta eller å ikke delta på tiltak, og i denne situasjonen kan arbeidssøkere med sterk kompetanse ha et fortrinn dersom de i større

grad mener at de trenger kvalifisering gjennom et AMO-tiltak. Det foreligger likevel ingen enstemmighet blant de ansatte ved arbeidskontorene hva angår arbeidssøkernes motivasjon for å delta på AMO-kurs. Det synes likevel å være en viss tendens til at voksne med svak kompetanse oppfattes som mindre motivert for deltakelse på AMO-kurs, særlig når det gjelder ordinære arbeidssøkere.

Lese- og skrivevansker

Lese- og skrivevansker hevdes å være et utbredt problem blant arbeidsledige (Halvorsen 1993). Det foregår ingen registrering av lese- og skrivevansker blant arbeidsledige, derfor er det ikke mulig å tallfeste andelen arbeidssøkere som har lese- og skrivevansker. For mange er lese- og skrivevansker et hinder både på arbeidsmarkedet og i forhold til å ta videre utdanning og opplæring. I en artikkel i *Dyslektikeren* (Halvorsen 1993) hevdes det at arbeidssøkere som ikke har fullført sin utdanning, reserverer seg mot teoretiske tiltak, mange fordi de ikke mestrer lesing og skriving. Dersom arbeidsmarkedsetaten oppdager disse problemene, kan arbeidssøkerne søke om plass på tilrettelagte opplegg, eller henvises videre til pedagogisk-psykologisk tjeneste på stedet, som kan informere om rettigheter i forhold til grunnskoleloven og annet lovverk. Det hevdes likevel at denne oppfølgingen ikke alltid skjer (op.cit.). I undersøkelsen til arbeidskontorene spurte vi om kontoret har utviklet metoder for å kartlegge lese- og skrivevansker hos arbeidssøkere. I tabell 4.5 gjengis svarfordelingen på dette spørsmålet.

Tabell 4.5 Andel arbeidskontor som har utviklet metoder for å kartlegge lese- og skrivevansker hos arbeidssøkere.

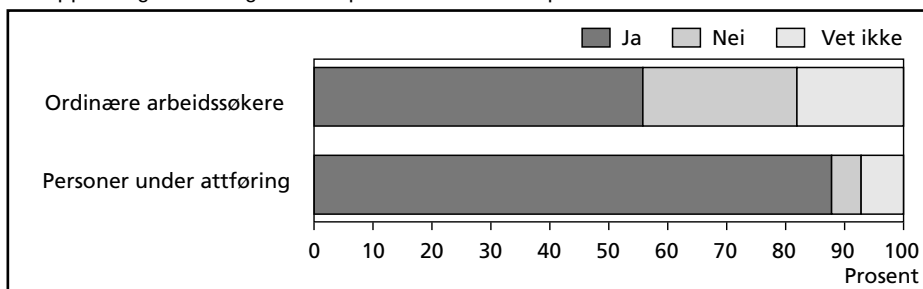
	Prosent	N
Ja	25	21
Nei	73	61
Vet ikke	2	2
Total	100	84

Det store flertallet av arbeidskontorene i undersøkelsen har ikke utviklet metoder for å kartlegge lese- og skrivevansker hos arbeidssøkerne. En fjerdedel av de ansatte i arbeidsmarkedsetaten oppgir at kontoret de jobber ved har utviklet metoder for å kartlegge denne typen problemer. Det kan imidlertid nevnes at lese- og skrivevansker

ofte avdekkes underveis når arbeidssøkere deltar på kurs. Ulempen med dette er at arbeidssøkerne ikke får et tilrettelagt undervisningsopplegg fra starten av kurset.

De kontorene som har utviklet metoder for å avdekke lese- og skrivevansker hos arbeidssøkere, vil kunne iverksette tiltak rettet mot disse vanskene, eller henvise personer videre. Det hender også at arbeidssøkerne selv oppgir at de har lese- og skrivevansker. Halvorsen (1993) avdekker i et intervju med en saksbehandler ved et arbeidskontor at lese- og skrivevansker ofte oppføres i tillegg til en hoveddiagnose ved søknader om attføring. Dersom arbeidskontoret kjenner til at en arbeidssøker har lese- og skrivevansker, vil dette ha betydning for den handlingsplanen som legges for arbeidssøkeren. Vi spurte de ansatte ved arbeidskontorene om de i løpet av det siste året har motivert personer med lese- og skrivevansker til å søke om opplæring tilrettelagt for det problemet de har. Svarene på dette spørsmålet gjengis i figur 4.11.

Figur 4.11 Andel arbeidskontor som har motivert personer med lese- og skrivevansker til å søke om opplæring tilrettelagt for det problemet de har. I prosent

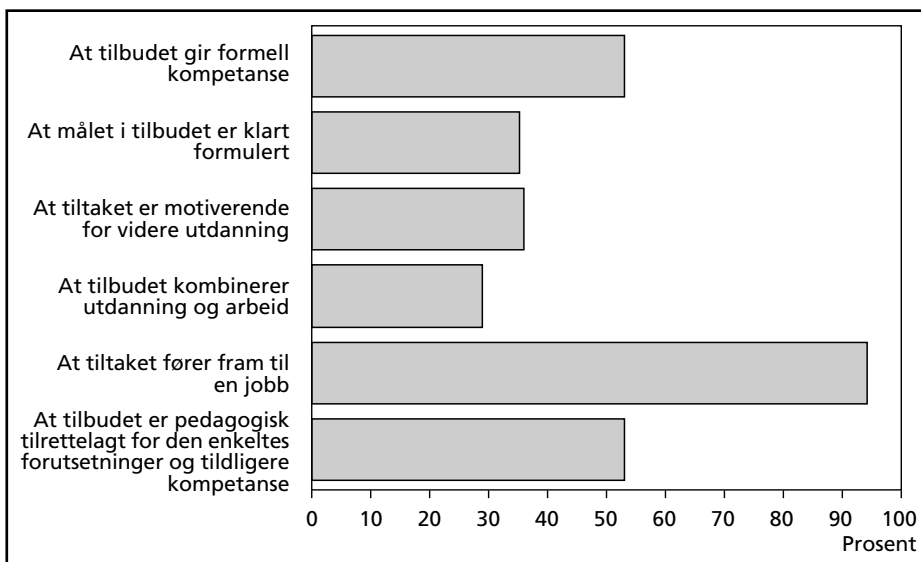


Nærmere 90 prosent av arbeidskontorene har i løpet av det siste året motivert personer under attføring til å søke tilrettelagt opplæring, mens over halvparten har motivert ordinære arbeidssøkere med lese- og skrivevansker til å søke opplæring som er tilrettelagt for det problemet de har. Det er likevel et paradoks at arbeidskontorene har gode rutiner på å motivere personer som de vet har problemer med lese- og skrivevansker til å søke tilrettelagt opplæring, mens de sjelden gjør noe for å avdekke denne typen problemer i utgangspunktet.

Arbeidsmarkedsetatens vurdering av tilbud som gis

Vi ba de ansatte i arbeidsmarkedsetaten uttale seg om hva de mener er de viktigste kjennetegnene når de skal beskrive et godt tilbud fra etaten. Det var listet opp flere alternativer, og respondentene ble bedt om å krysse av for flere alternativer dersom flere var viktige. I figur 4.12 gir vi en oversikt over hvilke alternativer som er kryssset av som viktige.

Figur 4.12 Arbeidsmarkedsetatens syn på hva som ideelt sett kjennetegner et godt tilbud fra etaten. Andel som har kryssset av for hvert alternativ. I prosent. Mulig å krysse av for flere alternativer



Det viktigste kjennetegnet på et ideelt tilbud fra arbeidsmarkedsetaten er ifølge de ansatte som her har svart på spørreskjemaet, at tiltaket fører fram til en jobb. Dette er ikke uventet, da etatens overordnede målsetning er å få folk i jobb. Over halvparten av de spurte framhever også at det er viktig at tilbudet gir formell kompetanse, og at tilbudet er pedagogisk tilrettelagt for den enkeltes forutsetninger og tidligere kompetanse. Forhold som at tilbudet gir mulighet for kombinerings av utdanning og arbeid, og at tilbudet motiverer for videre utdanning, framheves ikke som viktig av like mange, men det er likevel verd å merke seg at mer enn 30 prosent av de spurte mener at det er viktig at tiltaket motiverer for videre utdanning. Sammenlignet med undersøkelsen Egge (1998) gjennomførte i forhold til ungdomsgruppen som kommer i kontakt med arbeidsmarkedsetaten, er jobborienteringen

sterkere for gruppen eldre arbeidstakere. Da de ansatte ved arbeidskontorene ble bedt om å angi hva de mener kjennetegner et godt tiltak rettet mot gruppen under 20 år, var det bare elleve prosent av de spurte som svarte at det viktigste er at tiltaket fører fram til en jobb (Egge 1998). At tiltak rettet mot ungdom motiverer for utdanning, ble framhevet som viktigst av flest ansatte ved arbeidskontorene (op.cit.).

De ansatte ved arbeidskontorene er tydelige på at det å skaffe voksne arbeidssøkere med svak kompetanse jobb, er det viktigste kjennetegnet ved et godt tilbud fra arbeidsmarkedssetaten. I tillegg var det også flere andre målsetninger som ble framhevet, blant annet at tiltak motiverer for videre utdanning. Opplever de ansatte ved arbeidskontorene at de har mulighet til å tilby det de skisserer som et godt tilbud? Tabell 4.6 viser svarfordelingen på dette spørsmålet.

Tabell 4.6 Arbeidsmarkedsstatens vurdering av om kontoret de jobber ved i praksis har mulighet til å tilby det de har beskrevet som et godt tilbud.

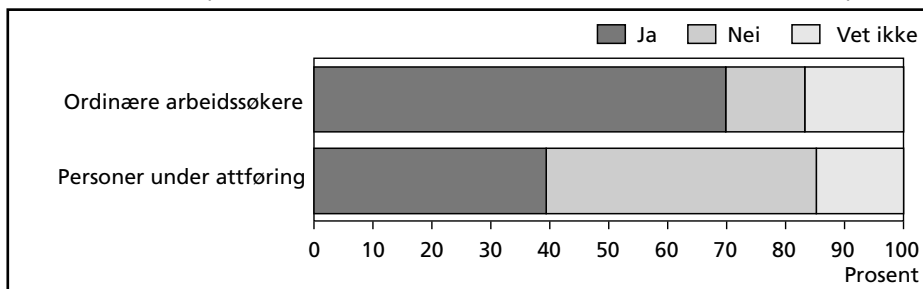
	Prosent	N
Ja, svært ofte	18	15
Ja, ganske ofte	55	45
Ja, men sjelden	27	22
Nei, aldri	-	-
Total	100	82

Flertallet av de spurte svarer at de ganske ofte er i stand til å tilby det de mener er et godt tilbud. Det er 27 prosent av de spurte som mener at de sjelden kan tilby et ideelt tilbud, mens 18 prosent svært ofte opplever at de kan tilby det de beskriver som et godt tilbud. Ingen svarer at dette er noe de ikke har mulighet til i det hele tatt. I undersøkelsen Egge (1998:104) gjennomførte om arbeidsmarkedsstaten tilbud til ungdom som omfattes av oppfølgingstjenesten, ble de ansatte ved arbeidskontorene stilt samme spørsmål i forhold til ungdomsgruppen. Hver fjerde i den undersøkelsen svarte at de svært ofte opplever å ha denne muligheten, mens 15 prosent svarte at det hører med til sjeldenhetene at de kan tilby det de selv mener er et godt tiltak. Det er dermed færre ansatte ved arbeidskontorene som svarer at de svært ofte er i stand til å tilby *voksne arbeidssøkere med svak kompetanse* det de mener er et godt tiltak enn hva tilfellet var i forhold til ungdomsgruppen i Egges undersøkelse. Det er også flere som svarer at de sjelden har muligheten til å tilby voksne arbeidssøkere med svak kompetanse et godt tiltak. Arbeidsledig ungdom som omfattes av ungdomsgarantien, har den siste tida vært et prioritert område innen arbeidsmarkedsstaten, det er derfor mulig at forholdene er bedre tilrettelagt for å

gi denne gruppen et tilfredsstillende tilbud enn hva tilfellet er for voksne arbeidssøkere med svak kompetanse.

Hva de ansatte legger i begrepene ganske ofte eller svært ofte, vil variere. Vi stilte derfor de ansatte ved arbeidskontorene et konkret spørsmål om det i løpet av de siste seks månedene fantes voksne arbeidssøkere med svak kompetanse som de hadde ønsket å gi et tilbud, men som ikke hadde fått det. I figur 4.13 gjengis svarfordelingen på dette spørsmålet.

Figur 4.13 Arbeidsmarkedsetatens vurdering av om de i løpet av de siste seks månedene har vært i kontakt med personer som burde fått et tilbud, men som ikke har fått det. I prosent.



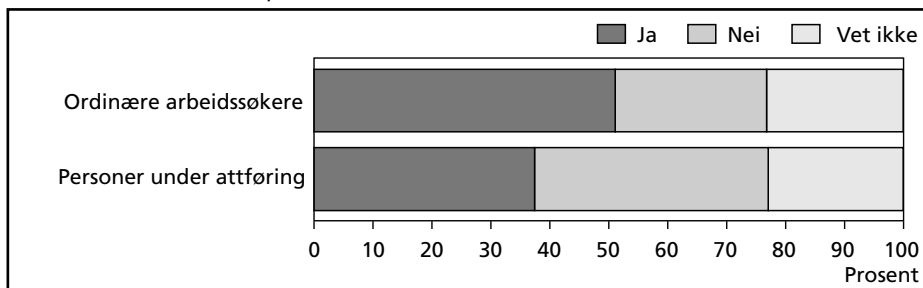
Figuren viser at det er vanskelig å gi et godt tilbud til alle. Nærmere 70 prosent av de som har svart på spørreskjemaet, har i løpet av de siste seks månedene vært i kontakt med ordinære arbeidssøkere som de mener burde fått et tilbud, men som ikke har fått det. Vi har ikke spurt hvor mange personer dette gjelder ved hvert kontor, derfor kan vi ikke si noe om omfanget av personer som ikke har fått tilbud, men vi vet at ansatte ved 70 prosent av arbeidskontorene kjenner til minst ett tilfelle i løpet av de siste seks månedene. Det er færre som mener personer under attføring ikke har fått et tilbud de burde fått, men det er likevel nærmere 40 prosent som kjenner til personer under attføring som ikke har fått et tilbud de ansatte mener at de burde fått.

Et annet aspekt ved de tilbudene som gis, er selve kvaliteten i forhold til de behovene brukerne har. Vi hadde derfor også et spørsmål for å undersøke om de ansatte mener at det i løpet av de siste seks månedene finnes tilfeller der de mener at tilbud som ble gitt til voksne arbeidssøkere med svak kompetanse, ikke var tilpasset de behovene brukerne hadde (figur 4.14).

I forhold til spørsmålet om manglende tilbud, er det færre som svarer at det finnes tilfeller blant ordinære arbeidssøkere av at tilbudet ikke var tilpasset brukernes behov. I overkant av 50 prosent mener at det blant ordinære arbeidssøkere fantes personer som fikk et tilbud som ikke var tilpasset deres behov, mens det er 40 prosent som kjenner til at dette var tilfellet for personer under attføring. Det er likevel høye tall når halvparten av de spurte mener at det finnes tilfeller der tilbud som ble gitt

ordinære arbeidssøkere, ikke var tilpasset de behovene brukerne hadde. Vi har dessverre ikke mer inngående opplysninger om årsakene til at de ansatte mener tilbud ikke ble gitt, eller om årsakene til at de ansatte mener at tilbud ikke var tilpasset brukernes behov.

Figur 4.14 Arbeidsmarkedsetatens vurdering av om tilbud som ble gitt *ikke* var tilpasset de behovene brukerne har. I prosent



Oppsummering

Dette kapittelet har vist at arbeidsmarkedsstaten driver en utstrakt opplæring av voksne arbeidssøkere med svak kompetanse. Det er likevel store variasjoner mellom arbeidskontorene med hensyn til hvilken kompetanse opplæringstilbudene gir. Ikke alle kontorene tilbyr alle typer kvalifiseringstiltak. Arbeidssøkerne kan imidlertid delta på kurs i andre arbeidskontordistrikter enn det de selv er registrert i. De fleste arbeidskontorene har tilbudt AMO og praksisplass til ordinære arbeidssøkere. Nærmere en tredjedel av arbeidskontorene arrangerte ingen kompetansegivende kurs de siste seks månedene før undersøkelsen ble gjennomført, mens det var vel halvparten av arbeidskontorene som hadde arrangert kurs innen videregående opplæring i løpet av det siste året.

Ved arbeidskontorene er det sjelden utarbeidet metoder for å avdekke lese- og skrivevansker blant arbeidssøkere. I de tilfeller slike problemer blir oppdaget, har kontorene gode rutiner for å motivere arbeidssøkere til å søke om tilrettelagt opplæring. Mange ansatte ved arbeidskontorene sier at det i løpet av de siste seks månedene har vært tilfeller der de ikke har vært i stand til å tilby tiltak til personer med svak kompetanse som de mener burde fått et tilbud. Det er også mange som svarer at tilbud som blir gitt til denne gruppen, ikke er tilpasset de behovene brukerne har. Det er når det gjelder ordinære arbeidssøkere de ansatte på arbeidskontorene er minst fornøyd med sine muligheter til å gi et godt tilbud, men også for personer under attføring svarer en betydelig andel av de ansatte ved arbeidskontorene at personer ikke får tilbud de burde hatt, eller at tilbudet ikke er tilpasset behovene de yrkeshemmede har.

5 Grunnskoleopplæring

For voksne finnes det i dag to vesentlig ulike former for grunnskoleopplæring, opplæring for personer *med og uten rett* til opplæring. Voksne med rett til opplæring har etter sakkyndig vurdering av pedagogisk-psykologisk tjeneste fått fastslått at de har rett til særskilt tilrettelagt opplæring på grunnskolens område. Personer som får fattet et enkeltvedtak om rett til opplæring, kan være personer som har lese- og skrivevansker, sanseskader, samt personer som på grunn av skader trenger ny kvalifisering, eller psykisk utviklingshemmede som trenger tilrettelagt undervisning på grunnskolens område.

Voksne uten rett til opplæring kan få et tilbud om eksamensrettet grunnskoleopplæring dersom kommunen oppretter tilbudet. Voksne som får eksamensrettet grunnskoleopplæring mottar denne med hjemmel i opplæringsloven.

Mange voksne befinner seg i en gråsone når det gjelder rett til opplæring, og for å få grunnskoleopplæring er mange avhengige av at kommunen de bor i tolker lovteksten i opplæringsloven liberalt. Gjennom arbeidet med spørreundersøkelsen Fafo gjennomførte i kommunene, viste det seg også at det finnes interne forskjeller mellom kommunene med hensyn til organiseringen av opplæring til voksne med og uten rett til opplæring. Av telefonhenvendelsene som ble rettet til Fafo i forbindelse med undersøkelsen, gikk det fram at noen kommuner bare gir opplæring til voksne som har fått fattet enkeltvedtak om opplæring, men at de gir enkeltvedtak til grupper som tradisjonelt ville falle inn under betegnelsen voksne uten rett til opplæring. Én kommune kunne for eksempel opplyse at de på bakgrunn av enkeltvedtak inneværende skoleår gir eksamensrettet grunnskoleopplæring til to personer som har fullført grunnskolen, men som trenger å forbedre karakterene sine. I en del andre kommuner ville disse to personene kunne blitt regnet som voksne uten rett til opplæring.

I januar 1999 fikk Stortinget overlevert en innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen som rådet Stortinget til å vedta at voksne skulle få en individuell rett til opplæring på grunnskolens område. Det ble gjennom stortingsvedtak avgjort at alle som ikke har fullført grunnskolen, skal få rett til opplæring. I tillegg skal den individuelle retten omfatte voksne som har vært gjennom grunnskolen, men som har særlige grunner til å etterspørre slik opplæring. Det er ennå ikke helt klarlagt hvordan denne lovendringen skal gjennomføres, det er ventet at retten til grunnskoleopplæring for voksne vil tre i kraft høsten 2001. Kirke-,

utdannings- og forskningsdepartementet tar sikte på å legge fram en proposisjon om individuell rett til grunnskoleopplæring 1. mars 2000.

Smedstua voksenopplæringssenter

Tilbudet til voksne uten rett til opplæring varierer mye fra kommune til kommune. Enkelte kommuner har opprettet egne sentre der voksne uten rett kan ta kontakt og få opplæring, mens andre kommuner har en mer ad hoc-preget tilnærming og tilbyr opplæring dersom det registreres et behov. Før vi går over til å referere resultatene fra spørreundersøkelsen, vil vi gi en kvalitativ framstilling av grunnskoleopplæringen som finner sted ved Smedstua voksenopplæringssenter i Oslo, et senter som har et etablert tilbud både til voksne med og uten rett til opplæring. Oslo kommune har gjennom flere år hatt tilnærmet åpent tilbud om grunnskoleopplæring for voksne som ønsker å gjennomføre slik opplæring for første gang, eller som ønsker å forbedre karakterene sine. Framstillingen er basert på samtaleintervjuer med ansatte ved senteret. Skildringen av Smedstua voksenopplæringssenter er ikke representativ for all grunnskoleopplæring som finner sted, men framstillingen gir et innblikk i hvilke grupper som deltar i undervisningen og hvordan tilbudet blir iverksatt, samtidig som vi får et dybdeblikk på elevgruppen som tar grunnskoleopplæring, i motsetning til i spørreundersøkelsen, der vi er mer opptatt av kommunenes organisering av tilbudet.

Voksne uten rett til opplæring

Voksne uten rett til opplæring kan søke om opptak til grunnskoleopplæring. Søkere blir innkalt til samtale og gjennomgår en test som kartlegger hvilket kunnskapsnivå de befinner seg på. Testen avgjør om personene i det hele tatt egner seg for inntak, samtidig som den legger grunnlaget for hvilket nivå man i så fall havner på. Grunnskoleopplæringen ved Smedstua forutsetter et visst kunnskapsnivå i norsk. Ved Smedstua var det i 1998 50 personer som fikk avslag på søknaden om eksamensrettet voksenopplæring på grunnskolens område, disse avslagene var først og fremst begrunnet med at søkerne hadde for dårlige norskkunnskaper. Førstegangsoplæring i norsk for minoritetsspråklige gis ved et annet senter i byen, og tidligere hadde minoritetsspråklige bare tilbud om maksimalt 750 timer gratis undervisning i norsk. I dag er reglene endret, slik at opplæringen er innrettet mot å oppnå et visst nivå i norsk, og personer som tidligere har hatt lite skolegang, kan få inntil 3000 timer undervisning. Denne endringen hadde imidlertid ikke tilbakevirkende kraft, derfor

befinner en del minoritetsspråklige seg i en mellomposisjon, hvor de ikke får tilbud om mer gratis norskundervisning, samtidig som de har for dårlige norskkunnskaper til å komme seg videre i utdanningssystemet.

Blant dem som tas inn på eksamensrettet grunnskoleopplæring, er det ved Smedstua både norskfødte og minoritetsspråklige elever. På bakgrunn av elevenes forkunnskaper legger skolen opp et opplæringsløp som kan strekke seg fra ett til fire år. Tilbudet kan foregå både på dagtid og kveldstid. For de minoritetsspråklige elevene som tas inn, fungerer opplæringen hovedsakelig som en sertifisering på førstegangsutdanning i Norge. De fleste trenger å få en dokumentasjon på kunnskaper de allerede har for å kunne søke seg videre i utdanningssystemet. De aller fleste minoritetsspråklige elevene søker seg videre etter fullført grunnskoleeksamen. Blant norskfødte elever er spredningen i kunnskapsnivå større. Det synes å være en tendens til at de norskfødte elevene som tas inn på eksamensrettet grunnskoleopplæring, har større sosiale problemer enn tidligere. Dette kan tyde på at grunnskolen i utgangspunktet har greid å få flere til å fullføre opplæringen mens de var i grunnskolepliktig alder. Mange har imidlertid sammensatte problemer som det kan være vanskelig å gi noen «primærdiagnose». Svært mange av dem som i dag deltar i grunnskoleopplæring ved Smedstua voksenopplæringssenter, lever på trygd.

Hvem tar eksamensrettet grunnskoleopplæring, og hvorfor?

Minoritetsspråklige voksne som tar eksamensrettet grunnskoleopplæring ved Smedstua voksenopplæringssenter, gjør, som nevnt, hovedsakelig dette for å komme videre i utdanningssystemet. Blant minoritetsspråklige voksne som tar grunnskoleopplæring, finnes det alle typer personer, med det fellestrekk at de mangler papirer på fullført grunnskole som er nødvendige for å påbegynne ønsket videregående opplæring. Mange har også barn i skolepliktig alder, og et ønske om å kunne følge opp sine barn i skolearbeidet, er for disse en viktig tilleggsbegrunnelse for selv å ta grunnskoleopplæring.

Blant de norskfødte elevene som tar eksamensrettet grunnskoleopplæring, finner vi både personer som aldri fullførte grunnskolen og personer som ønsker å forbedre et svakt vitnemål. Voksne som søker fylkeskommunal videregående opplæring har ingen rett til skoleplass, og de konkurrerer derfor utelukkende på poeng med de andre søkerne som ikke er rettighets elever. For mange blir det derfor nødvendig å forbedre et dårlig vitnemål fra ungdomsskolen. Blant de norskfødte elevene som tar grunnskoleopplæring finner vi også svært ulike typer personer, men det er mulig å identifisere enkelte grove kategorier blant elevgruppen. For det første har man «de solide eldre damene som vil videre i livet». Dette er kvinner som gjerne har vært hjemmeværende mens barna deres var små, men som nå ønsker å kvalifisere seg for arbeidsmarkedet. Disse vil som regel forbedre et svakt vitnemål for å komme

inn på videregående opplæring. Videre finner vi personer som skal omskoleres fra en jobb de har hatt; denne gruppen trenger også å forbedre vitnemålet sitt. Den kanskje største gruppen som tar eksamensrettet grunnskoleopplæring er «skole-drop-outs». Dette er unge menn mellom 25 og 30 år som i sin tid sluttet på skolen, men som nå har kommet i en alder der de innser nødvendigheten av å fullføre grunnskolen og komme seg videre i skolesystemet. Innen grunnskoleopplæringen finner man også personer som tidligere har sittet i fengsel, personer med tidligere stoff- og alkoholproblemer og elever med tidligere atferdsproblemer. Det finnes også en betydelig gruppe med lese- og skrivevansker. En del personer med lese- og skrivevansker får etter sakkyndig vurdering lovfestet rett til opplæring, men det finnes også en gruppe som kommer inn på tilbudet som personer uten rett til opplæring.

Hvordan får man et tilbud om eksamensrettet grunnskoleopplæring?

Voksne har ingen skoleplikt. For å rekruttere personer til et voksenopplæringstilbud er man derfor avhengig av at tilbudet bekjentgjøres og av at folk ønsker å delta. Tilbudet om eksamensrettet grunnskoleopplæring ved Smedstua voksenopplærings-senter gjøres kjent gjennom annonser i avisene. I tillegg har man et samarbeid med offentlige kontorer som arbeidskontor og sosialkontor. Disse får tilsendt brosjyrer og blir bedt om å informere om tilbudet. Når voksne søker om grunnskoleopplæring, blir de bedt om å besvare et spørreskjema der spørsmål om hvordan de fikk vite om tilbudet er ett av spørsmålene. Overraskende mange svarer at veien fram til å få vite om at tilbudet eksisterte var temmelig kronglete, og mange fikk vite om det gjennom bekjente. Dette kan tyde på at informasjonen fra offentlige instanser ikke er god nok, og at tilbudet om voksenopplæring ikke når ut til alle målgruppene.

Enkelte av elevene kommer inn på opplæringstilbudet gjennom arbeids-markedsetaten, enten ved at etaten anbefaler personer som mangler grunnskole å søke plass ved voksenopplærings-senteret, eller ved at grunnskoleopplæring inngår som en del av en attføringsplan de har utarbeidet i samarbeid med den yrkes-hemmede.

Det eksisterer ikke noe utstrakt samarbeid mellom Smedstua voksenopp-lærings-senter og arbeidsmarkedsetaten. Voksenopplærings-senteret arrangerte en gang et AMO-kurs i grunnskoleopplæring, men erfaringene var ikke positive. Problemene bunnet for en stor del i strukturelle forhold, arbeidsmarkedspolitikken har i større grad enn utdanningspolitikken en beredskapsfunksjon. Dimensjoneringen av arbeidsmarkedspolitikken, heri inkludert AMO-kurs, skjer i omvendt takt med konjunktorene på arbeidsmarkedet, og antall plasser kan trappes opp og ned på relativt kort sikt. For voksenopplærings-senteret ble det et problem at arbeidsmarkeds-etaten ikke kunne delta i noen langsiktig planlegging av tilbudet. Å ikke kunne

planlegge dimensjoneringen av kurset på litt lang sikt, passet ikke med ansettelsesstrukturen i skoleverket. Opplæringssenteret måtte ansette lærere til AMO-kurset, og senteret ønsket å vite hva man kunne tilby disse. Det var også et problem at arbeidsmarkedsetaten ikke syntes det var nødvendig at AMO-kurset i grunnskoleopplæring fulgte skoleåret og inkluderte sommerferie og andre fridager, mens lærerne som er ansatt i skoleverket nettopp er ansatt ut fra de betingelser at jobben er tilpasset skoleåret. I tillegg førte den kortsiktige dimensjoneringen av AMO til uønskede pedagogiske konsekvenser. Tilbudet var eksamensrettet, og deltakerne hadde ikke forutsetninger for å kunne ta eksamen på et halvt år slik AMO-kurset la opp til. Som nevnt varer som oftest opplæringsløpene ved Smedstua fra ett til fire år.

Det samarbeidet som finnes mellom arbeidsmarkedsetaten og voksenopplæringssenteret, dreier seg hovedsakelig om kontakt knyttet til enkeltindivider, ikke som et formalisert samarbeid rettet mot grupper av elever. Dersom det er noen som ikke ønsker å ta videregående skole etter fullført grunnskoleopplæring, kan rådgiverne ved voksenopplæringssenteret ta kontakt med arbeidskontoret for å få til en formidling. Dette har hjulpet enkelte ut i jobb. Arbeidskontoret kan også være behjelpelig med råd om utdanning og yrke. I tillegg kan som nevnt arbeidskontoret anbefale folk å søke grunnskoleopplæring, og i noen tilfeller søke på vegne av arbeidsledige. Blant de elevene som kommer inn på opplæringstilbudet etter skoleårets start, er det ganske mange som kommer etter henvisning fra arbeidskontoret.

I noen få tilfeller oppfattes arbeidsmarkedsetaten av voksenopplæringssenteret som urimelig rigide i forhold til de planer som er utarbeidet for attføringsopplegg for enkeltpersoner. Det ble vist til tilfeller der det i forkant av grunnskoleopplæringen i samråd med den yrkeshemmede var blitt laget en plan, som innbefattet at vedkommende etter fullført grunnskoleopplæring skulle begynne på en bestemt yrkesfaglig linje i den videregående skole. For noen av personene under attføring ble grunnskoleopplæringen en positiv opplevelse, og de fullførte grunnskolen med gode eksamensresultater. En del av disse personene kunne nå heller tenke seg å søke allmennfaglig studieretning i den videregående skole, fordi de gjennom grunnskoleopplæringen hadde fått en teoretisk interesse som de tidligere ikke hadde. Det ble imidlertid en skuffende opplevelse for disse attføringsdeltakerne å erfare at arbeidsmarkedsetaten var lite fleksible i forhold til å endre på attføringsplanen som var laget noen år tidligere. Dette førte faktisk til at en del avbrøt hele attføringsløpet, fordi de følte seg presset inn i en retning de ikke lenger var interessert i. Fra Smedstua voksenopplæringssenter ble det i denne forbindelsen etterlyst større fleksibilitet hos enkelte saksbehandlere i attføringsarbeidet.

Spesialundervisning

Personer som etter sakkyndig vurdering får fattet vedtak om rett til opplæring på grunnskolens område, har søkt særskilt om dette. Pedagogisk-psykologisk tjeneste har ansvar for å behandle søknadene, og for å fatte eventuelle vedtak om rett til opplæring. Grunnlaget for å fatte vedtak om opplæring skaffer PP-tjenesten seg ved at det innhentes opplysninger om søkerne, samt at søkerne også innkalles til samtaler. I Oslo har det de siste årene vært stor gjennomtrekk i stillingen som konsulent for dette arbeidet, og det framheves fra voksenopplæringssenteret at dette ikke er så rart, fordi antallet søknader er så stort at konsulenten stilles overfor en umulig oppgave i vurderingene. I en del tilfeller fungerer da også PP-tjenesten som «sandpåstrøingsorgan», som følger de rådene som gis fra voksenopplæringsinstitusjoner eller fra institusjoner som Sunnaas sykehus. Dette gjelder elever som har ganske klare behov, og der det er liten tvil om at personene har krav på spesialundervisning. PP-tjenesten prioriterer i stedet nye elever som ikke tidligere har vært i kontakt med institusjoner som kan bidra til formidling, og det er denne gruppen man jobber mest aktivt i forhold til for å innhente informasjon fra andre instanser.

Når det gjelder hvilke grupper som mottar spesialundervisning, er trenden ved Smedstua voksenopplæringssenter at det blir færre psykisk utviklingshemmede, flere minoritetsspråklige med lærevansker, flere innen psykisk ettervern og flere med ervervede kognitive skader etter ulykker. Spesialundervisning er ikke eksamensrettet, og bare i svært liten grad rettet inn mot arbeidslivet. Målsetningene er høyst individuelle, og spesialundervisningens overordnede mål er at eleven skal lære å mestre livet sitt bedre og få høyere livskvalitet.

Elevgruppens tilknytning til arbeidslivet

De aller fleste som tar grunnskoleopplæring ved Smedstua voksenopplæringssenter har svak tilknytning til arbeidsmarkedet. Mange går på trygd og bruker grunnskoleopplæring som et ledd i kvalifiseringen for arbeidslivet. Det meste av grunnskoleopplæringen, både for elever med og uten rett til opplæring, foregår derfor på dagtid. Det finnes likevel enkelte som tar grunnskoleopplæringen ved siden av full jobb. Blant de som får spesialundervisning, er det enkelte som på dagtid jobber i arbeidsmarkedsbedrifter, det som tidligere ble kalt vernede bedrifter. Dette er personer som ønsker å jobbe, og som derfor får et tilpasset opplegg på kveldstid.

Opplegget på kveldstid er begrenset oppad til tre timer per gang, slik at det skal være mulig å kombinere både utdanning og jobb med et sosialt liv i tillegg. Blant de som tar eksamensrettet grunnskoleopplæring på kveldstid, finner man folk i ufaglærte jobber, som for eksempel kantinejobber eller jobb som bussjåfør. Dette er personer som ønsker å skaffe seg grunnskoleeksamen for å komme seg videre og ta kurs innenfor videregående opplæring. Det finnes også noen få som tar opplæring

som støttes av bedriften, enten fordi bedriften synes vedkommende bør få mulighet til å komme seg videre internt i bedriften, eller fordi bedriften ser positivt på at den enkelte har ønske om å ta opplæring for bedre å kunne delta i for eksempel fagforeningsarbeid.

Grunnskoleopplæring er ikke kvalifiserende i seg selv, de fleste bruker derfor opplæringen som et springbrett mot videre utdanning, enten de er i jobb eller ikke. Mange har svært spesifikke ønsker om hvilken jobb de ønsker, også de som går på spesialundervisning. Enkelte trenger å få justert sine jobbaspirasjoner, men for mange kan voksenopplæringssenteret bidra med konkret hjelp på veien mot det målet den enkelte elev har satt seg.

Muligheter for livsopphold under utdanning

Voksne som ikke er under attføring eller mottar andre former for trygdeytelser, stilles ofte overfor temmelig harde økonomiske belastninger dersom de ønsker å gjennomføre grunnskoleopplæring. Voksne har tradisjonelt ikke hatt rett til støtte i Statens lånekasse for utdanning for å ta grunnskoleutdanning. Gjennom kompetanse-reformen er det mulig at dette vil endre seg; et utvalg som har vært nedsatt for å belyse finansieringen av kompetansereformen, har i hvert fall foreslått at mulighetene for finansiering av opplæringen bør bedres (<http://www.odin.dep.no/kuf/publ/1998/leveoglaere/>). Slik det er i dag, er det en del som har ganske store belastninger fordi de må jobbe i helger og andre ledige stunder for å ha råd til å delta i grunnskoleopplæringen. Ved Smedstua kjenner de også til at personer har sluttet på skolen fordi de ikke hadde økonomiske muligheter til å fortsette. Dette gjelder både norske og minoritetsspråklige, men minoritetsspråklige stiller ofte svakere, fordi de ikke har hatt mulighet til å etablere seg på arbeidsmarkedet, og slik sett ikke har mulighet til å få tilbud om attføringsopplegg. Økonomi blir derfor ofte et problem for de personene som aldri har fått mulighet til å «bli med på lasset», paradokset ligger i at det i hvert fall økonomisk sett er langt enklere for dem som har «falt av lasset».

Oppsummering

Samtalene med ansatte ved Smedstua voksenopplæringssenter viser at voksne som deltar i eksamensrettet grunnskoleopplæring er ulike både i alder og bakgrunn. En stor del av elevene er minoritetsspråklige voksne som tar grunnskoleopplæring for å få en sertifisering på førstegangsutdanning i Norge. Blant de norskfødte elevene er spredningen i bakgrunn større. Det er en rekke ulike årsaker til at de i sin tid ikke fullførte ungdomsskolen, eller til at de fullførte med dårlig resultat. Mange har tidligere hatt sosiale problemer, og de fleste lever på trygd. Grunnskoleopplæring brukes av de fleste som et springbrett mot videre utdanning.

Når det gjelder hvilke grupper som mottar spesialundervisning, er trenden ved Smedstua voksenopplæringssenter at det blir færre psykisk utviklingshemmede, flere minoritetsspråklige med lærevansker, flere innen psykisk ettervern og flere med ervervede kognitive skader etter ulykker. Spesialundervisning er ikke eksamensrettet, og bare i svært liten grad rettet inn mot arbeidslivet.

Statistikk over grunnskoleopplæring

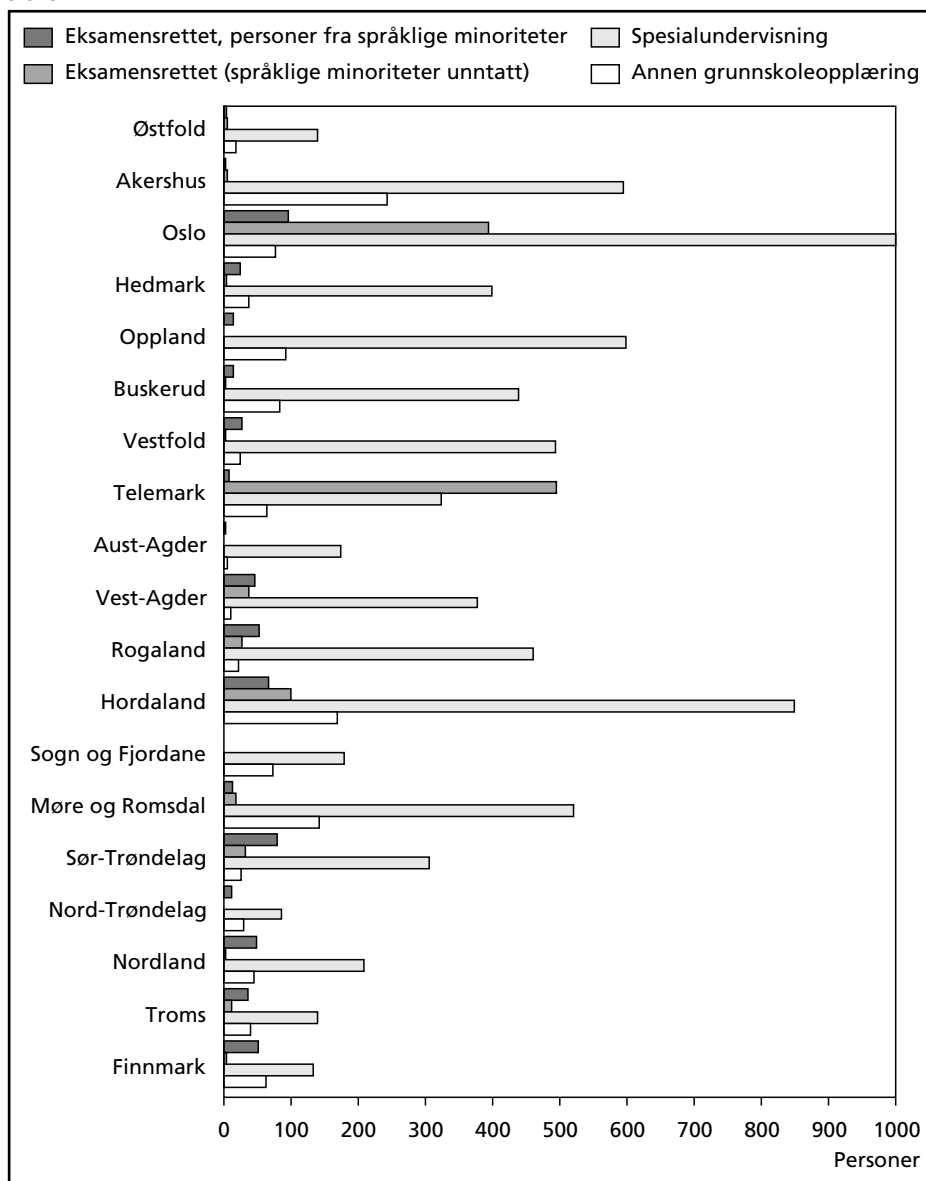
Gjennom databasen GSI, grunnskolens informasjonssystem, samler Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet inn opplysninger om grunnskolen med statistikkdata på skole- og kommunenivå. Databasen inneholder blant annet informasjon om elevtall, ressurser, bemanning, spesialundervisning og språklige minoriteter. Vi har innhentet opplysninger om voksenopplæring på grunnskolens område, og vil nedenfor presentere tall for grunnskoleopplæring for voksne over 20 år, det vil si voksne som er 21 år eller eldre. I tabell 5.1 gis en oversikt over hvor mange som skoleåret 1998/99 deltok i grunnskoleopplæring.

Tabell 5.1 Elevtall i grunnskoleopplæring, hele landet. Skoleåret 1998/99

	Menn	Kvinner	I alt
Eksamensrettet grunnskoleopplæring for elever 21 år og oppover, språklige minoriteter unntatt	208	363	571
Eksamensrettet grunnskoleopplæring for elever 21 år og oppover fra språklige minoriteter	449	645	1094
Spesialundervisning for elever 21 år og oppover	3881	3229	7110
Annen voksenopplæring på grunnskolens område for elever 21 år og oppover	625	584	1209
Sum	5163	4821	9984

Tabellen viser at grunnskoleopplæring på landsbasis skoleåret 1998/99 omfatter om lag 10 000 voksne. I tillegg fikk i underkant av 500 personer over 21 år grunnskoleopplæring i annen kommune enn hjemkommunen. Registerdataene fra GSI viser at flere kvinner enn menn deltar i eksamensrettet undervisning. Dette gjelder både kvinner fra språklige minoriteter og andre. Menn er i overvekt når det gjelder spesialundervisning og annen voksenopplæring på grunnskolens område. Annen voksenopplæring på grunnskolens område kan være opplæring som er vanskelig å karakterisere som eksamensrettet eller som spesialundervisning. Elever fra språklige minoriteter utgjør omtrent to tredjedeler av det samlede antall elever over 20 år som deltar på eksamensrettet grunnskoleopplæring.

Figur 5.1 Elevtall over voksne i grunnskoleopplæring skoleåret 1998/99, etter fylke. Antall elever



Det finnes store fylkesvise forskjeller når det gjelder omfanget av grunnskoleopplæring for voksne. Alle fylkene har et tilbud om spesialundervisning for voksne, men når det gjelder eksamensrettet grunnskoleopplæring, er variasjonen større. Dette kan ha sammenheng med det generelle utdanningsnivået i fylket, altså hvor mange

voksne i fylket som mangler grunnskoleopplæring. Andelen personer fra språklige minoriteter som bor i fylket spiller også inn, i tillegg til de enkelte kommuners satsing på grunnskoleopplæring. I figur 5.1 (se forrige side) gis en oversikt over elevtall i hvert enkelt fylke.

Oslo og Hordaland er fylker som skiller seg ut ved å ha et høyt antall personer i spesialundervisning, mens Nord-Trøndelag har forholdsvis få. Fylkene tilbyr jevnt over langt mer spesialundervisning enn eksamensrettet grunnskoleopplæring for voksne. Det er bare Telemark som har flere personer i eksamensrettet grunnskoleopplæring enn i spesialundervisning. Av de 481 personene som deltar i eksamensrettet grunnskoleopplæring i Telemark, er hele 474 personer fra språklige minoriteter. Statens utdanningskontor i Telemark opplyser at minoritetsspråklige i fylket ofte tar eksamensrettet grunnskoleopplæring som en del av den generelle norskopplæringen. Målsetningen med opplæringen har i større grad enn før blitt nivåbasert. Det er et mål at deltakerne i norskopplæring skal avslutte opplæringen med mer dokumentasjon enn bare bestått norskpøve.

Vi så i metodekapittelet at Buskerud og Oppland er var fylker med høy svarprosent på spørreundersøkelsen som ble sendt til kommunene. I denne oversikten er det ingenting som tyder på at disse fylkene har spesielt mye eksamensrettet grunnskoleopplæring i forhold til de andre fylkene. Sogn og Fjordane, som hadde den laveste svarprosenten, har derimot ingen eksamensrettet opplæring verken for personer fra språklige minoriteter eller andre.

Kommunenes opplæringstilbud

Vi skal nå gå over til å presentere resultatene fra spørreundersøkelsen som ble sendt ut til alle landets kommuner. Som nevnt fikk vi fra statens utdanningskontor i hvert fylke tilsendt lister med navn på kontaktpersoner som hadde kjennskap til voksenopplæringen som finner sted i kommunene. De fleste av disse kontaktpersonene jobber i den kommunale skoleetaten. Blant de kommunene som returnerte spørreskjemaet i utfylt stand, jobber 76 prosent av personene som fylte ut skjemaet i skoleetaten. Videre jobber 13 prosent i andre kommunale etater, åtte prosent jobber ved et kommunalt voksenopplæringssenter, mens tre prosent av det totale materialet på 258 kommuner oppgir svaralternativet «annet» på spørsmålet om hvilken etat de jobber i.

Av de 258 kommunene som svarte på spørreskjemaet som ble sendt ut, var det 210 kommuner som oppga at de skoleåret 98/99 ga opplæring på grunnskolens område i en eller annen form. Tabell 5.2 viser fordelingen av denne opplæringen.

Tabell 5.2 Oversikt over kommunenes opplæring på grunnskolens område for voksne

	Antall kommuner	Prosent
Både eksamensrettet grunnskoleopplæring og spesialundervisning	61	24
Bare spesialundervisning	140	54
Bare eksamensrettet grunnskoleopplæring	9	4
Ingen opplæring på grunnskolens område	47	18
Totalt	257	100

De aller fleste kommunene gir kun spesialundervisning til personer som har lovfestet rett til opplæring. Svært få kommuner gir bare eksamensrettet undervisning til voksne uten rett, mens 61 kommuner oppgir at de gir opplæring både til grupper med og uten rett til opplæring.

Plan for voksenopplæring

Alle kommuner anbefales å utarbeide en plan for voksenopplæring i kommunen. Statens utdanningskontor har i enkelte fylker jobbet mye med å bistå kommunene i dette arbeidet. Kommunene ble i undersøkelsen spurt om de har en politisk vedtatt plan for voksenopplæring. Tabell 5.3 viser hvor mange av kommunene som har dette.

Det store flertallet av kommunene som har svart, oppgir at de ikke har en slik plan. Kun 19 prosent oppgir at de har en plan for voksenopplæring i kommunen. Målsetningen om at alle kommuner skal ha en helhetlig plan for voksenopplæring, har derfor ikke kommet spesielt langt i kommunene. I tilstandsrapportene som statens utdanningskontor i hvert fylke hvert år sender til Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, utgjør spørsmålet om kommunene har en plan for voksenopplæring et eget punkt. Også utdanningskontorene konstaterer at mange kommuner mangler en plan for voksenopplæring. Utdanningskontorene i flere fylker

Tabell 5.3 Antall kommuner som har en politisk vedtatt plan for voksenopplæring

	Prosent	N
Ja	19	48
Nei	81	207
Vet ikke	0	1
Totalt	100	256

påpeker at arbeidet med å utarbeide planer går seinere enn ønskelig. Enkelte kommuner opplyste på utdanningskontorets forespørsel at de mangler en plan, fordi de ønsket å avvente en ny opplæringslov og stortingsmeldingen høsten 1998 om etter og videreutdanning for voksne. Flere utdanningskontor viser forståelse for at arbeidet ikke har kommet så langt som ønskelig. Kommunene har vært under betydelig press for å gjennomføre statlig initierte reformer, samtidig som spørsmålet om hvordan voksenopplæringsfeltet skal endres, ikke har vært politisk avklart (Tilstandsrapport for skoleåret 1997/98 fra statens utdanningskontor i Vest Agder). Andre utdanningskontor er mer kritiske til aktiviteten i fylket. De to sitatene nedenfor illustrerer dette:

«For statens utdanningskontor ser det ut som om kommunene ikke prioriterer å etterkomme lovens krav til planverk på voksenopplæringsfeltet. Mye av tenkningen rundt VO synes reaktiv i den forstand at verdien av en generell økning av den voksne befolkningens kompetanse ikke synes å ligge til grunn for politikken på dette området. Det som understreker dette er at koblingene til kommunens øvrige planverk begrenser seg til skole-, helse- og sosialetaten. Hedmark fylkeskommune har laget en handlingsplan for voksenopplæring som nylig har vært ute på høring. I denne planen er det et delmål at alle kommuner skal ha helhetlige voksenopplæringsplaner i år 2000. Vi håper dette stimulerer kommunene til å få fortgang i arbeidet. Slik situasjonen er i dag er det langt igjen.» (Tilstandsrapport for skoleåret 1997/98 Statens utdanningskontor i Hedmark)

«Kommunene har kommet kort med å utvikle helhetlige planer for voksenopplæring i samsvar med kommunens, næringslivets og den enkelte voksnes behov. For de deler av feltet der kommunen har arrangøransvar (innvandrere, spesialundervisning og grunnskole) er likevel situasjonen bedre, men de fleste kommuner mangler en samlet, helhetlig plan også for disse områdene.» (Tilstandsrapport for skoleåret 1997/98 Statens utdanningskontor i Vestfold)

Det kan være interessant å undersøke sammenhengen mellom hvilke kommuner som har en voksenopplæringsplan i forhold til det omfanget kommunene tilbyr av grunnskoleopplæring for voksne. Dette gjøres i tabell 5.4.

De kommunene som i størst grad gir et tilbud om grunnskoleopplæring for voksne, er også de som i størst grad har utarbeidet en plan for voksenopplæring. Selv om bare 35 prosent av kommunene som tilbyr opplæring både til voksne med og uten rett til opplæring har en politisk vedtatt plan for voksenopplæring, er dette langt flere enn de som ikke tilbyr noen opplæring. Det er faktisk ingen av kommunene som ikke tilbyr opplæring som har en plan for voksenopplæring. Det er van-

Tabell 5.4 Har kommunen en plan for voksenopplæring? Etter hvilket tilbud som gis

	Gir opplæring til personer med og uten rett	Bare personer med rett	Bare personer uten rett	Gir ikke opplæring på grunnskolens område
Ja	35	19	11	0
Nei	65	81	89	98
Vet ikke	0	0	0	2
Totalt (N)	60	139	9	47

skelig å vite hva som er årsaken til dette. Man kunne tenke seg at kommuner hadde en plan som ble iverksatt dersom det oppstod behov for opplæring, selv om det ikke gis opplæring inneværende skoleår. Det er likevel trolig enklere å utarbeide et planverk dersom det finnes et etablert miljø for voksenopplæring som både kan være pådriver for å igangsette arbeidet, og som kan delta i arbeidet med å utarbeide planverk.

Årsaker til at kommuner ikke tilbyr grunnskoleopplæring

De kommunene som oppga at ikke gir noen opplæring på grunnskolens område for voksne, ble stilt spørsmål om hva som er de viktigste årsakene til at de ikke gjør dette. Det var 47 kommuner som oppga at de ikke gir grunnskoleopplæring verken til personer med eller uten rett. Det er imidlertid 70 kommuner som har besvart dette spørsmålet, og de resterende er kommuner som har oppgitt at de bare har opplæring til voksne med rett til opplæring. Vi har valgt å inkludere disse kommunene i tabell 5.5, som dermed viser antallet kommuner som har krysset av for hver årsak.

Tabell 5.5 Årsaker til at kommunen ikke tilbyr opplæring på grunnskolens område. Antall kommuner.

Kommunen kjenner ikke til behov	47
Økonomiske årsaker	15
Grunnskoleopplæring er ikke et prioritert område	9
Mangel på kvalifisert personale til å undervise	2
Annet	14
Vet ikke	2

Det var anledning til å krysse av for flere alternativer, noe enkelte kommuner har gjort, i tabellen har vi derfor ikke prosentuert, vi oppgir kun antallet kommuner som har krysset av for hvert svaralternativ.

Vi ser at den klart viktigste årsaken til at kommuner ikke tilbyr opplæring, er at kommunen ikke kjenner til behov for opplæring. Økonomiske årsaker oppgis som grunn av 15 kommuner, mens mangel på kvalifisert personale til å undervise kun nevnes av to. Ni kommuner hevder at grunnskoleopplæring ikke er et prioritert område. I tilstandsrapporten statens utdanningskontor i Oppland sendte KUF skoleåret 1997/98, har utdanningskontoret bedt kommunene vurdere sitt eget tilbud om opplæring. Noen kommuner i Oppland mener at innsatsen er tilfredsstillende når de som henvender seg får tilbud om opplæring. Andre kommuner sier at innsatsen er bra for flyktninger, men dårlig for andre grupper. Videre skriver statens utdanningskontor (Tilstandsrapport fra Oppland skoleåret 1997/98:7):

«Og noen kommuner mener rett og slett at det ikke er behov for eksamensrettet grunnskoleopplæring for voksne. (...) Utdanningskontorets erfaring tilsier imidlertid at det finnes behov for slik opplæring i samtlige kommuner i fylket. Det er ikke tilfredsstillende at tilbudet baserer seg på mer eller mindre tilfeldige henvendelser og andre etaters innsats på dette området. Utfordringen for en del av kommunene er blant annet å utvikle metoder for å kartlegge behovet for grunnskoleopplæring for voksne, og å tilpasse/tilrettelegge opplæringen for målgruppen.»

Kommunene ble i undersøkelsen spurt om de har gjennomført undersøkelser for å få oversikt over behovet for opplæring på grunnskolens område. Kun 52 kommuner svarte at de har gjennomført en slik undersøkelse. Tabell 5.6 viser fordelingen etter hvilken opplæring kommunene gir.

Tallene det prosentueres på her er små, men det er i alle fall mulig å fastslå at kommuner som ikke tilbyr noen form for opplæring, ikke har gjennomført under-

Tabell 5.6 Har kommunen gjennomført undersøkelser om behovet for opplæring på grunnskolens område? Etter hvilket tilbud som faktisk gis i kommunen. I prosent

	Gir opplæring til personer med og uten rett	Bare personer med rett	Bare personer uten rett	Gir ikke opplæring på grunnskolens område
Ja	20	23	11	15
Nei	73	7,5	78	80,5
Vet ikke	7	3,5	11	4,5
Totalt (N)	60	139	9	46

søkelser om behovet for slik opplæring i større grad enn kommuner som gir denne opplæringen. Av de 46 kommunene som oppgir at de ikke kjenner til behov for opplæring, er det bare syv kommuner (15 prosent) som faktisk har gjennomført undersøkelser om behovet for opplæring.

Initiativ til opplæring

I undersøkelsen ble kommunene stilt spørsmål om hvem som vanligvis tar initiativ til opplæring på grunnskolens område. Kommunene ble bedt om å rangere flere svaralternativer dersom flere var viktige. I tabell 5.7 tar vi kun utgangspunkt i det alternativet kommunene har oppgitt som det viktigste. En del kommuner hadde krysset av for flere alternativer uten å rangere, disse er utelatt fra analysen. Videre var det hele 88 kommuner som ikke har svart på spørsmålet om hvem som vanligvis tar initiativ til opplæring for voksne uten rett til opplæring, dette svekker helt klart anslagene som gjøres om gruppen. Tallene det prosentueres på er små, men vi prosentuerer for å kunne sammenligne voksne med og uten rett til opplæring.

Tabell 5.7 Hvem tar vanligvis initiativ til opplæring på grunnskolens område? Viktigste alternativ

	Personer med rett		Personer uten rett	
	Prosent	N	Prosent	N
Enkelpersoner tar selv initiativ til opplæring	39	53	54	66
Andre kommunale etater tar initiativ	25	34	12	15
Sosialetaten tar initiativ	15	21	7	9
Arbeidsmarkedsetaten tar initiativ	2	3	6	8
Bedrifter tar kontakt for å organisere opplæring for ansatte	0	0	1	1
Annet	10	14	6	7
Vet ikke	9	13	14	17
Totalt	100	137	100	123

At enkeltpersoner selv tar initiativ til opplæring på grunnskolens område, er det alternativet som framheves som viktigst både når det gjelder voksne med og uten rett til opplæring. Dette betyr trolig at det kreves en del ressurser av den enkelte for å få tilgang til denne typen opplæring. Vi vet imidlertid ikke om disse henvendelsene er utslagsgivende for om et tilbud blir etablert eller ikke. Dersom kommunen har

et etablert tilbud om grunnskoleopplæring, vil enkeltpersoners initiativ kunne sikre inntak på dette tilbudet. Dersom enkeltpersoners initiativ er nødvendig for at tilbudet blir *opprettet* eller ikke, slik tilstandsrapporten fra statens utdanningskontor i Oppland antyder, vil trolig barrierene for å delta være større, og selve opprettelsen av tilbudet vil være mer tungvint.

Som vi ser, framheves arbeidsmarkedsetaten sjelden som den viktigste initiativtakeren til grunnskoleopplæring for voksne, mens andre kommunale etater, nest etter de utdanningssøkendes eget initiativ, framstår som en viktig initiativtaker.

Voksne som ønsker å få vurdert om de har rett til opplæring på grunnskolens område, får som oftest søknaden sin behandlet av pedagogisk-psykologisk tjeneste i kommunen. Voksne uten rett til opplæring har ikke umiddelbart samme framgangsmåte dersom de ønsker opplæring, og i undersøkelsen spurte vi om kommunene har et eget organ som voksne uten rett til opplæring kan henvende seg til dersom de ønsker opplæring. Tabell 5.8 viser svarfordelingen på dette spørsmålet.

Tabell 5.8 Har kommunen et eget organ som voksne uten rett kan henvende seg til dersom de ønsker opplæring på grunnskolens område?

	Prosent	N
Ja	55	140
Nei	43	109
Vet ikke	2	5
Totalt	100	254

Bare litt over halvparten av kommunene har et formelt organ som voksne uten rett til opplæring kan henvende seg til dersom de ønsker opplæring på grunnskolens område. De kommunene som svarte at de har et slikt organ, ble videre spurt hvilket organ dette er. Av tabell 5.9 ser vi hvor personer som ønsker opplæring kan henvende seg.

Tabell 5.9 Til hvilken instans henvises voksne som ønsker grunnskoleopplæring?

	Prosent	N
Skolekontoret i kommunen	58	84
Voksenopplæringsavdelingen i kommunen	21	31
Pedagogisk-psykologisk tjeneste	16,5	24
Annet	3	4
Vet ikke	1,5	2
Totalt	100	145

Skolekontoret i kommunen er den instansen som framheves av flest kommuner, men også voksenopplæringsavdelingen i kommunen og pedagogisk-psykologisk tjeneste framheves av en del kommuner. Det finnes derfor ingen enhetlig instans voksne som ønsker grunnskoleopplæring kan henvende seg til. I de kommunene en slik instans finnes, viser det seg at hvilken instans voksne i så fall skal henvende seg til, varierer.

Iverksetting av opplæringstilbud

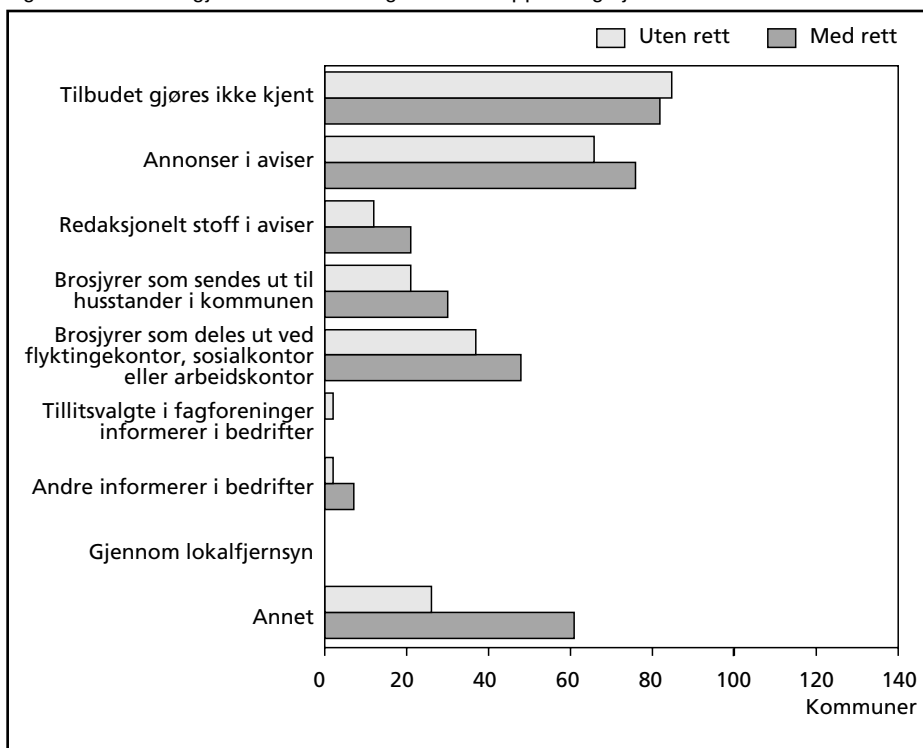
I undersøkelsen til kommunene var vi interessert i å frambringe kunnskap om prosesser og framgangsmåter i forbindelse med å definere opplæringstilbudet til gruppen voksne med svak kompetanse. Vi har tidligere sett at få kommuner har gjennomført undersøkelser om behovet for slik opplæring, og statens utdanningskontor i Oppland hevder for eksempel at tilbudet baserer seg på mer eller mindre tilfeldige henvendelser, samt andre etaters innsats på området. Også kommunene selv opplyser at enkeltpersoner selv er de som oftest tar initiativ til opplæring. Vi vil nå undersøke kommunenes opplysninger om iverksetting av tilbud.

Informasjon om mulighet for opplæring

I tilstandsrapporten som alle statens utdanningskontor hvert år sender til KUF, påpeker statens utdanningskontor for Oslo og Akershus (Tilstandsrapport fra statens utdanningskontor i Oslo og Akershus skoleåret 1997/98) at erfaringer viser at et utdanningsmiljø for voksenopplæring med *kontinuitet* har vært viktig for å kunne tiltrekke søkere til grunnskole for voksne. Oslo har lyktes bedre enn Akershus i så måte. I Oslo finnes det et etablert miljø for eksamensrettet grunnskoleopplæring for voksne, mens Akershus-kommunene i liten grad har hatt faste miljøer for slik undervisning. For mindre kommuner kan det være vanskelig å etablere et opplæringsmiljø med kontinuitet dersom målgruppen for opplæringen er liten og vanskelig å nå, men en viktig forutsetning for å tiltrekke seg søkere til opplæringstilbud, er å gjøre tilbudet kjent. Vi spurte i undersøkelsen hva kommuner gjør for å informere om tilbudet om grunnskoleopplæring for voksne, og resultatene vises i figur 5.2 (se neste side).

Det svaralternativet som oppgis av flest kommuner, er faktisk at tilbudet ikke gjøres kjent. Av kommunene som har svart på undersøkelsen oppgir 85 av 258, omtrent 32 prosent av utvalget, at de ikke bekjentgjør tilbudet om opplæring på grunnskolens område til personer uten rett til opplæring, mens 82 av 258 kommuner unnlater å informere om tilbud til voksne med rett. Blant de kommunene som informerer om muligheten for å delta i grunnskoleopplæring, er annonser i aviser den vanligste informasjonskanalen. Videre er brosjyrer som deles ut ved flyktningkontor, sosialkontor eller arbeidskontor en del brukt, og enkelte kommuner sender ut brosjyrer til husstander i kommunen.

Figur 5.2 Hvordan gjøres tilbudet om grunnskoleopplæring kjent? Antall kommuner



Prioriterte grupper ved inntak til opplæring

Kommunene ble spurt om de har prioriterte målgrupper for voksenopplæringen i kommunen. Det var 83 kommuner som svarte at de har prioriterte målgrupper, mens 159 kommuner benekter at de har dette. De fleste kommunene som har målgrupper, har oppgitt at de har flere ulike målgrupper for opplæringen. I tabell 5.10 har vi derfor unnlatt å prosentuerer, og i stedet referert antall kommuner som har krysset av for de ulike alternativene.

Av de kommunene som har prioriterte målgrupper for opplæringen, ser vi av tabellen at minoritetsspråklige voksne som trenger basisopplæring på grunnskolenivå er den gruppen som oftest prioriteres ved inntak til grunnskoleopplæring. Også voksne som mangler grunnskoleeksamen og som ønsker formell kompetanse, er en gruppe som ofte prioriteres, deretter kommer gruppen minoritetsspråklige voksne som trenger dokumentasjon på et kunnskapsnivå tilsvarende vår grunnskole for å komme videre i utdanningssystemet. Voksne som ønsker å oppdatere sin grunnskolekompetanse i ett eller flere fag, eller voksne som ønsker å forbedre karakterene sine, er grupper som sjeldnere prioriteres ved inntak til kommunale opplæringstilbud.

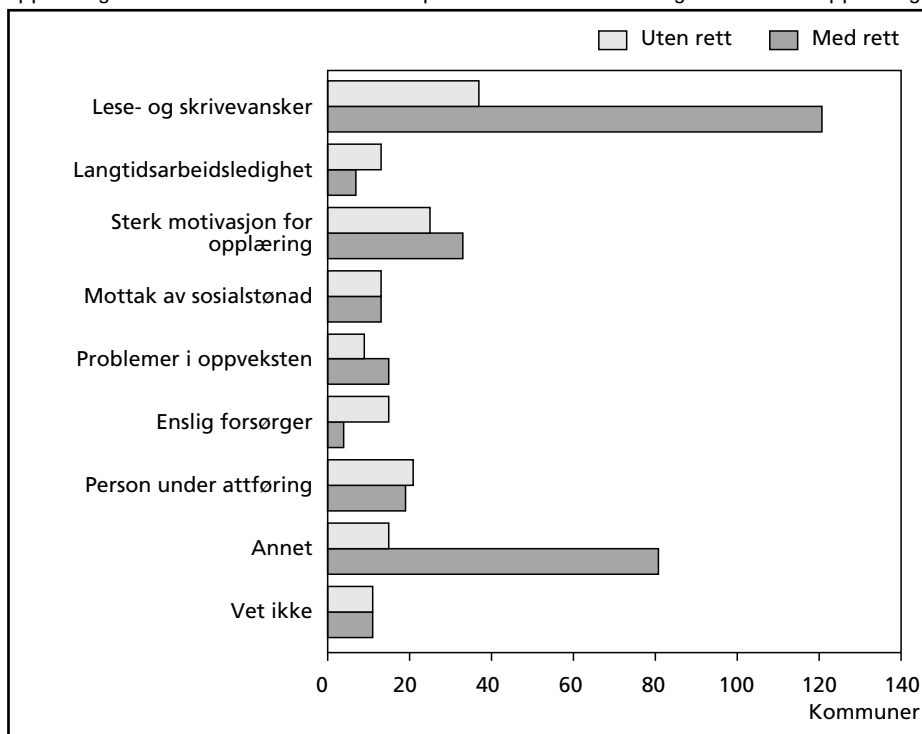
Tabell 5.10 Grupper som prioriteres ved kommunenes grunnskoleopplæring

	Antall kommuner som prioriterer
Minoritetsspråklige voksne som trenger basisopplæring på grunnskolenivå	73
Voksne som mangler grunnskoleeksamen og ønsker formell kompetanse	59
Minoritetsspråklige voksne som trenger dokumentasjon på et kunnskapsnivå tilsvarende vår grunnskole for å komme videre i skolesystemet	38
Voksne som ønsker å oppdatere sin grunnskolekompetanse i ett eller flere fag	27
Voksne som ønsker å forbedre karakterene sine	19
Annet	23

Spørsmålet om hvilke grupper som prioriteres ved inntak til opplæring, ble bare besvart av kommuner som oppga at de har prioriterte målgrupper for opplæringen. Vi stilte også et mer generelt spørsmål til alle kommunene, der vi spurte om noen av de kjennetegn vi oppga fører til at personer blir prioritert ved inntak til kommunale opplæringstilbud. Resultatene fra dette spørsmålet er gjengitt i figur 5.3 (se neste side).

Lese- og skrivevansker er det kjennetegnet som oftest oppgis som grunn for å bli prioritert ved inntak, særlig blant personer med rett til opplæring. Sterk motivasjon for opplæring er også en faktor som synes å bidra til å få tilgang til et tilbud om opplæring. Personer under attføring prioriteres også i en del kommuner. Langtidsarbeidsledighet og det å være enslig forsørger er faktorer som kan bidra til at voksne uten rett til opplæring blir prioritert ved inntak til opplæringstilbud. For gruppen voksne med rett til opplæring har en hel del kommuner krysset av for alternativet «annet». Årsaker som oppgis under denne kategorien er psykisk utviklingshemmede, personer med sykdommen afasi, personer under rehabilitering og personer som trenger vedlikeholdsoplæring.

Figur 5.3 Kjennetegn ved personer som fører til at de blir prioritert ved inntak til kommunale opplæringstilbud. Antall kommuner som prioriterer voksne med og uten rett til opplæring



Kommunenes antakelser om hvilke hensikter gruppen med svak kompetanse har med opplæringen vil trolig prege både omfanget av og innholdet i tilbudet som iverksettes for gruppen. Vi spurte derfor kommunene hva de antar er hovedhensikten voksne har med å gjennomføre grunnskoleutdanning.

For voksne med rett til grunnskoleopplæring antar de fleste kommunene at personlige mål om å fungere bedre i dagliglivet er hovedhensikten bak deltakelse i grunnskoleopplæring. Dette stemmer overens med opplysningene fra Smedstua voksenopplæringssenter, om at spesialundervisningens overordnede mål er at personene skal lære å mestre livet sitt bedre og få økt livskvalitet. Opplæringen er imidlertid også i noen grad rettet mot skole og arbeid, og 17 prosent av kommunene antar at å bedre sine sjanser på arbeidsmarkedet er hovedhensikten til personer som deltar i spesialundervisning.

For voksne uten rett til opplæring er det en langt større tendens til at de kommuneansatte antar at målsetninger om å bedre sine sjanser på arbeidsmarkedet eller å kvalifisere seg for videregående opplæring er hovedhensikten bak deltakelse i opplæringen. Det er i tillegg en av fem spurte som antar at personlige målsetninger om å fungere bedre i dagliglivet er viktigst også for personer uten rett til opplæring.

Tabell 5.11 Kommunenes antakelse om hovedhensikten voksne har med å gjennomgå grunnskoleopplæring

	Med rett		Uten rett (eksamensrettet)	
	Prosent	N	Prosent	N
Personlige målsetninger om å fungere bedre i dagliglivet	64	123	18	24
Bedre sine sjanser på arbeidsmarkedet	17	32	40	54
Kvalifisere seg for videregående opplæring	9	17	33	44
Oppfylle ønske fra arbeidsgiver om å delta i kompetanseheving i bedriften	0,5	1	1	1
Annet	3,5	7	1	1
Vet ikke	6	12	7	10
N	100	192	100	134

Påvirker kommuneøkonomien omfanget av opplæringen?

Tilskudd til voksenopplæring gis som rammeoverføringer til kommunene fra staten. Det er opp til kommunene selv å prioritere om, og hvor mye, penger som skal gå til grunnskoleopplæring for voksne. Den eneste gruppen som får øremerkede tilskudd til opplæring, er innvandrere mellom 16 og 20 år som ikke har fullført grunnskolen, men denne gruppen inngår ikke i denne undersøkelsen. Grunnskoleopplæring for voksne blir derfor et satsingsområde som må prioriteres i forhold til andre poster på det kommunale budsjettet, og det er opp til den enkelte kommune om den ønsker å prioritere grunnskoleopplæring. I undersøkelsen ble kommunene stilt spørsmål om den generelle kommuneøkonomien har innvirkning på omfanget av opplæringstilbudet, i den forstand at den fører til begrensninger i opplærings-tilbudet.

Tabell 5.12 Fører den økonomiske situasjonen i kommunen til begrensninger i tilbudet?

	Prosent
Ja	59
Nei	30
Vet ikke	11
Totalt	100 (N=254)

Tabell 5.12 viser at over halvparten av kommunene mener at kommuneøkonomien fører til begrensninger på tilbudet som gis. Det kan imidlertid være interessant å undersøke svarfordelingen på dette spørsmålet i henhold til hvilket omfang kommunene faktisk har på opplæringen sin. Tabell 5.13 viser i hvilken grad de spurte mener at kommuneøkonomien begrenser opplæringstilbudet, etter hvilken opplæring kommunene gir.

Tabell 5.13 Fører kommunens økonomiske situasjon til begrensninger i tilbudet? Etter hvilket tilbud som faktisk gis i kommunen

	Gir opplæring til personer med og uten rett	Bare personer med rett	Bare personer uten rett	Gir ikke opplæring på grunnskolens område
Ja	66	64	56	33
Nei	22	26	33	54
Vet ikke	12	10	11	13
Totalt (N)	59	139	9	46

Et interessant funn i denne tabellen er at det faktisk er de kommunene som i størst grad tilbyr opplæring, som opplever at kommunens økonomi legger begrensninger på tilbudet. De kommunene som ikke gir noen opplæring på grunnskolens område, svarer i liten grad at den økonomiske situasjonen fører til begrensninger. Av de 47 kommunene som har svart at de ikke gir opplæring på grunnskolens område til voksne, husker vi at 31 kommuner oppga som en viktig årsak til dette at kommunen ikke kjenner til behov for opplæring. Det er med andre ord neppe økonomiske årsaker som er hovedårsak til at det ikke tas initiativ til tilbud for voksne. Kommuner som faktisk gir et tilbud, opplever derimot oftere at kommunens økonomiske situasjon er til hinder for å gi det best mulige tilbudet.

Forhold knyttet til opplæringssituasjonen

Vi vil nå gå over til å undersøke forhold knyttet til organiseringen av den opplæringen som finner sted i kommunene. I tilstandsrapporten som statens utdanningskontor i Oppland har skrevet for skoleåret 1997/98 (side 7), refereres en undersøkelse som ble foretatt av Nordre Land kommune blant voksne som tidligere hadde gjennomført grunnskoleopplæring. Dette var minoritetsspråklige, døve eller elever med lese- og skrivevansker, samt voksne som hadde gjennomført konsentrert grunnskole. Undersøkelsen skulle gi svar på hvilket utbytte elevene hadde hatt av opplæringen. Resultatene fra undersøkelsen refereres nedenfor:

- Økonomi/godtgjøring for å ta opplæring er en viktig motivasjonsfaktor
- Økonomi er en viktig faktor når det gjelder å søke videre utdanning
- En stor andel har fått jobb eller plass i videregående skole
- Styrket selvtillit
- De fysiske lokalene er viktige med tanke på trivsel og voksenidentitet
- Medvirkning og medbestemmelse i forhold til opplegg/organiseringen har vært viktig
- Undervisningsmateriell tilrettelagt for voksne hadde stor betydning for opplæringssituasjonen

Selv om disse resultatene kun er erfaringer blant voksne som har deltatt i undervisningen i Nordre land kommune, kan svarene gi indikasjoner på hvilke forhold som er viktige for voksne som deltar i grunnskoleopplæring. I spørreundersøkelsen som ble gjennomført i kommunene, stilte vi spørsmål knyttet til blant annet fysisk lokalisering av opplæringslokalene og tid og sted for opplæringen.

Tid og sted for opplæring

For enkelte voksne som mangler fullført grunnskole, eller som ønsker å forbedre et svakt vitnemål fra grunnskolen, kan de praktiske forholdene rundt opplæringen være av stor betydning. For noen kan det beste være å delta i opplæring på dagtid, mens andre vil foretrekke å kombinere opplæring med jobb og derfor delta i opplæring på kveldstid. For en kommune som ikke har så stort omfang på opplæringen, kan det være vanskelig å tilfredsstille alles ønsker. Tabell 5.14 viser fordelingen på spørsmålet om tidspunktet opplæringen foregår på.

Tabell 5.14 Foregår grunnskoleopplæring for voksne på dagtid eller på kveldstid? I prosent

	Med rett	Uten rett
Dagtid	70	59
Både på dagtid og kveldstid	28	27
Kveldstid	2	7
Vet ikke	-	7
N	195	82

Tabellen viser at undervisningen for voksne med rett til opplæring stort sett foregår på dagtid. Også de fleste kommunene som gir et opplæringstilbud til voksne uten rett, oppgir at tilbudet oftest kun foregår på dagtid. Noe under 30 prosent av kommunene gir imidlertid tilbud både på dagtid og kveldstid, mens det er færre kommuner som kun gir et tilbud på kveldstid. Særlig blant voksne med rett til opplæring er det sjelden at undervisningen kun gis på kveldstid, mens syv prosent av kommunene som gir opplæring til voksne uten rett kun gir et tilbud på kveldstid.

For enkelte voksne kan de fysiske lokalene opplæringen foregår i, ha betydning for motivasjonen knyttet til deltakelse i grunnskoleopplæring. Det er ikke alle som synes det er tilfredsstillende å delta i grunnskoleopplæring som foregår i barne- eller ungdomsskolelokaler som på dagtid brukes til undervisning av yngre elever. Den kontekstuelle rammen rundt slik undervisning vil lett minne personer med dårlige skoleerfaringer om tidligere nederlag, samtidig som de fysiske omgivelsene får et midlertidig preg som de voksne elevene ikke kan bidra til å sette sitt preg på. Enkelte kommuner har derfor eksperimentert med ulike lokaler for opplæringen. Tabell 5.15 viser i hvilke lokaler opplæringen foregår på.

Tabell 5.15 Lokaler opplæringen foregår i. I prosent

	Med rett	Uten rett
Voksenopplæringssenter	44	54
Andre kommunale lokaler	35	13
Barne- eller ungdomsskolelokaler	12	20
Bibliotek	1	-
Annet	8	12
N	141	76

Opplæring ved et voksenopplæringssenter er den vanligste formen både for personer med og uten rett til opplæring. Så mye som 54 prosent av opplæringen til voksne uten rett til opplæring finner sted ved et voksenopplæringssenter, mens dette gjelder 44 prosent av opplæringen til voksne uten rett. En betydelig del av opplæringen finner imidlertid også sted i barne- eller ungdomsskolelokaler. Blant kommunene som tilbyr opplæring til voksne uten rett til opplæring, oppgir én av fem kommuner at denne opplæringen finner sted i barne- eller ungdomsskolelokaler. Tolv prosent av opplæringen til voksne uten rett finner sted i denne typen lokaler. For voksne med rett til opplæring er det imidlertid en betydelig andel av opplæringen som finner sted i andre kommunale lokaler, kanskje fordi det meste av opplæringen til voksne

med rett til opplæring skjer på dagtid, når barne- og ungdomsskolelokalene er i bruk til undervisning av skolebarn.

Minoritetsspråklige

Som vi så innledningsvis, er det en hel del minoritetsspråklige som deltar i ordinær grunnskoleopplæring. For å kunne delta i grunnskoleopplæringen er det som regel nødvendig å ha et visst grunnlag av norskkunnskaper. Kommunene har ansvar for, men ikke lovmessig plikt til, å gi norskopplæring med samfunnsfag¹ til minoritetsspråklige innvandrere og flyktninger. Tidligere ble det gitt tilbud om maksimalt 750 timer gratis norskopplæring, men reglene er nå endret, og opplæringen gis i stedet inntil et visst nivå. Voksne minoritetsspråklige som ikke tidligere har deltatt i noe særlig undervisning, kan få tilbud om inntil 3000 timer norskopplæring. Hovedregelen er imidlertid en grense på 850 timer.

Tabell 5.16 Gir kommunen skoleåret 1998/99 norskopplæring med samfunnsfag for minoritetsspråklige innvandrere og flyktninger?

	Antall	Prosent
Ja	210	91
Nei	20	9
Totalt	230	100

De aller fleste kommunene, 91 prosent av de som har besvart spørsmålet, oppgir at de gir norskopplæring med samfunnsfag til minoritetsspråklige. I likhet med situasjonen for voksne som deltar i ordinær grunnskoleopplæring, kan forhold knyttet til organiseringen av opplæringen ha betydning for utbyttet, vi har derfor undersøkt tidspunkt og sted for undervisningen også for voksne som deltar i norskopplæring med samfunnsfag.

¹ Opplæringen heter norsk med samfunnskunnskap, ikke samfunnsfag. I spørsmålsformuleringen er det imidlertid brukt betegnelsen samfunnsfag, og vi har derfor valgt å la benevnelsen stå.

Tabell 5.17 Foregår opplæringen i norsk med samfunnsfag på dagtid eller på kveldstid? I prosent

Både på dagtid og kveldstid	47
Dagtid	40
Kveldstid	12
Vet ikke	1
N	240

Vi ser at nesten halvparten av kommunene tilbyr undervisning både på dagtid og kveldstid, mens 40 prosent kun tilbyr opplæring på dagtid. Neste tabell (5.18) viser hvilke lokaler opplæringen foregår i.

Tabell 5.18 Lokaler opplæringen foregår i. I prosent

Barne- eller ungdomsskolelokaler	33
Bibliotek	1
Andre kommunale lokaler	15
Voksenopplæringssenter	40
Annet	10
N	201

Voksenopplæringssenter og barne- eller ungdomsskolelokaler er de vanligste lokalene for undervisningen. Andelen som mottar undervisning i barne- eller ungdomsskolelokaler er høyere blant minoritetsspråklige som deltar i norskopplæring med samfunnsfag enn den var for voksne som deltar i ordinær grunnskoleopplæring.

Årsaker til at kommuner ikke tilbyr norskopplæring med samfunnsfag

Siden så mange kommuner opplyser at de tilbyr norskopplæring til minoritetsspråklige, er det kun 37 kommuner som har besvart spørsmålet om årsaker til at de ikke tilbyr norskopplæring med samfunnsfag for minoritetsspråklige.

At kommunen ikke kjenner til behov er den viktigste årsaken. Ingen kommuner oppgir at økonomiske forhold i kommunen forhindrer at denne gruppen får et tilbud. Hele 16 kommuner har krysset av for svaralternativet «annet». At kommunen ikke har innvandrere som er aktuelle deltakere, kan være en av forklaringene i denne kategorien.

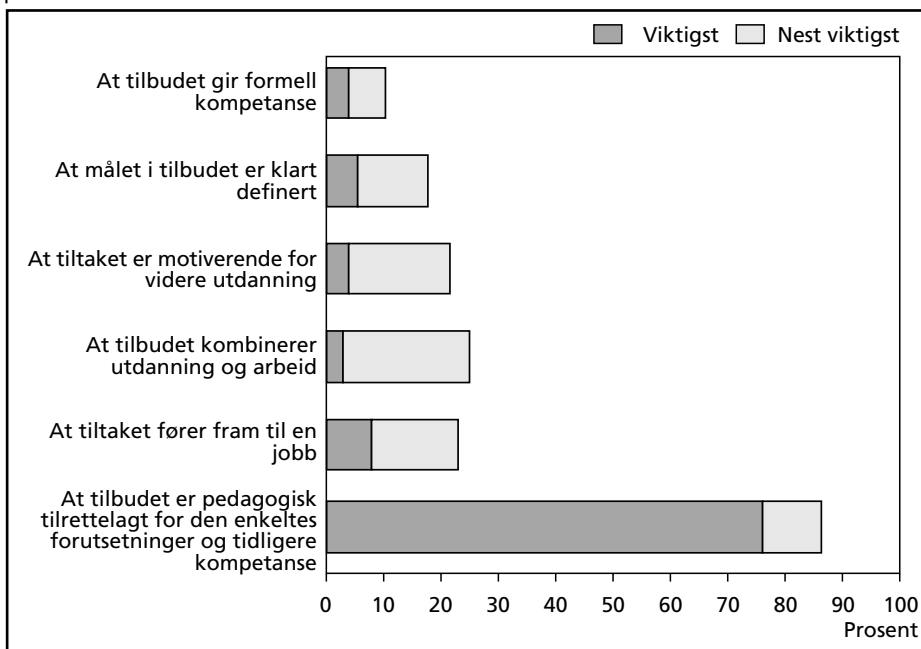
Tabell 5.19 Viktigste årsaker til at kommunen ikke tilbyr norskopplæring med samfunnsfag for minoritetsspråklige. Antall kommuner.

Kommunen kjenner ikke til behov	18
Mangel på kvalifisert personale til å undervise	2
Økonomiske årsaker	-
Annet	16
Vet ikke	1

Hva kjennetegner et godt opplæringstilbud fra kommunen?

I undersøkelsen stilte vi spørsmål om hva personene som svarer på spørreskjemaet på vegne av kommunen mener et godt opplæringstilbud på grunnskolens område ideelt sett kjennetegnes av. Kommunene ble bedt om å rangere alternativene etter hvilket som var viktigst og nest viktigst. Vi har utelatt de kommunene som krysset av for flere svaralternativer uten å rangere dem. Svarfordelingen vises i figur 5.4.

Figur 5.4 Hva mener du ideelt sett kjennetegner et godt opplæringstilbud fra kommunen? I prosent. N= 205



At tilbudet er pedagogisk tilrettelagt for den enkeltes forutsetninger og tidligere kompetanse, er den faktoren som framheves som viktigst av flest kommuner. Deretter kommer faktorer som at tilbudet kombinerer utdanning og arbeid og at tiltaket er motiverende for videre utdanning som de to nest viktigste faktorene. Vi spurte også om personen som besvarte spørreskjemaet opplever at kommunen i praksis har mulighet til å tilby det de beskriver som et godt tilbud. Svarfordelingen vises i tabell 5.20.

Tabell 5.20 Opplever du at kommunen i praksis har mulighet til å tilby det du ovenfor har beskrevet som et godt tilbud?

	Prosent	Frekvens
Ja, svært ofte	6	14
Ja, ganske ofte	36	88
Ja, men sjelden	44	108
Nei, aldri	4	10
Vet ikke	10	23
Totalt	100	243

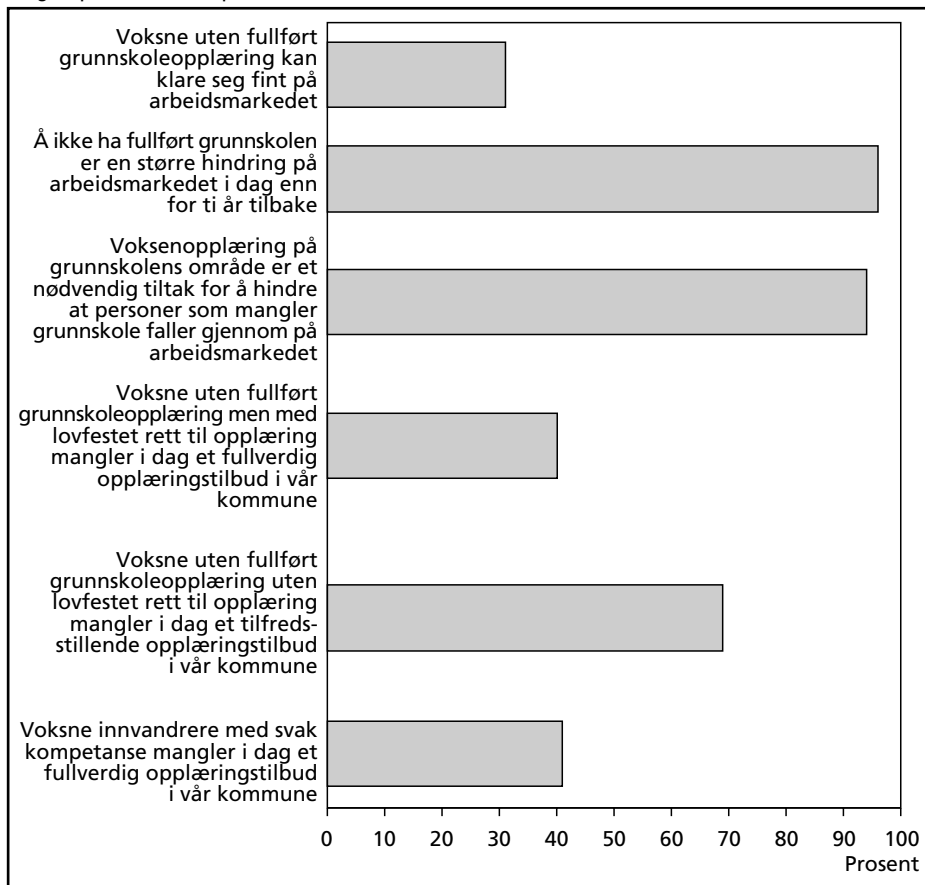
Det er svært få personer som oppgir at kommunen de jobber i aldri har mulighet til å tilby det de mener kjennetegner et ideelt tiltak. Det er også få kommuner som oppgir at de opplever dette svært ofte. Flertallet oppgir at de gir et godt tilbud, men at de sjelden gir det ideelle opplæringstilbud til gruppen voksne med svak kompetanse.

Kommunenes vurdering av tilbudet

For å få et inntrykk av kommunenes vurdering av betydningen av grunnskoleopplæring og av sin egen kommunes innsats på området, ble de bedt om å ta stilling til seks påstander. Figur 5.5 viser andelen som sa seg enig i hver enkelt påstand.

Det er nærmest unison enighet blant kommunene om at det å ikke ha fullført grunnskoleopplæring er en større hindring på arbeidsmarkedet i dag enn for ti år siden, samt at voksenopplæring på grunnskolens område er et nødvendig tiltak for å hindre at folk faller gjennom på arbeidsmarkedet. Om lag 30 prosent av utvalget hevder likevel at voksne uten fullført grunnskole kan klare seg fint på arbeidsmarkedet.

Figur 5.5 Påstander om opplæring på grunnskolens område. Andelen kommuner som sier seg enige i påstandene. I prosent



For å få kommunene til å vurdere sin egen innsats på området, formulerte vi påstander som hevdet at de tre gruppene voksne med og uten rett til opplæring samt innvandrere med svak kompetanse mangler et tilfredsstillende opplæringstilbud i kommunen. Andelen respondenter som sier seg enig i disse påstandene, vil dermed stille seg kritiske til sin egen kommunes tilbud til disse gruppene. Et mindretall av kommunene sier seg enig i påstandene om at voksne med rett til opplæring og innvandrere med svak kompetanse mangler et fullverdig opplæringstilbud. Derimot sier hele 69 prosent av respondentene seg enig i påstanden om at voksne uten rett til grunnskoleopplæring mangler et tilfredsstillende opplæringstilbud i deres kommune. I tabell 5.21 sammenholder vi andelen som sier seg enig i påstanden om at voksne uten rett til opplæring mangler et tilfredsstillende tilbud i kommunen, med hvilket omfang kommunen faktisk gir av opplæring.

Tabell 5.21 Andel som sier seg enig og uenig i påstanden: Voksne uten fullført grunnskoleopplæring uten lovfestet rett til opplæring mangler i dag et tilfredsstillende opplæringstilbud i vår kommune. I prosent

	Gir opplæring til personer med og uten rett	Bare personer med rett	Bare personer uten rett	Gir ikke opplæring på grunnskolens område
Andel enig	57	77	62,5	61
Uenig	43	23	37,5	39
Totalt (N)	58	135	8	44

Over halvparten av kommunene innen alle kategorier sier seg enig i påstanden om at voksne uten lovfestet rett til opplæring mangler et tilfredsstillende opplærings-tilbud i deres kommune. Andelen er imidlertid høyest i kommunene som bare tilbyr opplæring til personer med rett til opplæring. Lavest andel respondenter som sier seg enig i påstanden, finner vi i kommuner som tilbyr opplæring både til personer med og uten rett, sannsynligvis fordi disse har et etablert tilbud. Over halvparten av disse kommunene sier likevel at tilbudet ikke er tilfredsstillende.

Oppsummering

Dette kapittelet har vist at tilbudet om grunnskoleopplæring for voksne varierer mye mellom kommunene. De kommunene som i størst grad tilbyr grunnskoleopplæring for voksne, er også de som i størst grad har utarbeidet planer for denne virksomheten. Et generelt funn er likevel at mange kommuner har langt igjen før de har et helhetlig tilbud om grunnskoleopplæring for voksne. Mange av respondentene er da også kritiske til sin egen kommunes innsats på området, særlig når det gjelder tilbudet til voksne uten lovfestet rett til opplæring. Det er trolig denne gruppen som i størst grad vil bli omfattet av den varslede kompetansereformen, selv om det ennå ikke er klart hvordan den vedtatte retten til grunnskoleopplæring skal gjennomføres i praksis. I kapittel 7 vil vi gjennomgå kommunenes forventninger knyttet til kompetansereformen, men først skal vi gi en oversikt over videregående opplæring for voksne.

6 Videregående opplæring

Beregninger gjennomført av Statistisk sentralbyrå (Jørgensen 1997) viser at 31 prosent av befolkningen i Norge er registrert med uoppgitt utdanning, og at 27 prosent har grunnskoleutdanning som høyeste fullførte utdanning. Det hevdes derfor fra myndighetens side at behovet for opplæring på videregående nivå er stort. Gjennom kompetansereformen tas det sikte på å legge til rette for at de som ønsker å gjennomføre videregående opplæring, skal få muligheter til dette (St.meld. 42 1997/98). Det påpekes i stortingsmeldingen om kompetansereformen at dette må gjelde både personer som er i arbeidslivet, og personer som av ulike grunner er utenfor arbeidsstyrken.

For å dekke behovet for opplæring etter innføringen av Reform 94, er fylkeskommunene pålagt en dekningsgrad på minst 375 prosent. Tre hundre av disse prosentene skal gå til å dekke 100 prosent på hvert av de tre årskullene fra 16 til 18 år som forventes å være i utdanningssystemet. De resterende 75 prosentene skal dekke behovet for opplæring innen fire ulike grupper. For det første skal det dekke behovet for videregående opplæring ut over tre år for grupper som av *sosialpedagogiske hensyn* har behov for det. I tillegg skal denne ressursen dekke *omvalg for rettighets elever, andre typer videregående opplæring* som teknisk fagskole, samt *videregående opplæring blant voksne* (Engesbak m.fl. 1998:3). Dette betyr at omfanget av videregående opplæring for voksne avhenger av størrelsen på kullene av rettighets elever. Dersom kullene av rettighets elever er små, vil dette begrense omfanget av plasser for voksne. Antall skoleplasser disponible for voksne vil også avhenge av gjennomstrømningen blant rettighets elevene, siden rettighets elever som gjør krav på omvalg vil fortrenge voksne i det videregående systemet (op.cit.).

Etter innføringen av Reform 94 fullfører om lag 70 prosent av årskullene videregående opplæring med studie- eller yrkeskompetanse, og om lag 20 prosent av årskullene fullfører med delkompetanse (Markussen 1998). Delkompetanse er en betegnelse på kompetanse som dokumenteres gjennom et delkompetansebevis. Dette er en dokumentasjon som kan gis personer som har gjennomført treårig videregående utdanning uten å ha oppnådd fagbrev eller vitnemål. Reform 94 åpnet også for modulbasert opplæring, ved at man kan ta deler av opplæringen og få kursbevis på dette, og at man gjennom slik oppsamling av moduler på sikt kan få en utdanning som tilsvarer en fullstendig videregående opplæring. Det legges også vekt på at voksne skal gis mulighet til å gjennomføre komprimerte løp innenfor

videregående opplæring. I den senere tid har det blitt fremmet forslag om at alle voksne som ikke har, eller som ikke har fullført, videregående opplæring, bør få slik opplæring dersom de ønsker det (St.meld. 32 98/99). Dette forslaget har ikke fått støtte i Stortinget. I avsnittene nedenfor skal vi gjennomgå funn i forskning som foreligger om voksnes orientering i forhold til videregående opplæring.

Tilknytning til arbeidsmarkedet

Engesbak m.fl. (1998) gjennomførte en undersøkelse om konsekvensene Reform 94 hadde for voksne. Defant interessante forskjeller i voksnes orientering mot videregående opplæring etter deres posisjon på arbeidsmarkedet. I undersøkelsen skiller de analytisk mellom fire grupper voksne. For det første gruppen de kaller for *ungdom*, som er en del av den større gruppen «uekte voksne». Gruppen ungdom består av relativt unge mennesker, men de er ikke rettighetselever og faller dermed ikke inn under lovfestet rett til opplæring. Likevel stiller de temmelig fritt med hensyn til familieforpliktelser, og deres utdanningsløp er en del av en sammenhengende utdanningskarriere uten vesentlige avbrudd. Den neste gruppen kalles *unge voksne*, og denne gruppen består av personer som er litt eldre enn ungdom, men begge gruppene hører inn under betegnelsen uekte voksne. En del av disse har familieforpliktelser, og de begynner å nærme seg voksne roller, men de har fremdeles kjennetegn som minner om unge. Ungdom og unge voksne søker seg mot ordinære treårige løp ved fylkeskommunale videregående skoler, og de oppfatter seg ikke som vesensforskjellige fra rettighetselevene. De oppfattes heller ikke fra undervisningspersonalets side som annerledes enn rettighetselevene.

De ekte voksne er derimot en gruppe som har forlatt rollen som fulltids elev, og deres hverdagsliv er forskjellig fra de unge voksne. De ekte voksne deles derfor inn etter sin posisjon på arbeidsmarkedet, henholdsvis voksne med sterk og svak posisjon. De ekte voksne med en *sterk posisjon på arbeidsmarkedet* velger utdanningsopplegg hvor undervisningen foregår på tidspunkter som lar seg gjøre å kombinere med jobb og familie. De søker seg derfor gjerne til ettermiddags- og kveldsundervisning. Vi finner dem sjelden innen det ordinære fylkeskommunale tilbudet. Opplæring i den ordinære fylkeskommunale skolen med treårige faste løp på dagtid, er ikke noe alternativ for denne gruppen. Det er også få som gjennomfører fylkeskommunal opplæring. Gruppen ekte voksne med en sterk posisjon på arbeidsmarkedet velger som oftest å gjennomføre videregående opplæring ved ressurs- og kompetansesentre, samt gjennom studieforbund og ved voksengymnas på kveldstid.

De ekte voksne med en *svak posisjon på arbeidsmarkedet* er ikke i samme grad avhengig av å tilpasse opplæringen til en yrkeskarriere. Tilbud innenfor den ordinære arbeidstida kan derfor benyttes. Tilbud på dagtid er ofte å foretrekke for denne gruppen, fordi opplæring innenfor ordinær arbeidstid kan tilpasses familiens totale tidsbudsjett, som for eksempel ektefelles arbeidstid og/eller barnehage, skole eller skolefritidsordningenes åpningstider. Engesbak m.fl. (1998) hevder at gruppen ekte voksne med svak tilknytning til arbeidsmarkedet kan ha to ulike behov. De har enten behov for delkompetanse og/eller sertifisering, eller de trenger full fagkrets/studiekompetanse. Når behovene er full fagkrets, studiekompetanse eller fagutdanning, kan gruppen benytte opplæringstilbud innenfor det ordinære fylkeskommunale tilbudet dersom dette er ønskelig, enten i ordinære klasser eller i voksengymnasets klasser på dagtid. De fleste voksne med en svak posisjon på arbeidsmarkedet velger derfor fylkeskommunale tilbud når de skal velge arrangør av videregående opplæring. Mange finnes imidlertid også innenfor arbeidsmarkedsopplæringen. Dette gjelder ifølge Engesbak m.fl. (1998) særlig personer som tar delkompetanse eller sertifisering. Arbeidsmarkedsetaten arrangerer også kurs som gir studiekompetanse og fagopplæring for arbeidsledige. Mange deltar også i videregående opplæring som del av et attføringsløp, enten i ordinært fylkeskommunalt tilbud eller gjennom arbeidsmarkedsetaten.

Resultatene fra undersøkelsen om voksnes situasjon etter innføringen av Reform 94 viser at voksne som søker videregående opplæring, er en sammensatt gruppe med ulike behov, forutsetninger, preferanser og interesser, noe som fører til ulike valg av undervisningsopplegg og arrangører for videregående opplæring (Engesbak m.fl. 1998). Dette er en viktig distinksjon i debatten om tilretteleggingen av kompetansereformen. Resultatene fra den nevnte undersøkelsen viser også at det for denne undersøkelsens formål, der voksne med en svak posisjon på arbeidsmarkedet er isentrum, sannsynligvis er riktig å legge hovedfokus på fylkeskommunens og arbeidsmarkedsetatens opplæringstilbud innenfor videregående opplæring. Da får vi fanget opp gruppen uekte voksne, som bruker fylkeskommunale opplæringstilbud for å kvalifisere seg for arbeidsmarkedet, samtidig som ekte voksne med en svak posisjon på arbeidsmarkedet settes i sentrum. I undersøkelsen vi gjennomfører, har vi ikke skilt de fire gruppene fra hverandre. Vi benytter en aldersgrense nedad på 20 år og klassifiserer alle over 20 år som voksne. Det ville vært interessant å undersøke om tilbudet til voksne differensieres etter hvilke grupper voksne som mottar tilbudet, men dette blir ikke gjort i denne omgang.

Situasjonen på arbeidsmarkedet avgjør etterspørsel etter opplæring

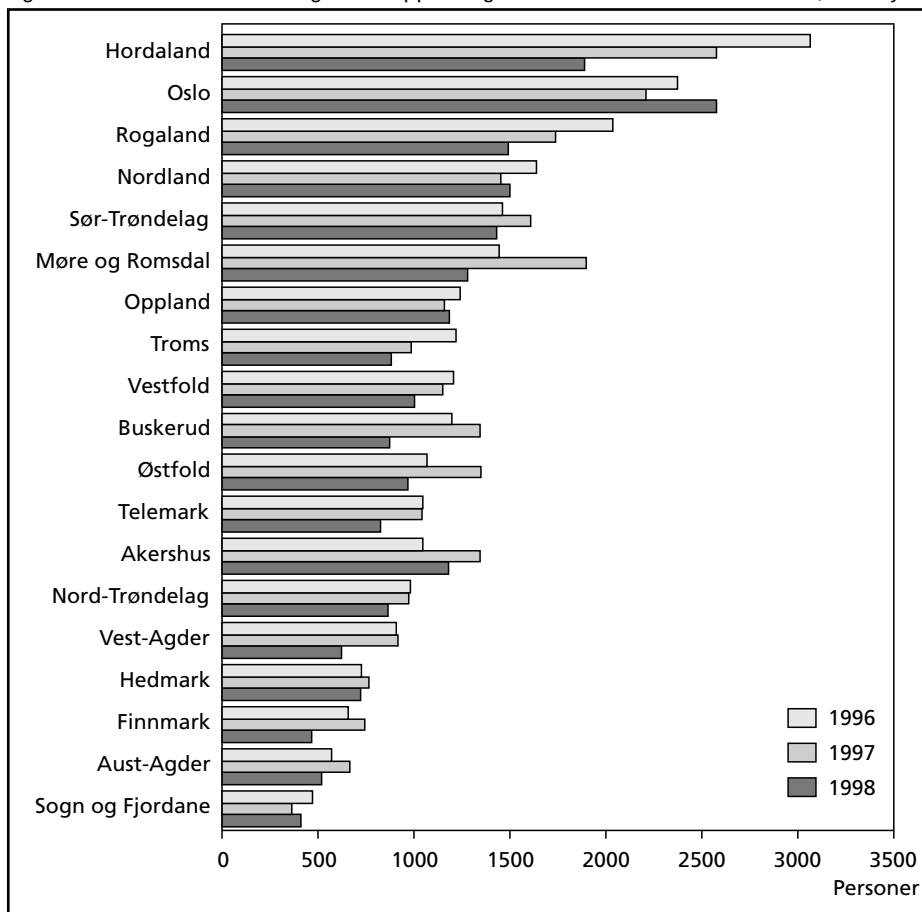
Situasjonen på arbeidsmarkedet avgjør for en stor del etterspørselen etter videregående opplæring (Engesbak m.fl. 1998). Voksne søker seg sjeldnere til videregående opplæring på dagtid dersom de kan få en jobb i stedet. I tider med høy ledighet kan voksne være mer opptatt av utdanning, enten for å trygge den jobben de har, eller for å kvalifisere seg for arbeidsmarkedet dersom de er arbeidsledige. I tider med høy arbeidsledighet blir det gjennom arbeidsmarkedspolitikken satset mer på arbeidsmarkedstiltak og kurs for å kvalifisere flest mulig for arbeidslivet. I perioder med lav ledighet vil det finnes ledige jobber i en rekke segmenter av arbeidsmarkedet, og dimensjoneringen av kursene som tilbys av arbeidsmarkedsstaten tar sikte på raskt å kvalifisere personer for jobber som er ledige. I perioder med lav ledighet arrangeres det derfor hovedsakelig kurs med kortere varighet. Når ledigheten går ned, reduseres også antall personer på tiltak, noe som igjen gir seg utslag i størrelsen på tilbudet av videregående opplæring innenfor arbeidsmarkedsopplæringen (Engesbak m.fl. 1998).

Tall fra VSI - videregående skolars informasjonssystem

Databasen VSI, videregående skolars informasjonssystem, gir informasjon om elevtall innen videregående opplæring. VSI administreres av Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (KUF), og videregående skoler rapporterer inn til denne databasen. Opplæring om gis ved fylkeskommunale ressursentre er med i oversikten så sant denne opplæringen er av ordinær videregående art, AMO-kurs som ikke gir formell kompetanse innen videregående opplæring er for eksempel utelukket. Vi starter med å undersøke elevtallet innen hvert fylke de siste tre årene.

Hordaland hadde flest elever over 20 år innen videregående opplæring skoleåret 1996/97, mens Oslo er det fylket som har klart flest elever skoleåret 1998/99. Vi ser at antallet elever over 20 år har gått ned i de fleste fylker i løpet av denne treårsperioden, med unntak av Oslo, der elevtallet har økt. På landsbasis har utviklingen gått fra 24 347 elever over 20 år innen videregående opplæring i 1996, via 24 269 elever i 1997 til 20 694 i 1998. Det kan være flere årsaker til reduksjonen. Engesbak m.fl. (1998) viste at søknaden blant voksne til fylkeskommunale videregående opplæringstilbud har gått stadig nedover etter innføringen av Reform 94.

Figur 6.1 Antall voksne i videregående opplæring fra skoleåret 1996/97 til 1998/99, etter fylke



Det kan komme av at voksne ikke regner med å få plass siden de fleste plassene er reservert rettighetslever. I samme periode har også antallet elever under 20 år innen videregående opplæring gått ned, noe som kan indikere at årskullene blir mindre, og at dimensjoneringen av opplæringen reduseres tilsvarende. Som vi husker vil antall plasser for voksne i den videregående skole være avhengig av størrelsen på årskullene, siden dimensjoneringen av videregående opplæring skal være på 375 prosent, det vil si tre hele årskull blant rettighetslevene samt 75 prosent ekstra. En annen forklaring på nedgangen i elevtallet kan være utviklingen på arbeidsmarkedet. Siden 1996 har ledigheten i befolkningen som helhet gått ned (*Kvartalsrapport om arbeidsmarkedet 4/98*), og dette kan avspeile seg i redusert søknadsmasse til videregående opplæring. I økonomiske oppgangstider er det lettere å få jobb, og kvalifi-

sering i form av videregående opplæring kan dermed oppleves som et mindre attraktivt alternativ enn jobb.

Kompetansereformen tar blant annet sikte på å rette seg spesielt inn mot kvinner, fordi det finnes flere kvinner enn menn som ikke har gjennomført videregående opplæring. Tallene fra VSI-databasen viser at det finnes flere kvinner enn menn innen videregående opplæring. Som tabell 6.1 viser, er 54 prosent av alle elevene over 20 år kvinner.

Tabell 6.1 Elever over 20 år i videregående opplæring, etter kjønn. Skoleåret 1998/99. I prosent

Kvinner	54
Menn	46
Total N	20 694

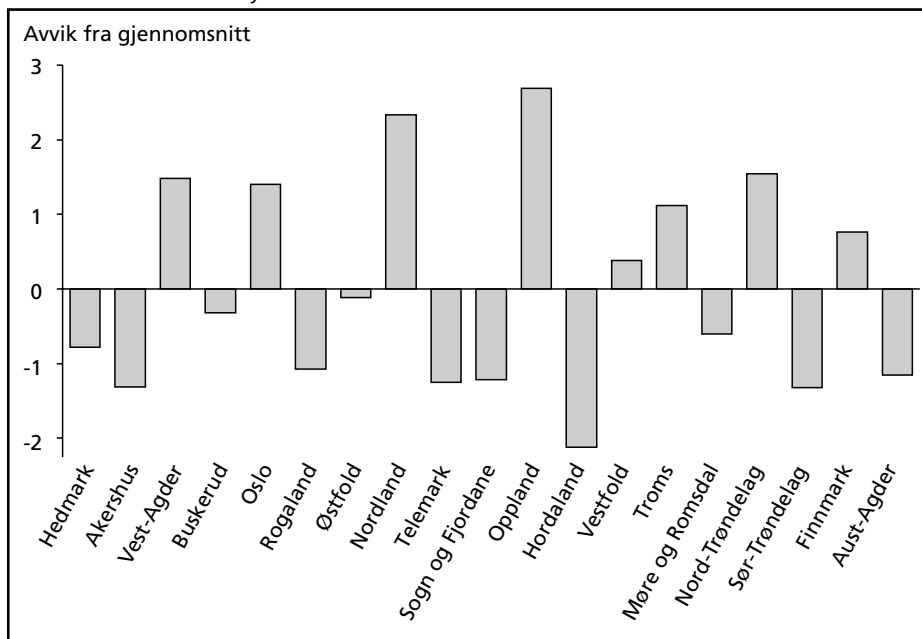
Kvinner søker oftere videregående opplæring enn menn. Hva kommer dette av? Engesbak m.fl. (1998) hevder at kvinner registrerer seg som ledige i mindre grad enn menn. Til tross for at kvinner i dag har en langt sterkere tilknytning til arbeidsmarkedet enn hva som var vanlig noen tiår tilbake, finnes det fortsatt en del kvinner som har en løsere tilknytning til arbeidsmarkedet enn menn. De kan i en situasjon med arbeidsledighet velge å være hjemmевærende, få barn eller utdanne seg. En rolle utenfor arbeidsstyrken er ikke like fremmed for kvinner med løs tilknytning til arbeidsmarkedet, mens menn ofte har lønnsarbeid sterkt knyttet til sin identitet (op.cit.).

Personer i videregående opplæring per 1000 innbyggere

I figur 6.2 undersøker vi antall voksne i videregående opplæring per 1000 innbyggere i fylket. Vi har dividert elevtallet for hvert fylke med befolkningstallet i fylket (per 1. januar 1998). Vi gjør oppmerksom på at befolkningstallene er for totalbefolkningen i hvert fylke, ikke bare for personer over 20 år. Det betyr at demografiske forskjeller mellom fylkene *kan* føre til enkelte unøyaktigheter i estimeringen, for eksempel dersom et fylke har relativt mange innbyggere under 20 år. Videre har vi sammenholdt tallet for antall voksne i videregående opplæring per 1000 innbyggere med landsgjennomsnittet og trukket fra landsgjennomsnittet, slik at hvert fylke får en positiv eller negativ verdi. Akershus fylke har for eksempel 1178 elever over 20 år innen videregående opplæring, samt en befolkning på 459 216. Per 1000 innbyggere får dermed Akershus ($1178/459,216$) et gjennomsnitt på 2,56. Landsgjennomsnittet er 4,66 personer per 1000 innbyggere (Elevtall 20 694/befolkning 4 440,566). Fylkene som ligger over midtstreken, har flere personer over 20 per 1000

innbyggere i videregående opplæring enn landsgjennomsnittet tilsier. Fylkene under streken har færre.

Figur 6.2 Voksne i videregående opplæring per 1000 innbyggere. Avvik fra landsgjennomsnittet for hvert enkelt fylke. Skoleåret 1998/99



Vi ser at Aust-Agder og Finnmark er fylker som har forholdsmessig mange over 20 år i videregående opplæring, mens Hedmark, Akershus og Vest-Agder ligger forholdsvis langt under landsgjennomsnittet.

Studieretning

Vi vil nå undersøke innenfor hvilke studieretninger de voksne elevene i videregående opplæring finnes. Tabell 6.2 (se neste side) gir en oversikt over dette. Tabellen viser at 56 prosent av elevene under 20 år går allmennfaglig studieretning, mens 36 prosent av voksne innen videregående opplæring tar allmennfaglig studieretning.

Tabell 6.2 Elever etter alder og studieretning. Skoleåret 1998/99. I prosent

	Elever under 20 år	20 år og eldre
Allmennfag	56	36
Yrkesfag	44	64
N	143 918	20 694

Som vi så i tabell 6.1, er det flere kvinner enn menn blant de voksne elevene i videregående opplæring. I tabell 6.3 viser vi forholdet mellom kvinner og menn på de ulike studieretningene.

Tabell 6.3 Elever over 20 år, etter kjønn og studieretning. Skoleåret 1998/99. I prosent

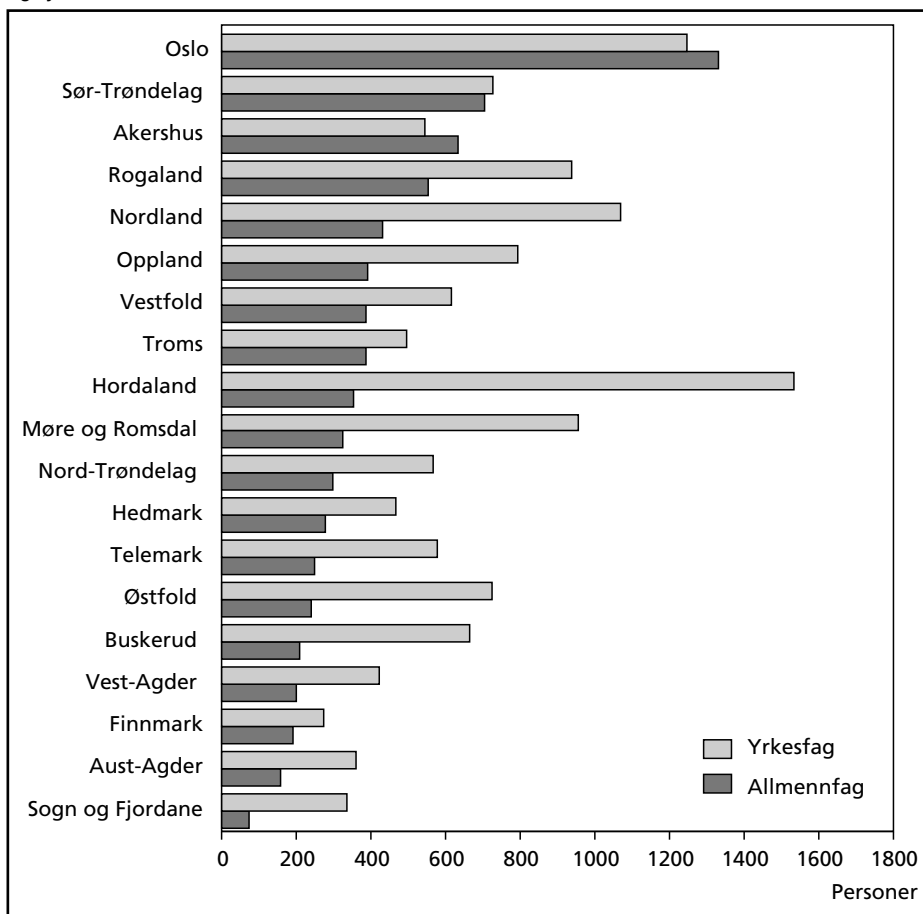
	Kvinner	Menn
Allmennfag	44	27
Yrkesfag	56	73
N	11 165	9 529

Tabellen viser at det er langt flere kvinner enn menn som tar allmennfaglig studieretning. Kun 27 prosent av de mannlige deltakerne i videregående opplæring er å finne innenfor allmennfaglig studieretning, mot 44 prosent av de kvinnelige elevene.

Elevtallet innen videregående opplæring kan variere mye etter fylke, både ut fra fylkenes størrelse, generelle utdanningsnivå og satsingen på videregående opplæring blant voksne. I figur 6.3 gis en oversikt over fordelingen mellom allmennfag og yrkesfag i hvert enkelt fylke.

Med unntak av Oslo og Akershus er det flest voksne innen yrkesfaglige studieretninger. Det relative forholdet mellom yrkesfag og allmennfag varierer en del mellom fylkene. Hordaland og Sogn og Fjordane er fylker som peker seg ut ved å ha en svært høy andel av voksne i videregående opplæring innen yrkesfag, mens fylker som Akershus og Sør-Trøndelag har en jevnere fordeling mellom allmennfag og yrkesfag.

Figur 6.3 Elever over 20 år i videregående opplæring. Skoleåret 1998/99. Etter studieretning og fylke



Resultater fra spørreundersøkelsen

Iverksettingen av videregående opplæring for voksne er en prosess med flere trinn. Voksne uten fullført videregående opplæring må ha kjennskap til at det finnes et tilgjengelig tilbud for voksne søkere, de må gå til det skritt å søke, de må ta imot den plassen de tilbys og deretter forbli i skolesystemet for at opplæringen skal være vellykket. Det finnes ulike barrierer på de ulike trinnene av prosessen mot fullført videregående opplæring, og vi skal nå gå over til å referere fylkeskommunenes synspunkter på disse forholdene.

Vi sendte ut spørreskjema til samtlige fylkeskommuner og adresserte henvendelsen til fylkesutdanningsdirektøren i hvert fylke. Vi fikk inn svar fra 17 fylkeskommuner, og vi har i framstillingen valgt å behandle fylkeskommunene som en samlet gruppe og rapportere hvor mange fylkeskommuner som gir sin tilslutning til ulike svaralternativer, uten å identifisere *hvilke* fylkeskommuner som oppgir hva. Framstillingen av fylkeskommunenes svar på spørreskjemaene vil i liten grad ta form av tabeller. Siden antallet fylkeskommuner er så lavt, gir det ikke mening å prosentuerer eller lage figurer over fordelingene slik vi gjør med svarene fra kommunene og arbeidsmarkedsetaten. Vi vil i stedet referere de svar som er gitt i en fortellende form, og noen steder ta i bruk enkle frekvenstabeller.

I tillegg til å tilby undervisning innen det ordinære fylkeskommunale systemet for videregående opplæring, er det en rekke fylkeskommuner som tilbyr videregående opplæring innenfor fylkeskommunale ressursentre. Vi starter derfor med å gi en nærmere presentasjon av ressursentervirksomheten.

Fylkeskommunale ressursentre

En betydelig del av fylkeskommunal videregående opplæring for voksne finner sted ved fylkeskommunale ressursentre. Av de 17 fylkeskommunene som svarte på spørreundersøkelsen, var det hele 15 som oppga at de eier ett eller flere ressursentre. Vi ba de fylkeskommunene som har ett eller flere ressursentre beskrive hvordan sentrene er organisert, hvem som deltar i tilbudet og hvilke studieretninger det gis opplæring innenfor. De fleste ressursentrene er organisert som avdelinger ved de videregående skolene i fylket. Noen fylker har sentralisert virksomheten til ett eller to sentre ved de største skolene, mens andre oppgir at de aller fleste videregående skolene i fylket har hatt ressursentervirksomhet i løpet av siste år.

De fleste fylkene oppgir at ressursentrene tilbyr kurs innen alle, eller i hvert fall innen de aller fleste, studieretningene. Ett fylke framhever AMO som sentral bestanddel i virksomheten, mens et annet fylke har mest oppdragsundervisning for minoritetsspråklige. Deltakerne rekrutteres fra alle kategorier yrkesgrupper, arbeidsledige og trygdede. Få fylkeskommuner har gitt inngående beskrivelser av hvordan rekrutteringen foregår, men de som har gjort det, opplyser at rekrutteringen ofte skjer via koordinerende ledd, som for eksempel opplæringskontor.

Samarbeid med arbeidsmarkedsetat og trygdeetat

Det er vanskelig å gi en helhetlig oversikt over alle ressursentrenes virksomhet, fordi organisering og satsingsområde varierer mye. En del ressursentre er eid av fylkeskommunen og driver kun med virksomhet knyttet til fylkeskommunal opplæring innen det videregående systemet eller fagopplæringssystemet. Andre sentre er

organisert som private foretak og driver opplæring kun innen en bestemt nisje. Ett eksempel på dette er Neptun Kompetansesenter i Melbu (<http://home.sol.no/neptunk/index.htm>). Neptun Kompetansesenter er organisert som et privat foretak og driver med yrkesrettet kvalifisering for minoritetsspråklige. Senteret finansieres ved at arbeidsmarkedsetaten kjøper kurs, samt gjennom støtte fra Utlendingsdirektoratet (UDI).

Det finnes videre ressursentre som er organisert som private foretak, men der fylkeskommunen eier alle aksjene. Dessuten finnes det fylkeskommunale ressursentre som også har andre etater enn fylkeskommunen som viktige samarbeidspartnere. Fra internettsidene til Rogaland kurs- og kompetansesenter (<http://www.rkk.no/>) finner vi eksempler på at senteret har viktig samarbeid både med arbeidsmarkedsetaten og trygdeetaten. RKK har arrangert en rekke kurs for arbeidsmarkedsetaten, der målet er at arbeidssøkere skal tilføres nødvendig kompetanse for å kunne møte kravene fra arbeidsmarkedet. Et trekk ved arbeidsmarkedsutviklingen er, ifølge senteret, et stadig økende behov for lengre utdanningsløp som munner ut i fagbrev. Eksempler på kurs som er spesielt tilrettelagt for arbeidsmarkedsetaten, er kurs som «Prosjekt langtidsledige», samt kurs innen fiskeforedling, mekaniske fag og tekniske byggfag. Samarbeidet med trygdeetaten har dreid seg om tilrettelegging av kurs for personer som av ulike grunner faller utenfor vanlige undervisningstilbud. Ett av prosjektene som har vist særlig gode resultater, er opplæring av enslige forsørgere. Disse kursene blir lagt opp med tanke på at omsorg for barna skal la seg kombinere med utdanning.

Fylkeskommunenes dimensjonering av opplæring

Vi skal nå gå over til å gjøre rede for fylkeskommunale opplæringstilbud. Som nevnt innledningsvis, er fylkeskommunen pålagt en dekningsgrad på 375 prosent innen videregående opplæring. Det viser seg at få fylkeskommuner oppfyller dette kravet. I undersøkelsen vi gjennomførte blant lederne i skolesektoren i fylkeskommunene, viste det seg at 15 av de 17 fylkeskommunene hadde en dekningsgrad som var lavere enn 375 prosent, mens én fylkeskommune hadde en dekningsgrad på mer enn 375. Vi stilte et åpent spørsmål om hva de ansatte i fylkeskommunene tror er årsaken til at dekningsgraden ikke er oppfylt i deres fylke.

Den faktoren flest fylkeskommuner trekker fram som forklaring på manglende oppfylt dekningsgrad, er at det ikke er søkere nok. Det påpekes at voksne relativt sjelden søker ordinær videregående opplæring, noe som kan indikere at mange voksne i stedet søker seg til alternative opplæringstilbud.

De aller fleste fylkeskommunene peker på trekk ved *elevene* som forklaring på den lave dekningsgraden. Det framheves at det er et stort problem at voksne

trekker søknaden når de får tilbud om plass. Situasjonen på arbeidsmarkedet kan være en forklaring på dette, søkerne velger jobb framfor utdanning. En annen forklaring er at voksne ofte søker videregående opplæring i tillegg til høyere utdanning, gjerne for å forbedre karakterene sine. Dersom de kommer inn på høyere utdanning, velger de dette. Det finnes også enkelte som ikke får permisjon fra jobb. Det framholdes i tillegg at elevene flytter mindre for å ta opplæring i dag enn tidligere. Særlig spredtbygde fylker som har et desentralisert opplæringstilbud opplever at elever sier nei til skoleplass heller enn å flytte. Et annet problem med å oppnå ønsket dekningsgrad, er at voksne søker svært populære kurs som det er vanskelig å komme inn på. Dette fører til ledige plasser på noen kurs og ventelister på andre.

Det er færre fylkeskommuner som trekker fram sider ved fylkeskommunens egen aktivitet og organisering som forklaring på den lave dekningsgraden. Én fylkeskommune framhever stram økonomi som årsak til lav dekningsgrad, mens en annen fylkeskommune konstaterer at tilbudet de har til voksne ikke er godt nok.

Søking og inntak til videregående opplæring

Fylkeskommunene peker på mangel på søkere til fylkeskommunale opplærings-tilbud. Antall søknader fra voksne til videregående opplæring har da også gått markant ned etter innføringen av Reform 94 (Engesbak m.fl. 1998). Årsakene til dette vites ikke, men det spekuleres i om voksne etter innføringen av Reform 94 tar for gitt at de ikke kommer inn, eller at de av ulike grunner heller foretrekker alternative opplæringstilbud. Samtidig med nedgangen i søkingen til fylkeskommunal opplæring, har det nemlig funnet sted en betydelig økning i antallet søkere til det alternative opplæringsmarkedet. Dette indikerer at det er behov for at fylkeskommunene oppretter flere tilrettelagte tilbud for voksne (St.meld. 32 1998/99).

Voksne søkere til videregående opplæring er dessuten svært målbevisste, og de sier gjerne nei til et tilbud dersom dette ikke er førsteønsket deres. Det er for en stor del de samme linjene som er populære blant ungdom som blant voksne. Siden tilbudet til voksne avledes av tilbudet til ungdom, er det ofte få plasser igjen til voksne søkere når plassene til rettighetselvene er fordelt.

I den videre gjennomgangen skal vi undersøke prosesser og framgangsmåter i forbindelse med å definere tilbudet til voksne med svak kompetanse, herunder sider ved inntak og iverksetting av videregående opplæringstilbud til voksne. Vi vil undersøke hvem som tar initiativ til videregående opplæring, årsaker til at voksne takker nei til plassen de blir tilbudt, samt forhold knyttet til opplæringen.

Informasjon om videregående opplæring

Et første skritt i forhold til videregående opplæring er informasjon om at tilbudet finnes. Fylkeskommunene ble spurt om hvordan de informerer om mulighetene for å ta videregående opplæring. De fleste fylkeskommunene framhever Opplæringskatalogen og andre brosjyrer som viktigste informasjonskilde. Annonser er også et mye brukt informasjonsmedium. Opplæringskatalogen eller andre former for fylkeskommunale skolekataloger inneholder informasjon om det generelle fylkeskommunale tilbudet, og den er ikke særskilt rettet mot voksne søkere. Det er bare én fylkeskommune som oppgir at de har informasjonsmaterieell spesielt rettet mot voksne, men en del fylkeskommuner opplyser at voksne likevel får informasjon om mulighetene for opplæring gjennom arbeidskontor og trygdekontor, og ved at ressursentre markedsfører tilbud lokalt. Videre er det noen fylkeskommuner som har satset på informasjon via internett.

Informasjon til voksne synes for en stor del å foregå muntlig; flere fylkeskommuner påpeker at informasjon gis via telefonhenvendelser fra potensielle elever. Voksne som kunne tenke seg å delta i videregående opplæring, henvender seg ofte direkte til skolene eller til utdanningsetaten for å undersøke hvilke tilbud som finnes.

Fylkeskommunene driver dermed en forholdsvis defensiv markedsføring av videregående opplæring for voksne, voksne må stort sett selv henvende seg til fylkeskommunen eller til de videregående skolene for informasjon. Potensielle søkere må selv være informert om tilbudet og ta kontakt for å få vite mer. Det foregår lite informasjonsvirksomhet med den hensikt å motivere voksne til å søke videregående opplæring.

Voksne som takker nei til plass innenfor videregående opplæring

Da fylkeskommunene ble bedt om å oppgi grunner til at omfangsforordningen om en dekningsgrad på 375 prosent innenfor videregående opplæring ikke var oppfylt, henviste de ofte til sider ved elevene. En viktig årsak er at voksne ikke søker videregående opplæring i det hele tatt, slik at fylkeskommunen ikke har nok søkere. Det er imidlertid også en hel del voksne som takker nei til den plassen de tilbys innen videregående opplæring. Vi stilte fylkeskommunene et åpent spørsmål om hva de mente var årsaker til at voksne takker nei.

Fra søketidspunktet, 1. mars, til skolestart i august kan det skje mye i søkerens liv. En faktor som nevnes fra mange fylkeskommuner, er at søkerne får jobb eller opplever at livssituasjonen endres fra de søker om plass om våren og til de får tildelt plassen påfølgende høst, og at de derfor takker nei. En del elever kommer ikke inn på førsteønsket sitt og takker derfor nei til plassen, fordi de ikke kan tenke seg å gå på noen annen studieretning. Som vi så fant også Engesbak m.fl. (1998) at voksne er svært målrettede i sitt yrkesønske. De har klare oppfatninger om hvilken linje de vil gå på, og dersom de ikke får tildelt plass på denne linjen, velger de å ikke delta

i videregående opplæring. Det finnes likevel fylkeskommuner som betoner at mange voksne søker på mye forskjellig. Dersom de har kommet inn på andre linjer/skoler eller funnet annen beskjeftigelse, takker de nei til tilbudet fra fylkeskommunen. Noen fylkeskommuner framhever at elevene får beskjed om plassen for sent. Plassene innen videregående opplæring tildeles i slutten av juli, og skolestart finner sted allerede midten av i august. De som ikke kommer inn på første inntak, får gjerne beskjed om plassen enda seinere, og da kan de få for knapp tid til å organisere praktiske forhold, som for eksempel barnepass. At elevene ikke får tilrettelagt praktiske forhold som barnepass og trygdeordninger, er faktorer som framheves som årsaker både til at elevene sier fra seg plassen de tildeles, og til at de slutter tidlig i skoleåret. Andre faktorer som nevnes som årsaker til at voksne takker nei til plassen de blir tilbudt, er manglende økonomisk støtte fra arbeidsgiver eller andre, samt at elevene ikke vil flytte eller reise langt.

Prosesser og framgangsmåter i forbindelse med å definere tilbudet

I dette avsnittet skal vi gi en framstilling av prosesser og framgangsmåter i forbindelse med å definere tilbudet til voksne arbeidsledige med svak kompetanse.

Begrensninger i tilbudet

Dimensjoneringen av tilbudet innenfor videregående opplæring for voksne er avhengig av tilstrekkelig antall søkere og elever som er i stand til å gjennomføre opplæringen, både motivasjonsmessig og i forhold til praktiske forhold. Det kan imidlertid også tenkes at strukturelle forhold i fylkeskommunene begrenser tilbudet til voksne med svak kompetanse. Fylkeskommunens økonomi er en slik faktor. I spørreskjemaet ble fylkeskommunene spurt om den generelle fylkeskommunale økonomien har innvirkning på omfanget av opplæringstilbudet som gis til voksne med svak kompetanse, i den forstand at den fører til begrensninger i opplæringstilbudet. Hele 14 av de 17 fylkeskommunene oppgir at den fylkeskommunale økonomien setter begrensninger. Det ville vært interessant å ha opplysninger om *hvordan* fylkeskommunene mener at tilbudet begrenses, men det har vi ikke utfyllende opplysninger om.

Hvem tar initiativ til opplæring?

Som vi så viste Engesbak m.fl. (1998) at deltakerne i fylkeskommunal videregående opplæring ofte har en svak posisjon på arbeidsmarkedet. Voksne med en sterk posisjon på arbeidsmarkedet søker seg oftere til alternative opplæringstilbud, mens voksne med en svak posisjon på arbeidsmarkedet oftere deltar i det offentlige tilbudet. Vi var interessert i å undersøke hvordan fylkeskommunene oppfatter selve

innsøkningsprosessen til videregående opplæring. Hvem er det som tar initiativ til opplæring? Er det den enkelte selv, eller er det andre instanser? I undersøkelsen til fylkeskommunene stilte vi et spørsmål med faste svaralternativer om hvem som oftest tar initiativ til videregående opplæring. Resultatene viser en temmelig entydig tendens til at det oftest er enkeltpersoner selv som tar initiativ til utdanning. Fylkeskommunene ble også bedt om å rangere svaralternativene, og initiativ fra arbeidsmarkedsetaten er den instansen som oftest er nevnt som nest viktigste initiativtaker. At bedrifter tar kontakt for å organisere opplæring for sine ansatte, er en annen faktor som ofte nevnes, mens færre fylkeskommuner framhever sosialtjenesten som initiativtaker til opplæring.

Kriterier for inntak til opplæring

Ved inntak av søkere over rettighetsalder, skal søkere uten videregående opplæring og søkere som ikke har fullført videregående opplæring, prioriteres (NOU 1995:12). Plassene fordeles i hovedsak etter karakterpoeng (Inntaksforskriftens § 4-2). Utvalget som ble nedsatt i forbindelse med arbeidet med NOU 1995:12 *Opplæring i et flerkulturelt Norge*, mener at det vil være et generelt behov for opplæringsplasser for unge voksne, men de framhever spesielt tospråklige minoriteters unge voksne. Mange søkere over rettighetsalder vil ha behov for språklig tilrettelagt undervisning. Utvalget ber om at denne gruppens behov omtales spesielt i inntaksforskriftene. Vi stilte et spørsmål til fylkeskommunene der vi spurte om noen av de kjennetegnene ved personer som vi listet opp, førte til at de ble prioritert ved inntak til fylkeskommunale opplæringstilbud. Under halvparten av fylkeskommunene oppgir at det finnes kriterier som fører til at personer blir prioritert ved inntak til opplæring. Enslige forsørgere er den gruppen som oftest nevnes som prioritert gruppe, fem av de 17 fylkeskommunene oppgir at enslige forsørgere prioriteres ved inntak til opplæring. Videre er det noen som prioriterer personer med lese- og skrivevansker, samt personer under attføring. Fra en fylkeskommune oppgis det at den har et utstrakt samarbeid med fylkesarbeidskontoret, og at de i samarbeid med dette kontoret prioriterer langtidsledige, personer under attføring og personer som mottar sosialstønad. Et par fylkeskommuner presiserer at de følger inntaksforskriften og derfor ikke gir spesielle grupper forrang ved inntak, mens en annen fylkeskommune viser til at de fleste voksne som søker videregående opplæring kommer inn, og at det derfor ikke er nødvendig å foreta prioriteringer mellom grupper.

Forhold knyttet til opplæringen

I dette avsnittet skal vi undersøke forhold knyttet til organiseringen av videregående opplæring. Vi skal særlig undersøke om det finnes tilbud i det ordinære fylkeskommunale opplæringstilbudet som er innrettet for voksne elever.

Har fylkeskommunen egne klasser for voksne?

Etter innføringen av Reform 94 starter nesten 97 prosent av avgangskullene fra grunnskolen på videregående utdanning samme høst (*Sosialt utsyn* 1998). Dette påvirker sammensetningen av klassene innen videregående opplæring. Mens klassene tidligere bestod av både yngre og litt eldre elever, er klassene i dag stort sett fylt opp av rettighets elever. For elever som er eldre enn rettighets elevene, kan det sosiale miljøet i klassen lett bli utilfredsstillende dersom de er omtrent alene i sin aldersgruppe. Dersom det sosiale miljøet i klassen ikke er tilfredsstillende, er det også lettere å avslutte skolegangen. En måte å løse dette på er å opprette egne klasser for voksne, der både det pedagogiske opplegget og fleksibiliteten kan tilpasses voksne og deres situasjon. Av de 17 fylkeskommunene som har besvart spørreskjemaet, oppgir 14 at de har egne klasser for voksne, mens ytterligere én fylkeskommune oppgir at egne klasser for voksne vil igangsettes fra og med skoleåret 2000/2001.

Modulbasert undervisningstilbud

For personer som ikke har anledning til å følge et sammenhengende opplæringsløp over flere år, kan modulbaserte undervisningstilbud gi en mulighet til å ta deler av en utdanning. Denne utdanningen kan senere suppleres for å få en fullstendig opplæring. Tilbud om modulbasert undervisning er mindre vanlig enn egne klasser for voksne, men ti av de 17 fylkeskommunene oppgir at de tilbyr modulbasert undervisning.

Finansierer arbeidsmarkedsetaten opplæring?

Enkelte voksne deltar i videregående opplæring som er finansiert av arbeidsmarkedsetaten. Opplæringen kan enten inngå som del av et attføringsløp, eller iverksettes dersom arbeidsmarkedsetaten mener at videregående utdanning er nødvendig for at den arbeidssøkende skal bli kvalifisert til å komme inn på arbeidsmarkedet. Arbeidsmarkedsetaten finansierer videregående opplæring i elleve av de 17 fylkeskommunene som inngår i undersøkelsen.

Vi spurte også om arbeidsmarkedsetatens aktivitet har betydning for det fylkeskommunale tilbudet som gis til voksne som mangler fullført videregående opplæring. De tre svaralternativene som ble gitt på spørsmålet var: «Ja, arbeidsmarkedsetatens aktivitet er så høy at det dekker gruppens behov», «ja, arbeidsmarkedsetatens aktivitet er så lav at fylkeskommunen øker sin innsats for å dekke behovet» og «nei, arbeidsmarkedsetatens aktivitet påvirker ikke fylkeskommunens tilbud til denne gruppen». Det er ingen fylkeskommuner som har svart at arbeidsmarkedsetatens aktivitet er så høy at det dekker gruppens behov. Blant de fylkeskommunene som har svart på spørsmålet, er det like mange som gir sin tilslutning til svaralternativ to og tre. Halvparten svarer at arbeidsmarkedsetatens aktivitet er så lav at fylkeskommunen må øke sin aktivitet for å dekke behovet, mens den andre

halvparten altså mener at fylkeskommunens tilbud er upåvirket av arbeidsmarkeds-etatens aktivitet. Det er fylkeskommunenes ansvar å organisere videregående opplæring, arbeidsmarkedsetatens tilbud skal bare være et supplement som skal gis arbeidssøkere. Når en del fylkeskommuner likevel mener at arbeidsmarkedsetatens aktivitet er så lav at fylkeskommunen må øke sin aktivitet for å dekke behovet, kan dette da være en indikasjon på at de mener arbeidsmarkedsstaten ideelt sett burde gjort mer på dette området?

Oppsummering

Gjennomgangen av svarene fra fylkeskommunene viser at det krever et visst initiativ fra voksne selv for å få tilgang til videregående opplæring. Mange henvender seg direkte til skolene for å få informasjon om hvilke tilbud som finnes, og de fleste fylkeskommunene opplyser at den vanligste framgangsmåten for å få delta i opplæring, er at den enkelte selv tar initiativ. Det er mindre vanlig at voksne deltar i videregående utdanning etter initiativ fra arbeidsmarkedsstaten eller andre instanser. De fleste fylkeskommunene har egne klasser for voksne, mens bare litt over halvparten gir muligheter for modulbasert opplæring.

Fagopplæring

Fagbrev kan gjennomføres enten innen det videregående opplæringssystemet eller ved å dokumentere relevant praksis innen faget. §3.5 i opplæringsloven slår fast at fagprøve/svenneprøve kan avlegges utenom læreforhold. Denne ordningen gikk tidligere under navnet §20-ordningen, men etter den nye opplæringsloven er dette endret til *praksiskandidatorordningen*. Undersøkelsen ble gjennomført før denne endringen, i framstillingen brukes derfor §20-betegnelsen. Dette er den mest benyttede formen for videreutdanning i Norge for folk som ikke har avlagt videregående eksamen. Buerutvalget oppga at antallet fagbrev etter §20 utgjør omkring 7000 i året, eller om lag 40 prosent av alle avlagte fagbrev (op.cit.). I undersøkelsen Reichborn m.fl. (1998) gjennomførte i tilfeldig utvalgte bedrifter, mente de spurte at om lag halvparten av de ufaglærte personene i bedriftene etter bedriftens oppfatning kunne komme inn under ordningen. Sett fra bedriftens side ville det også være ønskelig at så godt som alle disse tok fagbrev. Blant arbeidssøkere med svak kompetanse finnes det trolig en betydelig andel som har lite utdanning, men lang erfaring. En anerkjent ordning for dokumentasjon av realkompetanse vil bidra til å hindre at personer med lite utdanning og lang erfaring framstår som kompetanseløse, fordi kompetansen deres ikke er kommuniserbar på linje med formell utdanning fra det ordinære utdanningssystemet (Reichborn m.fl. 1998).

Det jobbes på flere hold med å utvikle ordninger for å dokumentere realkompetanse. I sluttrapporten fra «Prosjekt brukertilpasset opplæring for voksne i

Oppland» refereres erfaringer med å mobilisere og motivere voksne i Oppland til å gjennomføre etter- og videreutdanning. Målet med prosjektet var å skape muligheter for bedre å kunne oppnå formell kompetanse, både gjennom grunnskoleopplæring, videregående opplæring og §20-opplæring. Til sammen ble det registrert forespørsel om brukertilpasset opplæring innen 36 ulike fagområder. Vi vil som et eksempel referere resultatene fra opplæringsarbeidet innen omsorgsfaget. Det var 92 personer som tok kontakt og som ønsket å skolere seg innen omsorgsfaget. Av disse kunne 25 personer gå rett opp til fagbrev etter §20-ordningen. Ytterligere elleve personer begynte på §20-kurs som ble tilrettelagt gjennom ressursenter, fem tok utdanningen ved hjelp av selvstudium med litt støtte fra faglærer, mens 21 personer måtte gjennom en vurdering og var klare for oppstart da rapporten forelå. I tillegg var åtte personer klare for å begynne på opplegg, 13 manglet nok relevant praksis og fire hadde fullført ettårig løp med påfølgende eksamen. Til sammen fem personer hadde avbrutt løpet. Av disse syntes to personer at det ble for vanskelig å gjennomføre et skoleløp, mens tre var i jobb.

Arbeidsmarkedsetaten var gjennom hele perioden en av flere viktige samarbeidspartnere for prosjektet i Oppland, men når det gjøres rede for årsaker til frafall fra prosjektet, er det en hel del personer som har valgt å slutte på komprimerte løp fordi de ville miste dagpengene fra arbeidsmarkedsetaten dersom de startet på kurs på dagtid. For arbeidsledige personer vil det derfor trolig være behov for mer fleksible ordninger enn hva tilfellet er i dag, dersom man ønsker å satse på å gi arbeidssøkere mulighet til å konvertere erfaring fra arbeidslivet til dokumentert formell kompetanse.

I undersøkelsen som ble sendt til alle fylkeskommunene, ønsket vi å undersøke om fylkeskommunene vektlegger muligheten for å motivere voksne uten ordinært arbeid til å ta fagprøve etter §20. Som nevnt ble denne undersøkelsen gjennomført før ordningen skiftet navn til praksiskandidatordningen, vi har derfor også her brukt §20-betegnelsen i framstillingen. Av de 16 fylkeskommunene som svarte på spørsmålet om hvor stor vekt fylkeskommunen legger på å motivere voksne uten ordinært arbeid til å ta fagprøve etter §20, svarte elleve at dette er noe de legger ganske stor vekt på. Tre fylkeskommuner svarte at de legger svært stor vekt på å motivere voksne uten ordinært arbeid til å ta § 20, mens de resterende to svarte at det er et felt de legger noe eller ganske liten vekt på.

Videre ba vi respondentene anslå omtrent hvor stor andel av voksne arbeidsledige med svak kompetanse i fylket de vil anta har tilstrekkelig relevant praksis til at arbeidssøkerne kunne tatt fagutdanning etter §20. Dette spørsmålet ble besvart av 15 fylkeskommuner, hvorav åtte svarte mindre enn en fjerdedel, og to fylkeskommuner anslo at mellom en fjerdedel og halvparten av arbeidssøkerne vil kunne ta fagopplæring etter §20. Det er fem fylkeskommuner som oppgir at de ikke vet

hvor mange som kunne tatt fagopplæring. En av disse opplyser imidlertid at de vil prøve og finne det ut gjennom et prosjekt som er igangsatt.

Fylkeskommunene anslår at mindre enn halvparten av arbeidssøkerne har mulighet til å konvertere sin erfaring fra arbeidslivet til et fagbrev. Vi ba respondentene begrunne anslaget sitt gjennom et åpent spørsmål, og svarene på dette spørsmålet refereres i det følgende. En del respondenter mener tydeligvis at forholdsvis mange har muligheten til å ta fagopplæring etter §20, selv om de bare oppgir at det gjelder under halvparten av arbeidssøkerne. Noen eksempler:

«Mange har lang erfaring fra ulike industrier (for eksempel plastindustri og mekanisk industri) og er sjøllærte i fagene.»

«Vi har høy sysselsetting men låg formell kompetanse. Det tyder på at mange er kvalifisert for §20-opplæring.»

«Vi har få henvendelser fra arbeidskontorene i forhold til før. Potensialet kan ikke lenger være så stort, siden så mange har avlagt prøve de siste årene.»

«Svært mange tar fagutdanning etter §20 i fylket.»

En del framhever imidlertid trekk ved arbeidssøkerne som begrensende på muligheten for å ta fagopplæring etter §20. Uttalelsene nedenfor illustrerer dette:

«69,9 prosent av de arbeidsledige i vårt fylke har ikke fullført videregående opplæring. Det er naturlig å anta at mange av disse har problemer med å få tilstrekkelige praksiserfaringer ut fra kravene i §20.»

«For mange voksne med svak kompetanse er problemet at dei har skifta jobb ofte grunna helseproblem/alkohol osv. slik at dei har jobba innafor mange bransjer/fagområde men ikkje samla seg kompetanse/praksis som kan nyttast innanfor eit fagbrevområde.»

Fagopplæring etter §20 er dermed ikke et reelt alternativ for alle, men for en del arbeidsledige vil slik fagopplæring trolig være et alternativ til det videregående opplæringssystemet. For noen fører tidligere arbeidserfaring til at de kan gjennomgå komprimerte opplæringsløp i stedet for full videregående opplæring. Det er viktig at også denne muligheten tas med i betraktningen når kompetanseheving blant arbeidssøkere og andre med svak kompetanse diskuteres.

Vurdering av situasjonen i fylket

Vi var interesserte i å få representantene for fylkeskommunene til å vurdere den generelle tilstanden innen voksenopplæring generelt og i fylket der de er ansatt. Vi formulerte derfor en del påstander, og ba de ansatte i fylkeskommunene angi om de var enige eller uenige i påstandenes innhold. Påstandene tar for det første for seg betydningen av videregående opplæring, deretter bes respondentene ta stilling til situasjonen i eget fylke. Svaralternativene som ble gitt var helt enig, delvis enig, delvis uenig og helt uenig. I tabell 6.4 er svarene gruppert i henhold til om respondentene er enige eller uenige i påstandene.

Tabell 6.4 Påstander om voksenopplæring. N= 16

	Enig	Uenig
Voksne uten fullført videregående opplæring kan klare seg fint på arbeidsmarkedet	9	7
Å ikke ha fullført videregående opplæring er en større hindring på arbeidsmarkedet i dag enn for ti år tilbake	16	0
Videregående opplæring er et nødvendig tiltak for å hindre at personer som mangler fullført videregående opplæring faller gjennom på arbeidsmarkedet	15	1
Voksne uten fullført videregående opplæring mangler i dag et fullverdig opplæringstilbud i vårt fylke	11	5

Samtlige av de spurte mener at det er en større hindring på arbeidsmarkedet å ikke ha fullført videregående opplæring i dag enn for ti år tilbake. Likevel sier ni av de 16 seg enige i at voksne uten fullført videregående opplæring kan klare seg fint på arbeidsmarkedet. Det er tross alt en betydelig andel av de sysselsatte som ikke har fullført videregående opplæring, og de fleste av disse er godt integrert i arbeidslivet. Videregående opplæring kan derimot være et nyttig tiltak i forhold til personer som er arbeidsledige eller i en usikker sysselsettingssituasjon. Hele 15 av de 16 respondentene sier seg enige i påstanden om at videregående opplæring er et nødvendig tiltak for å hindre at personer som mangler fullført videregående opplæring skal falle gjennom på arbeidsmarkedet. Når vi går over til å spørre om situasjonen i eget fylke, svarer elleve av de 16 at voksne uten fullført videregående opplæring mangler et fullverdig opplæringstilbud i deres fylke. Dette er interessant i lys av resultatene knyttet til iverksetting av tilbud innefor videregående opplæring for voksne. Da fylkeskommunene ble spurt om årsaker til at de ikke hadde oppfylt dekningsgraden på 375 prosent, og da de ble spurt om årsaker til at elever takker nei til plassen de blir tilbudt innen videregående opplæring, henviste omtrent samtlige fylkeskommuner til trekk ved elevene. Det viser seg imidlertid at elleve av 16 fylkes-

kommuner også sier seg enige i at tilbudet fra fylkeskommunen ikke er godt nok. Utfordringen for fylkeskommunene må derfor bli å etablere fleksible opplærings-tilbud som også kan være attraktive for voksne søkere.

Oppsummering

I dette kapittelet har vi sett at tilbudet til voksne uten fullført videregående opplæring varierer fra fylke til fylke. Mange fylker ser svakheter ved sitt eget tilbud til gruppen, men de peker også på trekk ved elevene som forklaring på manglende oppslutning om de tilbudene som eksisterer. Trolig mangler fylkeskommunene fleksible opplæringstilbud som er innrettet mot voksne.

Tilstandsrapportene fra statens utdanningskontor gir også uttrykk for at fylkeskommunene er relativt lite orientert mot å tilpasse tilbudene til voksne. Det hevdes at virkemidlene for tilpasning for voksne elever ikke er tatt godt nok i bruk i Reform 94.

I St.meld. 42 (1997/98) om kompetansereformen foreslo Regjeringen en utvidet plikt for fylkeskommunen til å tilby videregående opplæring til voksne. Dette forslaget fikk ikke flertall i Stortinget. Forslaget i komiteen om individuell rett til videregående opplæring for voksne fikk heller ikke flertall i Stortinget (St.meld. 32 1998/99). I St.meld. 32 1998/99 uttrykker Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet at de vil vurdere å foreslå en lovfestet individuell rett for voksne til å fortsette i et treårig løp når de først er tatt inn til videregående opplæring. Hovedbegrunnelsen for dette er at det er rimelig at voksne får fullføre løpet når de først er tatt inn. En slik løsning vil innebære økt trygghet for de voksne til å kunne fullføre et påbegynt opplæringsløp, og vil dermed være en viktig motivasjonsfaktor. De vil med dette også få bedre mulighet til å innrette seg i forhold til både permisjon fra arbeid, familiemessige og økonomiske hensyn. Departementet vil komme tilbake til dette i en egen lovproposisjon (op.cit.).

Arbeidet med å sikre voksnes rettigheter innen videregående utdanning er dermed ikke fullført, og det vil trolig fortsatt skje mye på dette feltet framover. Til nå har vi sett på fylkeskommunenes tilbud i dag, i kapittel 7 undersøker vi blant annet også fylkeskommunenes egne forventninger til hvilke endringer som vil finne sted i det fylkeskommunale tilbudet som en følge av kompetansereformen.

7 Erfaringer og forventninger

I dette kapittelet skal vi innledningsvis kartlegge grad av samarbeid og etatenes vurdering av samarbeidet mellom arbeidsmarkedsetaten, kommunene og fylkeskommunene. Deretter gir vi en oversikt over hvilke erfaringer kommuner, fylkeskommuner og arbeidskontor har med å innpasse arbeidsledige voksne med svak kompetanse i arbeidslivet. Til slutt skal vi undersøke forventningene knyttet til innføringen av kompetansereformen. Tror de ansatte i de ulike etatene at den planlagte reformen vil føre til endringer i opplæringstilbudet til voksne arbeidsledige med svak kompetanse?

Samarbeid om gruppen

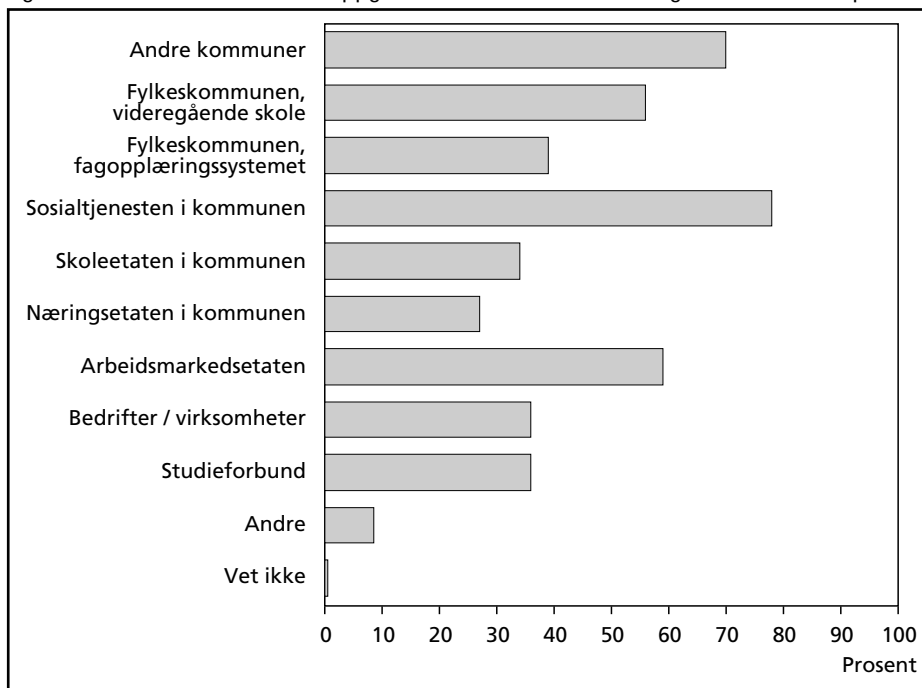
Vi starter med å undersøke samarbeidet mellom kommuner, arbeidskontor og andre instanser når det gjelder gruppen voksne arbeidsledige med svak kompetanse. Samarbeid og samordning mellom ulike instanser kan ha positive effekter for kvalitet, tilgang og ressursbruk innen voksenopplæring, samtidig som rekruttering til de ulike tilbudene kan gjøres enklere. Først undersøker vi om samarbeid finner sted, deretter undersøker vi kvaliteten på samarbeidet. Vi gjengir først hvordan svarene fra spørreundersøkelsene til kommuner og arbeidskontor fordeler seg, deretter gir vi et sammendrag av svarene fra fylkeskommunen.

Kommuner

Vi ba de ansatte i kommunene om å gjøre rede for hvilke av de instansene vi ramset opp de samarbeider med. Figur 7.1 (se neste side) viser andelen kommuner som oppgir at de samarbeider med hver enkelt instans.

Som vi husker er de aller fleste av de personene som besvarte spørreskjemaene på vegne av kommunene, ansatt enten i skoleetaten eller ved et kommunalt voksenopplæringssenter. Figuren viser at den instansen flest samarbeider med, er sosialtjenesten i kommunen. Det er også mange som samarbeider med andre kommuner.

Figur 7.1 Andel kommuner som oppgir at de samarbeider med følgende instanser. I prosent



Arbeidsmarkedsetaten oppgis som samarbeidspartner av 59 prosent av de spurte, mens 56 prosent oppgir at de samarbeider med fylkeskommunens videregående skole. Samarbeid med de andre instansene som nevnes er mindre utbredt, det er for eksempel bare 36 prosent som oppgir at de samarbeider med studieforbund eller bedrifter/virksomheter.

Kvaliteten på samarbeidet

Spørsmålet om hvilke instanser de kommunalt ansatte samarbeider med ble fulgt opp av et spørsmål som gikk på kvalitet. Vi ba respondentene angi kvaliteten på samarbeidet på en skala som gikk fra veldig dårlig til meget godt.

Tabell 7.1 viser at det er ganske stor spredning i vurderingen av samarbeid. Næringsetaten i kommunene er den instansen flest oppgir at de samarbeider dårlig eller veldig dårlig med, mens skoleetaten i kommunen kommer best ut. Siden de fleste som svarte på skjemaet selv jobber innen skoleetaten, er gruppen som oppgir at de samarbeider med denne etaten forholdsvis liten. De som samarbeider med skoleetaten om gruppen voksne med svak kompetanse, er ansatte ved voksenopplæringscentre eller ansatte i andre etater, og at disse har et godt samarbeid med skoleetaten om opplæringsstilbud til voksne med svak kompetanse er ikke uventet, men selvsagt positivt.

Tabell 7.1 Kommunenes vurdering av kvaliteten på samarbeidet med andre instanser

	Veldig dårlig	Dårlig	Middels	Godt	Meget godt
Andre kommuner	2	4	29	47	19
Fylkeskommunen, videregående skole	3	10	30	52	6
Fylkeskommunen, fagopplæringsystemet	5	14	36	38	8
Sosialtjenesten i kommunen	1	4,5	29	48	17
Skoleetaten i kommunen	-	2	12,5	41	44
Næringsetaten i kommunen	9	23	37	27	4
Arbeidsmarkedsetaten	3	10,5	37	45	5
Bedrifter/ virksomheter	4	28	33	29	5
Studieforbund	6,5	21	31,5	31,5	10
Andre	-	23	23	32	23

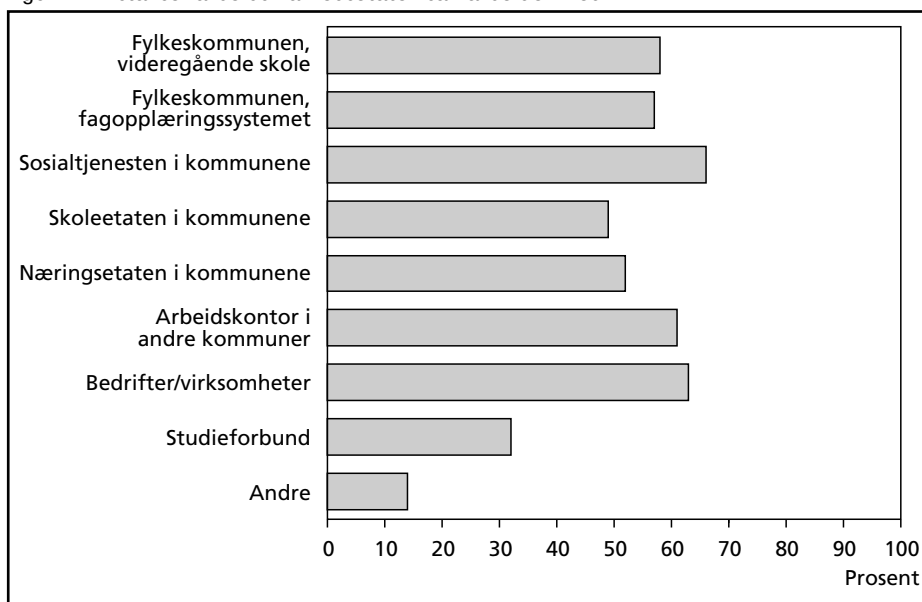
Det er videre 17 prosent av de spurte som oppgir at de samarbeider meget godt med sosialtjenesten i kommunen, mens bare fem prosent oppgir at de har et meget godt samarbeid med arbeidsmarkedsetaten. Det er imidlertid få som oppgir at de samarbeider dårlig med arbeidsmarkedsetaten, flertallet av de spurte betegner samarbeidet som middels eller godt.

Arbeidsmarkedsetaten

Vi skal nå gå over til å undersøke hvilke instanser de ansatte på arbeidskontorene oppgir at de samarbeider med.

Sosialtjenesten i kommunene er den instansen også flest ansatte i arbeidsmarkedsetaten oppgir at de samarbeider med, 66 prosent av de spurte oppgir at de samarbeider med denne. Andre vanlige samarbeidspartnere er bedrifter/ virksomheter samt arbeidskontor i andre kommuner. Skoleetaten i kommunene er en sjeldnere samarbeidspartner for ansatte på arbeidskontorene, det er flere som samarbeider med næringsetaten enn med skoleetaten, men det er likevel nærmere halvparten av de spurte som oppgir at de samarbeider med skoleetaten. Arbeidsmarkedsetaten synes uansett å ha hyppigere samarbeid med andre kommunale etater enn med skoleetaten.

Figur 7.2 Instanser arbeidsmarkedsetaten samarbeider med



Kvaliteten på samarbeidet

Vi ba også de ansatte på arbeidskontorene om å vurdere kvaliteten på samarbeidet de har med de forskjellige instansene.

Tabell 7.2 Arbeidsmarkedsetatens vurdering av kvaliteten på samarbeidet med andre instanser. I prosent

	Dårlig	Middels	Godt	Meget godt
Fylkeskommunen, videregående skole	4	22	52	22
Fylkeskommunen, fagopplæringsystemet	10	42	35	12,5
Sosialtjenesten i kommunen	5	23	37,5	34
Skoleetaten i kommunen	17	43	31	9,5
Næringsetaten i kommunen	9	43,5	32,6	15
Arbeidskontor i andre kommuner	-	18,5	46	35
Bedrifter/ virksomheter	-	9	65	26
Studieforbund	38	24	28	10
Andre	17	17	33	33

Av tabell 7.2 ser vi at studieforbund er den instansen flest arbeidskontor oppgir at de samarbeider dårlig med, deretter kommer skoleetaten i kommunene – det er 17 prosent av de spurte som oppgir at de samarbeider dårlig med skoleetaten. Ingen arbeidskontor oppgir at de samarbeider dårlig med arbeidskontor i andre kommuner eller med bedrifter/virksomheter.

Sosialtjenesten i kommunene er den instansen flest ansatte oppgir at de samarbeider meget godt med, 34 prosent oppgir at de samarbeider meget godt med denne, mens ytterligere 37,5 prosent oppgir at de samarbeider godt med sosialtjenesten. Også bedrifter og virksomheter synes å ha et godt samarbeid med arbeidsmarkedsetaten, til sammen 91 prosent av de spurte ved arbeidskontorene oppgir at kvaliteten på dette samarbeidet er god eller meget god. Videre blir kvaliteten på samarbeidet med fylkeskommunens videregående skole ofte betegnet som god eller meget god, 74 prosent av de spurte har valgt ett av disse svaralternativene.

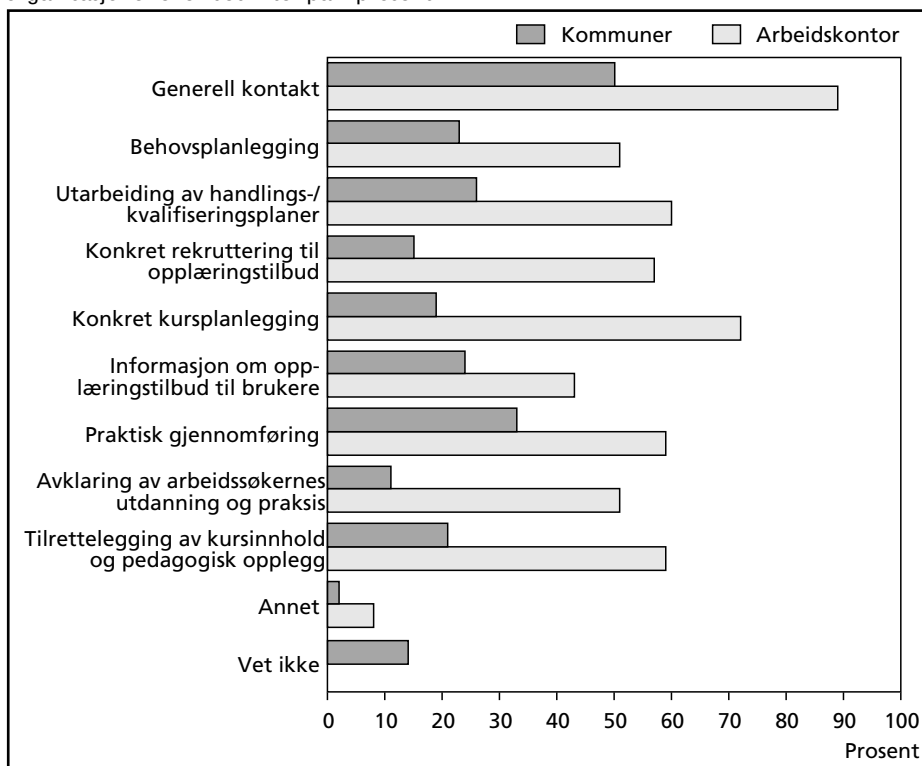
Sammenlignet med de andre kommunale etatene, kommer ikke skoleetaten spesielt bra ut i arbeidskontorenes evaluering av kvaliteten på samarbeidet. Foruten de 17 prosentene som karakteriserer samarbeidet som direkte dårlig, er det 43 prosent som betegner det som middels. Ytterligere 31 prosent betegner kvaliteten på samarbeidet som god, mens så pass få som 9,5 prosent mener at kvaliteten er meget god. Som vi så i figur 7.2, er skoleetaten den kommunale etaten færrest arbeidskontor samarbeider med, og selv de arbeidskontorene som har slikt samarbeid, vurderer kvaliteten på dette som betydelig dårligere enn kvaliteten på samarbeidet med sosialtjenesten og næringsetaten i kommunene.

Det kan være interessant å undersøke om det er forskjeller mellom kommunenes og arbeidskontorenes vurdering av samarbeidsklimaet med de ulike instansene. For å foreta denne sammenligningen, sammenholder vi opplysningene i tabell 7.1 og tabell 7.2. Blant de ansatte i kommunene som har besvart spørreskjemaet, mener 50 prosent at kvaliteten på samarbeidet med arbeidsmarkedsetaten er god eller meget god. Som vi husker er de fleste av disse ansatt i skoleetaten. Blant de ansatte ved arbeidskontorene er det om lag 40 prosent som betegner kvaliteten på samarbeidet med skoleetaten i kommunene som god eller meget god. Det er dermed ingen store avvik i kommunenes og arbeidskontorenes vurdering av det samarbeidet som finner sted. Både kommunene og arbeidskontorene har imidlertid andre instanser som de både samarbeider oftere og bedre med. Jevnt over karakteriseres kvaliteten på samarbeidet med andre instanser som bedre av de ansatte ved arbeidskontorene enn av de ansatte i kommunene. Det er en langt større andel av de ansatte ved arbeidskontorene som betegner samarbeidet med fylkeskommunens videregående skole, sosialtjenesten i kommunene og bedrifter /virksomheter som godt eller meget godt.

Samarbeidsområder

Vi spurte både de ansatte ved arbeidskontorene og de ansatte i kommunene om hvilke områder de samarbeider med andre offentlige instanser, organisasjoner eller bedrifter på. Spørsmålet gjelder med andre ord samarbeidet med alle instansene, ikke bare arbeidsmarkedetaten og kommunene. Svarfordelingen på dette spørsmålet vises i figur 7.3.

Figur 7.3 Områder kommuner og arbeidskontor samarbeider med andre offentlige instanser, organisasjoner eller bedrifter på. I prosent



I dette spørsmålet ble respondentene bedt om å sette kryss ved alle aktuelle svaralternativer. Av figuren ser vi at de ansatte ved arbeidskontorene synes å ha et langt mer *utstrakt* samarbeid med andre instanser enn de ansatte i kommunene har. Det er en langt større andel ansatte ved arbeidskontorene som har krysset av for de nevnte svaralternativene, inkludert svaralternativet «annet» – hvilket kan tyde på at den lave andelen kommuneansatte som har krysset av på svaralternativene ikke kommer av at disse passer dårlig til den form for samarbeid de ansatte i kommunene har med andre instanser.

Generell kontakt er den samarbeidsformen både flest kommuner og arbeidskontor har framhevet som det vanligste området å samarbeide på. Ansatte i arbeidsmarkedetaten framhever imidlertid også utarbeiding av handlingsplaner/kvalifiseringsplaner, konkret kursplanlegging, praktisk gjennomføring samt tilrettelegging av kursinnhold og pedagogisk opplegg som viktige samarbeidsområder. Noe over 30 prosent av kommunene oppgir at de samarbeider om praktisk gjennomføring av kurs, og en del er også involvert i utarbeiding av handlingsplaner.

Fylkeskommunene

Fylkeskommunene ble også spurt om grad av samarbeid med andre instanser, og vi skal i det videre gi en sammenfatning av deres oppfatninger. Blant fylkeskommunene var det vanlig å ha et utstrakt samarbeid med andre instanser. Det var imidlertid syv av 17 fylkeskommuner som oppga at de aldri samarbeider med en av de tre kommunale instansene som ble nevnt. Alle fylkeskommunene samarbeider med arbeidsmarkedetaten, og kvaliteten på samarbeidet vurderes som god eller meget god av 14 fylkeskommuner. Ingen karakteriserer samarbeidet som dårlig. Det er seks fylkeskommuner som oppgir at de ikke samarbeider med skoleetaten i kommunene. Blant dem som samarbeider, er det ingen som betegner kvaliteten på samarbeidet som meget god, to har betegnet det som dårlig, mens de fleste svarer at kvaliteten på samarbeidet er middels eller god.

Når det gjelder hvilke områder samarbeidet gjelder, svarer de fleste at det dreier seg om generell kontakt og informasjon til brukerne om hvilke opplærings-tilbud som finnes.

Oppsummering

Vi har sett at arbeidsmarkedetaten og skoleetaten i kommunene ikke er hverandres viktigste samarbeidspartnere når det gjelder gruppen voksne arbeidsledige med svak kompetanse. Både arbeidsmarkedetaten og de ansatte i skoleetaten i kommunene samarbeider oftest med sosialtjenesten i kommunen, og det er også denne som evalueres høyest når de blir bedt om å vurdere kvaliteten på samarbeidet. Dette kan tyde på at gruppen voksne med svak kompetanse har en del tilleggsproblemer som best løses i et samspill med sosialtjenesten i kommunene, eller at det per i dag mangler en del sentrale forutsetninger for å få samarbeidet mellom skoleetaten i kommunene og arbeidsmarkedetaten til å fungere optimalt. Sosialtjenesten har trolig mer konkrete virkemidler til rådighet, en del sosialkontor setter selv i gang arbeidsmarkedetiltak rettet mot personer som faller gjennom hos arbeidsmarkedetaten.

Fylkeskommunen synes å være en mindre aktuell samarbeidspartner for skoleetaten i kommunene. Det finnes imidlertid et forholdsvis omfattende samarbeid mellom fylkeskommunene og arbeidsmarkedsetaten. Kvaliteten på dette samarbeidet betegnes også som god fra begge etatenes synspunkt.

Innpass i arbeidslivet

Vi skal nå gå over til å undersøke erfaringer fra arbeidet med å innpasse voksne arbeidssøkere med svak kompetanse i arbeidslivet.

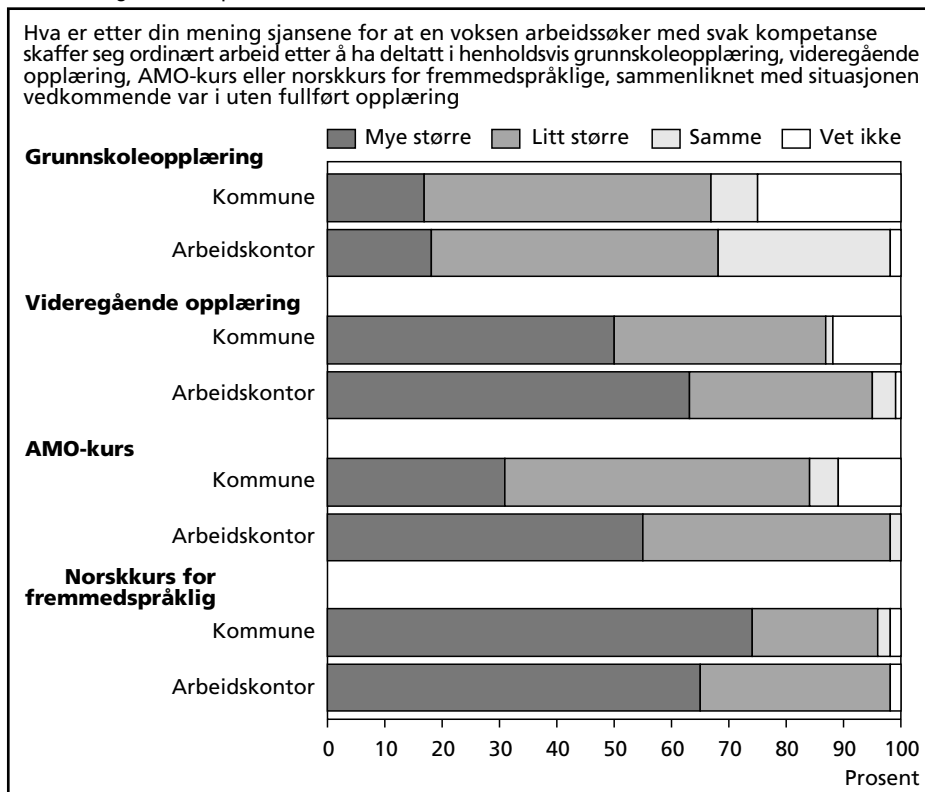
Øker utdanning sannsynligheten for å få jobb?

For å få et inntrykk av hvilken betydning respondentene mener utdanning har for sannsynligheten for å få jobb, stilte vi i undersøkelsene spørsmål om hvor stor sjanse de ville anslå at en voksen arbeidssøker med svak kompetanse har for å skaffe seg ordinært arbeid etter fullført grunnskole, videregående opplæring, norskopplæring og AMO-kurs, sammenlignet med situasjonen vedkommende var i uten å ha fullført disse utdanningene. Figur 7.4 viser fordelingen på dette spørsmålet for ansatte ved arbeidskontor og innen voksenopplæring i kommunene.

Norsk kurs for fremmedspråklige er den utdanningen flest respondenter mener øker sjansene for å få jobb betraktelig. Omtrent samtlige ansatte ved arbeidskontor og i kommunene svarer at sjansen for å få jobb for en fremmedspråklig arbeidssøker etter fullført norsk kurs er mye eller litt større. Videregående opplæring antas også å øke sjansene for å få jobb, særlig blant ansatte ved arbeidskontorene er det mange som svarer at sjansen blir mye større etter fullført videregående opplæring sammenlignet med situasjonen arbeidssøkerne var i uten fullført videregående opplæring. Blant de ansatte ved arbeidskontorene er det flere som mener sjansene for å få jobb blir mye større etter fullført videregående opplæring enn etter AMO-kurs. Forskjellen er ikke stor, men det viser seg at 63 prosent av de ansatte ved arbeidskontorene mener at sjansen for å få jobb etter fullført videregående opplæring blir mye større, mens andelen som mener at sjansen blir mye større med AMO-kurs, er på 55 prosent.

Det er videre en forskjell mellom ansatte ved arbeidskontorene og ansatte i kommunene når det gjelder vurderingen av AMO-kurs. Det er en klart større andel av de ansatte ved arbeidskontorene som mener sjansen for å få jobb blir mye større etter fullført AMO-kurs enn det er blant ansatte i kommunen. Grunnskoleutdanning er den utdanningen som i minst grad vurderes som betydningsfull for å øke sjansene for å få jobb.

Figur 7.4 Ansatte i kommuner og ved arbeidskontorene sitt syn på betydningen av ulike kvalifiseringstilbud. I prosent



De ansatte i kommunen og ved arbeidskontorene vurderer betydningen av grunnskoleutdanning nokså likt, det er få som mener at sjansene for å få jobb blir mye større, mens et flertall svarer at de mener sannsynligheten for å få jobb blir litt større dersom man fullfører grunnskoleopplæring, sammenliknet med situasjonen arbeidssøkerne var i uten slik opplæring.

Fylkeskommunenes svar

Fylkeskommunene vurderer helt klart videregående opplæring til å være den kvalifiseringsretningen som i størst grad øker sannsynligheten for å få jobb. Det var 16 fylkeskommuner som svarte på spørsmålet, og av disse mente 14 at sannsynligheten for å komme i jobb for en arbeidsledig person med svak kompetanse blir mye større etter fullført videregående opplæring, sammenliknet med situasjonen vedkommende er i uten slik opplæring. Ytterligere to fylkeskommuner betegner sannsynligheten for å komme i jobb som litt større.

Når det gjelder grunnskoleopplæring, mener syv av 16 at sannsynligheten for å komme i jobb blir litt større, tre mener at den blir mye større. Norskopplæring for fremmedspråklige antas av ni fylkeskommuner å føre til at sannsynligheten for å komme i jobb blir litt større, mens seks fylkeskommuner mener at norskopplæring fører til at sannsynligheten for å få jobb blir mye større. AMO-opplæring antas også å føre til at sannsynligheten for å få jobb blir litt større. Til sammen elleve fylkeskommuner svarer at de antar sannsynligheten for å komme i jobb er litt større etter fullført arbeidsmarkedsopplæring (AMO) enn hva tilfellet var uten gjennomført arbeidsmarkedsopplæring.

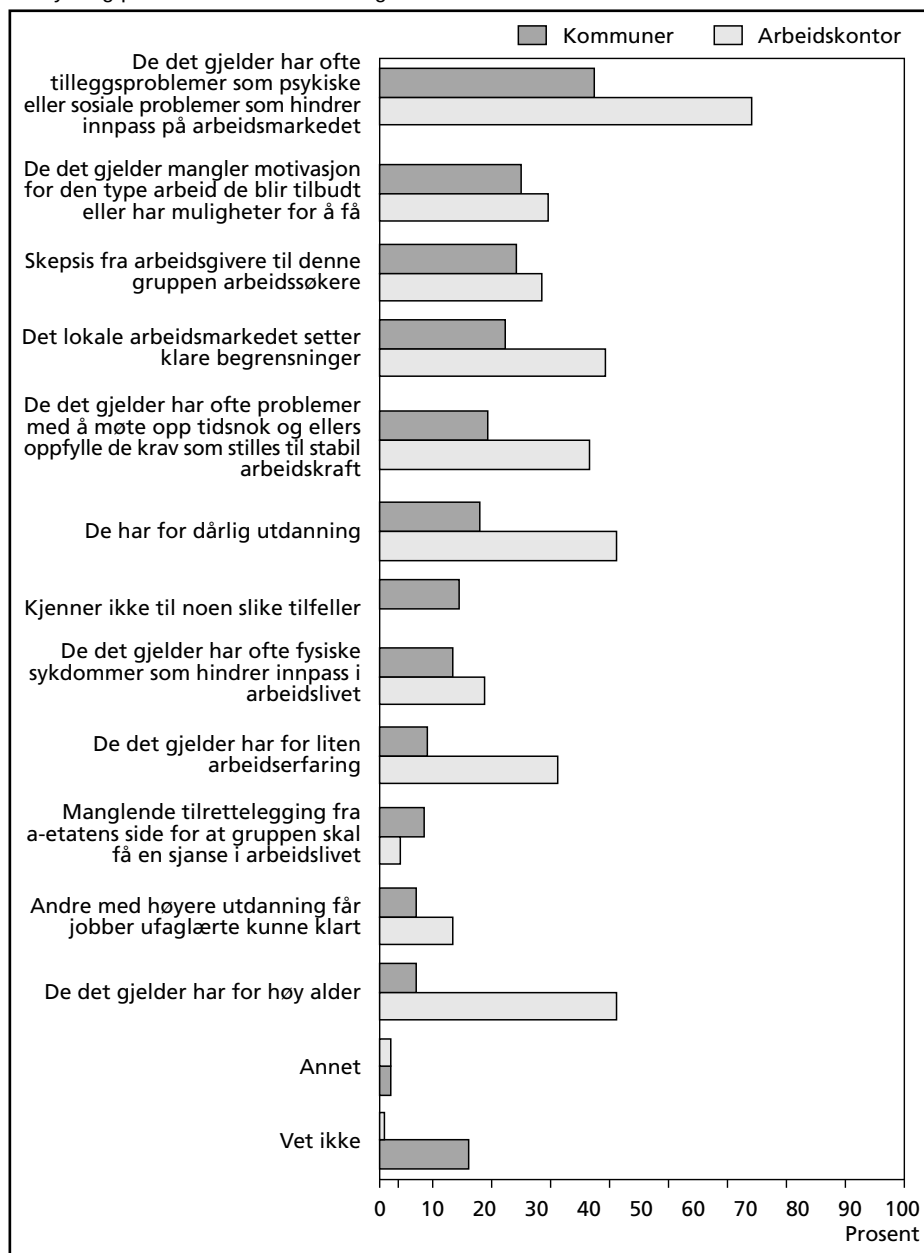
Årsaker til at personer ikke får innpass i arbeidslivet

Det vil som regel være tilfeller der det ikke lykkes å innpasse voksne arbeidsledige med svak kompetanse i arbeidslivet, og vi stilte i undersøkelsen spørsmål om hva som kunne være årsaker til dette. Det var ganske stor spredning i svarene på dette spørsmålet, noe som tyder på at det ikke finnes noen entydig oppfatning blant dem som jobber i kommunen eller arbeidsmarkedsstaten om at det finnes grupper av arbeidssøkere som det ikke er mulig å innpasse i arbeidslivet.

Blant de ansatte på arbeidskontorene er det ingen som har oppgitt at de ikke kjenner til tilfeller der det var umulig å innpasse voksne arbeidssøkere med svak kompetanse i arbeidslivet, mens det er 15 prosent av de ansatte i kommunene som oppgir dette. De ansatte på arbeidskontorene jobber mer direkte med denne gruppen arbeidssøkere enn de ansatte i skoleetaten i kommunen, og de har trolig flere konkrete erfaringer knyttet til innpassing av gruppen i arbeidslivet. Det kan være bakgrunnen for at en større andel av de ansatte ved arbeidskontorene har krysset av for de nevnte svaralternativene som forklaring på årsaker til at innpassing av arbeidssøkere i arbeidslivet ikke var mulig, med unntak av svaralternativet manglende tilrettelegging fra arbeidsmarkedsstatens side for at gruppen skal få en sjanse i arbeidslivet. Dette svaralternativet er det flere kommunalt ansatte som har krysset av for, men også blant disse er det få som har krysset av for dette.

Den faktoren flest framhever som forklaring på manglende innpassing av arbeidssøkere i arbeidslivet, er at de det gjelder ofte har tilleggsp problemer av psykisk eller sosial art, som hindrer dem i komme inn på arbeidsmarkedet. Mer enn 70 prosent av de ansatte på arbeidskontorene framhever dette som en forklaring på tilfeller der det ikke har lyktes å få folk i jobb. Andre faktorer som framheves av ansatte på arbeidskontorene er høy alder, dårlig utdanning og begrensninger på det lokale arbeidsmarkedet. Blant de ansatte i kommunene er de vanligste andre forklaringene at det lokale arbeidsmarkedet setter klare begrensninger, samt skepsis fra arbeidsgivere til denne gruppen arbeidssøkere.

Figur 7.5 I de tilfeller det ikke lykkes å innpasse voksne arbeidssøkere med svak kompetanse i arbeidslivet, hva mener du er årsaker til dette? Kommuner og arbeidskontor. I prosent. Avkryssing på flere alternativer mulig



Både individuelle og strukturelle faktorer framheves dermed som viktige forklaringer på manglende innpassing av voksne arbeidssøkere med svak kompetanse i arbeidslivet. Mye av dette er faktorer den enkelte ikke kan gjøre så mye med selv. Men det er også nærmere 30 prosent både blant ansatte på arbeidskontorene og i kommunene som mener at en del av dem det ikke lykkes å innpasse i arbeidslivet, mangler motivasjon for den typen arbeid de blir tilbudt eller har muligheter for å få.

Fylkeskommunenes svar

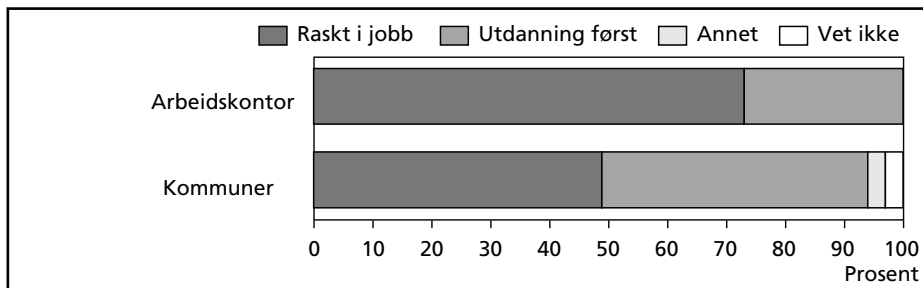
Fylkeskommunene ble stilt samme spørsmål om årsaker til manglende innpass i arbeidslivet. Det mest karakteristiske ved fylkeskommunenes svar, var den høye andelen som oppga å ikke vite årsaker til manglende innpass i arbeidslivet, seks av de 17 fylkeskommunene oppga at de ikke vet hva som er årsaken til manglende innpass i arbeidslivet for gruppen voksne med svak kompetanse. Det var imidlertid ingen som oppga at de ikke kjente til slike tilfeller. Svarene tyder likevel på at de som har svart på spørreskjemaet, sjelden er i direkte kontakt med gruppen, og det er kanskje ikke så uventet, siden spørreskjemaet ble adressert til fylkeskommunens øverste leder innen videregående opplæring. Blant dem som har oppgitt årsaker til manglende innpass i arbeidslivet, er det liten arbeidserfaring og dårlig utdanning som oftest trekkes fram som forklaringsfaktorer, syv fylkeskommuner har gitt sin tilslutning til disse alternativene. Videre er det fem som peker på skepsis fra arbeidsgivere til denne gruppen arbeidssøkere, samt at de det ikke lykkes å innpasse på arbeidsmarkedet ofte har tilleggsp problemer av psykisk eller sosial art.

Hva er det beste for gruppen?

Vi har til nå undersøkt hvordan de ansatte i kommuner og i arbeidsmarkedsetaten vurderer sjansene for å få jobb etter å har fullført ulike utdanninger, og vi har undersøkt deres vurdering av årsaker til manglende innpassing av voksne arbeidssøkere med svak kompetanse i arbeidslivet. Personene som jobber i kommuner og i arbeidsmarkedsetaten ble også stilt spørsmål om hva de mener vil være det beste for gruppen voksne arbeidsledige med svak kompetanse sett under ett. Det ble bare gitt to hovedsvaralternativer, respondentene ble bedt om å angi om de arbeidsledige raskt burde hjelpes tilbake til arbeidslivet gjennom jobb eller tiltak, eller om de burde gis mulighet til først å øke sin kompetanse gjennom grunnskole og/eller videregående opplæring.

På dette spørsmålet er det klare forskjeller mellom de ansatte på arbeidskontorene og i kommunene. Mer enn 70 prosent av de ansatte på arbeidskontorene mener det beste for gruppen er at de raskt hjelpes tilbake/inn på arbeidsmarkedet,

Figur 7.6 Hva mener du vil være det beste for gruppen voksne arbeidsledige sett under ett? I prosent



mens under 30 prosent mener det beste er å gi dem mulighet til først å øke sin kompetanse gjennom grunnskole og/eller videregående skole. Blant de ansatte i arbeidsmarkedsstaten er en jobborientert tankegang dominerende. Blant de ansatte i kommunene er meningene mer delte, det er nesten like mange som har sluttet seg til hvert av de to hovedsvaralternativene, mens seks prosent har svart «annet» eller «vet ikke». Det er likevel flere blant de ansatte innen kommunal voksenopplæring som mener at det beste er å hjelpe gruppen tilbake eller inn på arbeidsmarkedet enn som mener utdanning først er det beste. Blant de ansatte med kjennskap til voksenopplæringen i kommunen, mener 45 prosent at det beste vil være å gi voksne arbeidssøkere med svak kompetanse mulighet til først å øke sin kompetanse, mens 49 prosent mener at det beste vil være å raskt hjelpe gruppen tilbake eller inn på arbeidsmarkedet.

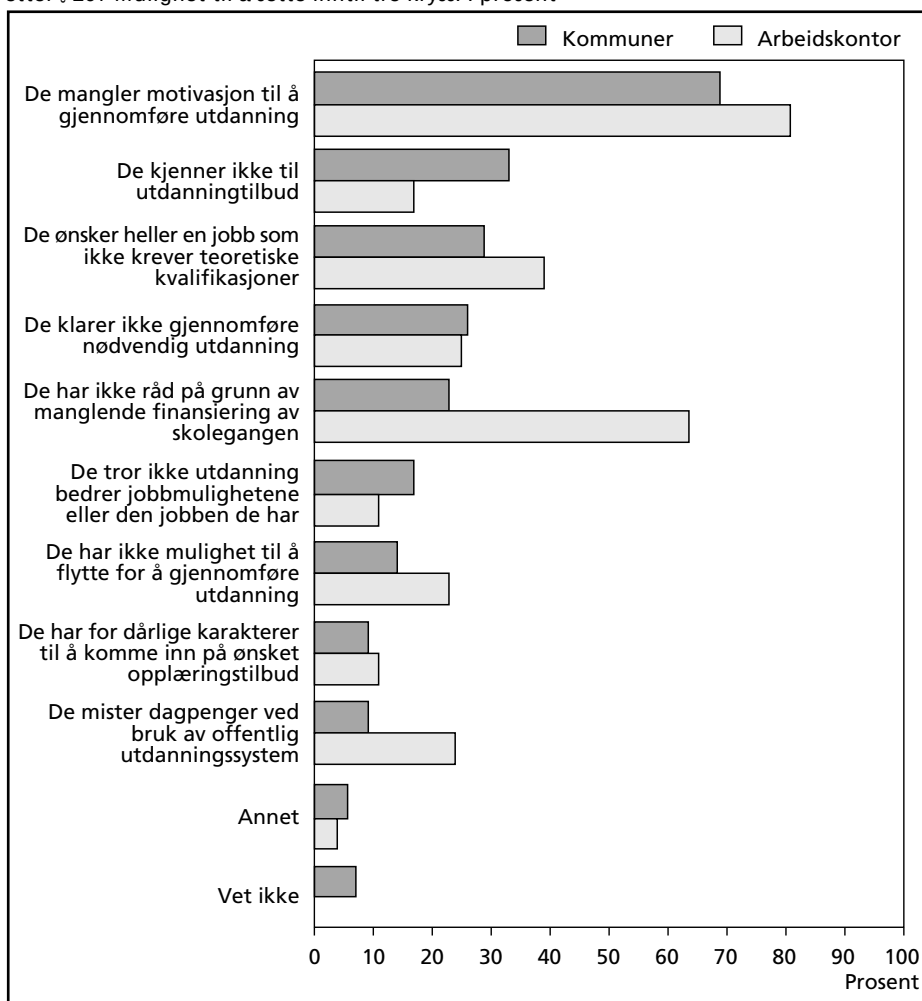
Fylkeskommunenes syn på det beste for gruppen

Ser vi på svarene fra fylkeskommunene, er holdningen i retning av skoleorientering temmelig entydig. Bare to fylkeskommuner svarer at det beste er raskt å hjelpe personer med svak kompetanse tilbake eller inn på arbeidsmarkedet, mens tolv mener at det beste er å gi dem mulighet til først å øke sin kompetanse gjennom grunnskole og/eller videregående skole. Av de resterende tre fylkeskommunene er det én som ikke har svart på spørsmålet, én har svart vet ikke, mens én har svart «annet», og herunder presisert at det beste vil være videregående opplæring kombinert med arbeidspraksis.

Syn på årsaker til at voksne med svak kompetanse ikke tar formell utdanning

Vi vil nå gå over til å undersøke hva respondentene mener er årsaker til at voksne med svak kompetanse lar være å gjennomføre utdanning.

Figur 7.7 Hva mener du er de viktigste årsakene til at voksne med svak kompetanse ikke gjennomfører formell utdanning som grunnskole, videregående opplæring eller fagopplæring etter § 20? Mulighet til å sette inntil tre kryss. I prosent



Manglende motivasjon til å gjennomføre utdanning er den faktoren flest ansatte både på arbeidskontor og i kommunene framhever som årsak til at voksne med svak kompetanse lar være å gjennomføre utdanning. Det er interessant å merke seg at det er langt færre som mener at arbeidssøkerne ikke *klarer* å gjennomføre nødvendig

utdanning. Dette betyr at utfordringen både for arbeidskontorene og kommunene blir å motivere arbeidssøkere til å delta i utdanningstilbud, dersom man ønsker at denne gruppen skal få høyere kvalifikasjoner.

Blant de ansatte på arbeidskontorene er det også svært mange som hevder at arbeidssøkerne ikke har råd til å ta utdanning på grunn av manglende finansiering av utdanningen. Det er også en del som framhever at arbeidssøkerne heller ønsker en jobb som ikke krever teoretiske kvalifikasjoner. Blant de ansatte i kommunene er det mange som mener at arbeidssøkerne ikke kjenner til opplæringstilbud. Det er langt flere kommuneansatte enn ansatte på arbeidskontor som mener at arbeidssøkerne ikke kjenner til utdanningstilbud.

Fylkeskommunenes syn på årsaker til at gruppen ikke tar utdanning

Også blant fylkeskommunene er manglende motivasjon til å gjennomføre utdanning den faktoren som framheves som årsak til at voksne med svak kompetanse lar være å gjennomføre utdanning, dette er oppgitt som en viktig faktor av elleve av de 17 fylkeskommunene. Videre er det åtte fylkeskommuner som framhever at personene ikke har råd på grunn av manglende finansiering av skolegangen, samt fire som har gitt sin tilslutning til at de ikke kjenner til opplæringstilbud, at de mister dagpenger ved bruk av offentlig skolesystem, samt at de ikke ønsker å flytte for å gjennomføre utdanning. Fylkeskommunenes svar på dette spørsmålet var dermed nokså i tråd med svarene fra kommunene og arbeidskontorene.

Oppsummering

Det kan synes paradoksalt at det blant de ansatte på arbeidskontorene er et stort flertall som mener at videregående utdanning fører til at sjansene for å få jobb blir mye større. Når de blir spurt om hva de mener er det beste for gruppen, svarer likevel et like stort flertall at det er å få arbeidssøkerne raskt tilbake på arbeidsmarkedet. Noe av forklaringen kan kanskje ligge i at de ikke tror arbeidssøkerne ønsker å ta utdanning, slik vi ser av svarfordelingen på spørsmålet om årsaker til at voksne arbeidssøkere med svak kompetanse lar være å gjennomføre formell utdanning. Her svarer mer enn 80 prosent av de ansatte ved arbeidskontorene at arbeidssøkerne mangler motivasjon til å gjennomføre utdanningen, samtidig som en nesten like stor andel hevder at mange ikke har råd, på grunn av manglende finansiering av utdanningen. Dette er hindre som i så fall må overvinnes for at det skal la seg gjøre for de arbeidssøkende å ta formell utdanning. Arbeidsmarkedsetaten har likevel et ansvar for å motivere dem de mener kunne ha nytte av utdanning, men ofte kan muligens andre tiltak være mer egnet i forhold til den tida et langt utdanningsløp krever. I neste avsnitt vil vi undersøke nettopp hva de ansatte ved arbeidskontorene mener kjennetegner et vellykket tiltak for gruppen voksne arbeidssøkere med svak kompetanse.

Vellykkede tiltak fra arbeidsmarkedsetaten

For å få et inntrykk av hvilke tiltak de ansatte i arbeidsmarkedsetaten mener er best egnet i forhold til gruppen voksne arbeidsledige med svak kompetanse, ba vi gjennom et åpent spørsmål de ansatte ved arbeidskontorene skissere et vellykket tiltak for en voksen arbeidssøker med svak kompetanse, og kort gjøre rede for hvorfor tiltaket var vellykket. De tiltakene som ble skissert, har vi gruppert under overskriftene lønnstilskudd, kurs som gir formell kompetanse og andre AMO-kurs. Det er ingen av de tre gruppene tiltak som peker seg spesielt ut i de besvarte spørreskjemaene. Av svarene kan det imidlertid virke som om en del arbeidskontor har funnet en type tiltak de mener er svært effektive i forhold til gruppen voksne arbeidsledige med svak kompetanse.

Lønnstilskudd

Lønnstilskudd er et tiltak rettet mot utsatte grupper på arbeidsmarkedet. Tiltaket skal bidra til å motivere arbeidsgivere til å ta inn arbeidsledige og yrkeshemmede til ordinært arbeid på vanlige lønns- og arbeidsvilkår. Flere arbeidskontor beskriver lønnstilskudd som svært vellykket, fordi det gir arbeidssøker mulighet til å prøve seg i arbeidslivet, mens arbeidsgiver kan ta inn personer uten å forplikte seg til å ansette dem. Når mange likevel blir ansatt etter prøveperioden, kan man konkludere med at tiltaket var vellykket. Noen eksempler:

«Lønnstilskudd til arbeidsgiver på en person som ikke hadde noe teoretisk bakgrunn. Jobber nå på reisebyrå som reisekonsulent. Arbeidssøker ble presset til å prøve noe helt nytt (bakgrunn fra gruvedrift). Etter prøveperioden viste det seg at det var en fulltreffer. Både han selv og arbeidsgiver er godt fornøyd med situasjonen. Å prøve noe helt nytt er ofte det som skal til for at en person skal se sine egne muligheter ut over det tradisjonelle.»

«Lønnstilskudd. Slike eksempler finnes det mange av. Gir søkeren mulighet til å prøve seg, samtidig som arbeidsgiver ikke tar hele ansvaret alene.»

«Person med mangelfull grunnskole fikk gjennom tiltaket «Arbeid med bistand» arbeid i kommunal renovasjon, til tross for at fagkompetanse på Arbeidsrådgivningskontor og lege anbefalte uføretrygd. Vellykket fordi opplæringa i de konkrete arbeidsoppgavene ble gitt *på jobb* av personer med kompetanse på tilrettelegging, samt at det var gjort en grundig kartlegging av person og arbeidsplass i forkant, slik at vi sikret god «job-match» (rett person på rett sted).»

Kurs som gir formell utdanning

Som vi så i kapittel fem, var det få arbeidskontor som hadde arrangert kurs innen grunnskoleopplæring, mens over halvparten oppga at de i løpet av det siste året hadde arrangert kurs innen videregående opplæring. En hel del av tiltakene som beskrives som vellykkede, refererer til denne typen AMO-kurs, og de som nevner denne typen kurs, er svært positive. Det framheves at denne typen tiltak er av lengre varighet enn mer yrkesrettede tiltak, og at dette kan være viktig for en del personer. Noen eksempler:

«Det beste tiltaket vi har hatt er AMO-kurs generell studiekompetanse. Over 60 % av deltakerne kom i jobb eller fortsatte på høyskolenivå. Dette er kurs av lengre varighet, [de som deltok] fikk bygget opp igjen selvrespekten, noe som er viktig, de følte trygghet.»

«Vedkommende fullførte AMO – studiekompetansekurs. Deretter var vedkommende motivert for høyskole sykepleie, og fikk selvfølgelig jobb. Vi har flere lignende tilfeller, men nå skal vi ikke ha AMO-kurs innen studiekompetanse eller grunnskole, da det ikke er korte, yrkesrettede kurs. Det er veldig synd, da det var det mest vellykkede. Veldig bra at kompetanse-reformen kommer!»

Kurs i regi av arbeidsmarkedsetaten kan videre gi personer med dårlige skoleerfaringer en sjanse til å kvalifisere seg gjennom andre veier enn ordinær skoleutdanning. Sitatet nedenfor beskriver et tiltak rettet mot en person med lese- og skrivevansker:

«En person med lese- og skrivevansker som hadde gitt opp skole på grunn av dårlig oppfølging fra skolen. Han gjennomgikk AMO-kurs og fikk tilrettelagt muntlig eksamen, og i praksisdelen ble bedriften orientert om problemene vedkommende hadde. Han bestod eksamen med glans, og fikk jobb i firmaet hvor han hadde yrkespraksis. Fast jobb.»

Andre AMO-kurs

Andre typer AMO-kurs enn kurs som gir studiekompetanse er som oftest yrkesrettede kurs, som tar sikte på å kvalifisere arbeidssøkerne for ledige jobber i arbeidsmarkedet. Dersom det identifiseres et lokalt behov for en viss type arbeidskraft, kan arbeidskontoret bidra med å arrangere kurs som bidrar til å kvalifisere arbeidssøkere for ledige jobber som finnes. Nedenfor refereres noen eksempler på noen vellykkede tiltak av denne typen:

«De bedriftsrettede AMO-kursene har gitt meget gode resultater for denne gruppen. Arbeidsgiver er med i vurderingen før kursstart, og ansetter stort

sett umiddelbart ved kursslutt. Bortimot alle får jobb. Men det er viktig å finne bedrifter med behov for denne typen arbeidskraft i utgangspunktet!»

«Vi hadde en voksen arbeidssøker, kun grunnskole. Vedkommende fikk AMO-kurs i data/kontor. Fikk praksisplass en kort periode, og gikk så ut i ordinær kontorjobb. Tiltaket var vellykket fordi vedkommende fikk selvtillit, fagkompetanse på EDB/kontor og kunne få vist hva hun kunne uten å føle krav, og arbeidsgiver fikk se hva han i tilfelle skulle ansette.»

Mange arbeidskontorer legger vekt på tiltakenes kvalifiserende funksjon ut over det rent faglige. I det ene sitatet ovenfor blir arbeidssøkerens økte selvtillit påpekt som en viktig faktor for tiltakets suksess. Andre betoner at arbeidssøkerne trenger å lære hvordan arbeidslivet fungerer. De to eksemplene nedenfor illustrerer dette:

«Praksis først ved AFT så praksisplass i bedrift. Vi fikk først «lært» vedkommende hvordan arbeidslivet fungerer, i den tiden vedkommende var på AFT. Praksisplassen gjorde at arbeidsgiver tok vedkommende inn, er i dag i fast jobb.»

«*Arbeidssøker*: 45 år, langtidsledig, flyktning fra Iran. *Problemer/hindring*: Dårlige språkkunnskaper, kulturproblem/forståelse, ingen utdanning fra norsk institusjon. *Styrke*: sterk motivasjon, villig til å gjennomføre opplæring, fleksibel praksis fra hjemland. *Handlingsplan*: Orientering om tilpasning til norske spilleregler, kombinert med norskopplæring. Sjøførkurs - bussertifikat. Bedriftsbesøk hos busselskap. *Resultat*: formidling.»

Oppsummering

Da de ansatte ved arbeidskontorene ble bedt om å skissere et vellykket tiltak som førte til formidling av en voksen arbeidssøker med svak kompetanse, så vi at det var til dels stor variasjon i tiltakene som ble skissert. De kontorene som framhever tiltak knyttet til formell kompetanse, som for eksempel tiltak som gir studiekompetanse, betoner også samtidig at dette er tiltak de mener har hatt svært god effekt for gruppen. Andre kontor synes mer å orientere seg mot tiltak som har en kortere tidshorisont og som er mer konkret yrkesrettede.

Kompetansereformen

Den varslede kompetansereformen skal bidra til kompetanseheving i befolkningen, både blant personer i og utenfor arbeidsstyrken. Kompetansereformen legger opp til et livslangt læringsperspektiv, der kompetanseutvikling vil måtte foregå nærmest kontinuerlig. En god grunnutdanning framheves imidlertid som basisen for videre læring (St.meld. 42 1997/98). Vi ønsket å undersøke kommunenes, fylkeskommunenes og arbeidsmarkedsetatens antakelser om hvorvidt kompetansereformen vil komme til å påvirke deres arbeid eller ikke. Først undersøker vi arbeidsmarkedsetatens syn.

Arbeidsmarkedsetaten

I stortingsmeldingen om kompetansereformen framheves det at målgruppen ikke bare er personer som i dag er i arbeidslivet, men også personer som av ulike grunner er utenfor arbeidsstyrken. Man kan tenke seg at kompetansereformen vil kunne påvirke arbeidsmarkedsetatens arbeid på flere områder. I en situasjon der stadig flere skaffer seg formell kompetanse, og der slik kompetanse vektlegges i økende grad, kan man for eksempel tenke seg at det vil stilles større krav til dokumentasjon av formelle kunnskaper arbeidssøkere har tilegnet seg også gjennom arbeidsmarkeds tiltak. Vi spurte de ansatte ved arbeidskontorene om de tror at gjennomføringen av kompetansereformen vil føre til endringer i arbeidet på kontoret der de jobber.

Tabell 7.3 Tror du gjennomføringen av kompetansereformen vil føre til endringer i arbeidet på kontoret du jobber?

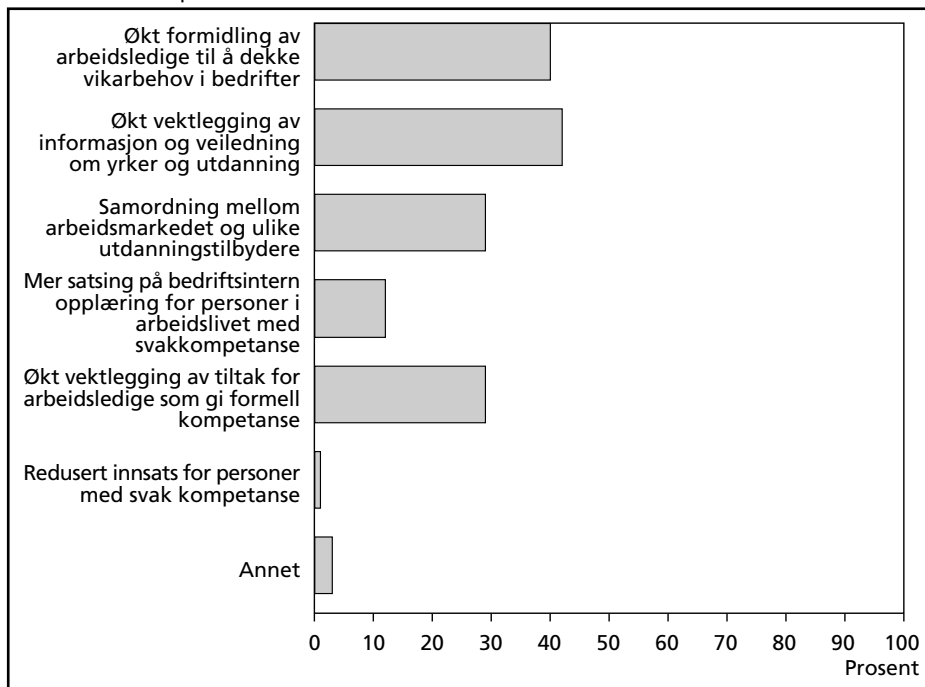
	Prosent	Frekvens
Ja	63	51
Nei	7	6
Vet ikke	30	24
Total	100	81

Flertallet av de ansatte ved arbeidskontorene svarer at de tror kompetansereformen vil føre til endringer i arbeidet på kontoret der de jobber. Det er svært få som svarer at de ikke tror kompetansereformen vil føre til endringer i arbeidet, mens så mange som 30 prosent svarer at de ikke vet om kompetansereformen vil føre til endringer i arbeidet eller ikke. Den store andelen som ikke har noen formening om hvilke

følger kompetansereformen vil få, er kanskje det mest bemerkelsesverdige funnet i forhold til dette spørsmålet.

Blant de som tror det vil bli endringer som følge av kompetansereformen, ønsket vi å undersøke hvilke endringer de antar den vil medføre. Svaralternativene på dette spørsmålet er for en stor del hentet fra rapporten *Bruk av arbeidsmarkeds-etatens kunnskaper i økt satsing på etter- og videreutdanning*, utarbeidet av en gruppe sammensatt av personer fra Arbeidsdirektoratet samt arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene. Rapporten er laget av et utvalg som ble satt ned for å utrede arbeidsmarkedsetatens bidrag til etterutdanningsreformen, og den gir oss anledning til å undersøke om ansatte ved arbeidskontorene mener at de skisserte forslagene vil endre arbeidet på kontoret der de jobber. I figur 7.8 vises svarfordelingen på dette spørsmålet. Det er kun de som har svart bekreftende på spørsmålet om de tror reformen vil føre til endringer, som også har svart på spørsmålet om hvilke endringer de tror det vil føre til. Det var mulig å krysse av for flere svaralternativer, og figuren er basert på faktiske tall over hvor mange ansatte som har krysset av for hvert alternativ.

Figur 7.8 Hvilke endringer tror du kompetansereformen vil medføre? Antall arbeidskontorer som har besvart spørsmålet. N= 51



Figuren viser at økt vektlegging av informasjon om yrker og utdanning er den endringen flest ansatte i arbeidsmarkedsetaten antar vil påvirke arbeidet på kontoret der de jobber. Det er også mange som mener at de vil oppleve økt formidling av arbeidsledige til å dekke vikarbehov i bedrifter når fast ansatte for eksempel har permisjon for å videreutdanne seg. Videre mener over halvparten av de spurte at arbeidsmarkedsetaten vil oppleve en økt vektlegging av tiltak for arbeidsledige som gir formell kompetanse, og at den vil kunne bidra til økt samordning mellom arbeidsmarkedet og ulike utdanningstilbydere.

De ansatte ved arbeidskontorene forventer dermed endringer av kompetansereformen på flere områder, for det første ved at de i veiledningen til arbeidssøkere vil måtte legge større vekt på informasjon om opplæring og yrker, men også ved at arbeidssøkere vil gå inn i arbeidslivet for å dekke opp vikarbehov som oppstår når fast ansatte deltar i kurs og videreutdanning. Dette betyr at de ansatte ved arbeidskontorene tror at veiledningen av arbeidssøkerne vil endres, men også at arbeidslivets behov for arbeidssøkere vil anta andre former enn i dag. I det siste har arbeidsmarkedsetaten satset sterkt på vikarformidling, og som følge av den sterke satsingen på vikarmarkedet, registrerer nå arbeidskontorene langt flere ledige vikarstillinger enn tidligere (*Kvartalsrapport om arbeidsmarkedet 2/99*). Det har vært en sterk økning i antall personer som får jobb som vikar gjennom arbeidsmarkedsetatens vikarformidlinger i fylkene. Det viser seg at spesielt mange kvinner har fått jobb gjennom vikarformidlingen. Dette har sammenheng med at denne formidlingen i stigende grad dekker stillinger innenfor undervisningsarbeid og sykepleie og helsevernarbeid (op.cit.).

Kommunene

De ansatte i kommunene ble spurt om de tror innføringen av kompetansereformen vil ha betydning for kommunens voksenopplæringstilbud. Ett av de viktige områdene i kompetansereformen har vært spørsmålet om lovfestet rett til grunnskoleopplæring for voksne. Stortinget har per i dag fattet vedtak om at det bør innføres lovfestet rett til grunnskoleopplæring for alle som ikke har fullført grunnskolen. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet jobber for tida med å utrede et slikt tiltak, og det ventes at en lovfestet rett til opplæring kan iverksettes tidligst høsten 2001. I tabell 7.4 gjengis de kommuneansattes svar på spørsmålet om hvorvidt de mener kompetansereformen vil føre til endringer i kommunenes voksenopplærings-tilbud eller ikke.

Tabell 7.4 Tror du at innføringen av kompetansereformen vil ha betydning for kommunens voksenopplæringstilbud

	Prosent	Total
Ja	63	157
Nei	4	11
Vet ikke	33	82
Total	100	250

Svarfordelingen blant de kommuneansatte er nesten identisk med svarfordelingen fra de ansatte ved arbeidskontorene. Også blant de kommuneansatte svarer mer enn 60 prosent at de mener innføringen av kompetansereformen vil ha betydning for kommunens voksenopplæringstilbud, svært få svarer at de ikke tror den vil ha noen betydning, mens hele 30 prosent svarer at de ikke vet hvilken betydning den vil få.

I undersøkelsen til kommunene fulgte vi opp dette spørsmålet med et åpent spørsmål, der vi ba om en begrunnelse for svaret som ble gitt på det første spørsmålet. Fordelen med denne spørsmålsstillingen er at vi får begrunnelser både for hvorfor de spurte mener at det vil bli endringer, men også at vi får begrunnelser fra dem som mener det ikke vil føre til endringer, samt fra dem som sier at de ikke vet hva kompetansereformen vil føre til.

Skeptikerne

Det var svært få av de spurte, bare fire prosent, som mener at innføringen av kompetansereformen ikke vil få noen betydning for kommunens tilbud om voksenopplæring. Det er imidlertid interessant å undersøke hva de begrunner dette svaret med. Et raskt overblikk over svarene fra denne gruppen viser at begrunnelsene på den ene siden går på at det ikke er behov for denne typen opplæring i kommunen de er ansatt i, mens en annen type begrunnelse mer bunner i resignasjon over at kommunen de er i ansatt ikke er villig til å satse på dette området. Noen eksempler fra personer som mener det ikke er behov for voksenopplæring i kommunen:

«De siste 10 årene har kommunen hatt tilnærmet 0 arbeidsledige. Rundt 1990 gjennomførte bedriftene i fellesskap med kommunen et krafttiltak som førte til at cirka 100 gikk opp til fagbrev etter § 20. Dermed har behovet etter dette vært svært lite.»

«Svært få arbeidsledige i vår kommune. Derfor er interessen for voksenopplæring svært liten i vår kommune, og det vil den trolig være etter innføringen av en eventuell kompetansereform også.»

Den andre hovedgruppen begrunnelser er fra kommuner som har registrert et behov for opplæring, men der kommunenes manglende satsing på voksenopplæring vektlegges som en stor hindring. Noen eksempler:

«Kommunens økonomi og skoleetatens budsjett er helt avgjørende for satsingen på voksenopplæring. På grunn av økonomien gir vi ikke de lovpålagte tilbudene, og da forandrer ikke kompetansereformen noe på dette.»

«Det må sterkere sentrale føringer til. Mer forpliktelser må legges på kommunene.»

«Økonomiske prioriteringer i kommunene vil nedprioritere voksenopplæring. Med øremerkede midler fra Kuf, arbeidsmarkedsetat og trygdekontor er jeg mer optimistisk.»

De usikre

Gruppen som oppgir at de ikke vet hvilke endringer som vil følge i kjølvannet av kompetansereformen er overraskende stor, hele 30 prosent oppgir at de ikke vet om kompetansereformen vil føre til endringer i kommunens voksenopplæringstilbud. Også når det gjelder de usikre, finner vi et todelt mønster i begrunnelsene: på den ene siden de som ikke helt vet hva kompetansereformen innebærer, på den andre siden de som setter betingelser for gjennomføringen av reformen, stort sett i form av økonomiske overføringer.

Gruppen som svarer at de ikke vet hva kompetansereformen går ut på, utgjør om lag en tredjedel av de usikre. Noen eksempler:

«Har for liten innsikt i opplegget til å ha en mening om spørsmålet.»

«Vet for lite om hvordan reformen er tenkt gjennomført i praksis.»

«Kjenner lite til reformen, men tror at når den kommer for fullt, må kommunen gjøre noe mer aktivt. »

Majoriteten av de personene som er usikre på hvilke følger kompetansereformen vil få, er usikre fordi de ikke vet hvordan de økonomiske rammene for reformen vil bli. Dette er ennå ikke avklart på sentralt hold, Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet jobber med å utrede hvordan for eksempel lovfestet rett til grunnskoleopplæring skal iverksettes. Sitatene fra kommunene viser likevel klart at de fleste mener gjennomføringen av reformen vil avhenge mye av finansieringen:

«Det beror på om kommunen er villig til å satse nødvendige ressurser på reformen.»

«Det kommer an på hvordan de økonomiske forutsetningene blir.»

«Kompetansereformen vil kreve økning av økonomiske rammer. Slik kommuneøkonomien er per dags dato, er det vanskelig å se hvordan kommunale midler kan omprioriteres.»

«Usikker på grunn av kommuneøkonomien. Avhengig av særtilskudd for at det skal bli en endring/økt tilbud.»

De optimistiske

Den største gruppen av de kommunalt ansatte med kjennskap til kommunens voksenopplæringsaktivitet svarer at de antar at kompetansereformen *vil* ha betydning for kommunens voksenopplæringstilbud. I begrunnelsene for dette kommer det fram at samtlige av dem som har besvart det åpne spørsmålet antar at kommunens tilbud vil påvirkes i positiv retning, men begrunnelsene for at de mener det vil finne sted en positiv utvikling, er noe ulik. Én gruppe av de spurte vektlegger at politikere og ledere i kommunen vil påvirkes til å prioritere større innsats på området:

«Det blir tatt mer på alvor.»

«Både politikere og ledere har vist mer interesse for voksenopplæring etter Buerutvalg og kompetansereform.»

«Politikere vil ta det mer på alvor – gi muligheter for bedre tilrettelegging av voksenopplæring.»

«I forkant av denne reformen har kommunens ledelse diskutert dette, og at det må settes i gang tiltak når reformen trer i kraft.»

Overraskende mange av begrunnelsene vektlegger at kommunens egne innbyggere vil bidra til at den må iverksette et bedre tilbud, både ved at økt oppmerksomhet om kompetanseheving og kompetanseutvikling vil motivere flere personer til å delta i utdanning, men også at fokuseringen på temaet vil gjøre innbyggerne mer bevisste på sine rettigheter knyttet til opplæring.

«Kommunen kan få flere henvendelser fordi reformen blir bedre kunngjort blant folk. Kommunen får plikter. Flere blir motiverte gjennom jobben sin. Presset på kommunen blir større.»

«Det vil nok dukke opp en del mennesker som blir motivert for opplæring.»

«Mer fokus på problemet. Lavere terskel for å be om hjelp. Større åpenhet, bedre rutiner for å få aktuelle personer til å ville ta imot hjelp.»

«Det blir alminneliggjort å ta en pause i arbeidet for å skolere seg. Økt etterspørsel etter tilbud.»

«Kommunen må øke den økonomiske innsatsen når flere krever VO.»

En del kommunalt ansatte ønsker pålegg om forbedring av tilbudet. Det er mange som påpeker at det er nødvendig med øremerkede midler, ikke bare generelle overføringer til kommunen. Trolig opplever mange ansatte i skoleetaten en hard kamp om de samlede kommunale midlene som står til rådighet, og mange mener at det er nødvendig at kommunen får pålegg om å gjennomføre endringer i voksenopplæringstilbudet:

«Hvis reformen blir innført sterkt nok, det vil si med øremerkede midler, vil det bety at kommunen vil arbeide mer seriøst på feltet. Det er svært dårlig nå, i alle fall i mange små kommuner.»

«Kommunen må sette av midler til formålet. Jo mer trykk utenfra, jo større blir trykket på kommunen. Antall forespørsler fra voksne er økende, og det er fortvilende at vi ikke har noe å tilby. Vi må få pålegg om å hjelpe alle som ønsker det.»

«Ved lovfesting av rett til grunnskoleopplæring vil kommunen få forpliktelser.»

Også blant de som har tro på at kompetansereformen helt klart vil føre til endringer i kommunens tilbud om voksenopplæring, er det mange som tar forbehold om økonomi, eller som forutsetter at kommunene får statlige bevilgninger:

«Dersom kommunen får statlige midler til å gjennomføre eksamensretta grunnskoleopplæring, er vi klare ganske umiddelbart.»

«Kommunen bør tilføres øremerkede midler til registrering, planlegging og gjennomføring av tiltak.»

«Reformen betinger store økonomiske ressurser. Pluss mye motiveringsarbeide blant brukerne. Ser fram til at kommunen får mer penger til formålet.»

Fylkeskommunene

Blant fylkeskommunene er det en utbredt oppfatning at kompetansereformen vil føre til endringer i fylkeskommunens tilbud innenfor videregående opplæring. Av de 17 fylkeskommunene som har svart på spørreskjemaet, oppgir 15 at de tror kompetansereformen *vil* føre til endringer i tilbudet, mens to har svart at de ikke helt vet hva kompetansereformen vil innebære. Også fylkeskommunene ble stilt et åpent spørsmål der de ble bedt om å begrunne svaret de ga på spørsmålet om kompetansereformen. For de to fylkeskommunene som oppgir at ikke vet om endringer i tilbudet vil finne sted, er det finansieringen som framheves som den avgjørende faktoren. De gjør det klart at det ikke vil finne sted endringer i tilbudet dersom det ikke blir økninger i de statlige bevilgningene. Det store flertall av fylkeskommunene framhever imidlertid at de regner med at det vil bli endringer i tilbudet som en følge av kompetansereformen. Begrunnelsene spenner fra økt oppmerksomhet om videregående opplæring for voksne, til at fylkeskommunen må bli en mer aktiv part innen voksenopplæring, samt at kompetansereformen vil tvinge fram økt samordning mellom ulike instanser når det gjelder opplæring for voksne. Sitatene nedenfor illustrerer dette:

«Reformen har fokusert på behovet for økt kompetanse.»

«Et større antall voksne vil søke videregående opplæring. Fleksible tilbud må i større grad organiseres, og realkompetansevurdering vil stå mer sentralt.»

«Reformen i seg selv skaper et «press» til å utdanne seg. Flere voksne vil etterspørre utdanning. Fylkeskommunen som tilbyder må bli bedre (omfang, skreddersøm). Vi må satse på fleksibilitet (deltid/modulbasert/teknologi), samt på voksenpedagogikk.»

«Fylkeskommunen må gjennom de videregående skolene bli en aktiv part. Vi har den beste kompetansen innenfor videregående nivå. Per i dag driver vi ikke voksenopplæring – med få unntak. Det er mye kursvirksomhet ute på skolene, men den har ikke utdanningsetaten oversikt over.»

«Vil trolig føre til flere forespørsler fra arbeidstakere og arbeidsgivere til kursarrangører. Vil trolig føre til bedre samordning mellom skoler og OPUS (kursarrangørene) og arbeidsmarkedsetaten med hensyn til målrettet registrering av kursbehov (fag, metoder, organisering) og skreddersydde tilbud i forhold til registrert behov. Det vil si mindre tilfeldige kurstilbud.»

Økt fleksibilitet for brukerne er det som i første rekke forventes å bli en endring i fylkeskommunenes opplæringstilbud. Det ser ut til at fylkeskommunene er oppmerksomme på at voksne trenger spesialpedagogikk som er tilpasset dem, men at

de framfor alt trenger tilbud som er modulbaserte og fleksible med hensyn til gjennomføringen.

Oppsummering

De aller fleste kommunene, fylkeskommunene og arbeidskontorene forventer at det vil finne sted endringer i tilbudet til voksne med svak kompetanse i forbindelse med kompetansereformen. Det synes klart at de fleste forventer økt vektlegging av formelle kvalifikasjoner i tiden som kommer, og de fleste synes å ha tro på at reformen vil føre til bedringer i eget tilbud. Særlig kommunene og fylkeskommunene ser fram til å få mer penger til formålet, men de finansielle rammene knyttet til tiltak som vil komme, er samtidig de mest usikre faktorene i forbindelse med reformen. De økonomiske rammene synes å ha avgjørende betydning for *hvilke* endringer som vil følge av reformen; de som er skeptiske til om reformen vil ha noen effekt, er framfor alt skeptiske til om de får ressurser til å bedre tilbudet.

Samtidig synes det også klart at mange har en formening om at økt oppmerksomhet om temaet kompetanseheving kan virke motiverende på personer som mangler utdanning, og at dette i sin tur vil tvinge fram bedre tilbud fra dem som organiserer tilbudene. At personer ønsker utdanning, synes dermed å være en viktig drivkraft bak opplæring som gis, men det krever helt klart initiativ fra dem som mangler utdanning.

8 Forskningsbehov

Kartleggingen av opplæringstilbud for voksne arbeidsledige med svak kompetanse viser at det finnes en rekke interessante spørsmål knyttet til kvalifisering av voksne som det fortsatt gjenstår å besvare. Det første av disse dreier seg om kunnskap knyttet til motivasjon for opplæring. Vi så at både kommuner, fylkeskommuner og arbeidsmarkedsetaten mener at manglende motivasjon er en av de viktigste årsakene til at voksne med svak kompetanse ikke deltar i opplæring. Den foreliggende rapporten gir nyttig bakgrunnskunnskap om hvordan tilbyderne av utdanning planlegger og organiserer sin virksomhet. Gjennom arbeidet med det innhentede datamaterialet, og gjennom besøk ved ulike utdanningssentre i forbindelse med prosjektet, har vi imidlertid blitt slått av hvor lite vi vet om *sammenhengen mellom de tilbudene som eksisterer og den individuelle beslutningen hver enkelt fatter om å benytte seg av dem*. For å få en forståelse av hva som får voksne som tidligere ikke var interessert i eller som ikke hadde mulighet til å delta i opplæring, samt personer som tidligere har avbrutt utdanning de var i gang med, til å gjeninntre i skoleverket og delta i opplæring på grunnskolen eller videregående skoles område, er det viktig å også undersøke spørsmål som: Hva er det som får tidligere skoledropouts eller personer med negative skoleerfaringer til å søke seg inn på grunnskole- eller videregående opplæring? Hvilken oppfatning har voksne med svak kompetanse av betydningen av utdanning, og er disse oppfatningene i tråd med de begrunnelser for utdanning som framheves i kompetansereformen og andre utdanningsreformer? Er det noe ved utdanningen og mulige framtidige gevinster som «lokker» når beslutningen om å delta i opplæring fattes, eller tar voksne med svak kompetanse beslutningen om mer utdanning for å «henge med» – siden utdanningsnivået i befolkningen som helhet øker?¹

Videre vil det være av interesse å gjennomføre prosjekter for å undersøke i hvilken grad det er behov for *å samordne kompetansebehovene på de ulike samfunnsmessige nivåene*, og hvordan en slik samordning i så fall best kan gjennomføres. Köhler (1999) hevder at det finnes en motsetning mellom bedrifters ønske om stadige kostnadsreduksjoner og den generelle kvalifiseringstankegangen i samfunnet

¹ Forskningsstiftelsen Fafo vil i tiden framover gjennomføre et prosjekt rettet mot å undersøke motivasjonsmessige faktorer blant voksne som deltar i grunnskoleopplæring. Dette prosjektet vil bidra til å belyse på noen av disse spørsmålene.

som helhet. Samfunnet som helhet har interesse av en høyt kvalifisert arbeidsstyrke og en sosialt integrert, konkurransedyktig økonomi. Bedriftene er derimot interessert i en segmentert og fleksibel arbeidsstyrke. Individer på sin side ønsker kunnskaper som kan anvendes i flere sammenhenger og i flere bedrifter. Köhler mener at utdanningssystemet må brukes til å sikre et rom for den enkeltes utvikling, og at utdanningssystemet ikke bare må brukes til kompetanseutvikling for arbeidslivet. Deler av debatten knyttet til innføringen av kompetansereformen illustrerer denne motsetningen. I en kronikk i *Dagbladet* (28. januar 1999) hevder Sigrun Våeng i Prosessindustriens Landsforening at det finnes en klar skepsis til kompetansereformen i bedrifts-Norge. Bedriftene erkjenner at det kan være merverdier å hente for bedrifter og bransjer i en etter- og videreutdanningsreform. Skepsisen kommer imidlertid fram når formålet med reformen framstilles mer som en velferdsreform enn som et løft for kompetanseheving. Bedriftene er ikke interessert i å finansiere kompetanse de ikke får nytte av i egen bedrift. Formell utdanning mener de derfor det offentlige bør ta seg av. Videre hevdes det at det enkelte individ bør ha ansvar for å holde sin kompetanse oppdatert. Lønnsoppgjøret 1999 strandet da også på spørsmålet om hvem som eventuelt skal betale for kompetansereformen. Også i lønnsoppgjøret oppsto det en konflikt mellom hensynet til å gi folk en ny sjanse kontra kostnadene ved reformen. Landsorganisasjonen (LO) har argumentert for at det viktige er å gi folk som ikke fikk sjansen til å ta utdanning tidligere, en ny sjanse til å delta i utdanning. Arbeidsgiversiden er mer opptatt av hva de kan få igjen for reformen. Arbeidsgiversiden er ikke villig til å spleise på utdanning for utdanningens egen skyld. Det såkalte Arntsen-utvalget fikk i oppgave å forberede inntektsoppgjøret 1999. Arntsen-utvalget besto, i tillegg til den uavhengige lederen, av representanter for lederne i hovedorganisasjonene i arbeidslivet og representanter fra Finansdepartementet og Arbeids- og administrasjonsdepartementet. I rapporten utvalget overleverte til Arbeids- og administrasjonsdepartementet (NOU 1999:14) påpekes det at gevinstene ved reformen er mer usikre enn kostnadene. Hva som regnes som kostnader og gevinster av en kompetansereform vil imidlertid trolig være avhengig av hvilken synsvinkel reformen evalueres fra, og mer forskning om prosesser knyttet til kompetansereformens legitimering og virkninger på ulike samfunnsnivåer vil være spennende oppgaver å ta fatt på i tida framover.

Sammenhengen mellom utdanning, utviklingen av arbeidsstyrken og generelle velferdsmessige virkninger er et spørsmål det også gjenstår mer forskning om. Esping-Andersen (1994) hevder at et trekk ved moderne vestlige land er mindre industriarbeid, mer servicearbeid, generell oppgradering av ferdigheter og profesjonalisering. Disse endringene i yrkeslivets strukturer har betydning for ulikheten i samfunnet. I USA har disse endringene ført til et nytt lavtlønnet serviceproletariat. I Sverige har det også utviklet seg et serviceproletariat, men personer som jobber innenfor

dette, er konsentrert i relativt godt betalte og trygge jobber innen velferdsstaten. Larsen (1999) hevder at det i framtida vil bli mangel på ufaglært arbeidskraft. Er kompetanseheving gjennom utdanning en faktor som kan minske ulikhet i framtida, eller er det viktigere å satse på at jobber for personer med lav kompetanse er relativt godt betalte?

Veivalg

Tilbudet til voksne med svak kompetanse avledes av prinsipielle holdninger til utdanning. Det viktigste spørsmålet i forhold til kompetansereformen er, som vi tidligere var inne på, et spørsmål om den skal være et løft for kompetanseheving eller en velferdsreform som gir folk en ny sjanse til å ta utdanning de aldri fikk tatt. Det vil si om det er samfunnets eller den enkeltes behov for kompetanseheving som skal stå i sentrum. Dersom samfunnets, eller næringslivets, behov skal stå i sentrum, risikerer vi at det vil være grupper som faller utenfor tilbudene. Dersom den enkeltes behov skal stå i sentrum, risikerer vi at personer må få tilbud om opplæring uten at de nødvendigvis tar i bruk kunnskapen i yrkeslivet med det samme. Videre er det et spørsmål om hvor mye utdanning man mener folk trenger for å kunne delta i samfunnslivet generelt. Ett trekk ved det moderne samfunn er at det legges stadig større vekt på teoretisk kunnskap. Gjennom globaliseringen av samfunnet gjelder dette også for grupper som tradisjonelt har hatt lite behov for eksempel språkkunnskaper både som enkeltpersoner og som arbeidstakere. I tillegg er det et spørsmål om hvor viktig utdanning er for samfunnsmessig innovasjon, og om jobber som finnes for ufaglærte i dag, vil forsvinne, eller om de vil finnes også i framtida. En kan selvsagt tenke seg at man går inn for at jobber som i dag besettes av ufaglærte, også bør fylles av personer med minimum videregående opplæring. Svarene på alle disse spørsmålene vil være avgjørende for hvilke tiltak som skal settes i verk overfor gruppen voksne arbeidsledige med svak kompetanse. Er utdanning en rettighet, en plikt eller en nødvendighet for denne gruppen?

Litteratur

- Andreassen, Jorunn Hansine (1996), *Evaluering av AMO-kurs 1994. Del 2. Etterundersøkelse av AMO-deltakere*. Rapport Arbeidsdirektoratet, Kontoret for statistikk og planlegging; 1996:3
- Andress, H.J. (1989), «Recurrent unemployment – The West German experience: An exploratory analysis using count data models with panel data.» *European Sociological Review*. 3:275–297
- Annfeldt, Trine og Heidi Engesbak (1997), *Tilgjengelighet og innhold for voksne i videregående*. Evalueringsrapport 1/97. Trondheim: Norsk voksenpedagogisk forskningsinstitutt
- AOF (1998), *Ufaglærte arbeidstakers deltakelse i etterutdanning*. Delrapport 1. 1995–97. Arbeidernes Opplysningsforbund i Norge
- Arbeidsdirektoratet (1998), *Kvartalsrapport om arbeidsmarkedet*, 1/98
- Arbeidsdirektoratet (1998), *Kvartalsrapport om arbeidsmarkedet*, 3/98
- Arbeidsdirektoratet (1998), *Kvartalsrapport om arbeidsmarkedet*, 4/98
- Arbeidsdirektoratet (1998), *Tiltaksboka. Regler for Arbeidsmarkedstiltak*
- Arbeidsdirektoratet (1998), *Veiledning om arbeidsmarkedsopplæring innenfor videregående opplæring*
- Arbeidsdirektoratet (1999), *Kvartalsrapport om arbeidsmarkedet*, 1/99
- Arbeidsdirektoratet (1999), *Kvartalsrapport om arbeidsmarkedet*, 2/99
- Arbeidsdirektoratet (1999), *Pressemelding*, 13/99
- Berg-Sørensen, Torben m.fl. (1983), *Hjem igjen. Arbejdsløse kvinders erfaringer*. København: Tiderne skifter
- Besl. O. nr. 68 1998/99, *Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)*
- Colbjørnsen, Tom (1986), *Dividers in the labor market*. Oslo: Norwegian University Press

- Colbjørnsen, Tom og Knut Arild Larsen (1995), *Arbeidsløshet i en oppgangstid*. Rapport 1995:6. Oslo: Arbeidsdirektoratet
- Egge, Marit (1998), *Ungdomsgarantien*. Fafo-rapport 259. Oslo: Fafo
- Engesbak, Heidi, Liv Finbak og Christin Tønseth (1998), *På rett vei, uten rett. Reform 94 - konsekvenser for voksne*. Evalueringsrapport. Trondheim: Norsk voksenpedagogisk institutt
- Esping-Andersen, Gösta (1999), *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press
- Furlong, Andy og Fred Cartmel (1997), *Young People and Social Change. Individualization and risk in late modernity*. Open University Press
- Giddens, Anthony (1998), *The Third Way. The Renewal of Social Democracy*. Polity Press
- Grøgaard, Jens B. (1998), *Ordinær skolegang for yrkeshemmede. Effektevaluering basert på sammenligning med hospiteringstiltaket*. Fafo-rapport 225. Oslo: Fafo
- Grøgaard, Jens B., Tove Midtsundstad og Marit Egge (1999), *Følge opp - eller forfølge? Evaluering av Oppfølgingstjenesten i Reform 94*. Fafo-rapport 263. Oslo: Fafo
- Halvorsen, Helge Svein (1993), «Spennende opplegg for arbeidsledige dyslektikere.» *Dyslektikeren*, 2:26-27
- Halvorsen, Knut (1994), *Arbeidsløshet og arbeidsmarginalisering*. Oslo: Universitetsforlaget
- Hamilton, Lawrence C. (1992), *Regression with Graphics. A Second Course in Applied Statistics*. Duxbury press
- Hammer, Torild (1992), «Arbeidsløshet og marginalisering blant unge.» *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 513–528
- Hammer, Torild (1997), «History Dependence in Youth Unemployment.» *European Sociological Review*, 17–33
- Hoel, Marit (1983), *Den kvinnelige arbeiderklassen*. Oslo: Universitetsforlaget
- Holm, Steinar (1996), *Fra attføring til uførepensjon - hva påvirker utfallet?* Rikstrygdeverket rapport nr 3/96. Utredningsavdelingen Statistikk og analysekontoret
- <http://home.sol.no/~neptunk/index.htm>

<http://www.rkk.no>: Rogaland kompetansesenter

<http://www.odin.dep.no/kuf/publ/1998/leveoglaere/>

Innst. S. nr. 78 (1998/99), Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om kompetansereformen

Jørgensen, Tor, red. (1997), *Utdanning i Norge*. Oslo: Statistisk sentralbyrå

Karabel, Jerome og A.H. Halsey (1977), «Educational Research: A Review and an Interpretation». In: Jerome Karbel og A.H. Halsey, red., *Power and Ideology in Education*. New York: Oxford University Press

Kaul, Hjørdis og Elin Kvande (1985), *Mestring av arbeidsledighet*. Trondheim: IFIM

Köhler, Holm-Detlev (1999), *Adjustment Problems between Human Resources Strategies and Public Educational Systems in Germany and Spain*. Paper presented at the Workshop of the European Research Network on Transitions in Youth. Oslo, Norway 2.–5. September

Larsen, Knut Arild (1991), *Fremtidens arbeidsmarked*. ECON-rapport 19/91. Oslo: ECON

Larsen, Knut Arild (1992), *Rekrutteringsundersøkelsen 1991: søking og rekruttering til ledige stillinger*. Rapport Arbeidsdirektoratet, Kontoret for statistikk og planlegging; 1992:3

Larsen, Knut Arild (1995), *Arbeidsgivernes holdninger til langtidsledige: rapport nr 5 fra prosjektet: «Langtidsledighetens årsaker»*. Rapport Arbeidsdirektoratet, Kontoret for statistikk og planlegging; 1995:5

Larsen, Knut Arild (1999), *For mye utdanning?* Notat 4/99. Oslo: ECON

Larsen, Knut Arild, Frode Longva, Arne Pape og Anders N. Reichborn 1997, *Bedriften som lærested. En gjennomgang av etter- og videreutdanning i norske bedrifter*. Fafo-rapport 212. Oslo: Fafo.

Larsen, Knut Arild og Andreas Hompland (1999), *Trender i arbeidslivet*. ECON-rapport 3/99. Oslo: ECON

Lorentzen, Hilde og Mary G. Visser (1997), *En evaluering av gjennomføringen av arbeidsmarkedstiltaket KAJA*. Rapport 97:12. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

- Lyngstad, Berit (1998), " ... det er bare noen mennesker i samfunnet som er tapere, liksom". En analyse av medlemmene i Landsforeningen Rettferd for Taperne. Hovedoppgave i sosiologi. Trondheim: Institutt for sosiologi og statsvitenskap, NTNU
- Madsen og Tønseth (1998), *Trapes uten sikkerhetsnett. Om gjennomstrømming og frafall blant voksne elever i videregående opplæring*. Evalueringsrapport 1/98. Trondheim: Norges Voksenpedagogisk institutt
- Markussen, Eifred (1998), *Segregerings-saksa. Om kompetanseoppnåelse blant elever og lærlinger med og uten særskilt tilrettelagt videregående opplæring*. Fafo-notat 609. Oslo: Fafo
- Moland, Leif (1991), *Kompetanse eller tidsfordriv? Opplysningsorganisasjonenes bidrag til norsk voksenopplæring*. Fafo-rapport 120. Oslo: Fafo
- NOU 1994:3, *Ungdom, lønn og arbeidsledighet*
- NOU 1995:12, *Opplæring i et flerkulturelt Norge*
- NOU 1997:25, *Ny kompetanse. Grunnlaget for en helhetlig etter- og videreutdanningspolitikk*
- NOU 1999:14, *Forberedelse av inntektsoppgjøret 1999*
- Olaussen, Irene Felde (1998), *Skolegang - ett av flere alternativer. Kartlegging av sluttårsaker for elever med tilbud på videregående skole i Østfold. Resultater fra en forundersøkelse*. Stiftelsen Østfoldforskning: Arbeidsrapport 05.98
- Ostermann, Peter (1980), *Getting started: the youth labor market*. Cambridge, Massachusetts: the MIT Press
- Olsén, Peter (1985), *Arbeidsløshetens sosialpsykologi*. Lund: Natur & Kultur
- Ovesen, Edith (1977), *Arbejdsløshetens psykologiske følger*. København: Munksgaard
- Reichborn, Anders N., Arne Pape og Kjersti Kleven (1998), *Papir på egen dyktighet. Dokumentasjon av realkompetanse fra arbeidslivet*. Fafo-rapport 245. Oslo: Fafo
- Raaum, Oddbjørn og Hege Torp (1993), AMO-kurs: «Hvem søker, hvem får plass – og hvem får jobb etterpå?» *Søkelys på arbeidsmarkedet*, 119–126
- Skog, Ole Jørgen (1998), *Å forklare sosiale fenomener. En regresjonsbasert tilnærming*. Oslo: Ad Notam Gyldendal

- Skaalvik, Einar og Knud Knudsen (1979), *Deltakelse i voksenopplæring. Noen sentrale fordelinger*. Trondheim: Norsk voksenpedagogisk institutt
- Statens utdanningskontor i Hedmark, Tilstandsrapport for skoleåret 1997/98
- Statens utdanningskontor i Oppland, Tilstandsrapport for skoleåret 1997/98
- Statens utdanningskontor i Oslo og Akershus, Tilstandsrapport for skoleåret 1997/98
- Statens utdanningskontor i Rogaland 1997, *Aldri for seint. Vaksenopplæring i Rogaland 1997. Tilstand og tiltak*. Stavanger: Statens utdanningskontor i Rogaland
- Statens utdanningskontor i Vest Agder, Tilstandsrapport for skoleåret 1997/98
- Statens utdanningskontor i Vestfold, Tilstandsrapport for skoleåret 1997/98
- Statistisk sentralbyrå (1999), *Aktuell utdanningsstatistikk 1/99*
- Statistisk sentralbyrå (1998), *Aktuell utdanningsstatistikk 5/98*
- Statistisk sentralbyrå 1998, *Sosialt utsyn 1998*
- Statistisk sentralbyrå, *Ukens statistikk 1998:41*
- Statistisk sentralbyrå, *Ukens statistikk 1998:48*
- Statistisk sentralbyrå, *Ukens statistikk 1999:18*
- Stavik, Trine 1999, *Nomadisk arbeidsløshet i et segmentert arbeidsmarked? En kvantitativ studie av ungdomsledighet i Norge*. Hovedoppgave i sosiologi. Oslo: Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi. Universitetet i Oslo
- Stortingsmelding 42 1997/98, *Kompetansereformen*
- Stortingsmelding 32 1998/99, *Videregående opplæring*
- Stortingsproposisjon 1 1998/99, For budsjetterminen 1999, Arbeids- og administrasjonsdepartementet
- Van Der Velden, Rolf K.W. og Maarten H.J. Wolbers (1999), *The key power of education*. Paper presented at the Workshop of the European Research Network on Transitions in Youth. Oslo, Norway 2.–5. September
- Westergård-Nielsen, N. (1993), «Arbeidsmarkedets strukturproblemer.» *National-økonisk Tidsskrift* 131, 21–37

Opplæringstilbud for voksne med svak kompetanse

Bakgrunnen for denne rapporten er et ønske om å undersøke hvordan opplæringstilbudet for arbeidsledige voksne med svak kompetanse ivaretas. Rapporten gir en oversikt over grunnskoleopplæring, videregående opplæring og arbeidsmarkedstiltak for voksne, arrangert av henholdsvis kommuner, fylkeskommuner og arbeidsmarkedsetaten. Hovedspørsmål som reises i rapporten er hvilke opplæringstilbud som finnes, og hvordan disse er iverksatt. Videre undersøkes grad av samarbeid mellom ulike instanser, samt erfaringene fra arbeidet med å innpasse voksne arbeidssøkere med svak kompetanse i arbeidslivet. Begrepet «svak kompetanse» betegner i denne sammenheng personer som ikke har fullført videregående skole. Dette kan være personer som mangler fullført grunnskole, eller som har fullført grunnskole men ikke har annen utdanning. Det kan også dreie seg om personer som har påbegynt, men ikke fullført, videregående opplæring. Rapporten viser at flertallet av de registrerte arbeidssøkerne hos arbeidsmarkedsetaten har svak kompetanse slik svak kompetanse er definert i denne sammenheng, og at opplæringstilbudene til denne gruppen varierer mye fra sted til sted.



Fafo

Forskningstiftelsen Fafo
Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
<http://www.fafo.no>

Fafo-rapport 322
ISBN 82-7422-299-7