

BY- OG REGIONFORSKNINGSINSTITUTTET NIBR

# Norskopplæring for flyktninger og innvandrere med høyere utdanning

## Utredning om universitets- og høyskolesektoren som opplæringsarena

Anne B. Staver, Tone M. Liodden, Solveig B. Johnsen og Mariann S. Leirvik

OSLO METROPOLITAN UNIVERSITY  
STORBYUNIVERSITETET



Anne Balke Staver  
Tone Maia Liodden  
Solveig Berg Johnsen  
Mariann Stærkebye Leirvik

# **Norskopplæring for flyktninger og innvandrere med høyere utdanning**

Utredning om universitets- og  
høyskolesektoren som opplæringsarena

NIBR-rapport 2019:20

Tittel: Norskopplæring for flyktninger og innvandrere med høyere utdanning. Utredning om universitets- og høyskolesektoren som opplæringsarena

Forfatter: Anne Balke Staver, Tone Maia Liodden, Solveig Berg Johnsen og Mariann Stærkebye Leirvik

NIBR-rapport: 2019:20

ISSN: 1502-9794  
ISBN: 978-82-8309-292-9

Prosjektnummer: 201453

Prosjektnavn: Utredning om norskopplæring for personer med høyere utdanning innenfor Introduksjonsloven

Oppdragsgiver: Kompetanse Norge

Prosjektleder: Anne Balke Staver

Referat: I denne rapporten utredes hvorvidt norskopplæring for flyktninger og innvandrere med høyere utdanning bør tilbys ved universiteter og høyskoler istedenfor i kommunene. Rapporten gir en oversikt over dagens tilbud i UH-sektoren, og diskuterer mulige kriterier og konsekvenser ved en eventuell overføring.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: November 2019

Antall sider: 108

Utgiver: By- og regionforskningsinstituttet NIBR  
OsloMet - storbyuniversitetet  
Postboks 4 St. Olavs plass  
0130 OSLO  
Telefon: (+47) 67 23 50 00  
E-post: post-nibr@oslomet.no

Vår hjemmeside: <http://www.oslomet.no/nibr>

© NIBR 2019

# Forord

Denne undersøkelsen er gjennomført på oppdrag fra Kompetanse Norge. Hensikten med oppdraget er å utrede hvorvidt norskopplæring for flyktninger og innvandrere med høyere utdanning bør tilbys ved universiteter og høyskoler istedenfor i kommunene. Rapporten gir en oversikt over dagens tilbud i UH-sektoren, og diskuterer mulige kriterier og konsekvenser ved en eventuell overføring.

Oppdraget er utført av et team forskere ved By- og regionforskningsinstituttet (NIBR) og Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring (NAFO). Anne Balke Staver har vært prosjektleder, og Tone Maia Liodden, Solveig Berg Johnsen, Steinar Johansen og Mariann Stærkebye Leirvik har inngått i prosjektteamet. Kristian Rose Tronstad har bistått med kvalitetssikring. På grunn av Steinar Johansens altfor tidlige bortgang i løpet av prosjektperioden, har vi også fått bistand av Ingeborg Rasmussen (Vista Analyse) i forbindelse med kvalitetssikring.

Studien er basert på dokumentundersøkelser, survey til UH-institusjoner og intervjuer med ansatte i kommuner, UH-institusjoner og nasjonale interesseorganisasjoner for kommunene og kommunal voksenopplæring. Vi takker alle som har besvart survey, og spesielt informanter som har stilt opp til intervju og samtaler og gitt av sin tid til prosjektet.

Oppdragsgivers kontaktperson har vært Ingvild Røed Sletten. Vi takker for et hyggelig og konstruktivt samarbeid.

NIBR, november 2019

Geir Heierstad  
Forskningsjef

# Innhold

Forord .....	1
Sammendrag .....	6
Executive Summary.....	10
1 Innledning .....	14
1.1 Plan for rapporten .....	15
1.2 Dagens situasjon: innvandrere, Introduksjonsloven og norskkrav .....	15
1.2.1 Introduksjonsloven, introduksjonsprogrammet og norskopplæring med rett og plikt.....	15
1.2.2 Innvandring fra utenfor EU til Norge siden 2015.....	17
1.2.3 Høyt utdannede innvandrere.....	20
1.2.4 Krav til kunnskap i norsk.....	20
1.3 Pågående endringer i integreringspolitikken.....	21
1.3.1 Integrering gjennom kunnskap .....	22
1.3.2 Bosettingspolitikk.....	22
1.3.3 Forslag til ny integreringslov.....	23
1.4 Tidligere forskning.....	26
1.4.1 Om introduksjonsprogrammet og norskopplæring.....	26
1.1.1 Om andrespråklæring.....	27
2 Data og metode .....	28
2.1 Dokumentstudier .....	28
2.2 Spørreundersøkelse.....	28
2.3 Intervjuer .....	29
2.4 Casebeskrivelser.....	31
2.5 Innspillmøte med studenter ved kompletterende lærerutdanning, OsloMet .....	31
2.6 Samfunnsøkonomisk analyse .....	31
2.7 Analytisk inngang .....	32
2.8 Forskningsetiske refleksjoner .....	32
2.9 Rapportens avgrensninger og begrensninger .....	32
3 Dagens tilbud til høyt kvalifiserte innvandrere med rett og plikt til norskopplæring .....	34
3.1 To eksempler på tilrettelagte kommunale tilbud .....	34
3.1.1 Bærum – et eksempel på en stor kommune .....	34
3.1.2 Larvik – et eksempel på en mellomstor kommune.....	36
3.2 Andre kommunale tilbud .....	37
3.3 Oppsummering.....	39
4 Dagens tilbud i norsk ved universiteter og høyskoler.....	40
4.1 Dagens kurstilbud i norsk språk i UH-sektoren .....	40
4.1.1 Studiesteder.....	40
4.1.2 Målgrupper og status.....	40
4.1.3 Nivå, omfang og måling.....	41
4.1.4 Kapasitet.....	41
4.1.5 Tilbud tilsvarende 50 timer samfunnskunnskap.....	41
4.2 Et svært uensartet tilbud som svarer på ulike typer behov og incentiver.....	42
4.2.1 Rekrutteringstilbud for utenlandske studenter (årsenheter).....	42

4.2.2	Andre tilbud knyttet til internasjonalisering i UH-sektoren .....	44
4.2.3	Tilrettelagte kurs for flyktninger og innvandrere .....	45
4.2.4	Kompletterende utdanninger .....	46
4.2.5	Eksternfinansierte spesialkurs.....	47
4.2.6	Betalingskurs for innvandrere.....	48
4.3	En sammenligning av tilbudet i UH-sektoren og det kommunale tilbudet.....	49
4.3.1	Omfang .....	49
4.3.2	Opptak og oppfølging .....	50
4.3.3	Innretning av opplæringen.....	50
4.3.4	Kobling mot arbeidsliv og fagmiljøer .....	51
4.3.5	Enighet på tvers av sektorer om «tiden det tar å oppnå B2».....	51
4.4	Muligheter og begrensninger innenfor UH-sektoren.....	53
5	Pedagogiske og testfaglige aspekter.....	55
5.1	Det felles europeiske rammeverket for språk .....	55
5.1.1	Bruk av rammeverket med flyktninger og innvandrere .....	55
5.2	Læreplaner og læringsutbyttebeskrivelser.....	56
5.2.1	Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere .....	56
5.2.2	Norsk på nivå C1 .....	56
5.2.3	Læreplan i norsk for språklige minoriteter med kort botid i Norge – videregående opplæring (NOR9-03) .....	56
5.2.4	Læringsutbyttebeskrivelse Norsk for internasjonale studenter, Trinn 3 (NORINT0130) fra Universitetet i Oslo.....	57
5.2.5	Sammenligning av Læreplan i norsk for voksne innvandrere, Læreplan i norsk for språklige minoriteter med kort botid i Norge - videregående opplæring og læringsutbyttebeskrivelse fra UiO.....	58
5.3	Norskprøver og norskeksamener.....	59
5.3.1	Norskprøven .....	60
5.3.2	Test i norsk - høyere nivå (Bergenstesten) .....	60
5.3.3	Norskeksamener i UH .....	60
5.3.4	Bruk av Det felles europeiske rammeverket for språk i UH .....	61
5.3.5	Omregning til karakterskala i videregående skole .....	61
5.3.6	Samsvar mellom Norskprøven, Test i norsk - høyere nivå og Trinn 3-eksamen ...	62
5.3.7	Utfordringer med likebehandling .....	62
6	Kriterier for identifisering av deltakere til et norsktilbud i UH-sektoren .....	64
6.1	Ulike typer kriterier som anvendes i dag.....	64
6.1.1	Generelt om opptak til høyere utdanningsinstitusjoner.....	64
6.1.2	Opptak med dispensasjon.....	65
6.1.3	Opptak til kompletterende utdanning .....	66
6.1.4	Opptak til andre typer tilbud ved universiteter og høyskoler.....	66
6.1.5	Sporinndeling i kommunal voksenopplæring .....	67
6.1.6	Inntak til tilrettelagte hurtigløp i kommunal voksenopplæring .....	67
6.1.7	Sammenfatning og konsekvenser .....	67
6.2	Mulig utvelgelse til norskopplæring i UH-sektoren blant spor 3-deltakere .....	69
6.2.1	Overordnet om informantenes syn på kriterier.....	69
6.2.2	Hvilke kriterier? .....	69
6.2.3	Hvem bør vurdere deltakerne?.....	70
6.2.4	Når bør en overføring skje?.....	70
6.2.5	Hvem kan tenkes å oppfylle kriteriene? .....	71

6.3	Hvem faller utenom, som eventuelt <i>burde</i> få tilgang til et slikt tilbud? .....	72
7	Vurderinger og konsekvenser.....	74
7.1	Konsekvenser av hva?.....	74
7.2	Synspunkter og erfaringer blant aktørene .....	75
7.2.1	Erfaringer med innpass ved ordinære norskkurs i UH-sektoren.....	75
7.2.2	Anser informantene en overføring til UH som ønskelig? .....	75
7.2.3	Syn på UH-institusjonenes samfunnsmandat .....	76
7.2.4	Engelsk – et udekket behov .....	77
7.3	Konsekvenser for kvalitet og pedagogikk .....	77
7.3.1	Tilgang til universitetet som samfunnsarena.....	77
7.3.2	Tilgang til en mer skriftlig orientert norskopplæring? .....	78
7.3.3	Kobling mellom språk og fag .....	78
7.3.4	Helhetlig oppfølging av deltakerne .....	80
7.3.5	Digitale ferdigheter .....	81
7.3.6	Kompetanse, status og læringsmiljø i voksenopplæringen .....	81
7.3.7	Læreplan og norskprøver .....	82
1.2	Administrative, juridiske og praktiske vurderinger .....	82
7.3.8	Administrasjon og juridisk ansvar.....	82
7.3.9	Koordinering med andre tilbud .....	83
7.3.10	Fleksibilitet i opptaksprosesser .....	84
7.3.11	Skalering av undervisningstilbudet.....	84
7.3.12	Fleksibilitet med tanke på progresjon.....	85
7.3.13	Geografisk avstand til undervisningstilbud i UH.....	85
7.4	Økonomiske konsekvenser og vurderinger .....	87
7.4.1	Nytte og kostnader for deltakere i norskopplæring ved en eventuell overføring av deltakere til UH-sektoren .....	87
7.4.2	Kommuneøkonomi i nedgangstider, med flere grupper som kan forsvinne .....	88
7.4.3	Kostnader i UH-sektoren .....	89
7.4.4	Hva skal skje med norskskuddet? .....	89
7.4.5	Oppsummering .....	90
8	Diskusjon.....	91
8.1	Kort oppsummering.....	91
8.1.1	Tilbud i UH-sektoren.....	91
8.1.2	Opptakskrav og kriterier .....	91
8.1.3	Kompleks diskusjon av konsekvenser .....	92
8.2	Målsetninger og virkemidler i integreringspolitikken .....	93
8.2.1	Sammenfall mellom gode tilbud i kommunene og tilgjengelighet til UH-institusjoner? .....	93
8.2.2	Grenser for effektivisering av norskopplæringen .....	93
8.2.3	Livsopphold under norskopplæring ved forkortet introduksjonsprogram: et uavklart spørsmål.....	94
8.2.4	Lovendringer for integrering eller eksklusjon? .....	96
8.3	Universiteter og høyskoler som arena for kvalifisering og integrering .....	96
8.3.1	Hvem skal få tilgang? Likebehandling i opptak.....	96
8.3.2	Tilbud som kan tenkes videreutviklet for målgruppa: årsheter, kompletterende utdanning og Trinn 3-kurs.....	97

8.3.3	UH-sektorens samfunnsoppdrag i lys av målsettingen om kvalifisering og livslang læring .....	97
8.4	Avsluttende kommentarer .....	99
	Referanseliste.....	100
	Vedlegg 1.....	103

# Tabell- og figurliste

Tabell 2.1:	Oversikt over temaer dekket i survey.....	29
Tabell 2.2:	Oversikt over gjennomførte intervjuer.....	31
Tabell 3.1:	AKA-løpet hos Bærum voksenopplæring.....	35
Tabell 3.2:	Undervisningsdagen ved Larvik Læringsssenter.....	37
Tabell 4.1:	Oversikt over ulike typer norsktilbud i UH .....	42
Tabell 4.2:	Sammenligning av kommunal voksenopplæring og norsktilbud i UH. ....	51
Tabell 4.3:	Tilbud til «spor 3-deltakere» i kommuner og Universitets- og høgskolesektor og «tidsaspekt » .....	52
Tabell 5.1:	Sammenligning av læreplaner og læringsutbyttebeskrivelser .....	58
Tabell 5.2:	Omregningskala for norskkarakterer fra Samordna Opptak .....	62
Tabell 6.1:	Sammenligning av opptakskriterier til ulike tilbud .....	68
Figur 1.1:	Førstegangstillatelser per år og kategori (UDI) .....	18
Figur 1.2:	Totale vedtak, innvilgede tillatelser på bakgrunn av søknad om asyl og overføringsflyktninger .....	19
Figur 6.1:	Målgruppe for overføring til UH.....	72
Boks 1.1:	Norskkrav ved opptak til høyere utdanning .....	21
Boks 4.1:	Årsenhet i norsk språk og kultur, UiT-Narvik .....	43
Boks 4.2:	NTNU for flyktninger - forsøk med norskkurs .....	45
Boks 4.3:	Språkkurs tilknyttet kompletterende lærerutdanning .....	47
Boks 4.4:	Barnehavenorsk ved OsloMet .....	48
Boks 4.5:	Norskkurs ved UIO International Summer School.....	49
Boks 6.1:	Måter å dokumentere engelskkrav ved opptak til høyere utdanning.....	65



# Sammendrag

Denne rapporten handler om organisering av norskopplæring i tråd med introduksjonsloven for personer med høyere utdanning. I dag har kommunene ansvar for å tilby 600 timer opplæring i norsk og samfunnskunnskap for personer med rett og plikt – i korthet flyktninger og familiemigranter. Flyktninger og familiegjenforente *med disse* gjennomfører sin norskopplæring som del av et toårig introduksjonsprogram, som også inneholder andre typer tiltak. I tråd med regelverket skal kommunene organisere norskopplæringen i spor, avhengig av deltakerens skolebakgrunn. Mens spor 1 er for deltakere med lite eller ingen skolegang, og spor 2 for personer med noe skolebakgrunn, skal spor 3 tilrettelegges personer med «god allmennutdanning». Spor 3 skal ha rask progresjon. Ikke alle kommuner gir et slikt tilbud med rask progresjon, i stor grad på grunn av lite deltakergrunnlag. Det overordnede spørsmålet for denne utredningen er derfor om ansvaret for denne gruppa burde overføres til universitet- og høyskolesektoren (UH-sektoren), slik at de med høyere utdanning heller kan få norskopplæring der.

I det innledende kapitlet tar vi for oss dagens situasjon, hva vi vet om deltakere på spor 3, og pågående reformer av integreringspolitikken som vil kunne påvirke norskopplæringen. I det tredje kapitlet ser vi på hvordan noen kommuner som tilrettelegger for spor 3-deltakere innenfor dagens system gjør dette. Vi har valgt ut to kommuner som har ulik tilnærming – enten gjennom bruk av relevant språkpraksis, eller ved hjelp av pedagogiske virkemidler for å utvikle bedre skriftlige språkkunnskaper. Disse peker på muligheter for kommunene til å forbedre dagens tilbud, dersom de beholder ansvaret.

## Norskundervisning ved UH-institusjoner

Kapittel 4 av denne rapporten går gjennom norskkurs ved UH-institusjoner. Vi finner et svært heterogent tilbud til ulike målgrupper: internasjonale studenter, utenlandske ansatte og deres familier, og innvandrere forøvrig. Kurs rettet mot ulike grupper er organisert på forskjellige måter, og forholder seg til ulike finansieringsordninger og insentivstrukturer. Mens noen av kursene – i hovedsak årsenhetene – er på linje med kommunal norskopplæring i omfang, har de fleste atskillig færre undervisningstimer. Mens mange kurs gir uttelling i studiepoeng, er det ikke tilfelle for alle. Noen institusjoner har norskkurs rettet spesielt mot flyktninger, i hovedsak kompletterende utdanning for lærere, sykepleiere og ingeniører (ved OsloMet og NTNU), men også norskkurs som tilbys som en del av institusjonens samfunnsoppdrag.

## Pedagogiske og testfaglige konsekvenser

Norskopplæring etter introduksjonsloven gis i dag etter Læreplan i norsk for voksne innvandrere som bygger på Det felles europeiske rammeverket for språk. Læreplanen innebærer også opplæring i digitale ferdigheter. Opplæringen fører til den standardiserte Norskprøven. Minoritetsspråklige elever i videregående opplæring kan få opplæring og gå opp til eksamen etter Læreplan i norsk for språklige minoriteter med kort botid i Norge – videregående opplæring, og denne læreplanen kan være hensiktsmessig også for flyktninger og innvandrere med høyere utdanning. I UH benytter man ikke læreplaner, men hver institusjon definerer pensum og utarbeider læringsutbyttebeskrivelser for sine emner. Norskeksamenene i UH er ikke standardiserte, og det er stor variasjon i både opplæringens innhold og vurderingsformen.

Både Norskprøven på nivå B2, Test i norsk - høyere nivå og eksamen på Trinn 3 fra UH kvalifiserer til opptak til høyere utdanning, men undersøkelser har vist at de ikke krever samme nivå i norsk. B2-nivå på Norskprøven er et høyere nivå enn bestått Trinn 3. Det kan derfor være en utfordring med å sikre likebehandling av kandidater i kommunal voksenopplæring og i UH-sektoren. Mulige løsninger kan være å benytte Det felles europeiske rammeverket for språk eller å benytte Norskprøven i UH. Universitetene og høyskolene har en stor grad av institusjonelt selvstyre, og det er usikkert om det fins villighet i sektoren til å gjøre en slik omlegging. En annen måte å sikre

likebehandling på, kan være å redusere opptakskravene til UH-sektoren til å tilsvare bestått Trinn 3-eksamen.

### **Kriterier for overføring til UH-sektoren**

En del av oppdraget var å utarbeide kriterier for å velge ut hvilke spor 3-deltakere som kunne egne seg til overføring til UH-sektoren. Imidlertid er mye av tilbudet vi har identifisert omfattet av reglene som følger av Forskrift om opptak til høyere utdanning, slik at kriteriene er gitt: godkjent generell studiekompetanse, og dokumenterte engelskkunnskaper på høyt nivå. Generell studiekompetanse krever ifølge regler fra NOKUT ofte ett år universitetsstudier i tillegg til fullført videregående skole. Opptakskriteriene skiller seg i så måte fra kriterier for sporinndeling i kommunal voksenopplæring, som er mer kvalitative. I tillegg er opptak organisert annerledes: mens opptak til høyere utdanning er en knapp ressurs, og avgrenset til en til to ganger per år, er opptak til kommunalt norskkurs rettighetsfestet, slik at tilbudet må tilpasses etterspørsel, og kontinuerlig gjennom året.

Vi antyder at disse forskjellene peker mot at innvandrere uansett burde følge kurs i kommunen *først*, for så å muligens overføres til UH senere i løpet. Dette gjør det mulig å oppfylle nødvendige dokumentasjonskrav og gå inn i det ordinære tilbudet. Det er ikke mulig, gitt manglende data, å si noe om hvor stor andel av dagens spor 3 som oppfyller dagens opptakskrav, men det er nødvendigvis en relativt liten andel. Dersom man følger de ordinære opptakskravene i UH-sektoren, vil gruppa bli mindre. Dersom man senker eller fjerner noen av opptakskravene – slik som for eksempel kravet i engelsk – vil gruppa potensielt bli betydelig større.

### **Konsekvenser ved overføring til UH-sektoren**

Gjennomgangen av tilbudet i UH og mulige utvalgsriterier viser at det ikke er entydig hva det ville bety å overføre ansvaret til UH-sektoren. Hvor stor del av gruppa ville det innebære? Skulle det skjedd innenfor dagens tilbud (og i så fall i tråd med ordinære opptakskriterier) eller utenfor? Og til hva slags tilbud? Skulle det skjedd med en gang, eller lenger ute i løpet? Med dette som bakgrunn, diskuterer vi en rekke ulike hensyn som kan peke både for og imot en overføring av ansvaret.

Mens mange av pedagogene i UH ser mulige gevinster for enkeltpersoner og oppfatter et økt ansvar for denne gruppa som en del av sektorens samfunnsmandat, uttrykker informanter i begge sektorer bekymring spesielt knyttet til helhetlig oppfølging av deltakerne. Kommunal voksenopplæring ivaretar i dag et oppfølgingsansvar som går langt ut over norskopplæringen som sådan, mens man i UH-sektoren forventer svært høy grad av selvstendighet blant studentene. For noen deltakere vil norskopplæring i UH-sektoren trolig passe godt, og gi tilgang til en ny samfunnsarena og mulighet til å orientere seg mot videre studier. Det vil imidlertid kreve at de bosettes i nærheten av et slikt tilbud, eller at de får mulighet til å bytte kommune uten at dette får negative konsekvenser for introduksjonsstønad og/eller oppholdstillatelse for familiegjenforente.

Kommunal oppfølging av deltakerne innebærer omfattende administrasjon knyttet til vedtak, føring i Norsk Introduksjonsregister (NIR), utarbeidelse av individuell plan, mv. For deltakere i introduksjonsprogram skal også norskopplæringen koordineres med andre tiltak. UH-institusjoner har i liten grad slike oppgaver knyttet til enkeltstudenter, og har trolig ikke administrativ kapasitet til å ivareta slike oppgaver i dag. Knyttet til dette har kommunene høyere grad av fleksibilitet i opptak og skalering av tilbudet, som følger av deres juridiske forpliktelser i introduksjonsloven til å tilby norskopplæring til personer med rett og plikt innen tre måneder. Studieplass i UH-sektoren er derimot en knapp ressurs som fordeles etter gitte kriterier en til to ganger årlig. Disse faktorene taler for at en eventuell overføring burde skje lenger ute i løpet, og at kommunen eventuelt beholder administrativt ansvar for deltakeren.

Mange kommuner opplever i dag at norskundervisningen er stramt finansiert, hvilket også er en del av bakgrunnen for at tilbudet ikke er tilstrekkelig differensiert med tanke på progresjon i alle kommuner. Flere kommuner uttrykker derfor bekymring for hva som kan skje dersom de mister deltakergrupper til UH-sektoren, og eventuelt også til fylkeskommunen slik forslag til ny

integreringslov legger opp til. Mens man kunne sett for seg at differensiering ville blitt enklere med en mer enhetlig gruppe, er det andre faktorer som taler imot dette. Kommunene vil uansett sitte igjen med en heterogen deltakergruppe, og i tillegg vil de totalt sett få færre ressurser. Videre frykter flere at de vil miste viktig kompetanse i kommunal voksenopplæring, da mange opplever arbeidet med spor 3-gruppa som faglig stimulerende og statusgivende. Deltakerne på spor 3 omtales også av flere som viktige forbilder for andre deltakere. Det er derfor risiko for at en eventuell overføring av denne gruppa vil få negative konsekvenser for tilbudet som helhet.

### **Grenser for effektivisering av norskopplæringen**

Det ligger en forventning i dette oppdraget om at norsk språkopplæring for målgruppa vil gå raskere i et tilbud i UH-sektoren enn det gjør i kommunen i dag. Vi mener at det ikke er grunnlag for å forvente at personer i målgruppa vil lære norsk betydelig raskere enn de gjør i dag. Geografisk ser det ut til å være samsvar mellom tilgjengelige tilbud i UH-sektoren og gode kommunale tilbud i dag, ettersom større byer og tettsteder vil ha deltakergrunnlag som uansett muliggjør differensiering. Forskning på andrespråksinnlæring viser at det er en tidkrevende prosess som påvirkes av mange faktorer. Utdanningsdirektoratet advarer mot generalisering om *hvor lang tid* det tar å nå bestemte nivåer i det europeiske rammeverket for språk, men erfaringene fra kommuner og UH-sektoren peker mot at innlæring av norsk til B2-nivå tar minst 1,5 år for de fleste deltakerne i spor 3 (og blant studenter). For mange – og spesielt flyktninger – erfarer kommunene at det tar lengre tid enn dette. Det er derfor bekymringsfullt at det foreslås at flyktninger med fullført videregående skole fra hjemlandet skal få forkortet introduksjonsprogram til 3-6 måneder og maksimalt 1,5 år norskopplæring. I tillegg til at perioden totalt fremstår som for kort, vil det innebære at de ikke vil ha livsopphold dekket under store deler av norskopplæringen de har behov for dersom de skal bruke sin kompetanse i norsk arbeidsliv, eller komme inn på videre studier. Dette kan i ytterste konsekvens også påvirke deres muligheter til å få permanent oppholdstillatelse, på grunn av inntektskrav samt krav om at man ikke skal ha mottatt visse former for sosiale ytelser.

### **Gode tilbud i UH-sektoren**

Blant norsktilbudene i UH-sektoren som fremstår som lovende for nyankomne med høyere utdanning, er årsenhetene i norsk språk og kultur og kompletterende utdanninger. I tillegg kan man tenke seg at flere kan ta ordinære norskkurs på høyere nivå i UH-sektoren, slik man har hatt lang praksis for i Bergen og nyere erfaringer med i Trondheim. Årsenhetene, som har sin opprinnelse i den gamle kvoteordningen for studenter fra det globale sør, ble opprettet som forkurs for personer som skulle videre på norsk gradsprogram. Studentene får betinget opptak som blir endelig ved bestått Trinn 3-eksamen. Dette kan være en rask vei inn i videre utdanning for personer som oppfyller ordinære krav til opptak, det vil si de som har generell studiekompetanse og gode engelskkunnskaper – til dels fordi bestått Trinn 3-eksamen innebærer et lavere krav enn B2 på alle ferdigheter.

Siden 2017 har det også eksistert kompletterende utdanninger ved OsloMet og NTNU for lærere, sykepleiere og ingeniører med fluktbakgrunn og utdanning som er avbrutt, ikke godkjent eller ikke tilstrekkelig relevant i det norske arbeidsmarkedet. Ved OsloMet har man fått dispensasjon fra opptakskravet på B2-nivå i norsk, og tilrettelagt med norskkurs slik at opptak kan skje for personer som er på B1-nivå til kompletterende lærer- og ingeniørutdanning. Dette muliggjør kobling av språk og fag. Imidlertid er engelskkravet det samme som for opptak til høyere utdanning for øvrig. Engelsk viser seg å være en stor barriere for overgang til utdanning, og det finnes i liten grad tilbud til personer som ikke kan tilstrekkelig engelsk, spesielt dersom de allerede har fullført videregående skole. Det kan være hensiktsmessig å vurdere om engelsk skal kreves i opptak til alle studier, og om det skal opprettes tilbud slik at personer som ikke allerede kan engelsk, får mulighet til å lære det.

Dersom man ønsker å utnytte potensialet i disse tilbudene for denne gruppa, kan det være nødvendig å se på incentivstrukturene i den resultatbaserte finansieringen av UH-sektoren. Overgangen til belønning av kandidatproduksjon, i tillegg til studiepoengsproduksjon, medfører at

programmer som ikke munker ut i grader – og som attpåtil er dyre på grunn av små klasser og mange undervisningstimer – er lite lønnsomme for institusjonene. Blant informantene i UH-sektoren fremgår det at flere opplever at det ikke er samsvar mellom incentivstrukturene og det de oppfatter som sektorens samfunnsoppdrag. Videre vil det være avgjørende at livsopphold er sikret under opplæring. Årsenhetene kvalifiserer i dag ikke til studielån, og det er også noe uklart om deltakerne får beholde introduksjonsstønad dersom de går over på et slikt tilbud.

Mens denne rapporten har avdekket at det vil være svært komplekst – og trolig ikke lønnsomt – å flytte ansvaret for norskopplæringen fra start, fremgår det også at det i dag er store barrierer for overgangen til utdanning som er viktige å bygge ned, slik at flyktninger og innvandrere kan begynne på eller fortsette høyere utdanning i Norge.

# Executive Summary

This report addresses the organization of Norwegian courses for refugees and migrants with higher education in accordance with the Introduction Act. It is currently a municipal responsibility to provide free Norwegian courses for certain groups of immigrants (primarily refugees and family migrants). The migrants themselves have an obligation to attend 600 hours of Norwegian lessons and social studies. A subset of these migrants – refugees and *their* family members – complete their Norwegian lessons as part of a 2-year Integration program which also contains work-oriented components.

According to secondary legislation, language instruction is supposed to be organized in three “tracks” depending on the educational background of the person (Track 1 for persons who need basic literacy skills, Track 2 for persons with some education already and Track 3 for persons who have completed high school or higher education). However, not all municipalities provide this third track of quick-progression Norwegian instruction, largely due to a small candidate pool. The broader question this report seeks to address is whether this group of immigrants should be transferred to instead receive Norwegian language instruction in universities and colleges.

## Current situation

In the introductory chapter we address the current policy context, what we know about this group of immigrants, and proposed changes to integration law and policy. The data on this group and their educational background is limited. Several ongoing reforms may affect refugee settlement as well as the regulation of Norwegian language instruction and the Introduction Program. In the third chapter we examine how certain municipalities that *do* cater to this group currently organize their courses. We highlight two alternative approaches which municipalities might consider in order to improve their current programs: one which emphasizes placement with relevant employers where the learner can practice, and one which employs pedagogical tools to ensure the acquisition of high level written language skills.

## Norwegian classes in higher education institutions

Chapter 4 of this report surveys the existing offering of Norwegian language courses in higher education institutions. We find a highly heterogeneous offering, addressed to different groups of learners: incoming international/exchange students, non-Norwegian speaking staff and their spouses, immigrants and refugees. Courses for different groups are organized differently and respond to different sets of incentives and financing structures. While some – in particular the one-year programs - are fairly intensive, most have much fewer hours of instruction than municipal courses. Some give university credits while others do not. Some institutions have courses aimed specifically at refugees, most importantly the so-called bridging programs for teachers, nurses and engineers, but also targeted Norwegian courses which exist at the initiative of certain universities as part of what they see as their societal mandate.

## Norwegian lesson plans and testing

Norwegian courses in accordance with the Introduction Act follows a curriculum, building on the Common European Framework for Languages, which is set out in secondary legislation. It also covers digital skills. Instruction leads to the standardized “Norskrøven”. There is also a specific high school curriculum and exam for students from linguistic minorities with a short residence period in Norway which might be appropriate for refugees and immigrants with higher education. Higher education institutions do not follow nationally standardized curricula in their language courses, but each institution develops its own course descriptions. Norwegian exams are not standardized, and the content and evaluation varies between institutions.

Both the Norskrøve assessed at level B2, the so-called Bergen Test, and the Level 3 exam from higher education institutions qualify for admission to higher education, but correlation analyses

show that they do not measure an equivalent level of Norwegian. B2 is higher than Level 3. This raises the question of equal treatment between candidates in higher education institutions and municipal adult education. One solution could be to use the European framework in the higher education sector. Institutions have a high level of autonomy and it is unclear whether there would be a willingness to pursue such a reform. Another way to ensure equal treatment, would be to reduce admission criteria to correspond to the Level 3 exam.

### **Selection criteria**

Part of our mission in this report was to develop selection criteria which could be used to identify candidates for transfer to universities. Most of the existing courses on offer, however, have their admission regulated in secondary legislation, meaning criteria are in fact fixed. In short, these involve having completed secondary education recognized by NOKUT (which often means having at least one year of university education from the country of origin), and meeting an English language requirement. The courses that do not follow these criteria are more informally organized courses for immigrants which do not result in university credits, or courses organized in the context of continuing education for specific employers. This distinguishes the university sector from municipalities, where more qualitative criteria are used. In municipalities, as well, admission is organized continuously and on the basis of rights (meaning the municipality must scale up to meet demand), whereas admission to universities happens once or twice per year, and admission is a scarce resource.

We suggest that these differences point toward the preferability of having migrants *first* take courses in municipalities, and then possibly transferring to universities when they have reached a higher level. This leaves time and possibility to gather the required documentation in order to access the ordinary courses. It is not possible, given limited available data, to assess how many of today's learners might fulfil admission criteria, but it is necessarily a relatively small share of those who currently make up "track 3".

### **Consequences of a transfer to the higher education sector**

Our survey of the current offering of Norwegian courses as well as our discussion of possible selection criteria demonstrate that there is a high level of ambiguity with regard to what a transfer to the higher education sector would actually mean. How many participants would be transferred? Would it happen within the current system, and thus current admission criteria, or outside of it? Would it happen at once or later on? Against this background, we discuss a range of arguments both in favour of and against a transfer.

While many teachers in the higher education sector see potential benefits for individual learners and conceive of an increased level of responsibility for this group as consistent with the higher education sector's mission, informants on both sides express concerns particularly with regard to holistic follow-up of participants. Municipal adult education currently attends to participants in ways that go well beyond the language instruction itself, while higher education institutions expect a high level of independence among students. Norwegian classes in the higher education sector would likely be a good fit for some participants; giving them access to a new arena for inclusion and the opportunity to orient themselves toward further studies. This would require that they be settled in a municipality near a higher education institution, or that they get the opportunity to move without negative repercussions with regard to the introduction benefit (for refugees) or their residence permit (for family reunification beneficiaries).

Municipal follow-up of participants involves comprehensive administration related to administrative decisions under the Introduction Act, data entry in the NIR register, elaboration of an individual plan, etc. For participants in the Introduction Program, Norwegian classes should also be coordinated with other components of the program. Higher education institutions do not generally have such responsibilities with regard to individual students, and currently probably lack the administrative capacity to take on such responsibilities. Relatedly, municipalities have a higher

degree of flexibility with regard to admissions and scaling courses up and down, following from their legal obligations under the Introduction Act to offer Norwegian classes to persons with a right and obligation within three months. Admission to higher education institutions is a scarce resource distributed according to set criteria once or twice per year. These factors speak in favour of having any possible transfer happen later on, with municipalities retaining administrative responsibility.

### **Limits to efficiency improvement in Norwegian language instruction**

There is an expectation inherent in this project that this group would learn Norwegian more quickly in the higher education sector than they currently do in municipalities. We do not think there is a solid basis for believing this would be the case. Geographically, there appears to be an overlap between available courses in higher education institutions and good municipal programs, since larger towns and cities will at any rate have the critical mass to provide differentiated courses. Furthermore, both research on second language acquisition and experience from municipalities *and* the higher education sector points to acquisition of Norwegian at the B2 level taking *at least* 1.5 years for most track 3 participants (and students). For many, and in particular for refugees, municipalities experience that it can take rather longer. In light of this, it is disconcerting that it is proposed that refugees with completed secondary education pre-arrival only get a 3-6 month Introduction Program and a maximum of 1.5 years of Norwegian language classes. In addition to being too short of a period, it would entail that their livelihoods would not be covered during most of the period of instruction which they would need in order to use their skills in the Norwegian labor market or access higher education. This could ultimately affect their ability to access permanent residence, due to the income requirement and the requirement not to have received certain forms of social assistance.

### **Good programs in the higher education sector**

Among the Norwegian courses in the higher education sector which appear promising for newcomers with higher education, are the one-year programs in Norwegian language and culture and the new bridging programs. Additionally, one might imagine ensuring access to Level 3 courses in the way the University of Bergen has long done and NTNU has more recent experience with. The one-year programs, which go back to the now-defunct quota system for students from the global south, were established as preparatory courses for students who would continue onto a Norwegian language degree program. The students had a conditional acceptance to the degree program which would be finalized once they passed the Level 3-exam in Norwegian at the end of the year. These programs could be a quick way into higher education for persons who otherwise qualify, i.e. by having a recognized secondary education diploma and English language skills – partly because the Level 3 exam is a lower bar than B2.

Since 2017, there have been bridging programs at OsloMet and NTNU for teachers, nurses and engineers with a refugee background and education which was interrupted, not recognized, or not relevant in Norway. At OsloMet, dispensation has been given from ordinary admission criteria so that students can be admitted to the engineering and teaching program from a B1 level. Students follow Norwegian courses alongside other classes during the first one or two semesters, which makes it possible to link language instruction to professional vocabulary etc. While the Norwegian requirement has been lowered, the English requirement has not. English turns out to be a significant barrier to access to education, and there are limited offerings for persons who do not already have English language skills, especially if they have already completed secondary education. We suggest it might be worthwhile reviewing whether advanced English should be required for all programs, or whether courses might be offered to those who do not already speak English.

If there is a wish to use the potential inherent in these programs, it could be necessary to rethink the incentive structures created by the results based financing system in the higher education sector. The transition to rewarding institutions for full degrees, rather than just completed credits, means that one-year programs, which in this case are also expensive to due class size and the

high number of hours of tuition – are unprofitable for the institutions. Among informants in the higher education sector, it appears that they perceive these incentive structures to be at odds with what they see as the mission of the sector. It would further be crucial to ensure that livelihoods are secured during the program. The one-year programs do not qualify for student loans, and it is somewhat unclear whether participants could retain their introduction benefit during such a program.

While this report has revealed that it would be highly complex – and probably not economically beneficial – to move the responsibility for Norwegian language training from the start, it also reveals significant barriers to access to education which should be addressed in order for refugees and migrants to be able to commence or continue higher education in Norway.



# 1 Innledning

Et gjennomgangstema i den offentlige debatten om innvandring i Norge er velferdsstatens bærekraft og viktigheten av å oppnå høy sysselsetting i innvandrerbefolkningen (se for eksempel NOU 2017:2). For noen grupper, er utfordringen som har krystallisert seg de at har ingen eller liten skolegang fra hjemlandet, og at de derfor mangler kvalifikasjoner som er etterspurt i det kunnskapsintensive norske arbeidsmarkedet, som i det senere har blitt omtalt som et «kompetansegap» (Kunnskapsdepartementet 2018, 7). For andre grupper innvandrere som *har* medbragte kvalifikasjoner, er utfordringen en annen. Spesielt for innvandrere fra utenfor EU kan det være komplisert å få godkjent utdanningen de har fra før, og eventuelt «fylt på» med de emnene som står mellom dem og en slik godkjenning. Ikke minst vil de ha behov for norskkunnskaper på et høyt nivå for å kunne bruke sin eksisterende utdanning i norsk arbeidsliv, og de kan ha behov for å lære avansert fagterminologi innenfor et bestemt område. De kan også møtes med strenge formelle krav til norskkunnskaper i overgangen til arbeid og utdanning innenfor sitt felt.

Spørsmålet om hvordan innvandreres ressurser og kompetanse kan tas i bruk i Norge har vært gjenstand for flere satsinger de siste årene, inkludert handlingsplanen *Vi trenger innvandrernes kompetanse* (2013-2016). I 2018 satt Regjeringen igjen spørsmålet på agendaen i den nye integreringspolitiske strategien *Integrering gjennom kunnskap* (Kunnskapsdepartementet 2018), der det annonseres at Regjeringen vil reformere norskopplæringen og introduksjonsprogrammet for flyktninger, samt arbeide for smidigere godkjenningsordninger for utenlandsk utdanning. Reformen av integreringspolitikken ble fulgt opp med forslag til ny Integreringslov i august 2019. Problemstillingen er også understreket i Langtidsplan for forskning og høyere utdanning (2019–2028), der det slås fast at «vi står overfor en stor utfordring i fullt ut å få tatt i bruk ressursene innvandrerne representerer. Dette vil være helt avgjørende for å få løst de offentlige og private arbeidsoppgavene og oppnå god integrering» (Meld. St. 4 (2018–2019) 2018, 26).

Denne rapporten skriver seg inn i denne politiske konteksten og disse to politikkområdene: integrering og høyere utdanning. Oppdraget går ut på å utrede hvorvidt norskopplæring for innvandrere med høyere utdanning som har rett og plikt til opplæring etter introduksjonsloven, bør eller kan tilbys ved universiteter og høyskoler (UH-sektoren), istedenfor innenfor dagens kommunale norsktilbud. Bakgrunnen for oppdraget er at undersøkelser de senere årene viser at denne gruppa ikke får et norskopplæringstilbud som er tilstrekkelig tilpasset og med tilstrekkelig rask progresjon i mange kommuner (se f. eks. Djuve mfl. 2017).

Oppdraget har hatt tre overordnede problemstillinger, som vi kan sammenfatte som følger:

1. Hva slags tilbud i norsk finnes innenfor UH-sektoren i dag?
2. Hvilke deltakere i dagens kommunale norsktilbud kan dette tilbudet passe for?
3. Hva slags konsekvenser (administrative, praktiske, kvalitetsmessige, juridiske, testfaglige, økonomiske) vil det ha dersom ansvar for denne gruppa overføres til UH-sektoren?

Våre undersøkelser avdekket at ingen av disse spørsmålene har enkle svar. Tilbudet i UH-sektoren er heterogent, vi har begrenset data om deltakerne i dagens norskopplæring. Konsekvensene vil variere ettersom hvordan man praktisk organiserer en eventuell overføring og hvor stor gruppe man ser for seg å overføre. Rapporten inneholder derfor detaljerte drøftinger av disse spørsmålene samt utfordringer som har kommet til syne underveis. Formålet med rapporten er å gi et godt bilde av dagens tilbud, og hva slags utfordringer som må løses for å gi deltakerne et godt tilbud i norsk. Selv om det ikke var en eksplisitt del av vårt oppdrag, har vi også hatt med oss en overordnet problemstilling om hvordan et godt tilbud i norsk for denne gruppa faktisk kan se ut. Denne tilnærmingen vil være nyttig i en diskusjon om hvordan norskopplæringen eventuelt kan styrkes for bedre å imøtekomme deltakernes behov, uavhengig av hvor undervisningen foregår. Vi understreker også en rekke barrierer som møter flyktninger og innvandrere som ønsker å ta høyere utdanning i Norge.

## 1.1 Plan for rapporten

Resten av dette innledende kapitlet vil på ulike måter sette konteksten for denne studien. Først vil vi se nærmere på dagens situasjon, ved å beskrive dagens ordninger for introduksjonsprogram og norskopplæring. Vi vil se på innvandring til Norge og endringer i innvandringsmønstre, som kan ha betydning for sammensetningen av målgruppa for disse ordningene. Vi ser så nærmere på gruppa «høyt utdannede innvandrere», og hvilke krav de møter i Norge når det gjelder norsk språk. Vi tar også kort for oss relevante deler av forslag til ny integreringslov.

Kapittel 2 av denne rapporten beskriver datainnsamling og analyse, samt etiske refleksjoner og begrensninger i arbeidet. Kapittel 3 ser kort på dagens tilbud i kommunene, med spesiell fokus på to kommuner der det finnes tilrettelagte tilbud med rask progresjon. Det var ikke et hovedanliggende i dette oppdraget å utrede dagens kommunale tilbud, men vi mener det er viktig å ha innsikt i dette som bakgrunn og sammenligningsgrunnlag.

I kapittel 4 gir vi en oversikt over dagens tilbud i norsk ved universiteter og høyskoler. Vi ser også på dette tilbudet i lys av finansierings- og incentivstrukturer i UH-sektoren, og vi sammenligner det med tilbudet i kommunen. I kapittel 5 tar vi for oss læreplaner og prøver å norsk som anvendes i kommuner og ved universitetene. Disse kapitlene besvarer, gjennom en bred tilnærming, spørsmålet i oppdraget som handlet om kartlegging av tilbudet som finnes i UH-sektoren.

I kapittel 6 diskuterer vi kriterier for eventuell utvelgelse av deltakere i kommunal voksenopplæring som eventuelt kunne få norskopplæring i UH-sektoren, og besvarer dermed hovedspørsmål to i oppdraget.

I kapittel 7 går vi gjennom ulike typer konsekvenser en slik overføring til UH-sektoren kunne ha, og vi beskriver også aktørenes syn på hvorvidt det er ønskelig. Dette kapitlet inneholder altså de forespurte utredningene av økonomiske, administrative, testfaglige og praktiske konsekvenser. Det avsluttende kapittel 8 oppsummerer funnene og har en bredere diskusjon om målsetninger og virkemidler i integreringspolitikken, samt om universiteter og høyskoler som arenaer for kvalifisering og integrering.

## 1.2 Dagens situasjon: innvandrere, Introduksjonsloven og norskkrav

**1.2.1 Introduksjonsloven, introduksjonsprogrammet og norskopplæring med rett og plikt**  
Formålet med introduksjonsloven og med opplæringen i norsk og samfunnskunnskap er å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i norsk yrkes- og samfunnsliv, og deres økonomiske selvstendighet.<sup>1</sup> Introduksjonsloven omfatter to ulike ordninger, som til dels har overlappende målgrupper: norskopplæring og introduksjonsprogrammet. Norskopplæring har en stor målgruppe som omfatter innvandrere som har oppholdstillatelse som etter utlendingsloven som danner grunnlag for permanent opphold – i praksis flyktninger og familiegjenforente med disse, samt personer som blir familiegjenforent med en norsk eller nordisk borger eller en person med permanent oppholdstillatelse.<sup>2</sup> Alle disse har rett og plikt til deltakelse i 550 timer norskopplæring og 50 timer samfunnskunnskap. Det betyr at de plikter å gjennomføre gratis opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Denne pliktige opplæringen må gjennomføres innen tre år, og slås fast gjennom et administrativt enkeltvedtak. Kommunen kan gi fritak fra plikt underbestemte betingelser (i hovedsak helse eller at man har tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk).

---

<sup>1</sup> Forskrift om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere, <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2012-04-19-358>

<sup>2</sup> Arbeidsinnvandrere fra utenfor EØS og deres familiemedlemmer har plikt til 300 timer norsk og 50 t samfunnskunnskap, men ikke rett. De må altså ta kurs som betalende deltakere. Personer med opphold i tråd med EØS-regelverket er ikke omfattet av Introduksjonsloven.

Ved behov kan personer med rett og plikt til opplæring få ytterligere norskopplæring gratis innenfor en total ramme på 3000 timer. Kommunen plikter likevel i hovedsak ikke å tilby opplæring høyere enn til nivå B1 i det Europeiske rammeverket for språk (se under). Unntaket er dersom nivå B2 kan nås innenfor de pliktfestede 600 timene. I praksis er det slik at mange vil ha behov for timer utover disse 600 for å oppnå B2, men da er det altså ikke lenger kommunens ansvar å gi et slikt tilbud.

Norskopplæringen reguleres i forskriften Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere.<sup>3</sup> Læreplanen bygger på det Det felles europeiske rammeverket for språk og beskriver norskerferdigheter på fire nivåer, A1, A2, B1 og B2. I tillegg er læreplan for nivå C1 under utarbeidelse. Vi beskriver disse nivåene i mer detalj i kapittel 5.1, men personer som har oppnådd B-nivå, anses for å være selvstendige språkbrukere.

I tråd med læreplanen skal undervisningen tilpasses den enkelte, og hver deltaker skal ha en individuell plan for opplæringen som synliggjør mål og progresjon. Det er lagt opp til at deltakerne skal inndeles i tre ulike «spor», avhengig av forventet progresjon. Spor 1 er tilrettelagt for deltakere som har liten eller ingen skolebakgrunn, og som derfor forventes å bruke lenger tid på språkinnlæring enn personer som har slik bakgrunn. Spor 2 er tilrettelagt for deltakere som har en del skolegang og skriftspråklige ferdigheter på morsmålet eller et annet språk. Spor 3 er tilrettelagt for deltakere som har god allmennutdanning, eventuelt en påbegynt eller fullført utdanning på universitetsnivå. Forskriften legger opp til at opplæringen for denne gruppa skal ha rask progresjon.

Kompetanse Norge administrerer Norskprøven, som er en obligatorisk avsluttende prøve for deltakere med rett og plikt til opplæring i norsk. Den er knyttet opp mot læreplanen og tester ferdigheter opp til B2-nivå. Prøven består av fire ulike delprøver som måler lytteforståelse, leseforståelse, muntlig kommunikasjon og skriftlig framstilling. Man kan oppnå ulikt nivå på de ulike delprøvene, da hver av dem vurderes separat. Det er få som består Norskprøven på B2-nivå i alle fire ferdigheter, og det er spesielt få som blir vurdert til nivå B2 skriftlig. Høsten 2019 besto 9 prosent av kandidatene prøven på dette nivået i skriftlig norsk.<sup>4</sup> Dette er den høyeste andelen på flere år, og ved de foregående prøveavviklingene har andelen ligget mellom 3 og 7 prosent.<sup>5</sup>

Innenfor målgruppa for norskopplæring, er det en mindre gruppe som er målgruppe for introduksjonsprogram; enkelt sagt er dette personer som har fått opphold på bakgrunn av søknad om asyl (som vi for enkelhets skyld omtaler som flyktninger) og familiegjenforente med disse, som er mellom 18 og 55 år gamle, og som har behov for «grunnleggende kvalifisering».<sup>6</sup> Introduksjonsprogrammet er et fulltidstilbud som i tillegg til norskopplæringen, inneholder kvalifiserende tiltak. Programrådgiver og deltaker utarbeider en egen individuell plan for introduksjonsprogrammet. Vanlige virkemidler er språkpraksis og grunnskole, for de som ikke allerede har fullført grunnskole (Djuve mfl. 2017). Mens de deltar i introduksjonsprogrammet mottar de såkalt introduksjonsstønning, tilsvarende 2G. Resultatmålet for introduksjonsprogrammet er at 70 prosent av deltakerne skal være i lønnet arbeid eller utdanning året etter avsluttet program.

---

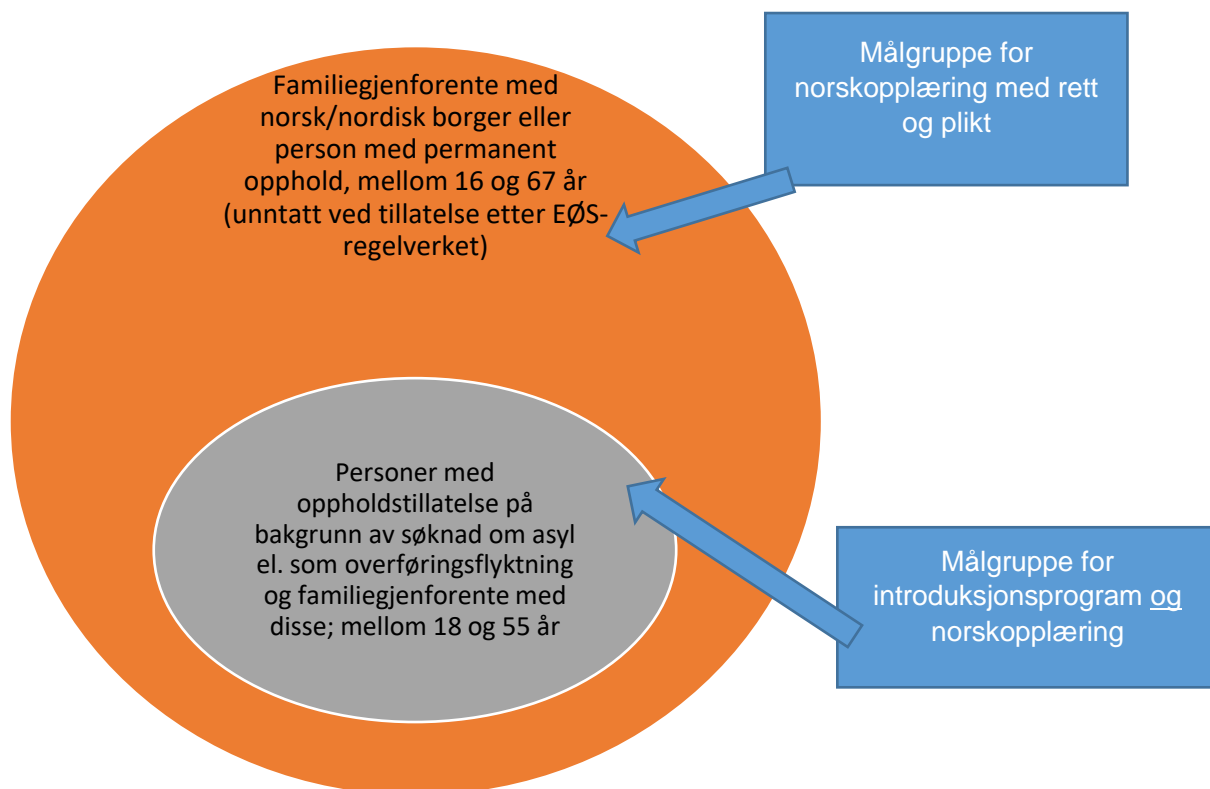
3

[https://www.kompetansenorge.no/contentassets/f6594d5dde814b7bb5e9d2f4564ac134/laereplan\\_norsk\\_samfunnskunnskap\\_bm\\_web.pdf](https://www.kompetansenorge.no/contentassets/f6594d5dde814b7bb5e9d2f4564ac134/laereplan_norsk_samfunnskunnskap_bm_web.pdf)

<sup>4</sup> Merk at dette er en andel av alle som tok prøven, og at vi ikke vet hvor lenge de hadde gått på norskkurs på det tidspunktet de tok den. Prøven er såkalt adaptiv, og alle kandidater på alle nivåer tar samme prøve.

<sup>5</sup> Tall for perioden siden 2015 hentet fra Kompetanse Norges statistikkbank, som man kan komme til via denne siden <https://www.kompetansenorge.no/statistikk-og-analyse/nokkeltall>

<sup>6</sup> Inkludert overføringsflyktninger, og personer som har fått opphold på humanitært grunnlag. Se Introduksjonsloven §2 for detaljert informasjon om målgruppa. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2003-07-04-80>

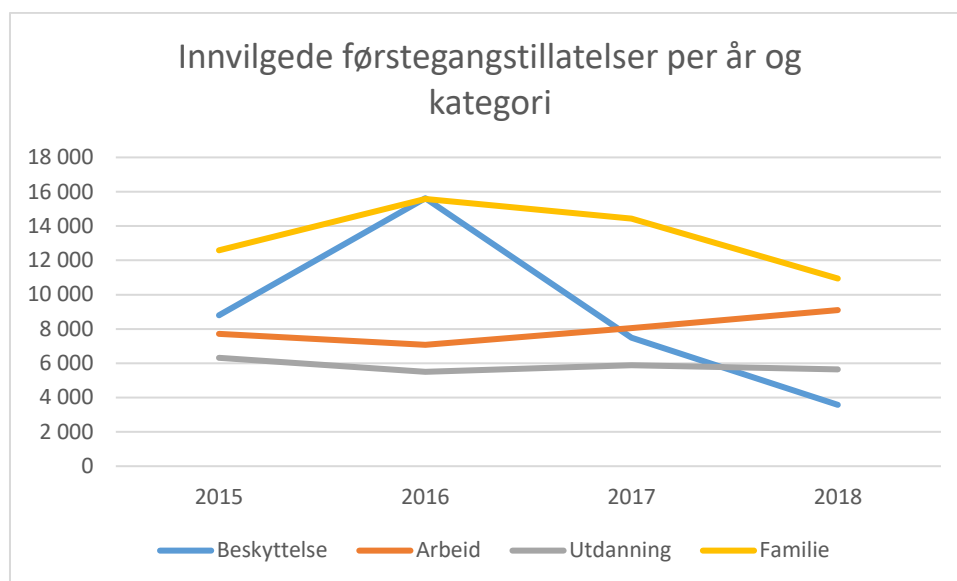


### 1.2.2 Innvandring fra utenfor EU til Norge siden 2015

Sammensetningen av målgruppa for introduksjonslovens ordninger kan endre seg over tid i tråd med endringer i innvandring til Norge. Dette kan føre til at målgruppa for norskkurs med høy progresjon endrer størrelse og sammensetning. Vi kan observere slike kvantitative og kvalitative endringer dersom vi ser samlet på innvandring til Norge fra land utenfor EU de siste årene.<sup>7</sup> Vi ser i Figur 1 at førstegangstillatelser med beskyttelsesgrunnlag har gått kraftig ned etter toppunktet i 2016, da de fleste søknadene fra personer som søkte asyl i 2015 ble behandlet. Familieinnvandring har også gått noe ned fra et toppunkt i 2016. Arbeidstillatelser har på den annen side økt i den samme perioden. Det vil være noe tidsforskyvning fra slike tillatelser gis til personene går inn i norskopplæring og introduksjonsprogram, men det er altså primært de som får slike tillatelser med grunnlag i beskyttelse og familieinnvandring som vil gå inn i målgruppa med rett og plikt.

<sup>7</sup> Personer som omfattes av EØS-regelverket om fri bevegelighet har hverken rett eller plikt til norskopplæring. De kan imidlertid utgjøre en andel av betalende deltakere i norskkurs.

Figur 1.1: Førstegangstillatelser per år og kategori (UDI)



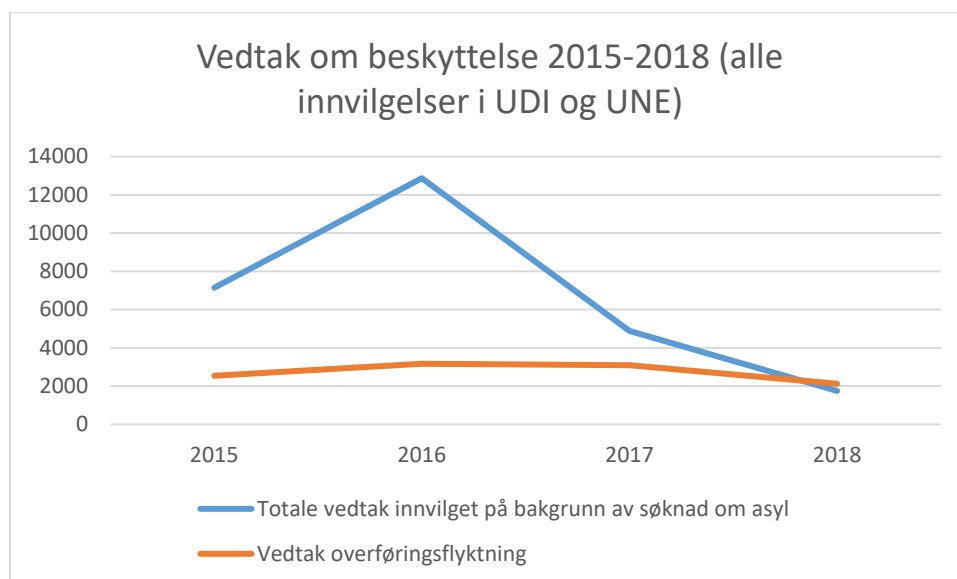
Norge mottok et svært høyt antall asylsøkere i forbindelse med den såkalte flyktningkrisen i 2015 (over 31 000 personer), men har i årene etter dette hatt historisk lave asylankomster, noe som avspeiler seg i det lave antallet tillatelser som ble gitt i 2018 spesielt. Dette innebærer altså en reduksjon i størrelsen på målgruppa for introduksjonsprogram. Det har også vært en vridning i sammensetningen av asylsøkerne, fra et høyt antall syriske søkere mot en økning i søkere fra Tyrkia (spesielt personer fra den såkalte Gülen-bevegelsen).<sup>8</sup> Bak dette ligger det blant annet at det har blitt vanskeligere å krysse Middelhavet og reise gjennom Europa på irregulært vis og at tyrkere er en av få grupper asylsøkere som i større grad har tilgang til Europa på regulært vis med pass og visum.

I årene etter flyktningkrisen har en del av de som ankom da fått familiegjenforening. Samtidig har antallet overføringsflyktninger blitt opprettholdt på et høyere nivå enn tidligere (3000 per år) siden opposisjonen fikk gjennomslag for en økning i kvoten tidlig i 2015. 2018 er dermed det første året der det er blitt gitt flere beskyttelsestillatelser til overføringsflyktninger enn til personer som har søkt asyl i Norge, se figur 2. Mens mange tyrkiske flyktninger trolig vil ha god allmennutdanning,<sup>9</sup> er dette ikke nødvendigvis tilfelle for alle overføringsflyktningene, spesielt dersom de har levd hele eller store deler av livet i flyktningeleirer. For 2020 vris også kvoten i noen grad bort fra syriske flyktninger i Midtøsten mot flyktninger fra Sentral-Afrika, samt personer som blir evakuert fra Libya. Samlet sett gjør disse utviklingstrekkene at kommunene bosetter langt færre flyktninger, og at sammensetningen av bosatte flyktninger har endret seg – sannsynligvis i begge ender av skalaen når det gjelder utdanningsnivå.

<sup>8</sup> I 2018 ble det gitt 577 positive vedtak etter søknad om asyl til syriske borgere og 70 positive vedtak til tyrkiske borgere (dette innebærer konvensjonsstatus, annen flyktningstatus og humanitære grunner). I januar til september 2019, er det gitt 355 positive vedtak til syriske borgere og hele 558 positive vedtak til tyrkiske borgere, som per nå er den største nasjonaliteten (hentet fra [www.udi.no/statistikk](http://www.udi.no/statistikk)).

<sup>9</sup> Dette er å anta blant annet fordi Gülen-bevegelsen blant annet har vært opptatt av å gjøre utdanning tilgjengelig gjennom drift av skoler, og at mange av disse flyktningene vil ha bakgrunn fra utdanningssektoren og tyrkisk offentlig sektor, se f eks UDIs praksisnotat for Tyrkia <https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-praksisnotater/pn-2017/>.

Figur 1.2: Totale vedtak, innvilgede tillatelser på bakgrunn av søknad om asyl og overføringsflyktninger<sup>10</sup>



Endringer i sammensetningen av gruppa bosatte flyktninger kan medføre endringer i gruppas utdannings- og oppfølgingsbehov. Overføringsflyktninger kan tenkes å trenge mer oppfølging og «tid til å lande» enn personer som har fått opphold på bakgrunn av søknad om asyl, siden overføringsflyktningene ikke vil ha hatt en overgangsperiode i mottak før bosetting, men kun en kort innføring i hva de kan forvente seg i Norge.<sup>11</sup> Det kan være for eksempel helseproblemer som krever oppfølging, og som må utredes, og denne prosessen vil ikke komme i gang før de er til stede i kommunen. Man kan også forvente at en del av overføringsflyktningene fra det sentrale Afrika, der flyktningepopulasjonene ofte har vært svært lenge i eksil uten full tilgang til utdanning på høyere nivå, vil ha lavere utdanning og kompetanse enn syrerne som har kommet de siste. Dette *kan* bety at gruppa som klassifiseres som spor 3 blir mindre i de kommunene der flyktninger utgjør en stor andel av deltakerne i norskopplæringen.

Det er ikke bare asylstrømmer som endrer seg over tid, men også andre typer innvandring til Norge. Familieinnvandring til Norge skjer som følge av at flyktninger som er bosatt i Norge får gjenforening med sine familiemedlemmer, men også fordi nordmenn og innvandrere som allerede bor i Norge inngår i familierelasjoner med personer fra andre land. Arbeidsinnvandring både fra land innenfor og utenfor EU kan variere over tid i tråd med konjunkturer og behov i det norske arbeidsmarkedet. Arbeidsinnvandringen fra land utenfor EU bestemmes også av den til enhver tids gjeldende innvandringspolitikk. Det er verdt å merke seg at i 2018 var den største enkeltgruppa innvandrere fra land utenfor EØS nærmere 2 000 indiske borgere som kom til Norge som høyt kvalifiserte arbeidere, og at ytterligere 975 indiske borgere fikk familieinnvandringstillatelser.<sup>12</sup> Mens arbeidsinnvandrere og deres familiemedlemmer ikke er en del av målgruppa med rett og plikt til norskopplæring, vil de likevel kunne utgjøre en stor andel av deltakerne på norskkurs for spor 3 i kommunen, men da som betalende deltakere med plikt til å gjennomføre 300 timer norsk og

<sup>10</sup> Statistikk hentet fra <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikk/vedtak-om-beskyttelse-asyl-20092018/>. «Vedtak innvilget på bakgrunn av søknad om asyl» summerer alle statuser (konvensjonsflyktning, annen flyktningstatus, opphold på humanitært grunnlag) gitt i vedtak både i førsteinstans (UDI) og andreinstans (UNE), for å gi et totalt bilde av personer som går inn i gruppa som skal bosettes i en kommune. Denne statistikken skiller ikke ut personer som har fått tillatelser med begrensninger, og eventuelt ikke blir bosatt med en gang på grunn av dette.

<sup>11</sup> Den Internasjonale Organisasjonen for Migrasjon (IOM) tilbyr et fem dager langt kulturorienteringskurs til overføringsflyktninger før de reiser til Norge, på oppdrag fra Integrerings- og Mangfoldsdirektoratet.

<sup>12</sup> Med dette var indiske borgere den største gruppa som fikk familieinnvandringstillatelser i 2018, fulgt av borgere av Filippinene og Syria. All statistikk om innvandringstillatelser er hentet fra [www.udi.no/statistikk](http://www.udi.no/statistikk).

samfunnskunnskap. Spesielt gjelder dette i byene, der det er mange arbeidsinnvandrere, men det kan også være tilfelle i mindre kommuner.

### 1.2.3 Høyt utdannede innvandrere

Vi har begrenset informasjon om utdanningsnivået og bakgrunnen til innvandrere generelt og de som deltar i norskopplæringen spesielt. De som omfattes av introduksjonsloven registreres i Nasjonalt introduksjonsregister (NIR), men registreringene omfatter ikke utdanningsnivå. Imidlertid skal det registreres hva slags spor i norskopplæringen de omfattes av. Andelen deltakere i norskopplæring spor 3 har vært relativt stabil, stort sett mellom 17 og 20 prosent av alle som tar norskopplæring.<sup>13</sup> Samtidig er det en ikke ubetydelig andel på 8-12 % som er «uten spor», altså at det ikke fantes data om hvilket spor de var innplassert på i NIR.

Som nevnt (se også detaljert diskusjon i kapittel 6.1.5) defineres spor 3-deltakere som personer med «god allmennutdanning». Dette er et tveetydig begrep som kan omfatte alt fra videregående opplæring til doktorgrad. Vi vet ikke hvor mange av spor 3-deltakerne som har høyere utdanning. Det er også kjent at kommunene har ulike praksiser for sporinndeling, og vi vet at ikke alle kommuner gir et tilbud på spor 3. I tråd med SSBs statistikk over deltakere i norsk og samfunnskunnskap, var det til sammen omtrent 10 prosent som var registrert med universitetsutdanning (kort og lang) og i underkant av 2 prosent som var registrert med videregående skolenivå. Imidlertid var utdanning «ikke oppgitt» for nærmere 58 prosent.<sup>14</sup> Analyser av surveydata som kobler egenrapportering og registrert utdanningsnivå tyder på at selvrappotering medfører et generelt høyere rapportert utdanningsnivå.<sup>15</sup> SSB har i de senere år gjort en rekke tiltak for å bedre statistikken om flykninger og andre nyankomne innvandreres utdanningsnivå, men det er mange som ikke har registrert utdanning.<sup>16</sup> Vi antar i denne studien at målgruppa for overføring til UH-sektoren er «innvandrere med høyere utdanning», ettersom det er tittelen på oppdraget. Dette er altså er noe smalere målgruppe enn de med «god allmennutdanning». Det er imidlertid ikke mulig å beskrive målgruppa i detalj på grunn av manglende data.

### 1.2.4 Krav til kunnskap i norsk

Dokumenterte norskerferdigheter er viktig både for å få jobb, tilgang til videre utdanning – og ikke minst, for å sikre framtidig tilknytning til Norge gjennom permanent opphold og statsborgerskap. Som vi har sett, har innvandrere med rett og plikt til norskopplæring rett til opplæring opp til nivå B1, med mindre B2 kan nås innenfor de obligatoriske 600 timene. Noen av språkkravene de møter i Norge overstiger det nivået de har rett til innenfor den kommunale undervisningen.

Ved opptak til høyere utdanning kreves generell studiekompetanse samt dokumenterte ferdigheter i norsk og engelsk. Om vi tar utgangspunkt i introduksjonslovens ordninger, kreves det at Norskprøven består på nivå B2 på alle fire delprøver. Kravet kan også oppfylles gjennom andre tester, se Boks 1.1. Vi vil se nærmere på disse testene i kapittel 5, der vi også viser at de ikke måler norsk på akkurat samme nivå.

---

<sup>13</sup> Dette er bakgrunnen for Kunnskapsdepartementets antakelse om at 20 prosent vil få forkortet programtid.

<sup>14</sup> Se tabell 11311 *Deltakere i opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere etter utdanningsnivå og kjønn* <https://www.ssb.no/utdanning/statistikker/nopplinny>

<sup>15</sup> Dette kan skyldes at NOKUTs vurderinger ofte fører til at utenlandsk utdanning godkjennes på lavere nivå, altså at ett år på universitetet godkjennes tilsvarende videregående skole, eller for eksempel at en master godkjennes tilsvarende en bachelorgrad.

<sup>16</sup> Imputation of missing data among immigrants in the Register of the Population's Level of Education (BU) <https://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/imputation-of-missing-data-among-immigrants-in-the-register-of-the-populations-level-of-education-bu>

**Måter å oppfylle opptakskrav i norsk til høyere utdanning<sup>17</sup>**

1. Bestått norsk med 393 timar frå vidaregåande opplæring
2. Bestått eksamen frå Trinn 3 i norsk for utanlandske studentar ved universiteta
3. Bestått eksamen frå 1-årig høgskolestudium i norsk språk og samfunnskunnskap for utanlandske studentar
4. Skriftleg test i norsk, høgere nivå («Bergenstesten»), med minimum 450 poeng eller «bestått» etter ny vurderingsordning f.o.m. hausten 2009
5. Avsluttande prøve i norsk (norskprøven) med ferdigheiter på minimum nivå B2 i alle delferdigheiter, jf. lov 4. juli 2003 nr. 80 om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonslova) § 19 andre ledd.

I jobber som krever høyere utdanning, er språk gjerne et viktig arbeidsverktøy, og personer med høyere utdanning kan derfor ha behov for et høyere nivå i norsk for å kunne benytte sine ferdigheter i arbeidslivet, sammenlignet med personer uten høyere utdanning. For enkelte yrkesgrupper finnes det dessuten noen nasjonale krav til dokumentert norskkompetanse, og det er også slik at arbeidsgivere og kommuner kan stille egne språkkrav i forbindelse med ansettelser. Alle helsepersonellgrupper må dokumentere B2-nivå (Helsedirektoratet 2016), og ansatte i barnehage må dokumentere nivå A2 i skriftlig fremstilling og B1 i de tre andre delferdighetene (Barnehageloven § 18 a). Kommunene Oslo og Drammen, for eksempel, stiller strengere krav til både ansatte i helsevesenet og barnehager (Drammen kommune 2016; Oslo kommune<sup>18</sup>). Stadig flere arbeidsgivere stiller krav til dokumentert norskkompetanse og kravene blir høyere i mange bransjer (Golden og Monsen 2015).

En faktor som gjør at norskopplæring har fått ekstra betydning de siste årene, er at tilstrekkelige kunnskaper i norsk og samfunnskunnskap kreves for å få permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap. Fra desember 2016 har det kommet krav om at innvandrere mellom 16 og 55 år som søker om permanent oppholdstillatelse, må dokumentere at de har bestått en muntlig prøve i norsk på minst A1-nivå og en avsluttende prøve i samfunnskunnskap på et språk man forstår. For å få norsk *statsborgerskap*, er kravene noe høyere; innvandrere som er mellom 18 og 67 år må ha bestått en muntlig norskprøve på minst A2-nivå.<sup>19</sup> I forslag til ny integreringslov (se under) er det foreslått at dette kravet heves ytterligere, til nivå B1 i muntlige ferdigheter. I tillegg kreves det avsluttende prøve i samfunnskunnskap på norsk eller bestått Statsborgerskapsprøve.<sup>20</sup> Disse reglene fremgår av Utlendingsloven og Statsborgerloven, og forvaltes av Utlendingsdirektoratet.

## 1.3 Pågående endringer i integreringspolitikken

Denne rapporten utarbeides i en periode med omfattende politisk oppmerksomhet og reformvilje rettet mot integreringspolitikken. Dagens integreringspolitikk, og spesielt det som gjelder nyankomne innvandrere, gjennomføres innenfor rammene av Introduksjonsloven. I 2018 presenterte Regjeringen en ny integreringspolitisk strategi, *Integrering gjennom kunnskap* (Kunnskapsdepartementet 2018). Nylig har Regjeringen fremmet forslag til ny integreringslov, som er ment å erstatte introduksjonsloven, og det er også innført endringer i bosettingspolitikken for

<sup>17</sup> Forskrift om opptak til høyere utdanning, §2-2 andre ledd.

<sup>18</sup> <https://www.oslo.kommune.no/barnehage/kvalitet-i-barnehagen/personalet-i-barnehagene/#gref>  
[https://www.drammen.kommune.no/globalassets/dokumenter/om-drammen-kommune/ledige-stillinger/sprakkrav-til-nyansatte-2017\\_lowres.pdf](https://www.drammen.kommune.no/globalassets/dokumenter/om-drammen-kommune/ledige-stillinger/sprakkrav-til-nyansatte-2017_lowres.pdf)

<sup>19</sup> Disse kan være enten norskprøven fra Kompetanse Norge, med resultat A2, B1 eller B2; Norskprøve 2 eller, 3; Bergenstesten, eksamen fra trinn 3 i UH eller prøve i tegnspråklig kommunikasjon (med resultat A2, B1 eller B2).

<sup>20</sup> Det er mulig å få unntak fra dette kravet dersom man har standpunktkarakter i samfunnsfag fra norsk grunnskole eller videregående skole, dersom man har studert 10 studiepoeng norsk samfunnsfag på høyskole eller universitet, dersom man er alvorlig syk/andre tungtveiende grunner, eller dersom kommunen har gitt fritak fra opplæring, se <https://www.udi.no/ord-og-begreper/prove-i-samfunnskunnskap-statsborgerprove-for-a-fa-norsk-statsborgerskap/>



flyktninger. I disse strategiene og forslagene ligger det mulige endringer i norskopplæringen som vil kunne ha betydning for det framtidige tilbudet for personer med høyere utdanning. Vi vil derfor ta for oss de aspektene som er relevante for norskopplæring for personer i målgruppa for denne rapporten.

### **1.3.1 Integrering gjennom kunnskap**

Regjeringens integreringsstrategi for perioden 2019-2022 har som mål at innvandrere i større grad skal delta i arbeids- og samfunnsniv, og da spesielt at flere innvandrere kommer i jobb og er med å «sikre et økonomisk bærekraftig velferdssamfunn» (Kunnskapsdepartementet 2018, 4). Strategien har fire hovedområder: utdanning og kvalifisering (her er spesielt utdanning og kvalifisering for voksne innvandrere relevant), arbeid, hverdagsintegrering, og retten til å leve et fritt liv (altså forebygging av negativ sosial kontroll. Det stilles også tydelige krav om innsats fra innvandrernes side. Effektivisering av bruken av tilskuddsmidler er også en gjennomgående målsetting.

Strategien legger opp til «rask oppstart av kvalifisering for nyankomne innvandrere», blant annet gjennom norskopplæring i asylmottak og videreutvikling av ordningene med kompetansekartlegging og karriereveiledning. Det annonseres også en fornying av norskopplæringen i form av høyere kompetansekrav for norsklærere og resultatkrav om hvilket nivå i norsk som skal nås, heller enn dagens plikt til deltakelse i et gitt antall timer. Også introduksjonsprogrammet skal reformeres gjennom standardiserte elementer og økt bruk av kvalifiserende tiltak. En del av disse elementene finner vi igjen i forslag til ny integreringslov, se avsnitt 1.3.3).

### **1.3.2 Bosettingspolitikk**

Arbeidsinnvandrere som flytter til Norge kan bosette seg hvor de vil, og deres bosettingsmønstre vil i stor grad styres av arbeidsmarkedet. Personer som kommer via familiegjenforening, må bo sammen med personen de ble familiegjenforent med for å oppfylle vilkårene for oppholdstillatelsen. Det vil si at bosettingsmønstre for familiegjenforente med flyktninger, vil følge bosetting av flyktninger. Staten anmoder norske kommuner om å bosette flyktninger, og kommunene mottar overføringer fra staten for å finansiere deres merkostnader knyttet til dette, i form av integreringstilskudd og norsktilskudd. Flyktningene vil som regel miste en del rettigheter (for eksempel introduksjonsstønad) dersom de flytter ut av bosettingskommunen i løpet av de første to årene. Hvor flyktninger bosettes, vil ha betydning for hvor langt unna de befinner seg en UH-institusjon, og dette vil derfor ha betydning for en eventuell overføring av deltakere fra kommuner til UH-sektoren.

I 2015-2016 var det en stor dugnad blant kommunene for å bosette det store antallet flyktninger som hadde kommet, og mange kommuner bosatte flyktninger for første gang (Søholt mfl. 2018). Utfordringen per 2019 er heller at det er for mange kommuner som vil bosette flyktninger enn for få, i lys av den kraftige nedgangen i asylankomster. Kommunene kan ha problemer med å opprettholde tilbud med nedgående bosettingstall og påfølgende reduksjon i tilskudd.

I 2018 presenterte Regjeringen et nytt sett kriterier for bosettingspolitikken:

- Flyktninger skal bosettes i alle landsdeler – styrt og spredt bosetting.
- Resultater i introduksjonsprogrammet de siste tre årene samt muligheten for å få arbeid i regionen skal tillegges størst vekt.
- Kommunens kapasitet og kompetanse til å sikre godt integreringsarbeid skal tas hensyn til ved anmodninger. Dette vurderes blant annet med utgangspunkt i kommunenes innbyggertall.
- Ingen kommune skal anmodes om færre enn 10 personer, med mindre det foreligger særskilte forhold som barn og unges behov for nærhet til familie og nettverk.

- Det skal tas hensyn til beredskap for opp- og nedbygging av bosettingskapasiteten, stabilitet i tjenestetilbudet og evne til rask omstilling.
- Det skal som hovedregel ikke bosettes flyktninger i områder med særskilt høy andel innvandrerbefolkning.
- Kommuner med integreringsmottak, inkludert randkommuner, skal vurderes særskilt for anmodning om bosetting.
- Det skal i størst mulig grad sikres kontinuitet i bosettingsarbeidet»

Kunnskapsdepartementet indikerte videre at «Resultater i introduksjonsordningen og mulighet for arbeid skal vektas med om lag 60 prosent i vurderingen. [...] Kommunenes kapasitet og kompetanse skal blant annet operasjonaliseres gjennom innbyggertall og vektas med omlag 40 prosent i vurderingen.»<sup>21</sup>

Det ligger noen potensielle spenninger i disse kriteriene. For det første kan det, slik det viste seg i Oslo,<sup>22</sup> være slik at steder med gode resultater i introduksjonsprogrammet også har høy innvandrerandel, slik at to av kriteriene står imot hverandre. For det andre kan det være at «spredt bosetting» ikke alltid går sammen med «muligheten for å få arbeid i regionen», da nyere forskning tyder på at arbeidsmarkedsintegreringen går raskere for flyktninger som bosettes i storbyene (Hernes mfl. 2019). En del av den nye bosettingspolitikken er, i alle tilfeller, å prøve å skape bedre «matcher» mellom flyktningene og regionale arbeidsmarkedsmuligheter og –behov.<sup>23</sup> I denne sammenheng kan man tenke seg at flyktninger med høyere utdanning i større grad vil «matche» med muligheter og behov i mer sentrale kommuner, men det kan også være behov for høyt kvalifiserte for eksempel i en del kystkommuner.

Det ligger utenfor dette oppdraget å gå detaljert inn i bosettingspolitikken, men hvordan bosettingen av flyktninger styres, og hva slags faktorer som blir tatt med i en eventuell matching for «treffsikker bosetting», vil ha betydning for hvor langt unna flyktninger med høyere utdanning (og familiegjenforente med disse) vil befinne seg fra en UH-institusjon. De største institusjonene, med det største eksisterende tilbudet i norsk, er i de store byene. Ettersom flyktninger i prinsippet ikke kan flytte fra bosettingskommunen de første årene, er de i stor grad avhengig av de tilbudene som ligger innen dagpendleravstand med offentlig transport fra der de blir bosatt, både når det gjelder norskkurs med høy progresjon og eventuelle andre utdanningstilbud.<sup>24</sup> Vi diskuterer disse problemstillingene i avsnitt 7.4.6.

### 1.3.3 Forslag til ny integreringslov

16. august 2019 la Kunnskapsdepartementet forslag til ny integreringslov, som skal erstatte dagens Introduksjonslov, ut på høring. Lovforslaget inneholder en rekke elementer som direkte eller indirekte vil ha betydning for gjennomføringen av norskopplæring i fremtida, både for deltakere på introduksjonsprogrammet og den bredere målgruppa med rett og plikt til 600 timer norskopplæring. Vi vil i det følgende gjennomgå noen av disse foreslåtte endringene.

Formålet med den nye loven skal være at «nyankomne innvandrere tidlig integreres i det norske samfunnet og blir økonomisk selvstendige» (Kunnskapsdepartementet 2018, 43). I forslag til ny lov er kommunenes ansvar for tidlig kvalifisering, introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap tydeliggjort (forslag til ny lov §4, se også Kunnskapsdepartementet 2019, 46). Departementet ber om høringsinstansenes syn på et forsvarlighetskrav for å sikre at tilbudet som gis i tråd med dette ansvaret er av god kvalitet.

21 <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/skal-ikke-bosette-i-omrader-med-hoy-innvandrerandel/id2617022/>

22 Det ble likevel bestemt at bosetting skulle styres bort fra bydelene Groruddalen.

23 Blant annet gjennomføres det et forskningsprosjekt om kompetansekartlegging og treffsikker bosetting for Integrerings- og mangfoldsdirektoratet parallelt med dette prosjektet.

24 Dette er også en utfordring med tanke på å integrere flyktninger i fagopplæringsprogrammer, jf (Leirvik og Staver 2019).

### 1.3.3.1 Introduksjonsprogrammet

Bestemmelsene som omhandler introduksjonsprogrammet er skilt ut i et eget kapittel i den foreslåtte loven (forslag til ny Integreringslov kapittel 4). På en del punkter er bestemmelsene like den gamle loven. Programmet skal starte så snart som mulig og innen tre måneder etter bosetting eller at krav om program fremsettes (forslag til integreringslov §13). Et av spørsmålene til høringsinstansene er om fristen skal settes enda kortere. Det bemerkes i omtale av introduksjonsprogrammet at «opplæring i norsk og samfunnskunnskap står sentralt i programmet» (Kunnskapsdepartementet 2019, 73). En endring som er verdt å merke seg er behov for «grunnleggende kvalifisering» foreslås tatt bort fra beskrivelsen av målgruppa for introduksjonsprogrammet, slik at målgruppa kun fastsettes ut fra bakgrunnen for personens oppholdstillatelse. Departementet bemerker at dette kriteriet har vært uklart og praktisert ulikt (Kunnskapsdepartementet 2019, 63).

Som et minimum skal introduksjonsprogrammet inneholde opplæring i norsk og samfunnskunnskap, livsmestring, og arbeids- eller utdanningsrettede tiltak (forslag til ny integreringslov §15). Deltakere med barn skal også delta på foreldrekurs (Kunnskapsdepartementet 2019, 75). Programmet skal, som tidligere, være på fulltid. Det skal innrettes slik at så mange som mulig får formell kompetanse. Personer mellom 18 og 25 år som ikke har fullført videregående skole, skal ha dette som slutt mål og skal primært ha videregående opplæring som sitt introduksjonsprogram (Kunnskapsdepartementet 2019, 83). Disse vil oppfylle fulltidskravet selv om dette ikke tilsvarer antall timer i et fulltids arbeidsår.<sup>25</sup>

Programmet foreslås å gjøres mer differensiert for deltakerne, hvilket er spesielt tydelig dersom vi ser på programmets varighet. I stedet for dagens faste varighet på 2 år med mulighet for forlengelse til tre, eller under noen omstendigheter fire år, foreslås det at det settes et slutt mål for programmet som igjen vil bestemme programmets varighet (Kunnskapsdepartementet 2019, 86). Slutt målet skal fremgå av deltakerens individuelle plan.

Departementet skriver at «det er viktig at introduksjonsprogrammet danner det nødvendige grunnlaget for et langt og varig arbeidsliv», og at ambisjonsnivået for programmet «bør settes høyt» (Kunnskapsdepartementet 2019, 70). Slutt målet skal «ta utgangspunkt i deltakerens utdanningsbakgrunn» og det er et mål at «flest mulig skal oppnå formell kompetanse i løpet av programmet». Det kan forstås som om «fullført videregående opplæring» i hovedsak er det som menes med formell kompetanse. For personer som ikke har fullført videregående skole, og som har dette som mål, vil programmet forlenges.

For de med fullført videregående opplæring fra før, foreslås det at programmet forkortes betydelig, til 3-6 måneder. Denne gruppa omtales som en gruppe med «begrenset behov for kvalifisering utover de obligatoriske elementene i programmet» (Kunnskapsdepartementet 2019, 10). Imidlertid er «det er ikke vilkår om at utdanning tilsvarer fullført videregående opplæring i Norge eller at den tilsvarer norsk studiekompetanse» (Kunnskapsdepartementet 2019, 71).<sup>26</sup> Dette er altså i hovedsak dagens spor 3, og en større målgruppe enn vi kan kalle høyt utdannede innvandrere eller som faktisk kan tenkes å kvalifisere til opptak i norsk høyere utdanning, slik vi vil se i denne rapporten. Vi kan også anta at en del personer som i dag kategoriseres i spor 2 på grunn av språkbakgrunn som ligger langt unna norsk, vil falle inn i denne kategorien (se 6.1.5).

<sup>25</sup> De mellom 18-25 år mottar heller ikke full stønad. Deltakere over 25 år med full stønad som skal gå fulltid i videregående opplæring vil derimot ikke oppfylle fulltidskravet selv om de går full tid i videregående opplæring, men må få tilbud fra kommunen i skolens ferier.

<sup>26</sup> Det kan bemerkes her at man siden 2017 har hatt rett til videregående opplæring dersom man har det fra før, men ikke får denne godkjent (se <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/utvider-retten-til-videregaende-opplaring/id2548577/>). Dette kan være et argument for at denne gruppa heller burde gå inn i målgruppa for forlenget introduksjonsprogram som skal fullføre videregående opplæring i løpet av introduksjonsprogrammet, siden de ellers blir stående uten livsopphold og også uten formelle kvalifikasjoner som kvalifiserer til videre utdanning.

Slutt mål for denne gruppa skal «ta utgangspunkt i at deltakeren skal kvalifisere til høyere utdanning eller arbeid» (§14 annet ledd første punktum, forslag til ny lov). Kunnskapsdepartementet antar at

*«personer med denne bakgrunnen vil normalt være ressurssterke og har bedre forutsetninger enn andre for å nyttiggjøre seg av ordinære tilbud og støtteordninger. Denne gruppen vil dermed ha kort programtid [...] Eksempler på slutt mål kan være arbeid, definert ned til en bransje, å kvalifisere til høyere utdanning, få godkjent høyere utdanning eller påbegynne en kompletterende utdanning. Det er ikke anledning til å fullføre høyere utdanning gjennom introduksjonsprogrammet, og dette kan ikke settes som slutt mål. Deltakere som går over i høyere utdanning skal søke ordinære støtteordninger som for eksempel lån og stipend.» (Kunnskapsdepartementet 2019, 71)*

Mens departementet foreslår å videreføre muligheten for å forlenge introduksjonsprogrammet med ett år dersom det er «realistisk at deltakeren kan nå sitt slutt mål med en forlengelse», foreslås det at dette *ikke* skal gjelde for gruppa med fullført videregående skole og forkortet programtid. «Bakgrunnen for denne endringen er en antakelse om at denne gruppen har gode forutsetninger for å komme raskt i utdanning eller arbeid i Norge». Det bemerkes at «deltakere i denne gruppen [kan] fortsette i opplæringen i norsk og samfunnskunnskap» (Kunnskapsdepartementet 2019, 86), men da uten introduksjonsstønad. Deltakerne vil ha rett til 18 måneder norskopplæring. Det er ikke presisert et visst timeantall per uke eller totalt.

Slutt mål og delmål for både norskundervisningen og introduksjonsprogrammet foreslås innlemmet i en felles individuell plan, istedenfor dagens to separate planer. I og med at disse i dag utarbeides av henholdsvis programrådgiver og norsklærer, vil dette forutsette samarbeid mellom disse (Kunnskapsdepartementet 2019, 94).

Som før foreslås det at deltakere på introduksjonsprogram skal få utbetalt introduksjonsstønad tilsvarende 2G etterskuddsvis på bakgrunn av registrert oppmøte. Introduksjonsstønad vil få en lavere sats for deltakere under 25 år, og enda lavere for deltakere under 25 som bor sammen med foreldrene. Personer med fullført videregående skole som får forkortet programtid til 3-6 måneder vil med andre ord kun motta introduksjonsstønad i denne perioden, uavhengig av om de fortsatt er i norskopplæring.

### 1.3.3.2 Norskopplæring

Målgruppa for norskopplæring foreslås hovedsakelig videreført. Det er imidlertid foreslått en endring hvordan norskopplæringens omfang lovfestes. Istedenfor dagens rett og plikt i 600 timer, foreslås det at både rett og plikt til deltakelse gjelder frem til deltakeren har nådd et minimumsnivå i norsk (forslag til ny lov §32). Minimumsnivåene for ulike grupper foreslås fastsatt i forskrift, men de skal være høyere enn i dag, og «minimumsnivået skal reflektere hvilket nivå deltakeren bør oppnå for å få en varig tilknytning til arbeidslivet på sikt» (Kunnskapsdepartementet 2019, 114). Det heves fra A2 skriftlig og muntlig til B1 skriftlig og muntlig som minimum, og for personer med fullført videregående skole er et veiledende nivå satt til B1 skriftlig og B2 muntlig (ibid., 117). Videre slås det fast at «deltakere som skal over til høyere utdanning bør oppnå B2 på alle delferdigheter. Tilsvarende gjelder for deltakere som skal inn i yrker hvor B2 kreves (ibid., 117).

Rett og plikt til opplæring skal likevel ikke gjelde lenger enn i tre år, og for personer med fullført videregående skole skal det ikke gjelde lenger enn i 18 måneder (§33), med henvisning til at denne gruppa vil ha forutsetning for raskere opplæring og «trolig vil ha behov for kortere tid på å lære seg norsk enn deltakere som har mindre skolebakgrunn» (Kunnskapsdepartementet 2019, 120), og at de skal «raskt ut i arbeid eller høyere utdanning» (Kunnskapsdepartementet 2019, 168). Vi vil igjen bemerke at de av deltakerne i norskopplæringen som går på introduksjonsprogram, ikke vil ha rett til introduksjonsstønad lenger enn i 3-6 måneder i tråd med forslaget, slik at det ikke er lagt opp til at deres livsopphold skal dekkes i hele perioden de har rett og plikt til norskopplæring. (Se diskusjon om hvor lang tid norskopplæring til nivå B2 kan forventes å ta for denne gruppa i avsnitt 4.3.5 og

mulige konsekvenser av tapt introduksjonsstønad i avsnitt 8.2.3). For å styrke kvaliteten i norskopplæringen, foreslås det at lærere som underviser i tråd med introduksjonsloven skal ha generell formell pedagogisk utdanning og minimum 30 studiepoeng i faget norsk som andrespråk (Kunnskapsdepartementet 2019, 129).

## 1.4 Tidligere forskning

### 1.4.1 Om introduksjonsprogrammet og norskopplæring

De siste par årene har det vært gjennomført omfattende evalueringer av introduksjonsprogrammet, og noe mindre forskning på norskopplæringen i seg selv. Blant disse er den store evalueringen «Hva virker, for hvem?» (Djuve mfl. 2017), som tar for seg begge ordningene. Forfatterne trakk fram at evalueringen har vært utfordrende fordi det tilgjengelige datagrunnlaget ikke har vært tilstrekkelig, men et hovedtrekk er at kommunene arbeider på svært ulike måter og under ulike vilkår. Det er kommunal variasjon i resultater, og de viktigste faktorene for å forklare slik variasjon er ulike forhold ved flyktingene selv (individkarakteristika) og lokale rammebetingelser, slik som det lokale arbeidsmarkedet (Djuve mfl. 2017, Tronstad 2015). En av få signifikante sammenhenger de fant, var imidlertid at *dokumenterte norskferdigheter er av stor betydning for overgang til arbeid*. Hvilke resultater introduksjonsdeltakere oppnår i norsk – i form av bestått eksamen – ser altså ut å være av stor betydning for senere integrering i arbeidsmarkedet.

En annen fersk undersøkelse viser at de fleste deltakerne er fornøyde med introduksjonsprogrammet (Tronstad 2019) Den største utfordringen i kommunene, er imidlertid å tilby deltakere et opplegg som er tilpasset deres individuelle behov og forutsetninger for progresjon, særlig i kommuner hvor det er få introduksjonsdeltakere og begrensede ressurser til å skape et differensiert opplegg (Lillevik og Tyldum 2018, 44). I utgangspunktet skal norskundervisningen tilrettelegges for fem ulike nivåer og tre ulike «tempospor» med ulik progresjon. Studien til Djuve mfl (2017) viser at 40 % av kommunene ikke hadde tilbud med rask progresjon for deltakere på spor 3. Forskerne finner videre at en større andel av rektorene i små kommuner oppgir at deltakere på ulike spor plasseres i samme gruppe i norskopplæringen (2017, 118). Graden av tilrettelegging varierer altså ut fra kommunestørrelse og/eller deltakergrunnlag. Evalueringen viser også at et verktøy som kan sikre at deltakere får tilpasset opplæringen – bruken av individuelle planer – i mindre grad brukes i små enn store kommuner.

Disse utfordringene blir videre utforsket i en brukerundersøkelse blant deltakere i introduksjonsprogrammet (Lillevik og Tyldum, 2018). Den store variasjonen i deltakernes utdanningsbakgrunn gjør det krevende for kommunene å sørge for et differensiert tilbud. Både språklig sterke og svake elever ønsker seg mer tilrettelagt norskundervisning for å få et bedre utbytte av tiden i introduksjonsprogram (Lillevik og Tyldum 2018, 99-100). Selv om både lærere og elever mener at det mest effektive ville være å gi ulike grupper tilbud tilpasset deres nivå, legger ressursene føringer på hvor mange differensierte tilbud man kan drifte, samtidig som alle får et tilbud på fulltid (Lillevik og Tyldum 2018, 44). Disse utfordringene med tilrettelegging er også i tråd med en kartlegging av norskopplæring for innvandrere med høyere utdanning fra hjemlandet, som viser at mange såkalte «spor 3-ere» ikke får et tilbud på rett nivå, med tilstrekkelig rask progresjon, eller på høyt nok nivå (Arnesen, Roddvik, og Sletten 2015). I en studie som sammenligner introduksjonsprogrammer i Norden, er det interessant å merke seg at Sverige kan vise til bedre resultater blant gruppa med høyest utdanning, og at de også har bedre resultater når det gjelder å få flyktinger over i utdanning. Motsatt har Danmark, som i liten grad vektlegger utdanning og isteden fokuserer på rask overgang til arbeid, dårligere resultater for flyktinger over tid (Hernes mfl. 2019). Det kan bemerkes at i Sverige har man noe lengre erfaring enn i Norge med blant annet kompletterende utdanninger.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Se for eksempel omtale i Utdanningsnytt: <https://www.utdanningsnytt.no/flyktinger-laerertidanning-sverige/emad-kom-som-flykting-fra-syria-til-sverige-na-haper-han-pa-jobb-som-laerer-i-svensk-skole/209444>

Studiene som viser at det er krevende å tilrettelegge undervisningen, utgjør et viktig bakteppe for det nåværende prosjektet, hvor målsettingen nettopp er å utrede muligheten for at noen deltakere i spor 3 kan få en bedre tilpasset norskundervisning ved UH-institusjoner.

#### 1.4.2 Om andrespråklæring

Det å lære seg et nytt språk er en stor og krevende oppgave. En rekke faktorer både på individ- og samfunnsnivå påvirker læringsprosessen, og det er store individuelle forskjeller når det gjelder hvor raskt man lærer et andrespråk og hvilket nivå man når. Andrespråkforskning er et stort felt, og det er ikke mulig å gjennomgå alle faktorer som kan være av betydning for andrespråklæring i denne rapporten. Vi peker likevel på noen faktorer som kan være sentrale for voksne innlærere.

Et premiss for å lære et språk er å bli eksponert for og bruke språket. Innlærere må ha mulighet til å høre, lese og snakke språket, men det er stor variasjon i hvilken tilgang innlærere har til arenaer hvor de kan bruke språket. Innlæreren er avhengig av å få innpass i samfunnet der andrespråket snakkes for å få anledning til å praktisere det muntlig og skriftlig. Undervisning er en viktig arena for eksponering og bruk av andrespråket. Det er flere faktorer ved undervisningen og undervisningssituasjonen som kan påvirke læringsutbyttet, som for eksempel undervisningens omfang, klassemiljøet, relasjonen med læreren og hvilke pedagogiske metoder og ressurser som benyttes. Det å kunne benytte sitt morsmål og sine medbrakte kunnskaper og ferdigheter i undervisningssituasjonen kan være svært motiverende. Læreren kompetanse blir også trukket fram som en betydningsfull faktor. Fafo-evalueringen viste at det var flere deltakere som bestod norskprøven på voksenopplæringscentre med høy andel lærere med utdanning i norsk som andrespråk (Djuve mfl. 2017).

Motivasjon pekes ofte på som en avgjørende faktor for andrespråklæring (Gardner og Lambert 1959; Ushioda 2008). Motivasjon er imidlertid ikke en statisk størrelse, og den kan fremmes eller hemmes av innlærerens omgivelser. I nyere forskning har man i større grad gått bort ifra å anse motivasjon som en individuell egenskap som innlærere enten har eller ikke. Motivasjon ses heller på som noe som endres og formes i samspill med innlærerens omgivelser og lærings situasjon (Peirce 1995).

Blant individuelle faktorer trekkes gjerne morsmålsbakgrunn og utdanningsnivå fram som betydningsfulle faktorer. Disse faktorene vektlegges når deltakere plasseres i spor i norskopplæring. Det er uenighet om hvor stor påvirkning morsmålsbakgrunnen har på andrespråkstilegnelsen, og hvordan denne påvirkningen arter seg, men det er likevel konsensus blant forskere om at det generelt er lettere å lære et språk som er typologisk nært morsmålet (Ellis 2015, 123–24). Det er som regel lettere å tilegne seg trekk i andrespråket om morsmålet har lignende trekk. Hvilke andre språk man kan og hvilken erfaring man har med språklæring, ser også ut til å spille en rolle.

Innlærerens utdanningsbakgrunn har vist seg å ha betydning for læringstempoet og hvilket nivå som nås (Fejes 2015). Innlærere som kan benytte seg av skriftlige ferdigheter har en fordel i læringsprosessen. Vi har imidlertid begrenset forskning på andrespråkstilegnelse blant innlærere med høyere utdanning. Mye av forskningen på voksne innlærere i Norge har dreid seg om grunnleggende lese- og skriveopplæring (Monsen 2015). I en kunnskapsoppsummering om norskopplæring for voksne innvandrere som ble gjennomført på oppdrag fra Kompetanse Norge i 2018, påpekes det at:

*“Man har per i dag lite kunnskap om hvordan innvandrere som har formell utdanning fra et annet land og på et annet språk, best mulig kan få benyttet sine ressurser i andrespråklæringen og i samfunnet mer generelt” (Randen mfl. 2018, 38).*

Det er dermed vanskelig å peke på faktorer som vil være av spesiell betydning for målgruppa for denne utredningen, altså flyktninger og innvandrere som kommer til Norge med høyere utdanning.

## 2 Data og metode

I studien har vi kombinert flere datainnhentingsmetoder for å besvare forskningsspørsmålene, og for å tegne et mest mulig nyansert bilde av ulike synspunkter. I dette kapitlet beskriver vi de ulike metodene og datakildene, samt vår analytiske tilnærming til materialet. Vi vil også berøre etiske refleksjoner samt rapportens begrensninger.

### 2.1 Dokumentstudier

For å gi et godt bilde av muligheter for og konsekvenser av en potensiell overføring av ansvar for norskopplæring til UH-sektoren, har det vært avgjørende å beskrive den politiske, institusjonelle, juridiske og faglige konteksten. Denne studien befinner seg i skjæringspunktet mellom ulike institusjonelle aktører: På den ene siden er det kommunen, og arbeidet som gjøres der for å følge opp forpliktelsene i introduksjonsloven knyttet til norskundervisningen. På den andre siden er det universiteter og høyskoler, som har andre juridiske og samfunnsmessige oppgaver å ivareta. For å forstå hvordan norskundervisningen inngår – eller potensielt kan inngå – i disse kontekstene, har det vært nødvendig å sette seg inn i relevant lovverk, forskrifter og andre offentlige dokumenter som berører disse sektorene, inkludert finansieringsordninger.

I tillegg bygger analysene våre på informasjon fra andre typer dokumenter som er viktige for å forstå de faglige rammene for norskundervisningen. Den ene kilden dreier seg om sekundærlitteratur i form av forskning på faktorer som påvirker innlæringen av et nytt språk, slik som alder, morsmålsbakgrunn og traumer. Den andre kilden er dokumenter slik som det felles europeiske rammeverket for språk i UH, og informasjon om ulike eksamensformer, læreplaner og læringsutbyttebeskrivelser. Vi har også brukt informasjon om kurstilbud på institusjonenes nettsider for å komplettere oversikten over dagens norsktilbud i UH, for å beskrive tilbudene, og som utgangspunkt for intervjuer med lærere som underviser på kursene. Vi trekker på disse kildene gjennom rapporten, ikke minst for å kontekstualisere analysene av det andre datamaterialet.

### 2.2 Spørreundersøkelse

For å kartlegge dagens tilbud om norskundervisning ved UH-institusjoner, gjennomførte vi en enkel spørreundersøkelse rettet mot disse institusjonene med bruk av Nettskjema. Vi hadde ikke tilgang til noen fullstendig oversikt over kontaktpersoner for norsktilbudet i UH-sektoren, men vi forespurte kontaktperson i Nasjonalt fagråd for norsk som andrespråk om å distribuere lenke, og fulgte opp direkte med kontaktpersonene i fagrådet. Følgende institusjoner er representert i fagrådet: Universitetet i Sør-Norge, UiT – Norges arktiske universitet, Høyskolen i Volda, Universitetet i Bergen, Universitetet i Oslo, Høyskolen Innlandet, NTNU og Universitetet i Stavanger.

Vi lette oss frem til kontaktpersoner via nettsidene til OsloMet, Høyskolen i Østfold, Norges Handelshøyskole, Universitetet i Agder, Nord Universitet, NMBU, og Høyskolen i Molde som vi sendte undersøkelsen til. Vi brukte også kontaktene til en av prosjektmedarbeiderne.

Etter flere oppfølgingseposter, mottok vi svar fra 11 respondenter ved 10 UH-institusjoner: Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU); Universitetet i Bergen, Universitetet i Oslo (både International Summer School og Institutt for Lingvistikk og Nordisk), Universitetet i Stavanger, Nord universitet, OsloMet – storbyuniversitetet, Universitetet i Sørøst-Norge, Norges handelshøyskole, Høgskolen i Molde – Vitenskapelig høgskole i logistikk, Høgskole i Innlandet.

Undersøkelsen tok for seg følgende områder og spørsmål:

Tabell 2.1: Oversikt over temaer dekket i survey

Kurs som tilbys i dag	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Målgruppe (ansatte/studenter/utvekslingsstudenter/flyktninger og innvandrere)</li> <li>• Studiested</li> <li>• Hvert semester? Sommerkurs?</li> <li>• Nivå</li> <li>• Omfang (studiepoeng/timetall/egenstudier)</li> <li>• Opptakskrav (kreves engelsk?)</li> <li>• Kartlegging av nivå</li> <li>• Avsluttende prøve</li> <li>• Eksamen</li> <li>• Kapasitet</li> <li>• Sammenheng med andre utdanninger</li> </ul>
Samfunnskunnskap	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tilbys kurs om 50t samfunnskunnskap eller tilsvarende?</li> <li>• Hvor ofte?</li> <li>• På hvilke(t) språk?</li> </ul>
Kostnad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hva koster kursene å arrangere? (per elev/klasse)</li> <li>• Hvem betaler?</li> </ul>
Undervisningspersonalet	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kompetansekrav?</li> <li>•</li> </ul>
Åpent felt om syn på mulig ansvar for målgruppa, hindringer og suksesskriterier	

En svakhet ved informasjonsinnhenting, er at personene som besvarte undersøkelsen, ikke nødvendigvis hadde oversikt over alle tilbud ved sitt universitet. For eksempel er det slik at en del UH-institusjoner har blitt sammenslått og dermed tilbyr norsk kurs ved flere institutter og ulike campus/læresteder, som ikke alltid har tett kontakt på tvers. Vi har kompensert for dette ved å supplere informasjon fra spørreundersøkelsen, med informasjon innhentet fra nettsidene til UH-institusjonene. Vi har da søkt bredt etter tilbud til utvekslingsstudenter, ansatte og andre grupper. Basert på disse kildene, har vi laget en tabell med oversikt over dagens tilbud i UH-sektoren (se Anneks 1), samt en beskrivelse i rapporten.

## 2.3 Intervjuer

En viktig del av analysen bygger på intervjuer med personer i UH-sektoren og kommunen som på ulike vis er involvert i norskundervisningen eller har kunnskap om den. Vi har i studien gjennomført 19 intervjuer med 23 personer (se Tabell 2.2).<sup>28</sup>

Av disse ble 8 intervjuer gjennomført med personer som jobbet med norskundervisning i kommunen eller på andre vis hadde kunnskap om undervisningen gjennom arbeidet sitt. Fordi vi vet at kommunestørrelse er av betydning for rammebetingelsene for norskundervisningen, valgte vi ut to store, to mellomstore og en relativt liten kommune. Vi snakket primært med lærere, men også med en rektor ved en voksenopplæringskole og med en avdelingsleder. Disse intervjuene ga oss innblikk i tilbudene på et mer overordnet nivå. For å få ytterligere informasjon om hva synspunkter til kommunale aktører, intervjuet vi også en representant for henholdsvis Kommunenes Sentralforbund (KS) og Interesseorganisasjonen for kommunal voksenopplæring (IKVO).

<sup>28</sup> De fleste intervjuene var med en person, men i to av intervjuene var det to personer som deltok; i ett var det tre personer.



Det kan innvendes at vi ikke har innhentet tilstrekkelig data fra små kommuner i dette prosjektet. Til en viss grad ivaretas deres perspektiv gjennom intervjuer med representanter fra IKVO og KS. Siden vi også vet at de minste kommunene i liten grad kan tilrettelegge for de som trenger rask nok progresjon, er det også naturlig å anta at kommunene med større deltakergrunnlag vil ha mer erfaring med målrettet arbeid med denne målgruppa. De store bykommunene, der det finnes UH-institusjoner, har også trolig mest å tape på en eventuell overføring, og fremstår derfor som viktige å høre i denne sammenhengen.

I UH-sektoren gjennomførte vi 10 intervjuer med representanter for 5 ulike UH-institusjoner. Grunnen til at vi har intervjuet flere personer ved samme UH-institusjon, er at det ved noen av dem ble tilbud norsk kurs ved flere ulike institutter, som hadde ulik innretning, samt at vi ønsket å forstå både administrative og pedagogiske hensyn. De fleste av dem vi intervjuet underviste i norsk; i tre av intervjuene var det deltakere som hadde en administrativ/koordinerende stilling. Vi gjennomførte også ett intervju med en representant for Nasjonalt fagråd for norsk som andrespråk. I fagrådet sitter det representanter fra UH-sektoren som jobber med kurs i norsk språk og kultur for internasjonale studenter på bachelor- og masternivå. Sist, men ikke minst, intervjuet vi en universitetsansatt som har fulgt undervisning i norsk både i voksenopplæringen og ved universitetet.

Intervjuene var semistrukturerte. I forkant av intervjuene utarbeidet vi ulike intervjuguider ut ifra hvilket arbeid informanten hadde, og ut ifra informasjon vi innhentet i forkant av intervjuet om tilbudet i kommunen/ved UH-institusjonen. Selv om vi ikke fulgte intervjuguiden på samme måte hver gang, passet vi på underveis i intervjuene passert vi på å dekke alle de viktige temaene. Vi videreutviklet også noen av temaene etter hvert som vi innhentet informasjon.

Innenfor de økonomiske og tidsmessige rammene av prosjektet, var det ikke mulig å ta opp og transkribere intervjuene. Vi valgte i stedet å gjøre detaljerte notater underveis. Når vi siterer fra intervjuene, er altså ikke disse sitatene nøyaktige gjengivelser av alle ordene som ble brukt, men meningsinnholdet skal være intakt. Under flere av intervjuene deltok to av forskerne, slik at en tok ansvar for å intervjuer, mens den andre tok notater. Umiddelbart etter intervjuene renskrev vi notatene og lagde en kort oppsummering hvor vi fremhevet den viktigste informasjonen og umiddelbare analytiske poenger.

Med unntak av intervjuer med personer som befant seg i Oslo eller nærområdet, foregikk intervjuene over telefon.<sup>29</sup> Vår erfaring var at dette fungerte godt (se også Sturges og Hanrahan 2004), særlig fordi vi skulle ta detaljerte notater underveis. Når intervjuet foregikk over telefon, hadde vi til en viss grad bedre mulighet til å konsentrere oss om selve samtalen og å notere, i stedet for å rette oppmerksomheten mot andre inntrykk som følger med ansikt-til-ansikt-interaksjoner.

---

<sup>29</sup> Ett intervju i Oslo-området ble også foretatt over telefon, av praktiske årsaker.

Tabell 2.2: Oversikt over gjennomførte intervjuer

<b>Intervjuer med kommunale aktører</b>	<b>Intervjuer med representanter for UH</b>
Bærum: Intervju med pedagog og avdelingsleder	Høyskolen Innlandet: Intervju med to pedagoger
Larvik: Intervju med pedagog	Nasjonalt fagråd for norsk som andrespråk: Intervju med representant
Bergen: Intervju med leder ved voksenopplæringskole	Universitetet i Bergen: Intervju med pedagog
Steinkjer: Intervju med pedagog	Norges handelshøyskole: Intervju med pedagog
Oslo: Intervju med pedagog	Universitetet i Oslo, Institutt for lingvistikk og nordiske studier: Intervju med undervisningsleder, pedagog og studiekonsulent
KS: Intervju med ansatt	Universitetet i Oslo, International summer school: Programansvarlig for norskurs og administrativ leder
IKVO: Intervju med representant	Universitetet i Oslo: pedagog som var involvert i akademisk dugnad
Trondheim: ansatt som jobbet med Akademisk dugnad for flyktninger	OsloMet: pedagog ved kompletterende ingeniørutdanning
	OsloMet: pedagog ved kompletterende lærerutdanning
	OsloMet: leder i fakultetsadministrasjon
<b>Annet/tverrgående intervju</b>	
Intervju med universitetsansatt som har deltatt i norskundervisning i både kommunal regi og UH-sektoren	

## 2.4 Casebeskrivelser

På bakgrunn av gjennomgang av nettsider, sekundærlitteratur og ovennevnte intervjuer har vi beskrevet noen av tilbudene nærmere. I kommunene gjelder dette tilbudet i Bærum og Larvik for personer i spor 3 med rask progresjon. Disse casene illustrerer hvordan kommuner, på ulikt vis, kan jobbe med å tilrettelegge tilbud for personer som har gode forutsetninger for rask progresjon i undervisningen. Når det gjelder UH-sektoren, har vi valgt å beskrive flere tilbud i detalj i tekstbokser underveis i teksten. Hensikten er å gi leserne et inntrykk av bredden i tilbud som finnes i UH-sektoren.

## 2.5 Innspillmøte med studenter ved kompletterende lærerutdanning, OsloMet

Som vi skriver om i punkt 2.8, inngikk ikke datainnsamling blant deltakere i norskopplæringen i dette prosjektet. Med utgangspunkt i det som var mulig innenfor prosjektets rammer, valgte vi å gjennomføre to innspillmøter med studenter som tar språkkurs som del av den kompletterende utdanningen ved OsloMet. På møtene deltok 4-6 studenter i hver gruppe, som ble spurt om å dele sine erfaringer med tidligere og nåværende norskundervisning. Selv om vi ikke har anledning til å bruke detaljert informasjon fra disse møtene direkte i denne rapporten, opplevde vi at disse møtene ga oss svært verdifull innsikt i situasjonen til personer med fluktbakgrunn som ønsket å jobbe i Norge med det yrket de hadde utdannet seg til i hjemlandet.

## 2.6 Samfunnsøkonomisk analyse

En del av oppdraget besto av å vurdere samfunnsøkonomiske konsekvenser knyttet til en potensiell overføring av deler av spor 3-deltakere. En slik analyse skulle bygge blant annet på en vurdering

av hvor mange deltakere et slikt tilbud kan passe for. Det var flere utfordringer knyttet til å lage et slikt estimat, blant annet fordi det ganske raskt ble tydelig at kriteriene til dels kom til å måtte være av kvalitativ karakter, noe som gjør antallet vanskelig å tallfeste på nåværende tidspunkt. En annen viktig årsak til at vi i liten grad har kunnet gjennomføre en kvantitativ analyse av samfunnsøkonomiske konsekvenser det ikke var mulig å hente ut relevante data fra Integrerings- og Mangfoldsdirektoratet (IMDi) som en slik analyse kunne bygge på, innenfor den korte tidsrammen for prosjektet. Når vi diskuterer økonomiske og samfunnsøkonomiske konsekvenser av en eventuell overføring i rapporten, gjør vi det derfor på et mer generelt overordna nivå, basert på informasjon innhentet fra intervjuene.

## 2.7 Analytisk inngang

Siden vi ikke har hatt anledning til å snakke med dem som deltar i norskundervisningen, fokuserer prosjektet primært på synspunktene til dem som *jobber med* norskundervisning i kommunen eller i UH-sektoren. Underveis i datainnsamlingen ble det åpenbart at det er en del motsetninger i synspunktene til disse aktørene som bunner i ulike økonomiske og profesjonelle interesser. Med dette som utgangspunkt, har vi forsøkt å ha det som kan beskrives som et «dobbeltperspektiv»: Vi har gjennomgående hatt et ønske om å få fram synspunkter og interesser, både fra kommunens og UH-sektorens ståsted. Dette arbeidet har til tider vært som å legge et stort puslespill, hvor vi stadig har funnet nye brikker som utfyller bildet.

Som et praktisk eksempel på hvordan vi har forsøkt å ivareta dobbeltperspektivet, ble vi enige om at vi under gjennomlesing av intervjuene skulle passe på å lese dem i ulik rekkefølge, slik at vi stokket om på argumentene som ble fremmet. Vi har også hatt daglige samtaler gjennom prosjektet om hvordan vi skal forstå informasjonen vi har innhentet. For eksempel har vi ofte snakket sammen etter intervjuene og diskutert hvordan vi skal forstå dem, og hvilke poenger det er viktig å fremheve. Det samme har skjedd når vi har funnet ny informasjon som har kunnet belyse kunnskapen vi allerede hadde opparbeidet oss på nytt vis. I tillegg har vi hatt relativt omfattende analysemøter, hvor vi har diskutert både innhold og struktur i rapporten. På disse måtene har vi sammen bedrevet det man kan beskrive som «kollektiv kvalitativ analyse» (Eggebo, upublisert manus?).

## 2.8 Forskningsetiske refleksjoner

Prosjektet er meldt inn til NSD og utføres i tråd med NESH sine forskningsetiske retningslinjer. Intervjuene har fokusert på konkrete temaer knyttet til informantenes arbeid, som i liten grad har vært sensitive. Det har likevel vært viktig å ivareta informantenes anonymitet. Derfor unnlater vi å knytte sitater eller ståsteder til en konkret kommune eller UH-institusjon. I stedet beskriver vi det bare som «informant, UH-sektoren» e.l. Intervjuene med representanter for interesseorganisasjoner referer vi ikke direkte til, men informasjon derfra inngår i mer overordna, generelle beskrivelser av datamaterialet. En av årsakene til dette er at disse personene skulle kunne snakke fritt også om temaer som ikke nødvendigvis var avklart politisk med organisasjonen i forkant av intervjuet.

## 2.9 Rapportens avgrensninger og begrensninger

Den viktigste begrensningen ved denne rapporten, er at arbeidet har foregått innenfor en svært kort tidsramme. Det gjør at vi har måttet tilpasse og begrense datainnsamlingen. En mer konkret begrensning er at analysen i rapporten ikke bygger på datainnsamling blant deltakere i norskopplæringen. Slik datainnsamling ville ha gitt oss innsikt i deltakeres behov for språkopplæring, hva slags erfaring de har med de ulike tilbudene, og hvilke eventuelle utfordringer og barrierer de har møtt for å oppnå det de ønsker. Slik kunnskap er viktig for å skape en nyansert og riktig problemforståelse, slik at eventuelle endringer i organiseringen av norskopplæringen faktisk løser utfordringene slik de ser ut fra ståstedet til dem det gjelder. På bakgrunn av kunnskap om deres ståsted(er), kunne vi ha utforsket betingelsene for norskopplæringen videre i det

institusjonelle landskapet (Bisaillon og Rankin 2012). Slik datainnsamling var ikke en del av vårt oppdrag, og det var heller ikke mulig å gjennomføre innenfor prosjektets rammer. Rapporten må leses med denne begrensningen i mente.

Det er allerede kjent at datagrunnlaget om denne gruppa er begrenset, spesielt med tanke på utdanningsbakgrunn. Vi har ikke hatt mulighet til å utarbeide den type anslag over hvor stor andel av målgruppa som kunne oppfylle krav til opptak i høyere utdanning, i mangel på data som kunne muliggjort slike beregninger. Datagrunnlaget for eventuelle kostnadsberegninger har også vært svært begrenset.

Rapporten utarbeides i en periode med store endringer i integreringspolitikken. Rundt prosjektets oppstart ble forslag til ny integreringslov, som er tenkt å erstatte dagens introduksjonslov, sendt på høring. Forslaget inneholder en rekke mulige endringer som vil ha betydning for målgruppa for denne studien, og da særlig flyktninger med fullført videregående skole. Rapporten vil vise til noen av disse forslagene der det er relevant, men inneholder ikke en fullverdig juridisk vurdering opp mot disse forslagene, da det ikke er klart på det nåværende tidspunkt i hvilken form de eventuelt vil bli innført.

## 3 Dagens tilbud til høyt kvalifiserte innvandrere med rett og plikt til norskopplæring

Som vi har sett i introduksjonskapitlet, reguleres dagens tilbud i Introduksjonsloven, og det er et kommunalt ansvar å sette det ut i livet. I dette kapitlet vil vi kort se nærmere på hvordan tilbudet er i praksis. Vi vet fra tidligere forskning at ikke alle kommuner har et tilbud med høy progresjon på spor 3 (Arnesen, Roddvik, og Sletten 2015; Djuve mfl. 2017). Vi vil i det følgende fokusere spesielt på to kommuner som *har* et tilrettelagt tilbud for høyt kvalifiserte, vel vitende om at dette ikke er tilfelle i alle kommuner. Vi ønsket å intervjuer norsklærere som jobber spesielt opp mot denne gruppa, ettersom de vil ha best forutsetninger for å fortelle oss om gruppas behov og hvem blant deltakerne som eventuelt kunne passe inn i UH-sektoren (se kapittel 6). Deretter vil kort beskrive tilbudet i tre andre kommuner. Hensikten med dette er illustrere mulighetsrommet innenfor dagens ordning. Dette kapitlet danner bakgrunn for å sammenligne dagens ordninger med det tilgjengelige tilbudet i UH-sektoren. Denne sammenligningen finnes i neste kapittel, etter at vi har gått gjennom universitetstilbudet.

### 3.1 To eksempler på tilrettelagte kommunale tilbud

Ved valg av kommunale tilrettelagte tilbud, la vi vekt på å inkludere tilbud med noe ulik størrelse for å få et inntrykk av variasjonen i tilbud. Vi hadde også dialog med oppdragsgiver om mulige kommunale tilbud vi kunne se nærmere på. Vi har foretatt intervjuer med lærere som underviser i kommunale tilbud til spor 3-deltakere i Larvik, Bærum, Steinkjer, Bergen og Oslo (Oslo VO Rosenhof). I første del presenteres undervisningsopplegget som tilbys i en stor kommune (Bærum) og en mellomstor kommune (Larvik) noe mer i detalj.

#### 3.1.1 Bærum – et eksempel på en stor kommune

Bærum er en stor kommune som i løpet av de siste årene har arbeidet målrettet med å utvikle et tilbud for flyktninger og innvandrere med høyere utdanning, som de omtaler som «AKA-løpet». Opplæringen kombinerer intensivt språkkurs i norsk med praksiserfaring på relevante arbeidsplasser, der formålet blant annet er at det skal bidra til å utvikle yrkesspesifikke språkferdigheter. Det går over tre semestre, omtalt som AKA1, AKA2 og AKA3, og dekker nivåene A1-A2-B1-B2.

Tilbudet ble utviklet med støtte fra Integrerings - og mangfoldsdirektoratets tilskuddsordning for utvikling av kommunale integreringstiltak (KUM), hvor et delmål med tilskuddene i 2017 og 2018 var å utvikle et tilbud i norskopplæring for personer med høyere utdanning som har behov for rask progresjon. Tilskuddet inngikk som ett av tiltakene i handlingsplanen «Vi trenger innvandreres kompetanse» (2013-2016).

Det er to til fem introduksjonsdeltakere i hver klasse. Dette henger sammen med nedgangen i antall flyktninger som kommer til Norge og får opphold her. Resten av deltakerne har rett og plikt til norskopplæring, men går ikke i introduksjonsprogrammet, eller er betalingsdeltakere. I dag er mange av deltakerne europeiske arbeidsinnvandrere.

##### 3.1.1.1 Inntak av deltakere

Inntak til AKA-løpet skjer etter strengere kriterier enn sorteringen i spor, og det er ikke alle spor 3-deltakere som tas inn. Kriteriene som anvendes er at deltakerne har kort botid i Norge, de har en akademisk bakgrunn (påbegynt eller avsluttet grad), og de har skolelært engelsk. Foruten slike mer objektive kriterier vektlegges også mer subjektive kriterier som motivasjon og livssituasjon. Norsklærerne vurderer om deltakerne har evne til rask progresjon. Deltakere må ha høy motivasjon og være innstilt på å jobbe mye (også i helgene), de bør ikke ha lønnet arbeid ved siden av, og de bør være i en livssituasjon som gjør at de kan greie å følge det intensive undervisningsopplegget. Voksenopplæringscenteret har en egen klasse for spor 3-deltakere som ikke fyller kriteriene for

AKA-kurs, og som dermed har noe saktere progresjon. På det nåværende tidspunkt har de ikke mange nok deltakere slik at denne klassen er en blandet klasse med deltakere fra spor 2.

### 3.1.1.2 Undervisningsopplegg

De første ukene av opplæringen brukes engelsk som undervisningsspråk. De bruker ulike former for elektroniske hjelpemidler (iPad, digital læringsplattform) for å tilrettelegge og for å være tilgjengelig for deltakerne. Undervisningen styrker alle de fem ferdighetene (lytte, snakke, samtale, lese, skrive). Kommunen har også jobbet mye med å gi undervisning i arbeidslivskunnskap, slik at nyankomne innvandrere kan få et godt innblikk i norsk arbeidsliv. Videre er det sterk fokus på koblingen mellom språk og praksis, som vi omtaler nedenfor.

Deltakerne testes annenhver uke, og de må oppnå 70 prosent på disse testene for å fortsette på kurset. Om de ikke gjør det, får de tilbud om kurs med senere progresjon.

Innholdet i de tre semestrene er lagt opp noe ulikt. Det gis en kortfattet oversikt i tabellen nedenfor.

Tabell 3.1: AKA-løpet hos Bærum voksenopplæring

	Innhold
<b>AKA1</b>	17 uker (høst), 21 uker (vår), 16 timer undervisning per uke 4 timer egenarbeid 4 timer i kollokviégrupper
<b>AKA2</b>	10 uker kurs, 16-18 timer undervisning i uka 2 uker full språkpraksis Vekslingsmodell: 3 dager kurs og 2 dager praksis
<b>AKA3</b>	10 uker kurs, 16 timer i uka 2 uker full språkpraksis Vekslingsmodell tre uker: 3 dager kurs og 2 dager praksis Norskprøve Praksis 5 dager praksis (hele uken) de siste tre ukene etter eksamen.

### 3.1.1.3 Praksis

I intervjuet med lærer i AKA-programmet, ble språkpraksis fremhevet som en nøkkelfaktor i språkopplæringen. Praksisen starter når deltakere har minimum et A2-nivå for at de skal kunne nyttiggjøre seg den, og fordi «det gir dårlig selvtillit, faglig, om de blir sendt ut for tidlig» (informant, AKA). Praksisen er tett koblet til deltakernes yrkesbakgrunn, og beskrives som svært viktig for språklig progresjon og for motivasjon: «Praksis gir en fantastisk effekt på norsk muntlig, språket blir mer automatisert, det har umiddelbar effekt, og særlig når praksisen er så relevant som mulig, dette oppleves som meningsfylt, du skaper nettverk, du blir motivert» (informant, AKA).

Bærum legger betydelig innsats i å finne relevante praksisplasser. Ved Voksenopplæringscenteret er det ansatt fem «praksiskoordinatorer», som har to hovedoppgaver: De skal finne relevante språkpraksisplasser og de holder kurs som forbereder deltakere til norsk arbeidsliv. To av koordinatorene jobber spesielt med AKA-deltakerne. Tidligere var det det norsklærere eller flyktingkonsulenter som fant praksisplasser, men det fungerte ikke like godt, fordi de ikke kjenner arbeidsmarkedet i samme grad og har det samme kontaktnettet. Gjennom å ansette praksiskoordinatorer som har bakgrunn fra HR-bransjen og kjenner arbeidsmarkedet godt, har dette arbeidet blitt profesjonalisert, ifølge informantene.

### 3.1.1.4 Kobling til introduksjonsprogrammet

I Bærum har voksenopplæringscenteret hovedansvaret for introduksjonsprogrammet, slik at norskundervisningen og andre deler av programmet er tett integrert. Flyktingkontoret, som ligger til NAV i kommunen, har kun ansvar for et innledende helsekurs, ICDP-kurs for foreldre, og et kurs om rettigheter og plikter i introduksjonsprogrammet, ellers leverer voksenopplæringscenteret innholdet de timene som skal fylles for at programmet skal anses for å være et fulltidstilbud.

### 3.1.1.5 Økonomiske aspekter

AKA-kursene koster per dags dato 18 000 kr per semester for betalende deltakere. Hvert kurs går over ett semester, og deltakerne fortsetter i neste nivå dersom de har tilstrekkelig progresjon. For at tilbudet skal være økonomisk bærekraftig er de avhengig av at det er minimum 15 deltakere i hver klasse, et deltakergrunnlag som kan være vanskelig å innfri. For å ha et tilstrekkelig deltakergrunnlag har man forsøkt å rekruttere deltakere fra omkringliggende kommuner. Ifølge informantene har det imidlertid vært liten interesse for å kjøpe en plass i AKA-tilbudet, fordi kommuner kan være motvillige til å gi fra seg deltakere, fordi de da vil miste norsktilskuddet, noe som kan gå ut over deres muligheter til å opprettholde sitt eget undervisningsopplegg i kommunen.

Kommunen forsøker å «strekke seg» for å gi et tilbud opp til B2 dersom deltakerne er på B1-nivå og «går tom» for rettighetsfestede timer i løpet av semesteret. Da får de gå ferdig semesterkurset.

### 3.1.2 Larvik – et eksempel på en mellomstor kommune

Larvik læringscenter har også arbeidet med å utvikle et tilbud i norsk med rask progresjon gjennom prosjekter som har mottatt kommunale utviklingsmidler (KUM) fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. Det var Vox (nå Kompetanse Norge) som hadde ansvar for å følge opp prosjektene i samarbeid med IMDi. Prosjektet «Lær norsk på 1 år», som var rettet mot spor 3-deltakere med rask progresjon, var i drift fram til 2018, men på grunn av utfordringer med fysiske og økonomiske rammer var det ikke mulig å overføre prosjektet til ordinær drift etter prosjektets slutt, da de var avhengig av å fylle en klasse på 15 for at det skulle være økonomisk bærekraftig. Imidlertid har læringscenteret arbeidet videre med å gi individuell tilpasning og med å gi et tilbud til høyt kvalifiserte som kan gi studiekompetanse.

#### 3.1.2.1 Inntak av deltakere

Læringscenteret foretar innplassering i spor ut fra språktest, utdanningsnivå og engelskkunnskaper/forkunnskaper i indoeuropeiske språk. De som har høyere utdanning, men som ikke har skolelært engelsk eller opplæring på et indoeuropeisk språk, blir ikke gruppert i spor 3, men i spor 2 («sterke spor 2-deltakere»). I løpet av det første semesteret med norskkurs, vurderer norsklæreren om deltakerne eventuelt kan ha raskere progresjon enn det som er vanlig. Ordinært arrangeres det norskopplæringskurs over tre semestre på 20 norskopplæringstimer per uke der deltakerne går fra A1 til B1. For de som vurderes til å ha forutsetningene og motivasjonen for det, legger de opp til at de gjennomfører norskundervisningen raskere, ved å ta nivå A1 og A2 i løpet av det første semesteret, istedenfor bare A1. De får på en måte «hoppe over» et semester, og går da videre på nivå B1 på andre semester. Det vil si at de får undervisning frem til nivå B1 på ett år istedenfor ett og et halvt. Sammenliknet med det ordinære løpet innebærer det raskere løpet en stor grad av selvstendig arbeid.

#### 3.1.2.2 Undervisningsopplegg

Selv om man i Larvik ikke har mulighet til å differensiere ved å ha spor 3 i en egen gruppe, blir deltakerne nivåinndelt en time per dag (differensiert opplæring) ut fra språknivå i de fire ferdighetene. Det betyr for eksempel at en person vil arbeide med ulike personer i lytteferdigheter og i skriftlige ferdigheter. Det benyttes ulike pedagogiske grep i opplæringen, der de mest sentrale er bruk av sjangerpedagogikk, flipped classroom og nettbaserte ressurser.<sup>30</sup> Hensikten med sjangerpedagogikk er å gi tilgang til skolespråket og å skape en forståelse for hvordan ulike typer tekster er bygget opp.<sup>31</sup> De nettbaserte ressursene brukes for å differensiere opplegget for den enkelte ut fra språknivå og progresjon. Oppgavene kan gjøres hjemme, og følges deretter opp av lærer, både digitalt og i klasserommet. Det siste året av hurtigløpet får deltakere som ønsker det tilbud om relevant praksis.

#### 3.1.2.3 Bruk av alternativ læreplan

Når deltakere har kommet opp på nivå B1, kan de fortsette på kurset «Studiekompetanse i norsk». Kurset «studiekompetanse i norsk» bygger på læreplanen for B2 og lærerplanen for videregående

<sup>30</sup> Se beskrivelse på <http://digitaldidaktikk.no/refleksjon/detalj/flipped-classroom>

<sup>31</sup> <https://nafo.oslomet.no/grunnskole/undervisningsopplegg/meningsfylt-tekstarbeid/>

norsk for språklige minoriteter med kort botid (se kapittel 0 om læreplaner og tester i norsk), som går over et år. Målet er at deltakerne går opp som privatister i «norsk for språklige minoriteter med kort botid i Norge – videregående opplæring» (NOR9-03) (se avsnitt 5.2.3). Når man går opp som privatist i videregående norsk for språklige minoriteter med kort botid, testes man i det *faglige innholdet* i norskfaget, det vil si at det ikke er en språktest slik eksamen i «alle fire ferdigheter» på B2-nivå er. Læringscenteret erfarer at fordi deltakerne tar en fagprøve, og ikke en språkprøve, klarer flere enn tidligere å oppnå studiekompetanse. Eksempelvis har de sett at flyktninger som mangler skolelært engelsk har lavere skriftlig språklig progresjon. De klarer å nå B2-nivået på lytte- og leseprøven, men sliter med å komme opp på det skriftlige nivået som kreves på B2. Imidlertid klarer de, på grunn av en akademisk bakgrunn (høyere utdanning), å tilegne seg det faglige innholdet i norskfaget. Læringscenteret opplever altså at innføring av læreplan for videregående norsk for språklige minoriteter med kort botid har bidratt til å flere «kommer seg gjennom nåløyet» og oppnår studiekompetanse. Av de 15 som fullførte dette kurset i juni 2019, fikk alle deltakerne studiekompetanse. For deltakere som går studiekompetanse i norsk, er det slik at de som ønsker det får tilbud om relevant praksis på det siste kurset.

#### 3.1.2.4 Kobling til introduksjonsprogram

Læringscenteret gir norskopplæring til ulike grupper, og for at deltakere som deltar i introduksjonsprogram, skal kunne kombinere opplæringen med andre aktiviteter i introduksjonsprogrammet, som opplæring i samfunnskunnskap, har de valgt å ha et opplegg der alle dager er like.

Tabell 3.2: Undervisningsdagen ved Larvik Læringscenter

1.time	Norskundervisning
2.time	
3.time	
Lunsj	
4.time	Deltakerne differensieres ut fra nivået i de fire språkferdighetene
5.time	Andre aktiviteter knyttet til introduksjonsprogram
6.time	

Et slikt opplegg er også gunstig for høyt kvalifiserte deltakere fordi det gir rom for selvstendig arbeid. Deltakerne har mye å gjøre, og i timene på slutten av dagen kan de arbeide med å følge opp lekser, eller arbeide videre med egen progresjon. I disse timene arbeider de også i kollokviegrupper, og de har en kontaktlærer som kan gi veiledning ved behov. Læringscenteret har ikke undervisning på sommeren, da er det introduksjonsprogrammet som har ansvar for deltakerne.

#### 3.1.2.5 Økonomiske aspekter

Læringscenteret er avhengig av en klassestørrelse på 15 deltakere for at det skal «gå rundt», og de har vært avhengige av prosjektfinansiering for å utvikle og drifte tilbudene de har. Selv om de ikke har hatt anledning til å fortsette med egne klasser, har de kunnet bruke de pedagogiske verktøyene de har utviklet. I Larvik har alle de pedagogisk ansatte formell kompetanse som lærere og minst 30 studiepoeng i norsk som andrespråk.

## 3.2 Andre kommunale tilbud

Som vi beskrev innledningsvis, er det en utfordring for små kommuner å tilrettelegge for et differensiert tilbud som ivaretar deltakernes individuelle opplæringsbehov, fordi de ofte har få deltakere og begrensede ressurser. I vår studie har vi snakket med informanter fra kommuner av ulik størrelse, men det var ikke anledning til å sikre et representativt utvalg innenfor rammene av denne studien. De fleste kommunene vi har vært i kontakt med, er relativt store. På bakgrunn av



våre intervjuer ser vi likevel, i tråd med tidligere forskning, at det er variasjon i tilbudene som gis på grunn av deltakergrunnet.

Oslo VO Rosenhof har lang erfaring med deltakergruppa. Tidligere var det slik at alle spor 3-deltakere i Oslo i norsk fikk undervisning ved Oslo VO Rosenhof. Nå finnes det flere voksenopplæringscentre i Oslo som har et slikt tilbud. Likevel er det fremdeles slik at Rosenhof har et stort tilfang disse deltakerne. Det innebærer at de kan opprettholde et differensiert tilbud med stor fleksibilitet, hvor de kan flytte deltakere mellom ulike nivåer ut ifra deres progresjon. Spor 3-deltakerne nivåtestes og plasseres deretter i ulike klasser. På nåværende tidspunkt har de noen nybegynnerklasser, noen B1-klasser og 5 B2-klasser. Tilbudet består i ett kurs hvert semester, og går over tre semestre. På kurs 1 tar deltakere A2, på kurs 2 B1, og på det siste kurset tar de B2. Opplegget legger til rette for at introduksjonsdeltakere kan kombinere språkopplæring med andre aktiviteter i regi av introduksjonsprogrammet. Disse deltakerne har 12 timer norskundervisning fordelt på tre dager.

For deltakere som tilhører Oslo VO Rosenhof er det slik at introduksjonsdeltakere gjennom introduksjonsprogrammet skal gis relevant språkpraksis. Det er programrådgivere ved introduksjonsprogrammet som har ansvar for å finne fram til relevant språkpraksis, og Oslo VO Rosenhof kjenner ikke til når i løpet slik praksis gis da dette koordineres fra bydelen.

Ved Bergen voksenopplæring har de et hurtigspor for spor 3-deltakere. Av deltakerne på spor 3, er kun 12 introduksjonsdeltakere i år. Tidligere ble kurset bare tilbudt på kveldstid, men på grunn av introduksjonsdeltakere og kravet om et fulltidsopplegg, har de nå også et tilbud på dagtid. Deltakerne får tilbud om språkpraksis. Rådgivere ved skolen finner praksisplasser og lærere følger dem opp på arbeidsplassen med hensyn til språklige utfordringer. Voksenopplæringen har også ett ettårig kurs, «Jobbguide», for deltakere med to års høyskole- eller universitetsutdanning fra hjemlandet. De første to månedene på kurset har deltakerne karriereveiledning og arbeidslivskunnskap tre dager i uka; dette blir fulgt av en periode med praksis tre dager per uke, parallelt med norskundervisning to dager per uke. Praksisen skal være relevant med tanke på deltakers utdanning og skal lede mot jobb. NAV er ansvarlig for kurset og leier inn private leverandører som finner praksis. Deltakerne må være på A2-nivå for å få plass. Kurset ble startet i 2010 og skal avvikles sommeren 2020. I tillegg brukes spor 3'ere som språkhjelpere, det vil si språkstøtte, for spor 1-deltakere. De som er introduksjonsdeltakere får det som en del av introduksjonsprogrammet, mens andre spor 3-deltakere får betalt som assistenter.

Ved Steinkjer voksenopplæring har de tre klasser på spor 3 på ulikt nivå, og de har opptak fire ganger i året. Det er mellom 13-15 i hver klasse. Av disse tilhører kun et fåtall introduksjonsprogrammet. Det er ikke krav om skolelært engelsk eller opplæring i et indoeuropeisk språk for å bli kategorisert som spor 3 ved Steinkjer voksenopplæring. Deltakerne gis 15 timer norskundervisning per uke, fordelt på 4 dager. Den siste dagen kan for introduksjonsdeltakere brukes til andre aktiviteter. De underviser i samfunnskunnskap i skoleferier.

Ved Steinkjer voksenopplæring legges det stor vekt på karriereveiledning, som tilbys tre timer i uka. Etter tre måneder med undervisning får deltakerne språkpraksisplass. De har et praksisteam som følger opp språkpraksis, og de prøver å arbeidsrette all norskopplæring, det vil si at opplæringen i norsk relateres til arbeidslivet. Eksempelvis skriver de logg når de kommer ut i språkpraksis, og denne loggen brukes inn i undervisningen. På denne måten kobles norskopplæring og fag tettere sammen. For å finne fram til relevant språkpraksis, tar praksisteamet utgangspunkt i tidligere utdanning og framtidige ønsker. Selve oppfølgingen i språkpraksis er det en praksiskoordinator som har ansvar for. Lærerne følger opp og tilrettelegger undervisningen i relasjon til erfaringer fra praksis, både innhold i yrket men også mer generelle temaer som omgangsform på arbeidsplassen.

### 3.3 Oppsummering

Hensikten med dette kapitlet har vært å se litt nærmere på hva slags tilbud spor 3-deltakerne får i kommunene i dag, og da spesielt i kommuner som faktisk har et tilbud tilrettelagt for gruppa. Det er flere ulike måter man kan tilrettelegge på. Der man har mange deltakere, som i Oslo, kan man tilrettelegge på nivå. Der man har en del deltakere, men kanskje ikke så mange, kan man se for seg å åpne tilbudet for deltakere fra andre kommuner eller utvikle ulike metoder for interkommunalt samarbeid, slik Bærum har ønsket. Som vi har sett, er det imidlertid økonomiske grunner til at kommuner ikke ønsker å kjøpe plasser for sine deltakere andre steder. I lys av dette, kan samlokalisering – hvor kommuner går sammen om å skape et godt tilbud på ett sted – være en bedre løsning, der det er geografisk mulig. I Bærum ville det for eksempel være muligheter for dette, i og med at senteret er sentralt lokalisert med gode togforbindelser.

Larvik viser at selv der man ikke har godt nok deltakergrunnlag for å ha en egen klasse med rask progresjon på spor 3, så kan man bruke pedagogiske virkemidler for å tilpasse undervisningen, gjennom elektroniske verktøy og individuell tilpasning av oppgaver. Da kan deltakerne jobbe selvstendig og «hoppe over» et nivå. Vi ser i tilbudene vi har undersøkt at de har brukt prosjektmidler for å utvikle og tilrettelegge undervisningen for spor 3-deltakere. Det vil variere i hvilken grad de greier å opprettholde tilbudene utover prosjektperioden.

Videre har vi eksempler på bestemte pedagogiske grep som gjøres for å tilpasse undervisningen til målgruppa. I Bærum arbeider man med å sikre praksisplasser som er så relevant som mulig for deltakerne, og tett opp mot deres eksisterende arbeidserfaring og utdanning. Spesielle praksiskoordinatorer med erfaring fra HR gjør denne jobben. I Larvik har de arbeidet med å gjøre selve norskundervisningen mer tilpasset personer med akademisk bakgrunn, gjennom bruk av sjangerpedagogikk og en alternativ læreplan, som i større grad lar deltakerne trekke på sin utdanning og kompetanse. Dersom man ikke skulle velge å overføre norskopplæringen til UH-sektoren, kan disse oppleggene være modeller for forbedring innenfor dagens tilbud, som også kan implementeres i kommuner uten et stort tilfang av deltakere på spor 3. Dersom man skulle velge å overføre, vil det være mulig å sentralisere norskopplæringen på en måte som i hovedsak er frikoblet fra resten av introduksjonsprogrammet. I Oslo tilbyr kan for eksempel norskundervisningen foregå i en annen bydel enn resten av introduksjonsprogrammet. Imidlertid er små avstander og et godt utbygd kollektivtilbud i byen trolig er med på å gjøre dette mulig.

## 4 Dagens tilbud i norsk ved universiteter og høyskoler

Den norske universitet- og høyskolesektoren (UH-sektoren) omfatter de store disiplinuniversitetene, profesjonsrettede universiteter, høyskoler og spesialiserte institusjoner. I løpet av de siste årene har sektoren gjennomgått større strukturendringer gjennom fusjonering og ved at flere av institusjonene har fått universitetsstatus. De ulike institusjonene har stor grad av institusjonell autonomi, og er organisert som forvaltningsorganer med spesielle fullmakter. Virksomheten reguleres i Universitet- og høyskoleloven, og rammene settes for øvrig av Kunnskapsdepartementet gjennom tildelingsbrev og utviklingsavtaler, samt systemet for resultatbasert finansiering.

Dette kapitlet tilnærmer seg tilbudet i norsk språk i UH-sektoren på to måter. For det første vil vi gi en sammenfattet oversikt av hva slags kurs som finnes, hvor de tilbys, og til hvem. Gjennom kapitlet beskriver vi en rekke tilbud vi har identifisert i egne «bokser», for å gi konkrete eksempler på kurs. For det andre knytter vi tilbudene til ulike typer incentiver og rammebetingelser som finnes i UH-sektoren. Dette bidrar til å forklare hvorfor tilbudet er såpass uensartet, og gir en pekepinn mot hva som eventuelt skal til dersom UH-sektoren skal ta på seg en større rolle når det gjelder kurs til flyktninger og innvandrere.

I slutten av dette kapitlet sammenligner vi tilbudet i UH-sektoren med dagens kommunale tilbud. Vi ser også på hva som informantene beskriver som vanlig progresjon i norskopplæringen.

### 4.1 Dagens kurstilbud i norsk språk i UH-sektoren

Det har vært utfordrende å samle komplett informasjon om dagens norsktilbud i UH-sektoren. Dette har å gjøre med at tilbudet, generelt, har lokalt opptak ved hver institusjon, og at informasjon om kurs rettet mot ulike målgrupper ofte er å finne på ulike steder. Ettersom ansvaret ofte er fordelt mellom ulike organisatoriske enheter, har det heller ikke vært slik at alle informanter har full oversikt over tilbud ved sin egen institusjon. Dette er spesielt tilfelle der institusjoner har flere studiesteder, som kan ligge geografisk langt unna hverandre, og eventuelt være nylig fusjonert. Vi har brukt survey samt nettsøk for å skape en oversikt over tilbudet, men tar forbehold om at den kan være ufullstendig. Oversikt over kurstilbud vi har identifisert, er sammenstilt i Vedlegg 1. Vi vil i det følgende sammenfatte informasjonen.

#### 4.1.1 Studiesteder

Norsktilbud finnes ved en rekke studiesteder på ulike plasser i landet. De mest omfattende tilbudene finnes i Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger. Når det gjelder mindre norske byer, er det mer varierende. For eksempel har Høyskolen i Hamar utviklet sitt årskurs i norsk, slik at vi ikke har funnet noe tilbud på det indre Østlandet. På Vestlandet har vi identifisert kurs i Volda, samt at Høyskolen i Molde og NTNU campus Ålesund har begrensede tilbud på lavere nivå til utvekslingsstudenter. I Nord-Norge har vi identifisert norsktilbud i Bodø og Narvik, samt et begrenset tilbud i Tromsø for ansatte og utvekslingsstudenter. I Sørøst-Norge har vi identifisert norsktilbud ved studiested Bø, og på Sørlandet har vi identifisert kurs i Kristiansand og Grimstad. Det vil si at norsktilbudet i stor grad er begrenset til sentrale strøk, i store og mellomstore byer.

#### 4.1.2 Målgrupper og status

De store institusjonene har norskkurs rettet mot alle typer målgrupper: internasjonale studenter (utveksling eller på en hel årsenhet), ansatte og ektefeller av ansatte, og også innvandrere/flyktninger og andre interesserte. Det kan variere ut fra målgruppa hva slags status kursene og deltakerne har. Kurs rettet mot utvekslingsstudenter er generelt studiepoenggivende, og de vil da kreve generell studiekompetanse ved opptak. Kurs rettet mot ansatte er ikke nødvendigvis studiepoenggivende, og heller ikke åpne for eksterne. Kurs rettet mot andre

målgrupper har i enkelte tilfeller tilpassede opptakskrav. Noen av dem er betalingskurs, mens andre bare krever innbetalt semesteravgift, slik som andre kurs i UH-sektoren.

#### **4.1.3 Nivå, omfang og måling**

I de store byene (Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger) finnes studiepoenggivende tilbud helt opp til det universitetene kaller Trinn 4, eller norsk på akademisk nivå.<sup>32</sup> De mindre studiestedene som tilbyr årsheter i norsk, har tilbud frem til Trinn 3 (omtrent B2). Der tilbudet er begrenset til utvekslingsstudenter og ansatte, er det mer sannsynlig at det finnes kurs kun på de lavere nivåene.

Denne type kurs (Trinn 1-4) følger universitetenes egen skala, og anvender som regel ikke det europeiske rammeverket for språk. Ved UiO arbeider de med en omregningsnorm, se avsnitt 5.3.4. UiT og NTNU anvender begge deler, og henviser til rammeverket i emnebeskrivelsene. Ved Universitetet i Stavanger anvendes Trinn 1-4-skalaen for de ordinære studiepoenggivende kursene, mens det europeiske rammeverket anvendes til betalingskurs på kvelden.

Det varierer som regel ut fra studiepoenguttelling, men også mellom ulike institusjoner, hvor mange undervisningstimer som gis per uke. Et semesterkurs som gir 10 studiepoeng, vil som regel ha omtrent 4 timer undervisning i uka, mens et semesterkurs som gir 15 studiepoeng vil ha 6 timer undervisning i uka (totalt omtrent 78-84 timer på et semester). I Bergen har de egne kurs for flyktninger og innvandrere på Trinn 2 og 3, som gir 15 studiepoeng hver, 2 timer ekstra undervisning i uka sammenlignet med andre kurs på samme nivå og omfang (det vil si 8 timer per uke, totalt 104 timer på et semester). Ellers gir kurs med 8 timer undervisning i uka 20 studiepoeng.

Der det tilbys årsheter i norsk (30 studiepoeng per semester), er det høyest antall undervisningstimer, med omtrent 12-14 undervisningstimer per uke. Det er kun disse tilbudene som kan sammenlignes i omfang med dagens kommunale norskkurs.

Universitetskursene som er studiepoenggivende og følger de fire «trinnene», har sine egne eksamensformer som organiseres lokalt. Betalingskurs har ikke nødvendigvis eksamen, men kan gi en form for deltakerbevis. I noen tilfeller henvises deltakerne til at de kan melde seg opp til Norskprøven, for eksempel er denne et arbeidskrav for deltakerne på norskopplæring på den kompletterende lærerutdanningen ved OsloMet. Dette ble valgt istedenfor å gå gjennom en prosess for å få eksamen på kursene akkreditert som Trinn 3 eller 4 (intervju). (Se for øvrig avsnitt 5.3 om norskprøver og –eksamener).

#### **4.1.4 Kapasitet**

I kartleggingsundersøkelsen spurte vi institusjonene om det var ledig kapasitet på norskkursene de tilbyr, eller om de alltid er fulle. Bare OsloMet og UiO (International Summer School) oppga at de ofte hadde ledig kapasitet,<sup>33</sup> mens NHH, UiB, USN og UiO (HF) oppga at det noen ganger var ledige plasser. Høyskolen Innlandet, Nord Universitet og UiS oppga at norskkursene alltid er fulle.<sup>34</sup> UiT – Norges arktiske universitet oppgir også at de har mange flere søkere enn plasser både på årsheten i norsk, og på Trinn 3-kurs i norsk. I og med at universitetskurs som regel har et gitt antall plasser, og søkere rangeres i opptak, vil dette si at det ikke er alle steder det er rom for å ta inn flere studenter innenfor dagens tilbud.

#### **4.1.5 Tilbud tilsvarende 50 timer samfunnskunnskap**

Av institusjonene som besvarte vår kartleggingsundersøkelse, var det kun UiO og UiS som oppga at de hadde et slikt tilbud per i dag. Dette er de samme to institusjonene som tilbyr betalingskurs i norsk rettet mot innvandrere, så det har trolig en sammenheng med disse kursene. Flere av respondentene svarte at de ikke visste om det fantes et slikt tilbud ved sin institusjon, og vi har ikke vært i stand til å bekrefte eller avkrefte dette. Imidlertid er det fritak fra dette kravet ved søknad om

<sup>32</sup> Dette kan antas å være omtrent på nivå C1 ved en omregning til det felleseuropeiske rammeverket, men dette brukes normalt ikke.

<sup>33</sup> Ved OsloMet gjelder dette den kompletterende utdanningen.

<sup>34</sup> Ved UiS antas dette å henvise til de studiepoenggivende norskkursene.

permanent oppholdstillatelse dersom personen har gjennomført og bestått studier i samfunnsfag som gir kunnskap om Norge, på universitets- eller høyskolenivå i Norge eller i utlandet tilsvarende 10 studiepoeng.<sup>35</sup> Det vil si at årsenheterne i norsk, omtalt nedenfor, vil oppfylle dette kravet. Det kan bemerkes at denne type kurs finnes som nettbasert opplæring fra flere private tilbydere per i dag, slik at det er tenkelig at dette kunne tilbys som fjernundervisning fra ett studiested dersom de fikk et slikt oppdrag.

## 4.2 Et svært uensartet tilbud som svarer på ulike typer behov og incentiver

Det er flere grunner til at tilbudet i UH-sektoren er uensartet og variert, som ikke bare har å gjøre med at det er tilpasset ulike målgrupper. Variasjonen henger også sammen med at tilbudene «svarer på» ulike behov og incentivstrukturer. Som vi nevnte innledningsvis i dette kapitlet, styres sektoren gjennom ulike typer målstrukturer og incentiver. Det kan være nyttig å tenke på tilbudene i lys av hva slags behov og incentivstrukturer de «svarer på», dersom man videre skal se for seg hvordan UH-sektoren eventuelt kan ivareta nye grupper og behov.

Tabell 4.1: Oversikt over ulike typer norsktilbud i UH

Målgruppe	Omfang	Kostnad for deltaker	Opptak	Studiepoeng	Bakgrunn / Incentiv
<b>Utvekslingsstudenter</b>	Varies	Gratis	Generell studiekompetanse / innkommende utv-student	Ja	ERASMUS Charter, universitets-rangeringer
<b>Ansatte/ ektefeller</b>	Kveldskurs/ få timer	Varies, ofte gratis	Varies	Nei	Rekruttering, internasjonalisering
<b>Utlendinger / personer som ikke kan norsk, men vil studere i Norge</b>	Årsenheter	Gratis	Generell studiekompetanse minus norskkravet	Ja	Rekruttering, internasjonalisering (tidligere kvoteordning)
<b>Flyktninger med avbrutt utdanning</b>	Kompletterende - fulltid	Gratis	Generell studiekompetanse minus norskkravet	Ja	Få kvalifiserte søkere til kompletterende / samfunnsoppdrag
<b>Innvandrere forøvrig</b>	Varies	Varies	Varies	Varies	Økonomisk inntjening; samfunnsoppdrag

### 4.2.1 Rekrutteringstilbud for utenlandske studenter (årsenheter)

Flere av de «gamle» høyskolene tilbyr årsstudium i norsk språk og kultur. Vi har funnet slike tilbud ved UiT-Narvik, Høyskolen i Volda, Universitet i Stavanger og Universitetet i Sørøst-Norge ved campus Bø, i tillegg til at Høyskolen Innlandet hadde et slikt tilbud på Hamar inntil foregående skoleår. UiO har også tidligere hatt et slikt tilbud, inntil for noen år siden.

Disse programmene utgjør 60 studiepoeng og kvalifiserer for videre studier i Norge dersom man består eksamen (dette tilsvarer Trinn 3). Opptakskrav til disse kursene er generell

<sup>35</sup> Forskrift om opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere, §3, tredje ledd, bokstav c.

studiekompetanse, med unntak av norskkravet. Disse intensive programmene har få deltakere og tett oppfølging, og de gjør det mulig får deltakerne å komme fra «null» til B1-B2 i løpet av ett år. Personer som arbeider i tilknytning til disse programmene, omtaler dem i svært varme ordelag, både når det gjelder kvaliteten i tilbudet og når det gjelder muligheten til å rekruttere dyktige personer til sin landsdel – eller eventuelt utdanne personer som senere kan bruke lærdommen i sitt hjemland. Pedagoger vi har snakket med, opplever at denne type tilbud er en del av universitetenes samfunnsoppdrag.

#### Boks 4.1: Årsenhet i norsk språk og kultur, UiT-Narvik

##### **Norwegian Language and Society for Foreign Students, årsenhet ved UiT-Narvik**

**Bakgrunn:** Tilbudet var et rekrutteringstilbud under den gamle kvoteordningen, og mottok studenter fra hele verden som spesielt studerte ingeniørfag i etterkant. Det har blitt opprettholdt og tar fortsatt inn studenter fra hele verden (Russland, Vietnam, Kina mv). Er ikke i drift i inneværende skoleår på grunn av at det manglet undervisningspersonale med førstekompetanse, men vil starte opp igjen neste skoleår da dette er løst.

**Opptak:** Studentene får betinget opptak til et gradsprogram ved UiT slik at de kvalifiserer for studentvisum. Opplegget kvalifiserer ikke til støtte fra Lånekassen, og de må altså være selvfinansierte (dvs. demonstrere at de har tilstrekkelig med midler til å oppholde seg i Norge ett år). Krever generell studiekompetanse med unntak av norsk på nivå B2.

**Kurs:** Undervisning i norsk over to 16-ukers semestre, omtrent 16 timer i uka totalt inkludert studietimer. Obligatorisk oppmøte. De første åtte ukene er studentene inndelt etter morsmål for å lære fonetikk. Så blandes gruppene. Engelsk brukes som undervisningsspråk i den første perioden. I det andre semesteret gjennomfører studentene gruppeoppgaver innenfor det området de ønsker å fortsette å studere, for å tilegne seg fagterminologi. Mappevurdering anvendes (40 % av karakter) og de må bestå for å gå opp til eksamen. Kurset avsluttes med Trinn 3-eksamen og skal tilsvare norsk på nivå B2, som utgjør 60 % av karakteren.

**Erfaringer:** Undervisningspersonalet oppgir at de har svært gode erfaringer med tilbudet og at mange av studentene fortsetter på studier der eller ved andre studiesteder. Studentene får tett oppfølging fra undervisningspersonalet. På grunn av at studiet ikke gir kandidatproduksjon for fakultetet dersom studentene går over til andre studiesteder eller fakulteter, kan det oppleves av administrasjonen som lite lønnsomt.

Bakgrunnen for at disse programmene finnes, er primært at de har vært rekrutteringskanaler for utenlandske studenter. For eksempel ble tilbudet i Narvik opprettet for å rekruttere studenter til ingeniørstudiet der. Denne type ordning er trolig noe som «henger igjen» fra den såkalte «kvoteordningen». Mellom 1994 og 2016 hadde Norge en ordning der studenter fra det globale sør kunne studere i Norge med ordinær rett til studielån, og så fikk de ettergitt dette lånet om de så flyttet hjem. Kvoteordningen hadde to hovedformål, internasjonalisering og utvikling. Såkalte «kvotestudenter» hadde rett til studiestøtte i ett ekstra år for å ta forberedende norskkurs dersom de skulle gå på et studium på norsk (DAMVAD 2014, 22).

Fra og med skoleåret 2016-17 har det ikke blitt tatt opp nye studenter i kvoteordningen, og det er nå slik at disse årsstudiene ikke i seg selv kvalifiserer til støtte fra Lånekassen, siden de anses som studieforberedende kurs. Det er videre slik at de ikke automatisk kvalifiserer til studentvisum. I Narvik har dette blitt løst ved at studentene får et betinget opptak til et gradsprogram,<sup>36</sup> men denne praksisen ser ikke ut til anvendes ved Universitetet i Sørøst-Norge. Her understrekes det på at

<sup>36</sup> Denne muligheten finnes i Forskrift om opptak til høyere utdanning §5-3: «Utanlandske søkjarar til årskurs i norsk som kan dokumentere at dei fyller krava for opptak til påfølgjande, ordinære studium, kan få tilbod om studieplass på påfølgjande studium på same institusjon etter visse vilkår. Opptaket til ordinære studium følgjande studieår, blir gitt på vilkår av at søkjaren fullfører og består årskurs i norsk. Søkjarar som ikkje består årskurs i norsk mister tilbod om studieplass.»

programmet ikke gir grunnlag for visum og dermed ikke er tilgjengelige for personer fra utenfor EØS, som var nettopp målgruppa de tidligere var rettet mot.

En annen endring i rammebetingelsene for denne type tilbud har å gjøre med overgangen som fant sted i 2017 fra resultatbasert finansiering ut fra avlagte studiepoeng, til finansiering som også premierer kandidatproduksjon. Årsenheter gir ikke kandidatproduksjon for institusjonen, og de vil derfor «få igjen» mest for disse studentene om de forblir ved institusjonen etterpå. Dersom de flytter til en annen institusjon – eller bare et annet fakultet på samme institusjon – kan de oppleves som ulønnsomme (intervju, informant i UH). Høyskolen Innlandet ved Hamar hadde et slikt tilbud som ble avvirket sist skoleår. Fagrådet for norsk som andrespråk har nylig uttalt seg svært kritisk om nedleggelsene av årsenheter og tilhørende kurs i norsk som også kunne komme andre målgrupper til gode.<sup>37</sup> De hadde fått oppgitt at denne type tilbud blir ansett som en utgiftspost av flere institusjoner, i og med at de er kvalifiseringsstudier. Fagrådet fremmer flere argumenter for å beholde disse kursene, blant annet etterspørsel blant utenlandske ansatte og utvekslingsstudenter. Disse gruppene vil som oftest ikke ha rett og plikt til kommunal voksenopplæring. Videre understreker fagrådet viktigheten av norskkurs som en arena for mangfold og integrering der internasjonale studenter og andre møtes. Det er tydelig at disse studiene, der de fortsatt finnes, eksisterer på tross av eksisterende incentivstrukturer.

#### **4.2.2 Andre tilbud knyttet til internasjonalisering i UH-sektoren**

Internasjonalisering er en viktig politisk og institusjonell prioritering i høyere utdanning og forskning, og en del av bakgrunnen for avvikling av kvoteordningen nevnt over, var nettopp at den ble evaluert til å ikke i tilstrekkelig grad oppnå målene om internasjonalisering (se DAMVAD 2014). Norskkurstilbud ved mange av UH-institusjonene knytter seg nettopp til denne målsetningen om internasjonalisering, både når det gjelder studenter og ansatte. Når det gjelder studentmobilitet, er det spesielt mange norske institusjoner som både sender og mottar utvekslingsstudenter gjennom ERASMUS-programmet, der Norge deltar på lik linje med EU-land. Ett punkt i ERASMUS charter, som deltakerinstitusjonene undertegner, er at innkommende utvekslingsstudenter skal få «appropriate linguistic support» (Europakommisjonen udatert). Selv om mange utvekslingsstudenter trolig følger kurs på engelsk,<sup>38</sup> har mange interesse for å lære i hvert fall noe norsk mens de oppholder seg her, og de skaper dermed etterspørsel for slike kurs. Videre kan ulike typer universitetsrankinger vektlegge språktilbud- og krav, slik at institusjonen kan komme bedre ut på internasjonale rangeringer ved å ha kurstilbud i norsk. En av våre informanter påpekte at dette er tilfelle blant annet for Financial Times' ranking av MBA-programmer (se også Ortmans 2018). I slike tilfeller kan det fremstå som en god investering i institusjonens internasjonale rykte å gi studentene slike tilbud.

En siste type internasjonaliseringshensyn som ligger bak norsktilbud i UH, er ønske om å tiltrekke internasjonale forskere til institusjonene på midlertidig og fast basis. Ved rekruttering til akademiske stillinger er det relativt vanlig at norsk språk ikke kreves ved oppstart, ettersom det ville gjøre det nærmest umulig å ansette internasjonale toppkandidater. Det er derimot relativt vanlig at nyansatte forplikter seg til å lære norsk opp til omtrent B2-nivå i løpet av de tre første årene, slik at de på sikt kan undervise på norsk. For at dette skal være gjennomførbart, tilbyr institusjonene sine nyansatte plass på norskkurs som også har andre deltakergrupper, eller de lager egne norskkurs for ansatte. Disse kursene er også ofte åpne for ansattes partnere/ektefeller (og eventuelt internasjonale forskere som ikke strengt talt er forpliktet til å lære norsk), som en del av en slik internasjonal rekrutteringsstrategi. Denne type kurs gir ikke nødvendigvis studiepoeng, og kan være lagt til kveldstid.

---

<sup>37</sup> Dette er hentet fra en uttalelse fra fagrådet fra 2019 som vi har fått tilgang til.

<sup>38</sup> Tilbud om kurs på engelsk, samt pensum som delvis er på engelsk, er også en del av internasjonalisering av sektoren (intervju, leder OsloMet).

### 4.2.3 Tilrettelagte kurs for flyktninger og innvandrere

Noen institusjoner har, med bakgrunn i at administrasjonen har prioritert dette som en del av universitetets samfunnsoppdrag, opprettet egne norskkurs rettet mot flyktninger og innvandrere. Ved Universitetet i Bergen har man tilbudt norskkurs på høyere nivå til flyktninger og innvandrere i 30-40 år. Disse deltakerne må ha relativt lang botid i Norge, ettersom tilbudet er stilet til personer med permanent oppholdstillatelse.<sup>39</sup> Fordi deltakere altså allerede har permanent opphold, har det ikke vært fokus på å få kurset godkjent for opplæring i samfunnskunnskap. Studietilbudet blir ifølge en informant ved UiB finansiert av studieadministrativ avdeling, og ikke av instituttet hvor det tilbys, noe som tyder på at dette blir ansett for å være en satsning fra sentralt hold på universitetet. Hun forteller at «det er stor enighet blant faglige og administrative på dette området». En utfordring har vært at det har vært få kvalifiserte deltakere til kurset. En mulig årsak er at det er krav om permanent opphold for opptak.

I Trondheim opprettet man et tilrettelagt tilbud som følge av den såkalte flyktningkrisen i 2015. Erfaringene fra kurset er svært relevante, og er sammenfattet i Boks 4.2. Bakgrunnen for kurset var en avtale mellom universitetet og ordføreren i Trondheim, og det hang altså tett sammen med oppfatninger om universitetets samfunnsoppdrag. Kommunen var i dette tilfellet med og delfinansierte tilbudet.

Boks 4.2: NTNU for flyktninger - forsøk med norskkurs

#### **Forsøk med norskopplæring for flyktninger ved NTNU etter 2015<sup>40</sup>**

**Bakgrunn:** Trondheim kommune (ved ordføreren) og NTNU ble sent i 2015 enige om å tilby norskkurs for flyktninger, og Institutt for Språk og Lingvistikk (ISL) fikk i oppdrag å utforme disse. Enhet for voksenopplæring (EVO) og Kvalifiseringssenteret for innvandrere (INN) i kommunen ble senere også involvert i arbeidet. INN er ansvarlig for koordinering av introduksjonsprogrammet.

**Finansiering:** Prosjektet ble finansiert 50/50 av kommunen og universitetet, som hver bidro med 450.000 kr for et studieår.

**Kurs:** I skoleåret 2016-2017 ble det tilbudt to kurs på Trinn 1-2 og Trinn 2-3, i egne klasser. Det ble vurdert at man kunne følge opp deltakerne bedre i egne klasser, samt at det var enklere av rent praktiske hensyn i forhold til opptak, men dette var en avveining opp mot integreringshensyn. Til sammen 30 flyktninger deltok. På Trinn 1-2 var det 8 av 12 opprinnelig oppmeldte studenter som besto muntlig eksamen, men bare fire som besto skriftlig eksamen og dermed hele kurset. På Trinn 2-3 besto 18 av 18 muntlig, og 13 av 18 skriftlig eksamen. Ytterligere to besto konteeksamen.

**Erfaring:** NTNU hadde relativt gode erfaringer med kurset på Trinn 2-3, men det var større utfordringer med kurset på lavere nivå. Mens studentene var på rett nivå muntlig, hadde de større utfordringer skriftlig. Noen, etter ferdig introduksjonsprogram, ble pålagt arbeidspraksis fra NAV som kom i veien for læring. Mange hadde behov for mye oppfølging både i og utenfor klasserommet, blant annet for å orientere seg på universitetet, og en del strevde med for eksempel å melde seg opp til eksamen. Deltakerne opplevde det også til dels som negativt å være skilt ut i egne kurs, istedenfor å delta på lik linje med andre.

En videre erfaring er at denne type tilbud er utfordrende å administrere, med tanke på vedtak, føring i NIR og annet, og at dette krever samarbeid mellom undervisere og programrådgiver. For de som underviste på universitetet, ble det en større arbeidsbyrde enn vanlig. Mens man i kommunen har samtaler med deltakerne med tolk om nødvendig, opplevde ikke underviserne

<sup>39</sup> Vi har ikke fått klarhet i hvorfor dette kreves. Det vil si at de må ha hatt opphold i Norge i minimum tre år før de kan søke, og med strengere krav for permanent opphold vil det kunne innebære enda lengre perioder.

<sup>40</sup> Beskrivelsen bygger på intervju samt at prosjektet har fått tilgang til interne evalueringsrapporter utarbeidet av samarbeidspartnerne ved NTNU og Trondheim kommune. Se også omtale i Universitetsavisa <https://www.universitetsavisa.no/politikk/2017/09/20/Norskkurs-lagt-ned-men-flyktninger-f%C3%A5r-nytt-tilbud-18365696.ece>



ved NTNU denne type oppfølging som gjennomførbar. De hadde heller ikke ressurser til å følge opp studenter som også var i praksis samtidig, selv om de mente dette var ønskelig fra et pedagogisk standpunkt.

*«Vi må erkjenne at språklig opplæring tar tid, særlig for å nå det nivået som kreves i vitenskapelige stillinger eller for å studere, og at det for en del av flyktingene av ulike årsaker kanskje ikke er realistisk å oppnå denne kompetansen.»* (intern evalueringsrapport)

Evaluering og videreføring av tilbudet: På grunn av evalueringen som ble gjort, og spesielt erfaringene fra lavere nivå, ble tilbudet ikke videreført i samme form. Det ble vurdert som ønskelig at deltakerne tok det første året med norskopplæring i kommunen, og at de med akademiske ambisjoner kunne identifiseres derfra. Det ble vurdert at det var for få deltakere fra kommunen til å organisere egne kurs på NTNU for dem, da Trondheim estimerte at det ville være omtrent åtte flyktinger i året som ville oppfylle inntakskrav til Trinn 2 eller 3, mens det ville kreve en ekstra 50 % stilling fra NTNUs side. Det ble derfor bestemt at aktuelle søkere kunne gå inn i NTNUs eksisterende kvote for eksterne deltakere på ordinære norskkurs, og det har blitt foreslått at det kan øremerkes noen plasser til disse deltakerne. Opptak forutsetter at de er omtrent på nivå B1, «får papirene i orden» og søker om opptak. De tar da en innplasseringstest. Den kommunale voksenopplæringen i Trondheim (TROVO) arbeider også parallelt med et akademisk rettet løp. Det har blitt etablert et samarbeid med NTNU for å tilrettelegge best mulig for gruppa.

#### 4.2.4 Kompletterende utdanninger

To institusjoner i Norge tilbyr per i dag kompletterende utdanninger rettet spesielt mot personer med fluktbakgrunn; OsloMet og NTNU. Ved OsloMet finnes kompletterende utdanning for lærere, sykepleiere og ingeniører, mens NTNU har et slikt tilbud for ingeniører. Disse utdanningstilbudene er opprettet på bestilling fra Kunnskapsdepartementet, ved Utdanningsdirektoratet, som en del av oppfølgingen av Stortingsmeldingen *Fra mottak til arbeidsliv* (Meld. St. 30 (2015–2016) 2016; se også Justis- og beredskapsdepartementet 2017). Ordningen er inspirert av tilsvarende tilbud i Sverige, og det er også andre land som har denne type «bridging programs», der man «lager bro» mellom det studentene allerede har og det de eventuelt trenger for å få utdanningen godkjent eller for å få tilleggskompetanse som vil øke sjansen for å få jobb i det norske arbeidsmarkedet.<sup>41</sup>

Vi gjennomførte, som nevnt i metodekapittelet, innspillmøter med to grupper studenter fra det kompletterende studiet for lærere ved OsloMet. Ett hovedinntrykk vi sitter igjen med, er at disse studentene hadde snirklet seg gjennom et lappeteppes av ulike tilbud – ofte over mange år – før de endelig befant seg på den kompletterende utdanningen de gikk på i dag. Flere uttrykte at de hadde vært svært motiverte for å lære norsk i starten, men at de etter en tid ble demotiverte på grunn av lav kvalitet på norsktilbudet og språkpraksis i kommunen. Flere hadde hatt behov for engelskopplæring for å komme inn på universitetet, og hadde måttet dekke dette behovet gjennom ulike private språkskoler. Det ble også gitt uttrykk for frustrasjon over at de ble «sluppet» av kommunen når de hadde oppnådd B1 i norsk innenfor de 600 rettighetsfestede timene, når de hadde behov for norsk på et høyere nivå for å komme videre.

NTNU og Høyskolen i Akershus og Oslo (nå OsloMet) erfarte at det var vanskelig å få nok søkere som oppfylte kravet om norsk på B2-nivå – spesielt blant personer med fluktbakgrunn, som var hovedmålgruppe for tilbudet – og at dette skapte forsinkelser i kvalifiseringen. De fikk derfor tillatelse fra Kunnskapsdepartementet til å gjøre unntak fra opptakskravene som ellers følger av

<sup>41</sup> Mens kompletterende sykepleieutdanning og lærerutdanning ved OsloMet primært er rettet mot personer som har fullført utdanning hjemlandet, men ikke har fått full godkjenning/autorisasjon, har kompletterende ingeniørutdanning primært som mål å gjøre deltakerne mer attraktive på det norske arbeidsmarkedet.

Forskrift om opptak til høyere utdanning (Kunnskapsdepartementet 2016).<sup>42</sup> Dette er bakgrunnen for at OsloMet opprettet to fagspesifikke norsktilbud, henholdsvis for lærere og ingeniører, som deltakerne på kompletterende utdanning følger parallelt med at de tar profesjonskurs.<sup>43</sup> Norsk kurset for lærerstudenter er mer omfattende og går over to semestre, da norsk språk på høyt nivå kan antas å være et viktigere arbeidsredskap for lærere enn innen ingeniøryrket.

Den kompletterende utdanningen for ingeniører ved NTNU er samlingsbasert og har et annet undervisningsopplegg enn ved OsloMet.

#### Boks 4.3: *Språkkurs tilknyttet kompletterende lærerutdanning*

##### **Norsk språkkurs for studenter på OsloMets kompletterende lærerutdanning**

**Bakgrunn:** Tilbudet ble oppretta som en respons på det høye antallet flyktninger som fikk opphold i Norge etter 2015, på bakgrunn av at OsloMet fikk en direkte bestilling fra Utdanningsdirektoratet. Få kvalifiserte søkere til den kompletterende utdanningen på grunn av krav om B2 norsk, førte til at OsloMet opprettet egne norskkurs for å kunne ta inn deltakere med et lavere nivå i norsk.

**Opptak:** Krever generell studiekompetanse og dokumenterte ferdigheter i engelsk, men Kunnskapsdepartementet har gitt dispensasjon for kravet om B2 i norsk, slik at personer med nivå B1 kan tas opp. Deltakerne må ha en hel eller avbrutt utdanning fra før de kom til Norge, med minst to år lærerutdanning ved universitet. Denne utdanningen må gjennom godkjeningsprosesser både hos NOKUT og Utdanningsdirektoratet. I 2019 har de også tatt opp personer som har fått sin lærerutdanning godkjent hos Utdanningsdirektoratet, men som ønsker bedre kjennskap til det norske skolesystemet (og eventuelt kvalifikasjoner fra norsk studiested som vil være kjent for arbeidsgivere).

**Kurs:** 30 studiepoeng norskkurs over to semestre, parallelt med profesjonsfag. Første semester skal studentene fra B1 til B2, og de har som arbeidskrav å melde seg opp til Norskprøven. Den må bestås i løpet av året. Andre semester er norsk på akademisk nivå. Intensivt undervisningsopplegg.

**Erfaring:** Kombinasjonen av profesjonsfag og norsk med høy progresjon er svært krevende for deltakerne, spesielt der de kombineres med en eventuelt lang reisevei og omsorgsoppgaver hjemme. OsloMet har allerede lagt opp til tidligere studiestart for denne gruppa, og vurderer å starte norskopplæringen enda lenger i forkant av profesjonsfagenes oppstart. Samtidig opplever de at koblingen mellom fag og språk er motiverende for deltakerne og avgjørende for at de skal tilegne seg fagterminologi på et tilstrekkelig høyt nivå.

#### **4.2.5 Eksternfinansierte spesialkurs**

Universiteter og høyskoler tilbyr ulike typer opplæring under paraplyen som ofte omtales som etter- og videreutdanning (EVU). Denne type opplæring kan være helt eller delvis finansiert av eksterne aktører, det vil si at en arbeidsgiver (statlig eller privat) kan «kjøpe» et utdanningstilbud gjennom anbudsprosesser. I slike tilfeller faller virksomheten inn under oppdragsaktivitet, og universitetets vanlige regler for opptak med tanke på generell studiekompetanse bortfaller, da det er oppdragsgiver – altså deltakernes arbeidsgiver – som bestemmer hvem som skal få benytte seg av tilbudet. Ett slikt eksempel er OsloMets tilbud om såkalt «barnehagenorsk», et spesielt

<sup>42</sup> Se også omtale i Utdanningsnytt <https://www.utdanningsnytt.no/laererutdanning-norskopplaering-oslomet/pa-to-ar-har-12-studenter-fullfort-hurtigsporet-for-laerere-i-norge/209479>

<sup>43</sup> Det finnes ikke et tilsvarende tilbud for personer som tar kompletterende sykepleierutdanning ved OsloMet, der det ordinære språkkravet er beholdt. På denne utdanningen har vi fått oppgitt at andelen med fluktbakgrunn er lavere.

norsktilbud for barnehageansatte i Oslo på A2-nivå, altså lavere enn det som kreves for opptak ved universitet.<sup>44</sup>

#### Boks 4.4: *Barnehagenorsk ved OsloMet*

##### «Barnehagenorsk» ved OsloMet

Bakgrunn: Kurset ble opprettet høsten 2014 fordi man så behov for å bedre språkferdighetene til barnehageansatte; relevansen av kurset har økt ytterligere de senere årene fordi de formelle kravene til norsk for å ansette barnehagepersonell har økt. Det kreves nå at man behersker norsk på minimum nivå B1 på alle delprøver, dersom man ikke har videregående skole fra Norge, Sverige eller Danmark.<sup>45</sup> Flere av dem som jobber i barnehage i Oslo kommune, oppfyller ikke de nye kravene. Målet var å tilføre barnehageansatte språkkompetanse som er direkte relatert til deres arbeidshverdag.

Opptak: Norsk på minimum A2-nivå. Søknad bør inneholde en anbefaling fra søkerens leder i barnehage. Søkeren skal også skrive en håndskrevet tekst på 1-2 sider, med beskrivelse av bakgrunn og motivasjon for deltakelse i kurset.

Kostnad: Kurset var eksternfinansiert; først av bydeler i Oslo, deretter av fylkesmannen.

Kurs: Kurset er et arbeidsrettet opplæringskurs for barnehageansatte med annet morsmål enn norsk, som har behov for å styrke sin faglige kompetanse og videreutvikle muntlige og skriftlige norskkunnskaper. Deltakere bør ha arbeidet i barnehage i Norge i minst seks måneder, og være tilsatt i en barnehage under kursperioden. Kurset går over to semestre; det er samlingsbasert, med åtte todagerssamlinger i løpet av et semester. I tillegg er det regelmessige møter i kollokviegrupper. Siden deltakerne jobber i barnehage, brukes arbeidsplassen aktivt som læringsarena i kurset. Undervisningen er knyttet spesielt opp mot deltakernes behov i arbeidsdagen, for å bidra til at de mestrer jobben sin. Konkret betyr dette at de kan lære for eksempel hvordan man fører samtaler med foreldrene om hvordan det går med barna, og lekseoppgaver kan for eksempel være å velge ut en bok og lese høyt. Ett av målene er at barnehagene skaper et miljø hvor minoritetsspråklige kan utvikle sin norskspråklige kompetanse i sitt daglige arbeid.

Kurset tilsvarer omtrent 15 studiepoeng, men det er ikke studiepoenggivende, og det er ingen avsluttende eksamen. Det er obligatorisk oppmøte på samlingene, og deltakere må levere inn minst fem skriftlige oppgaver i løpet av kurset for å få kursbevis. Deltakerne får en avsluttende vurdering som bygger på samtale med veileder og innlevering av visningsmappe, som skal inneholde tre av tekstene som ble produsert underveis i kurset, pluss en tekst om hva deltakeren har lært og hvordan de ønsker å utvikle språklige/faglige ferdigheter videre.

Erfaringer: Våre informanter beskriver kurset som populært blant deltakerne. Fire-fem kull gikk gjennom kurset, men det ble ikke finansiert videre etter 2018. Pedagogene opplever at det er svært vellykket å koble språk opp mot arbeidshverdagen, fordi språkopplæringen på det viset oppleves som direkte nyttig og meningsfull. De forteller også at flere av dem som gikk på kurset, tok videre barnehageutdanning etter kurset, fordi de ble tilført tilstrekkelige språklige ferdigheter og ble motivert for å utvikle seg faglig.

#### 4.2.6 Betalingskurs for innvandrere

Noen institusjoner tilbyr betalingskurs i norsk for innvandrere som er rettet mot Norskprøven og følger det europeiske rammeverket for språk, samt læreplanverket som også brukes i kommunen. Dette er for eksempel tilfelle ved Universitetet i Stavanger, der betalingskurs på kveldstid tilbys ved siden av universitetskursene. Denne type kurs er generelt ikke studiepoenggivende (med unntak

<sup>44</sup> Slike kurs har blitt tilbudt over flere år, tilbake til 2013, finansiert av Oslo Kommune, Fylkesmannen og/eller bydeler.

<sup>45</sup> Se <https://www.oslo.kommune.no/barnehage/kvalitet-i-barnehagen/personalet-i-barnehagene/#gref>

av UiO International Summer School), og er som oftest av mindre omfang i timetall enn de andre typene kurs vi har sett over. Slike kurs konkurrerer med private tilbydere av norskkurs.

#### Boks 4.5: Norskkurs ved UIO International Summer School

##### **Norskkurs ved International Summer School (ISS), UiO**

**Bakgrunn:** ISS har eksistert siden 1947; på sommerskolen samles studenter og akademikere fra hele verden. Slagordet er "come to Oslo and meet the world". På sommeren er det et fullt «miniuniversitet» med mange kurs, inkludert norskundervisning. Resten av året tilbyr ISS bare norskkurs. Disse semesterkursene ble tidligere organisert av Institutt for lingvistik og nordiske studier (ILN). ISS tok over kursene i 2012. Begrunnelse ifølge ILN er at ISS har et administrativt apparat som kan håndtere betalende studenter. Kursene overlapper med kurs ved ILN som er rettet mot utvekslingsstudenter, men som ikke er betalingskurs.

**Opptak:** Det kreves godkjent generell studiekompetanse, med unntak av norskkravet.

**Kostnad:** Kursene som går over et helt semester, koster ca. 10 000 for 15 studiepoeng og ca. 12 000 kr for 20 studiepoeng. I tråd med en lang tradisjon, er sommerkursene gratis, men det er en deltakeravgift på ca. 10 000, som dekker helgetur, helseforsikring, ettermiddagsekскурsjoner. Kortere kurs for internasjonale forskere og partnere koster vanligvis mellom 3000-4000 kr.

**Kurs:** Kursene tar utgangspunkt i læreplanen til Kompetanse Norge. Kursdeltakere er akademikere fra andre land, arbeidsinnvandrere, internasjonale studenter (på sommeren), og flyktninger/familiegjenforente.

Kurs tilbys både på høst og vårsemesteret og om sommeren, fra trinn 1 opp til trinn 4 (C1). Trinn 1, 2 og 4 gir 15 studiepoeng; Trinn 3 gir 20 studiepoeng. Sommerkurset går over seks uker, med tre eller fire undervisningstimer daglig, avhengig av om kurset gir 15 eller 20 studiepoeng. Semesterkursene går både på kveldstid og dagtid, med 84 eller 112 undervisningstimer i semesteret, avhengig av om kurset gir 15 eller 20 studiepoeng. I tillegg tilbys kortere kurs (nivå 1-5) for internasjonale forskere og deres partnere. Kursene gir ikke studiepoeng. De går over åtte uker, med 2-3 timer i uka, avhengig av nivå.

**Erfaring:** Ifølge en informant, kan det være krevende å henge med på progresjonen for deltagere som har en lingvistisk bakgrunn som ligger langt unna norsk. På trinn 2 og 3 er det høyest strykporsent (17-18 % i år). Det kan bli nødvendig å legge opp til noe saktere progresjon på noen kurs.

## 4.3 En sammenligning av tilbudet i UH-sektoren og det kommunale tilbudet

Ettersom tilbudet i UH-sektoren er svært uensartet, og fordi det også er forskjeller i de kommunale tilbudene, er det vanskelig å gi en generell sammenligning av det kommunale tilbudet i norsk og dagens tilbud i UH-sektoren. Vi kan likevel si noe om forskjeller i tilbudene, med tanke på organisering, fleksibilitet og innretning.

### 4.3.1 Omfang

Mens det er relativt tilsvarende omfang på norskopplæringen på de intensive årsenhetene i norsk i UH-sektoren og i det kommunale voksenopplæringstilbudet, er det ellers slik at norskkurs i UH-sektoren har færre timer i uka og innebærer mindre oppfølging av enkeltelever. I UH-sektoren er det også noe raskere progresjon enn det som er vanlig i kommunal voksenopplæring, og større krav til egenstudier for å følge med. Mens norskopplæringen i kommunal voksenopplæring er sporinndelt, er dette ikke tilfelle ved UH-institusjonene. Dette innebærer at tilbudet i UH-sektoren er mindre fleksibelt. I kommunal voksenopplæring kan deltakere bli flyttet til et annet spor med

senere progresjon dersom de ikke klarer å følge progresjonen i kurset. I kommunale tilbud til spor 3-deltakere foretas det jevnlig tester, gjerne ukentlig, for å ha oversikt over progresjonen til deltakerne. Basert på testene kan lærere vurdere om deltakere har behov for overflytting til en gruppe med senere progresjon. Som en informant sa, «det er alltid mulighet for retrett». I UH-sektoren er ikke en slik progresjonstilpasning vanlig. Dersom man «faller av» vil konsekvensen trolig være at man stryker til eksamen. Man kan i visse tilfeller ta et fag på nytt eller gå opp til konteeksamen, men det finnes ikke samme type fleksibilitet for å flytte deltakere mellom spor og klasser.

#### **4.3.2 Opptak og oppfølging**

I kommunal voksenopplæring er det gjerne løpende opptak til norsk kursene, mens kursopptak i UH-sektoren foregår en til to ganger i året, innen en bestemt søknadsfrist. Deltagelse på kursene må altså planlegges god tid i forveien. Samtidig er kommuner pålagt å gi personer som har fått bosetting, plass på introduksjonsprogram innen tre måneder. Kommunens behov for fortløpende opptak er altså lite kompatibelt med UH-sektorens begrensninger på dette området. Det er imidlertid ikke umulig å tilrettelegge for mer fleksibelt opptak ved universitetene. Ved NTNUs tilbud som ble opprettet etter 2015, foretok man en slik tilrettelegging av opptak. Det var en av årsakene til at man opprettet egne klasser, og ikke integrerte deltakerne i andre tilbud. Som nevnt tidligere, opplevde noen av deltakerne det å bli skilt ut som stigmatiserende. De uttrykte ønske om å gå sammen med ordinære studenter for å bli bedre inkludert på universitetet.

I kommunal voksenopplæring utarbeides individuelle planer for den enkelte deltaker, og det gjennomføres individuelle kartlegginger og samtaler. Denne type oppfølging er det per i dag hverken praksis for eller ressurser til ved universitetet, spesielt gjelder dette trolig de store disiplinuniversitetene. Det forventes at studentene mestrer studiehverdagen på egenhånd og jobber selvstendig.

#### **4.3.3 Innretning av opplæringen**

Det synes å være en gjengs oppfatning, spesielt blant informantene i UH-sektoren, at norskundervisningen i voksenopplæringen er mer innrettet mot muntlig kommunikasjon og hverdagsspråk, mens opplæringen i UH er mer akademisk innrettet med fokus på grammatikk og korrekt skriftspråk. Vi har ikke hatt tilgang til datamateriale som kan bekrefte hvorvidt dette er en forestilling eller en realitet, men det kan tenkes at det ved UH-institusjonene brukes en såkalt eksplisitt undervisningsform, mens en mer implisitt undervisning er mer vanlig i kommunene. I eksplisitt språkundervisning beskrives og forklares språkets mønstre gjennom et grammatisk metaspråk. Hensikten er at innlærerne skal forstå og memorere reglene, for så å kunne benytte dem når de snakker og skriver på andrespråket. Implisitt undervisning er gjerne rettet mot det språklige innholdet, heller enn formen. Målet er at innlæreren skal kunne forstå og gjøre seg forstått på andrespråket, og gradvis selv utlede de språklige mønstrene uten at det rettes bevisst oppmerksomhet mot dem (jf. Nordanger og Tonne 2018).

Det kan også kobles til mulig washback fra testene som anvendes, det vil si påvirkning på undervisningen av hva som testes (se kapittel 0). Dersom testene i større grad vektlegger muntlig kommunikasjon, kan undervisningen også komme til å gjøre det. Det rettes likevel også fokus i kommunal voksenopplæring på «skolenorsk» eller skriftlige ferdigheter. Flere voksenopplæringsenheter forteller at de har begynt med noe som kalles sjangerpedagogikk, som nettopp er en undervisningsmetode som skal skape større bevissthet om ulike teksttyper.

Det kan fremstå som om engelsk i noe større grad brukes i UH-sektoren for å forklare konsepter og grammatikk, særlig for nybegynnere, ettersom dette som regel er et opptakskrav slik at man forventer at studentene kan det fra før og dermed har et felles referansepunkt. Dette kan også være tilfelle i noen hurtigspor i kommunene (for eksempel AKA-løpet i Bærum, se avsnitt 3.1.1), der engelsk brukes for å få en «flying start» på undervisningen.

#### 4.3.4 Kobling mot arbeidsliv og fagmiljøer

Det er potensielt tettere kobling i UH-sektoren mot de ulike akademiske fagmiljøene som finnes ved institusjonen, og disse miljøene kan brukes som en arena for å lære fagterminologi. Noen av årsenhetene og norskopplæringen ved de kompletterende utdanningene kobler fag og språk på denne måten, men dette er ikke tilfelle alle steder. Det kan muligens avhenge av hvor og hvordan norskkursene er organisert, for eksempel har ikke Institutt for lingvistiske og nordiske studier ved UiO noen slik praksis med kobling mot andre fakulteter. I kommunal voksenopplæring kan det derimot være tettere kobling til arbeidslivet, spesielt i kommuner der man har jobbet med å koble sammen språklæring og praksisplasser (se for eksempel tilbudet i Bærum, avsnitt 3.1.1). Dette vil imidlertid avhenge av hvordan introduksjonsprogrammet er organisert i kommunen.

Nedenfor har vi satt opp en tabell som viser en oversikt over det vi forstår som faktiske forskjeller mellom UH-sektoren og det kommunale voksenopplæringstilbudet.

Tabell 4.2: Sammenligning av kommunal voksenopplæring og norsktilbud i UH.

	Kommunal voksenopplæring	Universitet og høyskole
<b>Timetall</b>	Opp til 12-16 timer i uka	Varierer fra 2-3 timer per uke til 12-14 timer i uka
<b>Sporinndelt progresjon</b>	Ja	Nei
<b>Fleksibilitet</b>	Høy – kan skifte spor ved utilstrekkelig progresjon (men høyeste progresjon er stort sett noe lavere)	Lav – om man ikke følger progresjonen, vil man stryke på eksamen
<b>Opptak</b>	Mer eller mindre løpende opptak	1 eller 2 opptaksfrister/kursstart per år
<b>Innretning av opplæringen</b>	Muligens mer rettet mot muntlig kommunikasjon	Muligens mer rettet mot korrekt og skriftlig språk
<b>Kobling mot arbeidslivet</b>	Varierer, kan være høy	Stort sett lav <sup>46</sup>
<b>Kobling mot akademiske fagmiljøer</b>	Lav	Varierer, kan være høy
<b>Individuell plan / en-til-en oppfølging</b>	Pålagt gjennom introduksjonsloven	Uvanlig med så tett oppfølging

Til tross for noen generelle forskjeller i tilbudene, er det slik at pedagogene i UH-sektoren og det kommunale tilbudet er enige om hvor lang tid det tar å lære seg norsk for de som er å betrakte som spor 3-deltakere.

#### 4.3.5 Enighet på tvers av sektorer om «tiden det tar å oppnå B2»

Som nevnt viser tidligere forskning at det er en rekke faktorer som virker inn på andrespråkkinnlæring og språklig progresjon (se 1.4.2). Vi har intervjuet personer som er involvert i ulike norskopplæringstilbud rettet mot typiske spor 3-deltakere, både i universitets- og høgskolesektoren og i kommunene. Tilbudene de har er noe ulike og også rettet mot ulike grupper. Imidlertid har alle erfaring med at elever eller studenter i deres tilbud har fluktbakgrunn, og de har noen synspunkter på deltakernes språklige progresjon, det vil si hvor lang tid ulike deltakergrupper trenger for å komme seg opp på B2-nivå i alle fire språklige ferdigheter. Nedenfor presenteres en oversikt over de ulike tilbudene og hvor lang tid de vi har intervjuet mener deltakerne trenger (se for øvrig en diskusjon om det felleseuropeiske rammeverket for språk i avsnitt 5.1). Det er individuell variasjon med tanke på hvor lang tid deltakere trenger for å komme seg opp på B2-nivå både skriftlig og muntlig, og informantene fra kommunale voksenopplæringssteder forteller at faktorer som alder, norsk nettverk, tilknytning til arbeids- og samfunnsliv, fysisk og psykisk helse, omsorgsoppgaver, og evner er av betydning for den enkeltes progresjon. Dette gjenspeiler i

<sup>46</sup> Et unntak her kan være den kompletterende lærerutdanningen, der deltakerne er i praksis på skole som en del av profesjonsfag, og også bruker dette som språklæringsarena.

stor grad faktorene som går igjen i tidligere forskning. Denne variasjonen gjør at man skal være svært forsiktig med å generalisere om «hvor lang tid» det tar å nå ulike nivåer (se Utdanningsdirektoratet 2011), slik at dette ikke må ses som en fasit på individnivå. Et annet svært viktig forbehold ved lesning av denne tabellen er at Trinn 3 i UH-sektoren, i korrelasjonsanalyser, ikke vurderes som fullt tilsvarende B2 i praksis, selv om det vurderes som tilsvarende i opptak til høyere utdanning (se nærmere diskusjon i 5.3). Dersom det gis inntrykk av at B2 oppnås raskere i UH-sektoren, kan dette altså bunne i en feilslutning.

I tabellen nedenfor har vi tatt utgangspunkt i det informantene, både fra UH-sektoren og fra de kommunale opplæringsenhetene, beskriver som lengden på et typisk løp. I tabellen har vi delt inn i ulike språknivåer. Disse indikerer det nivået man skal nå i løpet av opplæringstiden. Tabellen gir en oversikt over opplæringstilbudet som gis ved enheten. Kolonnen «kommentar» oppsummerer informantenes informasjon om typisk lengde for å nå B2-nivå. For noen tilbud i UH-sektoren begynner de ikke undervisning før etter at deltakere er på et visst nivå.

Tabell 4.3: *Tilbud til «spor 3-deltakere» i kommuner og Universitets- og høyskolesektor og «tidsaspekt»*

	A1	A2	B1	B2/Trinn 3	Timer i uka	Kommentar
<b>Larvik VO</b>	1/2 år		1/2 år	1 år	20	For de som har størst språklig progresjon og som går i «hurtigløp» tar opplæringen 2 år, mens andre bruker 2,5 - 3 år
<b>Bærum VO</b>	1/2 år		1/2 år	1/2 - 1 år	16	De med raskest progresjon bruker 1,5 år. Det er flere som har fått forlenga med et halvt år.
<b>Oslo VO, Rosenhof</b>	1/2 år		1/2 år	1/2 - 1 år	12	1,5 år er vanlig for spor 3-eleven, men de med flyktningebakgrunn bruker gjerne et halvt år ekstra for å komme opp på B2-nivå.
<b>Steinkjer VO</b>	1/2 år	1/2 år	1/2 år		15	Underviser til B2-nivå for de som klarer det i løpet av de ordinære 600 timene. 600 timer er for de aller fleste for lite tid for å nå B2, og det er også flere som ikke når B1-nivå på den tiden. Det tar gjerne flere år å komme seg opp på B2-nivå.
<b>Bergen VO</b>	1/2 år		1/2 år	1 år	18 <sup>47</sup>	600 timer, dvs. i underkant av 1,5 år, kan være tilstrekkelig for å komme opp på B2-nivå for en «rask» spor 3-deltaker, i alle fall på noen av delferdighetene (skriftlighet tar lengst tid). Utover det vil det være stor variasjon.
<b>UiB</b>			Trinn 2 1 semester	Trinn 3 1 semester	8	Kurset begynner på trinn 2. De raskeste kan fullføre trinn 2 og 3 på 1 år, noen halvannet, de fleste 2 år.
<b>Høgskolen Innlandet (INN)</b>	Trinn 1 4 mnd		Trinn 2 4 mnd	Trinn 3 4 mnd	12	Kurset går over ett år og dekker alle tre trinn. Det var vanskelig for mange å nå B2-nivå på 1 år, og flere klarte det ikke.
<b>UiO Int. Summer School</b>	Trinn 1 1 semester		Trinn 2 1 semester	Trinn 3 1 semester	8	Deltakere bruker 3 semestre fra A1 til B2. De som har et morsmål som ligger langt unna norsk, kan ifølge informanten trenge kurs med saktere progresjon og 4 semestre

<sup>47</sup> Deltakere som går i kveldskurs på spor 3, har 8 timer i uka.

OsloMet kompl. lærerutd.				1/2 år	12	Kurset begynner på B1-nivå, og går over 1,5 år (språk og fag i sammenheng). 15 studiepoeng i norsk første semester, og 15 andre semester, parallelt med profesjonsfag. Informantene mener på generelt grunnlag at to år vil være tilstrekkelig for å gå fra A1 til B2.
--------------------------------	--	--	--	--------	----	--

Som vi ser er det noe variasjon mellom tilbudene, der Universitets- og høgskolesektoren gjerne gir tilbud når deltakerne har oppnådd høyere språknivå. Det er imidlertid stor enighet om «tiden det typisk tar» å oppnå norsk på et nivå som gir studiekompetanse. Det er en stor grad av enighet både på tvers av de kommunale tilbudene, og også på tvers av de kommunale tilbudene og UH-sektoren. Ser vi dette opp mot forskning på tidsrammen for innlæring av akademiske språkferdigheter blant skoleelever, og at det er vanskelig å oppnå et høyt språklig nivå i voksen alder, er det å bruke mellom to til tre år på å oppnå B2-nivå i alle fire språkferdighetene, å betrakte som hurtig språkprogresjon.

Når det gjelder tidsaspektet, er det også verdt å merke seg at et flertall av informantene våre, både i de kommunale tilbudene og i tilbudene i universitets- og høgskolesektoren, forteller at det å oppnå B2 på den skriftlige delen av de fire ferdighetene er ekstra krevende, og at selv om mange klarer å oppnå B2-nivå i de tre andre ferdighetene, kan det kreve mer tid å oppnå det i ferdigheten «skriftlig». En av informantene fra det kommunale tilbudet påpeker det på følgende måte: «*Men ett og et halvt år, det er så lite for å komme opp på et akademisk språknivå – å få det til på kortere tid er en illusjon. Det er flere som har fått forlenga med et halvt år til, de kom i mål med B2 muntlig, men ikke skriftlig*». En av informantene fra Universitets- og høgskolesektoren sier følgende; «*For vi ser at selv de som har de formelle kvalifikasjonene sliter, selv med B2 i norsk. Akademisk norsk er krevende, jeg kjenner flyktninger som har gått gjennom dette, de bekrefter det, at det er steintøft, så mange ord og uttrykk og ting som alle vet hva er, helt ned til forkortelser – EØS og FN – som virker banale, som gjør at de bruker veldig mye tid, slå opp, sjekke, språkvask*». Det er også flere av våre informanter som påpeker at særlig hoppet fra B1 til B2 er veldig utfordrende, noe som indikerer at progresjonen fra et nivå til et annet ikke er en lineær sammenheng (se også punkt 8.2.2, der vi løfter fram at det felleseuropeiske rammeverket for språk kan kritiseres for å gi inntrykk av et lineært syn på språkinnlæring).

Et annet poeng som løftes frem, er at mange av de som strever mest med språkopplæringen, er personer som har fluktbakgrunn: «De skal etablere seg, de skal få barn inn i barnehage og skole – og samtidig rett på norskurs for å lære språket. De skal komme i gang så fort som råd er, men er de i stand til det, mentalt? De kommer fort litt på etterskudd, og det drar de med seg videre gjennom løpet» (intervju, informant kommunen).

## 4.4 Muligheter og begrensninger innenfor UH-sektoren

Dette kapitlet har gitt innsikt i norsktilbudet i UH-sektoren, og avdekket ulike muligheter og begrensninger som vil diskuteres videre i kapitlene om kriterier og konsekvenser. Vi kan merke oss at det finnes en rekke ulike tilbud, hvorav noen er sammenlignbare med voksenopplæringen hva gjelder omfang. Årsenhetene, spesielt, kan være en vei inn i norskspråklig utdanning for personer som ikke kan norsk fra før. Videre kan kompletterende utdanning være en bro inn i norsk utdanning og arbeidsliv. Imidlertid er ikke disse tilbudene tilgjengelig overalt. De er heller ikke tilgjengelige for de fleste, på grunn av strenge opptakskrav. Det kan også vise seg å være utfordrende å sikre livsopphold underveis.

I 2017 ble den resultatbaserte finansieringsordningen lagt om «ved at uttellingen pr. avlagte studiepoeng ble redusert samtidig med at det ble innført en kandidatindikator som premierer fullføring av grader» (NOU 2019:12 2019, 22). Dette er verdt å merke seg, i og med at tilbudet i UH-sektoren i norsk som andrespråk i stor grad faller utenfor dette gradssystemet. Som Markussen-utvalget slår fast, er «konsekvensen at institusjonenes insentiver til å ha studenter som ikke har planer om å gjennomføre en grad er svekket» (ibid). I tillegg gir, ifølge en informant,



norskkurs på lavere nivå også lavere studiepoenguttelling, ettersom de er på såkalt nullkurs-nivå, altså lavere enn opptakskrav til universitetet. Informantene i denne studien forteller om ulike praksiser for akkurat hvordan «nullkurs» administreres og «telles» både innenfor opptak og finansering.

Samlet sett kan vi si at norsktilbudet i UH til en viss grad eksisterer på tross av, og ikke på grunn av, dagens styringsparametere fra departementet, og har blitt opprettet med bakgrunn i andre typer hensyn. Dersom man skal legge til rette for undervisning av denne gruppa innenfor UH-sektoren, kan det bli nødvendig å sørge for at finanseringsordningene i UH-sektoren peker i riktig retning. Akkurat hvordan dette kan gjøres går utover mandatet i dette prosjektet.

## 5 Pedagogiske og testfaglige aspekter

I dette kapitlet beskrives henholdsvis læreplaner/læringsutbyttebeskrivelser og prøver/eksamener som benyttes i norskopplæring for minoritetsspråklige i kommunal voksenopplæring og ved UH-institusjoner. Vi diskuterer hvilke prøver og læreplaner man kunne benyttet ved en eventuell overføring av deltakere med høyere utdanning til norskopplæring i UH. I første avsnitt gir vi en beskrivelse av Det felles europeiske rammeverket for språk som er grunnlaget for mange læreplaner og språkprøver.

### 5.1 Det felles europeiske rammeverket for språk

Det felles europeiske rammeverket for språk brukes i arbeidsliv, høyere utdanning og også for å søke om statsborgerskap og permanent oppholdstillatelse i Norge (se avsnitt 1.2.4). Et stort antall språkprøver og språkkurs i Europa bygger på rammeverket, som ble utarbeidet på oppdrag fra Europarådet og var ferdigstilt i 2001. En oppdatert utgave av rammeverket kom i 2018. Rammeverket skal gjøre det lettere å dokumentere og sammenligne språkferdigheter på tvers av språk, og det skal dermed bidra til internasjonalt samarbeid og kommunikasjon på tvers av landegrenser. Rammeverket skal også gi et felles grunnlag for utforming av språkkurs, lærestoff, tester og eksamener i europeiske land (Utdanningsdirektoratet 2011, 1–6).

Rammeverket er innholdsrikt og tar opp en rekke språkrelaterte emner. Det bygger på et kommunikativt og handlingsorientert språksyn, og beskriver språkferdigheter på seks nivåer: A1, A2, B1, B2, C1 og C2. A-nivåene betegner en språkbruker på grunnleggende nivå, B-nivåene betegner en selvstendig bruker og C-nivåene betegner en språkbruker på avansert nivå. Nivåbeskrivelsene i rammeverket er generelle og ikke språkspesifikke siden de skal kunne brukes til sammenligning på tvers av språk. Det er utviklet referansebeskrivelser for norsk i prosjektet Norsk profil (Carlsen 2012). Det er rimelig å anta at personer med høyere utdanning vil ha behov for nivå B2 i norsk for å benytte sine medbrakte kunnskaper i arbeidslivet eller høyere utdanning. Dette nivået sikrer språkferdighetene som kreves for å formidle og tilegne seg kunnskaper innenfor sitt fagfelt. I Felles referansenivåer: global skala (Utdanningsdirektoratet 2011, 28) beskrives nivå B2 slik:

*“Kan forstå hovedinnholdet i komplekse tekster om både konkrete og abstrakte emner, også faglige drøftinger innenfor ens eget fagområde. Kan delta i samtaler med et så spontant og flytende språk at kommunikasjonen med morsmålsbrukere ikke blir anstrengende for noen av partene. Kan skrive klare, detaljerte tekster om et vidt spekter av emner, forklare et synspunkt på en aktuell sak og argumentere for og imot ulike alternativer”.*

#### 5.1.1 Bruk av rammeverket med flyktninger og innvandrere

Det har blitt stilt spørsmålstegn ved rammeverkets store påvirkning på språkopplæring, språktesting og i arbeids- og samfunnsliv (se bl.a. Hulstijn 2007; Krumm 2007; Figueras 2012; Golden og Monsen 2015). Diskusjonen har blant annet vært knyttet til hvorvidt rammeverket er tilpasset alle grupper språkinnlærere (Golden og Kulbrandstad 2018, 237). Rammeverket ble utviklet spesielt for europeere som ville dokumentere sine språkferdigheter, gjerne i et fremmedspråk, og det var mindre fokus på innvandrere som skulle dokumentere sine ferdigheter i et andrespråk. Innvandrere vil gjerne ha andre behov enn rammeverkets opprinnelige målgruppe. Nivåbeskrivelsene kan sies å være fjerne fra deres sosiale og kulturelle kontekst, og de fokuserer i mindre grad på domener som er viktige for denne gruppa, som arbeidsliv og administrative oppgaver (Krumm 2007). Dette bør tas høyde for ved en eventuell bruk av rammeverket som grunnlag for språkopplæring og –testing med innvandrere og flyktninger som målgruppe.

## 5.2 Læreplaner og læringsutbyttebeskrivelser

I denne delen går vi gjennom de ulike læreplanene i norsk som benyttes av minoritetsspråklige i videregående opplæring og voksenopplæring. Vi viser også et eksempel på en læringsutbyttebeskrivelse i norsk for internasjonale studenter fra en UH-institusjon. Deretter sammenligner vi de to læreplanene som anses for mest aktuelle til bruk i norskopplæring for deltakere med høyere utdanning og en læringsutbyttebeskrivelse brukt i høyere utdanning.

### 5.2.1 Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere

Læreplan i norsk og samfunnskunnskap er en forskrift til introduksjonsloven og inngår som en del av ordningen med rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Kompetanse Norge har ansvar for implementering av læreplanen. Denne læreplanen benyttes i norskopplæring ved kommunale voksenopplæringscenter og av private tilbydere som gir kurs som kan oppfylle kravet om pliktfestede timer. Læreplanen bygger på Det felles europeiske rammeverket for språk og beskriver et opplæringsløp fra nybegynnernivå til nivå B2 med delferdighetene *lytte, snakke, samtale, lese og skrive*. Læreplanen inneholder også en alfabetiseringsmodul. I læreplanen er språklæringen knyttet til fire domener: det personlige og det offentlige domenet, opplæringsdomenet og arbeidslivsdomenet. Det åpnes for å vektlegge arbeidslivsdomenet eller opplæringsdomenet sterkere enn de andre domeneene for å gjøre opplæringen mer relevant og motiverende for deltakeren. Digital kompetanse er del av de språklige kompetansemålene på alle nivåer. Det presiseres at opplæringen i norsk skal bygge på prinsippet om tilpasset opplæring.

### 5.2.2 Norsk på nivå C1

Kunnskapsdepartementet har gitt Kompetanse Norge i oppdrag å utvikle læreplan og prøve i norsk på nivå C1 i tråd med Det felles europeiske rammeverket for språk. Nivå C1 beskrives som "et avansert kompetansenivå som kreves for mer komplekse studieoppgaver og arbeid" (Utdanningsdirektoratet 2011, 26). Læreplanen er under utarbeidelse, og den første prøveavviklingen vil være i 2020. Denne læreplanen og norskprøven kan være aktuell å bruke for innvandrere som har behov for å dokumentere et avansert norskspråklig nivå, over det som kreves for opptak til høyere utdanning og for mange av yrkene som krever autorisasjon. Det er imidlertid rimelig å anta at få innvandrere vil ha behov for å dokumentere norskkunnskaper på dette nivået.

### 5.2.3 Læreplan i norsk for språklige minoriteter med kort botid i Norge – videregående opplæring (NOR9-03)

I videregående opplæring kan både Læreplan i norsk (NOR1-05), Læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter (NOR7-01) og Læreplan i norsk for språklige minoriteter med kort botid i Norge – videregående opplæring (NOR9-03) benyttes i særskilt norskopplæring<sup>48,49</sup>. Den ordinære læreplanen i norsk regnes ikke som hensiktsmessig for norskopplæring siden den ikke er utarbeidet spesielt for minoritetsspråklige elever og derfor ikke har et språklæringsperspektiv. Læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter er ikke kompetansegivende og regnes dermed heller ikke som aktuell for bruk i norskopplæring for deltakere med høyere utdanning. Læreplan i norsk for språklige minoriteter med kort botid i Norge – videregående opplæring (heretter *kort botid-planen*) er derimot kompetansegivende på lik linje med ordinær læreplan i norsk og likeverdig når det gjelder innhold, samtidig som den har et tydelig språklæringsperspektiv. Denne læreplanen skiller seg derfor fra Læreplan i norsk for voksne innvandrere fordi elevene skal utvikle både norskspråklige og norskfaglige ferdigheter. Elever som bruker denne læreplanen, skal ha standpunktvurdering og gå opp til eksamen etter den.

Opplæring etter kort botid-planen kan gis til elever i videregående opplæring med vedtak om særskilt språkopplæring etter opplæringslovens § 3-12 og kortere enn 6 års botid i Norge på eksamenstidspunktet (jf. forskrift til opplæringsloven § 1-1). Fra 14.08.2017 ble forskriften for

<sup>48</sup> Særskilt norskopplæring er styrket opplæring i norsk for minoritetsspråklige elever med enkeltvedtak om særskilt språkopplæring etter opplæringslovens § 2-8 i grunnskolen og 3-12 i videregående opplæring.

<sup>49</sup> Nye læreplaner etter Kunnskapsløftet innføres fra august 2020. Disse ble lansert i det rapporten ble ferdigstilt, og de beskrives derfor ikke her.

opplæring og eksamen etter læreplanen endret, og det ble åpnet for at også voksne kan bruke planen. Voksne deltakere i videregående opplæring etter opplæringslovens § 4A-3 kan følge læreplanen hvis de har et annet morsmål enn norsk og samisk og har enkeltvedtak om særskilt språkopplæring. I tillegg kan privatister ta eksamen etter kort botid-planen hvis de har et annet morsmål enn norsk, samisk, svensk og dansk, og har kortere enn 6 års botid på det tidspunktet de tar eksamen første gang.

Formålet til læreplanen innledes med det følgende:

“Norskfaget er et sentralt fag for kulturforståelse, kommunikasjon, dannelse og identitetsutvikling. Gjennom aktiv bruk av det norske språket innlemmes ungdom med kort botid i Norge i kultur og samfunnsliv, og rustes til deltakelse i arbeidsliv og demokratiske prosesser. Norskfaget åpner en arena der de får anledning til å finne sine egne stemmer, ytre seg, bli hørt og få svar.”

Elever som følger denne planen skal ikke bare utvikle sine norskspråklige ferdigheter, men de skal også møte et bredt spekter av tekster (på begge målformer) og produsere ulike typer tekster. Norskfaget er et kulturfag som kan bidra til å gi felles referansepunkter og en større kjennskap til norsk og internasjonal kulturarv. Vi har sett at denne læreplanen benyttes innenfor norskopplæringen i Larvik, og at de erfarer at flere av deltakerne oppnår studiekompetanse på denne måten (se kapittel 3.1.2).

#### **5.2.4 Læringsutbyttebeskrivelse Norsk for internasjonale studenter, Trinn 3 (NORINT0130) fra Universitetet i Oslo**

I UH benytter man ikke læreplaner, men hver institusjon utarbeider læringsutbyttebeskrivelser for sine emner og definerer hva som er pensum. De vil altså variere fra institusjon til institusjon. Som et eksempel på læringsutbyttebeskrivelser på Trinn 3 i UH benytter vi beskrivelsene fra emnet *NORINT0130 – Norsk for internasjonale studenter, Trinn 3* fra UiO. Læringsutbyttebeskrivelsene er hentet fra UiOs hjemmeside.<sup>50</sup>

Etter fullført emne skal studentene

- kunne beherske norsk så godt at de kan begynne på et studium ved norske universiteter eller høyskoler sammen med norske studenter, med norske forelesere og med norsk faglitteratur
- kunne følge forelesninger og ta notater, forstå radio- og tv-program og andre typer muntlige framstillinger
- kunne delta aktivt og selvstendig i seminarer, samtaler og diskusjoner. De må kunne uttrykke seg lett forståelig og selv forstå andre. Uttale, prosodi og talehastighet må ikke hemme deres innlegg
- kunne uttrykke seg skriftlig i refererende, beskrivende og argumenterende framstillinger og kjenne hovedreglene for effektiv tekstopbygging
- ha kjennskap til noen av de vanligste skriftspråkssjangerne som brukes ved universitetet, som skriving av referat, stiler og faglitterære tekster
- kunne beherske hovedreglene for bøyingsverk, ordstilling og tekstbinding
- kunne lese faglitteratur, sakprosa, aviser og annet autentisk stoff uten særlige vansker
- kunne vise godt kjennskap til norsk kultur og samfunnsliv, og de må ha et vokabular som tillater dem å uttrykke selvstendige oppfatninger om aktuelle spørsmål

---

<sup>50</sup><https://www.uio.no/studier/emner/hf/In/NORINT0130/#learning-outcomes>

### 5.2.5 Sammenligning av Læreplan i norsk for voksne innvandrere, Læreplan i norsk for språklige minoriteter med kort botid i Norge - videregående opplæring og læringsutbyttebeskrivelse fra UiO

De to læreplanene som anses som aktuelle for norskopplæring for deltakere med høyere utdanning, er Læreplan i norsk for voksne innvandrere og Læreplan i norsk for språklige minoriteter med kort botid i Norge - videregående opplæring. Det kan også være aktuelt å benytte UH-institusjonenes egne læringsutbyttebeskrivelser. De tre læreplanene/læringsutbyttebeskrivelsen fører til prøve/eksamen som kvalifiserer til opptak i høyere utdanning, og de har fokus på språktilegnelse for minoritetsspråklige. Vi har trukket fram noen punkter fra disse læreplanene og læringsutbyttebeskrivelsen fra UiO for å sammenligne innholdet. I tabellen finner man læremål som vi anser som sammenlignbare:

Tabell 5.1: Sammenligning av læreplaner og læringsutbyttebeskrivelser

Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere: utvalgte B2-beskrivelser	UiOs Trinn 3: utvalgte læringsutbyttebeskrivelser	Læreplan i norsk for språklige minoriteter med kort botid i Norge - videregående opplæring: utvalgte kompetansemål etter Vg3
<p><b>Lytte:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kan oppfatte det vesentlige i forelesninger, foredrag og rapporter og andre typer akademiske eller yrkesmessige presentasjoner som er språklig og innholdsmessig komplekse</li> </ul> <p><b>Samtale:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kan samtale om mange ulike temaer med spontanitet og flyt og tilpasse språket til den aktuelle situasjonen</li> <li>• Kan delta aktivt i diskusjoner og argumentere for egne synspunkter på en nyansert måte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• kunne følge forelesninger og ta notater, forstå radio- og tv-program og andre typer muntlige framstillinger</li> <li>• kunne delta aktivt og selvstendig i seminarer, samtaler og diskusjoner. De må kunne uttrykke seg lett forståelig og selv forstå andre. Uttale, prosodi og talehastighet må ikke hemme deres innlegg</li> </ul>	<p><b>Muntlig kommunikasjon</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• sammenfatte informasjon i lengre muntlige presentasjoner</li> <li>• lytte til og forstå muntlig norsk godt nok til å kunne følge resonnementer og delta aktivt i ulike former for muntlig kommunikasjon</li> <li>• lytte til og vurdere argumentasjonen i muntlige tekster i ulike medier og ta stilling til innhold og formål</li> <li>• uttrykke seg både forberedt og spontant med god uttale og flyt og med et variert ordforråd</li> <li>• tilpasse innhold og språk til ulike situasjoner</li> </ul>
<p><b>Lese:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kan raskt få tak i innholdet i, og betydningen av, saker i artikler og rapporter om et vidt spekter av faglige emner og kan avgjøre om de er verdt å lese nøyere</li> <li>• Kan lese og forstå faglige og jobbrelevante rapporter</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• kunne uttrykke seg skriftlig i refererende, beskrivende og argumenterende framstillinger og kjenne hovedreglene for effektiv tekstopbygging</li> <li>• ha kjennskap til noen av de vanligste skriftspråkssjangerne som brukes ved universitetet, som skriving av referat, stiler og faglitterære tekster</li> </ul>	<p><b>Skriftlig kommunikasjon</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• orientere seg i egnede tekster av ulik kompleksitet og velge, sammenfatte og vurdere informasjon</li> <li>• bruke kunnskap om tekst, sjanger og språklige virkemidler til å planlegge, utforme og bearbeide egne tekster</li> <li>• skrive informative tekster, utgreiinger og drøftinger</li> </ul>

<p><b>Skrive:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kan skrive sammendrag av hovedinnholdet i fagtekster</li> <li>• Kan skrive tekster med saklig innhold og argumentere for eget syn på en sak</li> <li>• Kan skrive klare, detaljerte tekster om et vidt spekter av emner innenfor eget fagfelt eller egne interesseområder</li> <li>• Kan sammenfatte og vurdere informasjon fra ulike kilder, formidle og underbygge egne synspunkter, gi relevante eksempler og trekke konklusjoner</li> <li>• Kan formidle erfaringer og faglig kunnskap til andre</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• kunne lese faglitteratur, sakprosa, aviser og annet autentisk stoff uten særlige vansker</li> </ul>	<p>med klar hensikt, god struktur og saklig informasjon</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• tilpasse språket etter formål, innhold og mottaker</li> </ul>
--	--	--

Mange av målene i de ulike planene har lignende innhold og viser til de samme språklige ferdighetene til tross for at planene har ulik form. Læreplan i norsk for voksne innvandrere etter introduksjonsloven er delt inn i delmålene *lytte, snakke, samtale, skrive* og *lese*. Læreplan i norsk for språklige minoriteter med kort botid i Norge er delt inn i områdene *muntlig kommunikasjon, skriftlig kommunikasjon* og *språk, litteratur og kultur*. Læringsutbyttebeskrivelsene fra UiO har ingen slik inndeling.

Læringsutbyttebeskrivelsene fra UiO fokuserer på universitetskonteksten og de språklige ferdighetene som kreves der, men også Læreplan i norsk for voksne innvandrere fokuserer på faglige språkferdigheter. Læreplanen i norsk for voksne innvandrere er mer detaljert og har samtidig et bredere fokus, også på språkbruk i det personlige domenet. Læreplan i norsk for språklige minoriteter med kort botid i Norge har større fokus på kulturforståelse og skjønnlitteratur, men også skriving av informative tekster, drøftinger og utgreiinger. Alle planene stiller krav til formidling og innhenting av fagkunnskap.

### 5.3 Norskprøver og norskeksamener

I avsnitt 1.2.4 gjør vi rede for hvilke norskprøver og norskeksamener som kan gi opptak til høyere utdanning, oppholdstillatelse og statsborgerskap. Ved å bestå disse prøvene/eksamenene på et visst nivå kan man også få fritak fra norskopplæring. I denne delen går vi nærmere inn på Norskprøven, Test i norsk – høyere nivå (Bergenstesten) og norskeksamen på Trinn 3 i UH. Vi ser også på samsvaret mellom disse prøvene/eksamenene.

Jo større konsekvenser en språktest kan ha, jo viktigere er det at testen er valid og ikke diskriminerer enkelte grupper. Det er også vesentlig at resultatene tolkes riktig og ikke misbrukes (Carlsen og Moe 2019, 25–28). I testfaglig litteratur omtales ofte *validitet, reliabilitet* og *washback* som viktige kriterier (se for eksempel Carlsen 2018). En prøve oppfyller kravet om validitet om den måler det den sier at den skal måle. Reliabilitet viser til hvorvidt prøven er stabil og rettferdig – alle kandidater må behandles likt, og prøven må måle likt uavhengig av sensor, prøvested og tidspunkt

for gjennomføring. En prøve eller en eksamen vil ha konsekvenser for undervisningen som gis, og denne effekten kalles en *washback-effekt*. Det er viktig at prøven fører til positiv washback.

### 5.3.1 Norskprøven

Norskprøven er en obligatorisk avsluttende prøve for deltakere som både har rett og plikt til opplæring i norsk. Prøven utvikles og administreres av Kompetanse Norge på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet. Norskprøven måler ferdigheter i norsk fra A1 til B2 i tråd med Det felles europeiske rammeverket for språk og er knyttet til Læreplan i norsk for voksne innvandrere. Norskprøve på nivå C1 er for tiden under utvikling (jf. avsnitt 5.2.2).

Norskprøven ble innført i 2014 som en erstatning for Norskprøve 2 og 3. Denne endringen kom i forbindelse med krav om at deltakere med rett og plikt til norskopplæring ikke bare må delta på et visst antall timer opplæring, men de må også avlegge en avsluttende prøve. Prøvene vurderes ikke lenger med *bestått/ikke bestått*, men alle kandidatene skal få en vurdering av sitt nivå innenfor hver ferdighet. Norskprøven gjennomføres digitalt og består av fire uavhengige delprøver:

- delprøve i leseforståelse
- delprøve i lytteforståelse
- delprøve i skriftlig fremstilling
- delprøve i muntlig kommunikasjon

Norskprøven er standardisert og lik for alle uavhengig av hvor man tar prøven. Norskprøven vurderes etter felles sensorveiledning. Deltakerne får separate resultater på hver enkelt delprøve, og de kan også melde seg opp til hver enkelt delprøve for seg. Deltakeren får ikke et samlet resultat for flere delprøver, og man kan være på ulike nivå i de ulike ferdighetene. Prøvene gjennomføres i kommunen, og de som har rett og plikt til norskopplæring, har rett til å avlegge prøven gratis første gang. De har krav om gjennomføring av prøven, men det er ikke krav om å oppnå et bestemt nivå.

### 5.3.2 Test i norsk - høyere nivå (Bergenstesten)

Test i norsk – høyere nivå (Bergenstesten) tester norskferdigheter på nivå B2 og C1, og administreres av Norsk språktest ved Folkeuniversitetet. Testen ble innført i 1987 slik at innvandrere kunne dokumentere tilstrekkelige norskkunnskaper for opptak til studier på norsk eller i yrker som krever høyere utdanning. Det finnes en skriftlig og en muntlig test, og disse tas separat. Den skriftlige delen består av følgende fem delprøver:

- leseforståelse
- lytteforståelse
- referatskriving
- grammatikk, ord og uttrykk
- skriftlig produksjon

På samme måte som Norskprøven er Test i norsk – høyere nivå er en standardisert prøve. Den kan gjennomføres på ulike steder i landet, og alle kandidatene får samme prøve på samme tidspunkt. Den skriftlige delen av testen vurderes av et sentralt sensorkorps etter felles vurderingskriterier.

### 5.3.3 Norskeksamener i UH

Eksamenene i UH er gjerne delt inn i tre eller fire trinn (se avsnitt 4.1.3). De lages lokalt ved landets universiteter og høyskoler og er ikke standardiserte. Eksamenenes innhold, vanskelighetsgrad og vektning kan dermed variere fra institusjon til institusjon. Hvilken eksamensform som benyttes, varierer også. Eksamenene er avsluttende etter universitetene kurs, og det er ikke mulig å gå opp til disse uten å ha fulgt undervisningen og gjennomført eventuelle obligatoriske aktiviteter/innleveringer først. Mens Norskprøven gir en vurdering av deltakerens nivå i de ulike språkferdighetene, gir eksamener i UH en vurdering av måloppnåelse i forhold til emnets pensum og læringskrav.

I surveyen som ble sendt ut til UH-institusjoner, ble 22 emner/kurs i norsk for minoritetsspråklige beskrevet. På alle kursene med unntak av ett ble det gitt en avsluttende eksamen. 86 prosent av kursene hadde en skriftlig eksamen, 59 prosent hadde en muntlig eksamen og 14 prosent hadde hjemmeeksamen. Flere av kursene hadde altså mer enn én eksamensform, og det vanligste var en kombinasjon av muntlig og skriftlig eksamen, som 55 prosent av kursene hadde.

#### **5.3.4 Bruk av Det felles europeiske rammeverket for språk i UH**

Nivåplassering etter Det felles europeiske rammeverket for språk benyttes i varierende grad ved norske universiteter og høyskoler. Ved Universitetet i Stavanger anvendes det europeiske rammeverket til betalingskurs på kvelden og ved Universitetet i Oslo arbeides det med å innføre vurdering med rammeverkets nivåer. Ved Institutt for lingvistik og nordisk på UiO er det et pågående prosjekt hvor det arbeides med å konvertere oppnådd karakter på de ulike trinnene (1-4) til et nivå i tråd med rammeverket. I prosjektet vurderes tidligere skriftlige eksamensbesvarelser og plasseres på nivå, og dette ses deretter i sammenheng med karakteren kandidaten har oppnådd (se Wapinska 2016 for en mer detaljert beskrivelse). Målet er å definere hvilket nivå en karakter på et gitt emne tilsvarer.

Nivå etter rammeverket blir stadig mer etterspurt i arbeidsliv og utdanning. Flere representanter fra UH som vi har vært i kontakt med, har uttrykt at vurdering etter rammeverkets nivå ofte etterspørres av studentene. Man kan dermed tenke seg at flere UH-institusjoner vil ta i bruk rammeverkets nivåer etter hvert.

#### **5.3.5 Omregning til karakterskala i videregående skole**

Samordna opptak har en omregningstabell som viser hvordan resultatet på norskprøver blir regnet om til karakterskalaen man bruker i videregående skole. Det presiseres at tabellen gjelder for opptak i 2019 og at den kan bli endret til senere års opptak (Samordna opptak 2019).



Tabell 5.2: Omregningsskala for norskkarakterer fra Samordna Opptak

Karakter i norsk videregående skole	2	3	4	5	6
Test i norsk - høyere nivå, skriftlig karakter	-	-	Fra bestått på alle delprøver til og med 1-2 delprøver godt bestått	3-4 delprøver godt bestått	Godt bestått på alle delprøver
Test i norsk - høyere nivå, skriftlig, poengsum	-	450-499	500-549	550-599	600 -
Trinn 3 i norsk, bokstavkarakterer	D-E	C	B	-	A
Trinn 3 i norsk, tallkarakterer	4,0-3,0	2,9-2,5	2,4	2,3	2,2-1,0
1-årig kurs i norsk språk og samfunnskunnskap for utenlandske studenter, bokstavkarakterer	D-E	C	B	-	A
1-årig kurs i norsk språk og samfunnskunnskap for utenlandske studenter, tallkarakterer	4,0-3,0	2,9-2,5	2,4	2,3	2,2-1,0
Norskprøven for voksne innvandrere fra Kompetanse Norge / Vox med resultatet B2	-	-	B2 på alle fire delprøver	-	-

### 5.3.6 Samsvar mellom Norskprøven, Test i norsk - høyere nivå og Trinn 3-eksamen

Som vi har gjort rede for i avsnitt 1.2.4, er det flere prøver og eksamener som kvalifiserer for opptak til høyere utdanning. I 2016/2017 ble det foretatt en korrelasjonsundersøkelse av opptakskrav på oppdrag fra Kompetanse Norge (Samfunnsøkonomisk analyse 2017). Målet var å undersøke om norskkravet er like vanskelig eller lett uavhengig av hvilken norskprøve man avlegger, og om omregningen av prøveresultatet til karakter i norsk videregående skole gir lik uttelling for ferdigheter på samme nivå. Norskprøven, Test i norsk - høyere nivå og eksamen på Trinn 3 ble sammenlignet. Funnene tydet på at prøvene måler omtrent de samme språkferdighetene, men undersøkelsen viste at det likevel ikke var samsvar mellom opptakskravene. Det var lettere å oppfylle kravet om man tok eksamen på Trinn 3 sammenlignet med de andre to norskprøvene. Det var vanskeligst å klare kravet med Norskprøven, etterfulgt av Test i norsk - høyere nivå. Omregningen Samordna opptak tidligere benyttet, kunne heller ikke regnes som lik og rettferdig på tvers av prøvene. 85 prosent av kandidatene fikk bedre uttelling etter omregning fra Trinn 3-eksamen enn fra de andre prøvene. Undersøkelsen viste at opptakskravet på Trinn 3 burde skjerpes for å sikre likebehandling, og kravet til Trinn 3-eksamen burde settes ved B for å sikre samsvar med kravene til de andre prøvene. Dette førte til en revidering av omregningstabellen til Samordna opptak (se revidert tabell over) (Carlsen og Moe 2019, 239).

### 5.3.7 Utfordringer med likebehandling

Diskusjonen over viser at de ulike prøvene som benyttes for å oppfylle opptakskravet til høyere utdanning Norge, ikke krever samme nivå i norsk. Dersom man tar utgangspunkt i deltakerne i kommunal voksenopplæring som går opp til Norskprøven, er opptakskravet er B2, som tilsvarer karakteren B på Trinn 3-eksamen. I praksis er det imidlertid nok å bestå eksamen på Trinn 3 (altså karakter E) for å oppfylle kravet. I lys av dette er spørsmålet hvordan man kan sikre likebehandling av alle kandidater og hindre at noen grupper favoriseres i utdanning og arbeidsliv.

For å sikre likebehandling av kandidater i kommunal voksenopplæring og i UH-sektoren, er en mulighet å bruke Det felles europeiske rammeverket for språk som utgangspunkt for vurderingene i UH. Som nevnt er UiO i gang med å utvikle en omregningstabell for karakterer til nivå i rammeverket (se avsnitt 5.3.4). Det er imidlertid ikke gitt at alle eksamensoppgaver som brukes i UH i dag, vil gi et grunnlag for å vurdere hvilket nivå i rammeverket kandidaten er på. For at en eksamenskarakter skal kunne omgjøres til et tilsvarende nivå i rammeverket, er det vesentlig at eksamenen tester aspektene man vurderes ut ifra i rammeverket. En omlegging til bruk av rammeverket i UH kan derfor føre til behov for en endring i UH-institusjonenes eksamensoppgaver.

Som vi har påpekt tidligere (jf. 5.3.3 og 5.2.4), har man ikke standardiserte eksamener i norsk for internasjonale studenter i UH og man benytter seg ikke av læreplaner. Innholdet i undervisningen og vurderingsformen vil derfor variere mellom institusjoner. UH-institusjonene kan benytte Norskprøven, slik man i dag gjør ved den kompletterende utdanningen ved OsloMet (se Boks 4.3), noe som vil sikre likebehandling med kandidater i de kommunale tilbudene. Dette vil trolig bety at institusjonene som i dag benytter seg av trinninddelte kurs, vil måtte opprette egne kurs for målgruppa, og det vil dermed kreve en stor villighet i sektoren til en omlegging av undervisningstilbudet. Det er også et spørsmål om hvilket utslag bruk av Norskprøven vil gi i studiepoengproduksjonen. Som vi har beskrevet tidligere, har dessuten universitetene og høgskolene en stor grad av institusjonelt selvstyre. Det reiser spørsmål om hvorvidt en standardisering av innhold og endring av institusjonenes emner i norsk er realistisk. Det er også uklart hvem som kunne hatt ansvar for en slik standardisering, og eventuell utvikling av eksamener på tvers av institusjoner. Om man skulle utviklet felles eksamener for alle institusjoner, ville det også krevd en koordinering av eksamensdatoer, noe som vil være utfordrende.

En annen måte å sikre likebehandling på, ville være å endre opptakskravene til UH-sektoren som er basert på Det europeiske rammeverket, slik at de ble redusert til å tilsvare bestått Trinn 3-eksamen. I praksis ville dette innebære at man senket språkkravet som er satt i dag (B2), eventuelt bestemte delferdigheter på B. Et argument for dette er en antakelse om at universitetene selv anser Trinn 3-eksamen for å sikre et tilstrekkelig nivå i norsk for videre studier, siden det er naturlig å anta at de ellers selv ville satt kravene høyere i lys av at universitetenes finansiering i stor grad beror på at studentene fullfører. I en tidligere korrelasjonsundersøkelse fra 2008 ble det konkludert at karakter E på Trinn 3-eksamen *ikke* var tilstrekkelig for å klare seg på påfølgende studium (Norsk språktest 2008). En nyere studie fra Høgskolen i Volda – som riktignok fulgte et begrenset antall studenter – viste derimot at selv blant studenter som fikk karakter E på årsstudiet, fullførte de fleste sitt påfølgende fagstudium på normert tid (Aambø 2017). Imidlertid informanter flere ganger gjennom denne studien påpekt at selv studenter som er på B2-nivå, kan ha problemer med å henge med på undervisningen i ordinære universitetskurs. Det vil de likevel ikke være alene om – også norske studenter kan oppleve overgangen fra videregående skole til universitet som stor. En mulig mellomløsning her, er å tilby norsk språkfag parallelt med studiet, slik som man gjør ved OsloMets kompletterende utdanning.

## 6 Kriterier for identifisering av deltakere til et norsktilbud i UH-sektoren

En del av oppdraget som vi besvarer i denne rapporten, var å foreslå et sett kriterier som bør ligge til grunn for en utvelgelse av aktuelle deltakere ved en eventuell overføring av ansvaret for undervisning fra kommunene (ved voksenopplæring) til UH-sektoren. Slik det er spesifisert i oppdraget, skal kriteriene «ta utgangspunkt i deltakernes forutsetninger, behov og mål for kvalifisering, hvilke ordninger og tilbud de per i dag omfattes av i det kommunale tilbudet, og hvorvidt UH-sektoren kan møte deres behov for opplæring og oppfølging». I dette kapitlet vil vi diskutere slike kriterier.

En utfordring i denne diskusjonen er at norsktilbudet som eksisterer i dag i UH-sektoren er svært heterogent, slik vi har vist i kapittel 4. Imidlertid har store deler av tilbudet i dag et felles opptaksgrunnlag som er gitt i Forskrift om opptak til høyere utdanning.<sup>51</sup> Disse kravene skiller seg fra kriteriene som brukes i sporinndeling i kommunal norskopplæring på flere punkter, men er likere kriteriene som brukes i de tilrettelagte tilbudene vi så på i kapittel 3.1. Dersom flyktninger og innvandrere med høyere utdanning skal inn i det ordinære systemet i UH-sektoren, vil de, uten eventuelle forskriftsendringer, måtte oppfylle dagens opptakskrav. Vi ønsker imidlertid også å legge opp til en bredere diskusjon om hvem som *burde* få et slikt tilbud, utover hvem som eventuelt kvalifiserer innenfor dagens opptaksregler, basert på intervjuer og undersøkelser vi har gjennomført.

### 6.1 Ulike typer kriterier som anvendes i dag

#### 6.1.1 Generelt om opptak til høyere utdanningsinstitusjoner

De generelle reglene for opptak til høyere utdanningsinstitusjoner følger av Forskrift om opptak til høyere utdanning. Kapittel 2 i forskriften beskriver generell studiekompetanse, som er det vanlige kravet for opptak til UH-institusjoner. Det kreves generelt kompetanse tilsvarende bestått norsk videregående skole, med karakter 2 eller bedre i følgende fag: norsk (393 timer), engelsk (140 timer), matematikk (224 timer), naturfag (140 timer), samfunnsfag (84 timer) og historie (140 timer). Forskriften slår fast at «GSU-lista er bindande ved opptak til høgere utdanning». Dette betyr at utenlandsk utdanning skal vurderes ut fra NOKUTs liste «Generell studiekompetanse for utenlandske søkere (GSU)».<sup>52</sup> For mange land utenfor Europa og Nord-Amerika, kreves ett års universitetsutdanning i hjemlandet i tillegg til fullført videregående skole, ettersom NOKUT ikke vurderer at nivået på videregående skole i er tilsvarende nivået i Norge.<sup>53</sup>

Søkere som er eldre enn 25 år kan få opptak til høyere utdanning på bakgrunn av realkompetanse. Det er da opp til institusjonen å vurdere «kvalifikasjonane ut frå det faget søkjaren ønskjer å studere og finne fram til eigna og tenlege framgangsmåtar for slike vurderingar. Søkjaren må ha nødvendige faglege føresetnader for å gjennomføre det aktuelle studiet utan å ha generell studiekompetanse» (forskriftens §3-1, 3. ledd).

I tillegg til slike generelle godkjenninger av fullført opplæring på videregående nivå, må søkere dokumentere kunnskaper i norsk og engelsk. Vi har allerede beskrevet de generelle kravene i norsk, se Boks 1.1. For søkere fra en del europeiske land anses engelskkravet som å være dekket gjennom ordinær videregående skole. Der dette ikke er tilfelle, og søkeren ikke har tilsvarende norsk videregående skole-eksamen, kan engelskkravet fylles gjennom en av flere tester, se Boks 6.1.

Vi bemerker at det altså er mulig å få godkjent fullført utdanning på videregående nivå *uten* å ha det nivået i engelsk som kreves for å bli tatt opp til høyere utdanning, i og med at språkkravet

<sup>51</sup> <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2017-01-06-13>

<sup>52</sup> <https://www.nokut.no/databaser-og-fakta/nokuts-landdatabase2/GSU-listen/>

<sup>53</sup> Grunnskole og videregående skole i Norge er 13 år til sammen, mens det i en del andre land utgjør færre år.

vrderes separat gjennom språktester. Slik vi forstår det, betyr dette at dersom man har fått sin videregående opplæring godkjent, har man ikke rett til å få opplæring i engelsk på videregående skolenivå, fordi denne retten bare gjelder dersom man ikke har fått godkjent opplæringen man har fra et annet land.<sup>54</sup>

#### Boks 6.1: *Måter å dokumentere engelskkrav ved opptak til høyere utdanning*

<b>Dokumentasjon på kunnskaper i engelsk ved opptak til høyere utdanning</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Test of English as a Foreign Language (TOEFL) med minst 60 poeng på internettbasert test (iBT) eller 500 poeng på papirbasert test (PBT).</li><li>• International English Language Testing Service (IELTS) Academic test med minimum 5,0 poeng</li><li>• Pearson PTE Academic test med minst 51 poeng.</li><li>• The European Language Certificate - telc:<ul style="list-style-type: none"><li>○ telc English B2</li><li>○ telc English B2-C1 University</li><li>○ alle telc English certificates på C1-nivå</li></ul></li><li>• University of Cambridge eksamener:<ul style="list-style-type: none"><li>○ First Certificate in English</li><li>○ Certificate in Advanced English</li><li>○ Certificate of Proficiency in English</li></ul></li></ul>

Kriteriene for opptak til høyere utdanning er «objektive» kriterier som måles gjennom vitnemål og eventuelt tester. De kan brukes til å rangere søkere, i tråd med reglene som følger av forskriftens kapittel 7. Kvalifiserte søkere til høyere utdanning konkurrerer om plasser innenfor en bestemt kvote. Departementet kan lage spesielle kvoter, for eksempel kan de bestemme hvor mange plasser som skal være satt av for søkere med førstegangsvitnemål. Rangeringen av søkerne skjer på bakgrunn av karakterer, eller eventuelt med skjønnsvurdering der det ikke er mulig. Der det er flere søkere enn det er plasser, vil kun de høyest rangerte få opptak.

Mens opptak til lavere gradsprogrammer i hovedsak skjer gjennom Samordna opptak, er annet opptak (til masterprogrammer, enkeltemner mv) desentralisert til institusjonene. Opptak skjer som regel en eller to ganger i året, i tråd med semesterstrukturen.

Disse opptaksreglene – med unntak av norskkravet – er gjeldende for opptak til mange av tilbudene vi har undersøkt, inkludert årsenhetene i norsk språk og samfunn. Også International Summer School ved UiO følger disse reglene, og krever altså generell studiekompetanse og engelsk for opptak til sine norskkurs. Det gjøres ikke unntak for flyktninger og andre med ufullstendig dokumentasjon.<sup>55</sup>

#### **6.1.2 Opptak med dispensasjon**

Kunnskapsdepartementet kan gi dispensasjon fra i hvert fall noen av kravene i forskriften, og eventuelt lage egne unntaksregler for opptak til visse typer studier. Forskriften spesifiserer at kravet om norsk språk ikke gjelder for studier som er engelskspråklige. Videre slår forskriftens §5-3 fast at utenlandske søkere til årskurs i norsk kan få betinget opptak på et påfølgende studium dersom de oppfyller de øvrige kravene som følger av generell studiekompetanse, altså annet enn krav om dokumenterte kunnskaper i norsk. Opptaket på gradsprogram blir endelig når studentene består årskurset i norsk.

<sup>54</sup> I 2017 ble reglene endret slik at personer som hadde fullført videregående opplæring, men ikke fikk denne godkjent i Norge, hadde rett til å ta videregående opplæring på nytt. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/utvidere- retten-til-videregaende-opplaring/id2548577/>

<sup>55</sup> UiOs retningslinjer for slike vurderinger er tilgjengelige, og viser til at slike søkere skal henvises til NOKUT. <https://www.uio.no/english/studies/summerschool/for-employees/all-year-staff/guides/opptak/flyktninger-og- sokere-uten-fullstendig-dok/index.html>

Forskriften åpner for at institusjonene også kan gi dispensasjon fra kravet om generell studiekompetanse for personer som er under 24 år, og dermed ikke kan realkompetansevurderes, men «vilkåret for slik dispensasjon er at søkeren kan dokumentere at det på grunn av varig sykdom, funksjonshemming eller liknande har vore umogleg å oppfylle nokre av dei krava ein normalt må oppfylle for å bli tilkjend generell studiekompetanse» (§3-2, 1. ledd). Det er da opp til institusjonen å vurdere om søkeren har de faglige forutsetningene. Vi har ikke funnet informasjon om, for eksempel, avbrutt opplæring på grunn av flukt kunne blitt vurdert som «eller lignende», men rundskriv fra Kunnskapsdepartementet tilsier at unntaket kun skal brukes i tilfeller der «helt spesielle omsyn gjer seg gjeldande».<sup>56</sup> Det er videre noen typer studier som er unntatt fra reglene om generell studiekompetanse, men da i hovedsak fordi man kan kvalifisere gjennom fagbrev eller fordi det er kunstfag.

Det finnes en lang rekke spesielle forskrifter hjemlet i Universitet- og høyskoleloven om opptak, studier og eksamen ved enkeltinstitusjoner.<sup>57</sup> Det har ikke vært anledning til å gå gjennom disse, men Kunnskapsdepartementet kan altså fastsette opptaksregler for bestemte institusjoner eller studier.

### **6.1.3 Opptak til kompletterende utdanning**

Ved OsloMet har Kunnskapsdepartementet gitt dispensasjon fra det kravet om norsk som følger av forskriften når det gjelder opptak til kompletterende utdanning for lærere og ingeniører, slik at disse kan tas opp med norsk tilsvarende nivå B1 istedenfor B2. De må oppfylle alle de andre kravene, i tillegg til at de må ha en påbegynt eller ferdig utdanning fra før, jf 4.2.46.1.1 over. For personer som ønsker å få godkjent lærerutdanning, krever dette at de først får generell godkjenning hos NOKUT, og så godkjenning av lærerutdanningen sin hos Utdanningsdirektoratet. Tilsvarende krever medisinske utdanninger godkjenning både fra NOKUT og fra Helsedirektoratet. For eksempel er denne todelt godkjenningsprosessen påkrevd for å søke kompletterende sykepleier- og lærerutdanning ved OsloMet. Opptaket til kompletterende utdanning for ingeniører krever kun godkjenning fra NOKUT på utdanning tilsvarende 3 år høyere utdanning innen ingeniørfag.

### **6.1.4 Opptak til andre typer tilbud ved universiteter og høyskoler**

Noen av tilbudene vi har identifisert følger ikke de vanlige reglene for opptak i UH-sektoren, i hovedsak der de ikke er studiepoenggivende. De tilrettelagte kursene på Trinn 2 og 3 ved Universitetet i Bergen tar opp deltakere via plasseringsprøve, men søkere må også dokumentere utdanningsbakgrunn tilsvarende generell studiekompetanse. De er imidlertid også fritatt fra krav om engelsk. De blir ikke immatrikulert ved UiB, men har en egen opptakskategori som kun gir dem tilgang til norsk kursene og ikke til andre dag. Det fremstår ikke som dette er en vanlig løsning ved andre institusjoner.

Kveldskurs i norsk for innvandrere ved UiS har ikke formelle opptakskrav, men deltakerne må ha en bakgrunn fra høyere utdanning. Dette er ikke studiepoenggivende kurs, og de er mindre omfangsrike. Det er ikke spesifisert, men det er trolig en antakelse om at deltakerne kan engelsk (all informasjon om kursene er på engelsk). Mer uformelle kurs for ansatte vil ikke ha formelle opptaksprosesser, men de ansatte vil ha dokumenterte engelskkunnskaper og høyere utdanning – ofte på PhD-nivå – i ansetteselsprosessen. Også disse andre typene kurs følger som oftest semesterstrukturen ved universitetet, og har ikke løpende opptak.

«Barnehagenorsk» ved OsloMet, som gis som et etter- og videreutdanningskurs betalt av deltakernes arbeidsgiver, har ikke slike opptakskrav fordi arbeidsgiver bestemmer hvem som får gå der. Det er det eneste kurset vi har undersøkt som i så måte er tilgjengelig for personer som ikke har godkjent generell studiekompetanse enten eksplisitt eller implisitt.

<sup>56</sup> Rundskriv F-03-18 <https://www.regjeringen.no/contentassets/4cc2fe858fee4f9496c44a8c5a74e457/rundskriv-f-03-18-forskrift-om-opptak-til-hogre-utdanning-endringar.pdf>

<sup>57</sup> Liste over disse kan finnes på Lovdata: <https://lovdata.no/referanse/hjemmel?dokID=NL/lov/2005-04-01-15>

### 6.1.5 Sporinndeling i kommunal voksenopplæring

Sporinndeling i kommunal voksenopplæring skjer etter andre kriterier enn universitetenes formelle opptaksprosedyrer. Forskrift om Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere beskriver de tre sporene i norskopplæringen. Der omtales spor 3 som følger:

*Spor 3 er tilrettelagt for deltakere som har god allmennutdanning. Noen har også påbegynt eller fullført utdanning på høyskole- eller universitetsnivå. Deltakerne er vant til å bruke lesing og skrivning i tilegnelse av kunnskap og har ofte lært ett eller flere fremmedspråk på skolen. Mange har utviklet gode læringsstrategier og har høy språklig bevissthet. Opplæringen har rask progresjon. Veiledende nivå for avslutning av opplæring på spor 3:*

- *mundtlige ferdigheter: nivå B1*
- *skriftlige ferdigheter: nivå B1.*

*Opplæring til nivå B2 skal gis hvis dette nivået kan nås i løpet av de pliktfestede 600 timene.*

Det står videre i avsnitt om kartlegging ved inntak at

*Mange har et morsmål som er språktypologisk fjernt fra norsk, noe som gjør språkinnlæringen mer arbeidskrevende. Selv deltakere med god allmennutdanning og med høyere utdanning eller akademiske yrker som mål kan på grunn av morsmålet ha større utbytte av å få opplæring på spor 2 i stedet for spor 3 i en periode.*

Kriteriene i forskriften er noe tvetydige. Uttrykket «god allmennutdanning» er ikke definert nærmere, og kan spenne relativt vidt. Det er tilsynelatende ikke avgjørende om eventuell tidligere utdanning er eller vil bli godkjent i Norge. Kriteriet om at deltakerne «ofte» har «lært ett eller flere fremmedspråk på skolen» åpner også for ulike typer praksis. Vi har ikke datagrunnlag for å generalisere om praksis i kommunene når det gjelder sporinndeling, men den kvalitative datainnsamlingen i kommunene tyder på noe variasjon. Et eksempel på dette er at det tilsynelatende er uenighet når det gjelder hvordan kommunene kategoriserer syrerer med «god allmennutdanning». Mens en kommune oppgir at de kategoriserer på bakgrunn av utdanningsnivå, sier en informant i en annen kommune at denne gruppa – selv dersom de har utdanning på universitetsnivå - anses som «sterke spor 2-deltakere» dersom de ikke kan engelsk, fordi de har erfart at de trenger senere progresjon.

Selve sporinndelingen skjer gjennom en kvalitativ og individuell vurdering. Det ligger frister i loven som binder kommunen. Kommunen vil, innenfor de økonomiske og praktiske rammene de har, tilpasse undervisningen til den gruppa studenter de har. De vil opprette nye klasser ved behov, og alle som har rett og plikt i tråd med loven, må få plass på kurs.

### 6.1.6 Inntak til tilrettelagte hurtigløp i kommunal voksenopplæring

Vi har tidligere presentert ulike tilbud som gis i kommunal voksenopplæring. Når vi nå skal se på hvilke kriterier som benyttes og som kan være av relevans for kriterier til inntak i UH-sektoren, er det først og fremst inntakene til de tilrettelagte hurtigløpene i Larvik og Bærum som er mest aktuelle. Disse fremgår i kapittel 3.1.1.1 og 3.1.2.1, og er sammenfattet i tabellen nedenfor. Både subjektive og objektive kriterier brukes, og deltakerne observeres og vurderes underveis i opplæringen.

### 6.1.7 Sammenfatning og konsekvenser

Kriteriene som anvendes i kommunal voksenopplæring for sporinndeling, og også ved inntak til de tilrettelagte løpene med rask progresjon, skiller seg fra opptakskriterier til høyere utdanning på flere punkter. For det første er de kvalitative og uformelle kriterier som anvendes i en samtale med deltakeren. Det er ikke fokus på *dokumentert* utdanning og kunnskaper. I Larvik og Bærum bruker de også observasjoner og testing underveis for å identifisere personer som kan ha raskere progresjon.

Kriteriene for opptak til høyere utdanning er formelle, og krever omfattende dokumentasjon av tidligere utdanning og språkkunnskaper. Det er også slik at utdanning fra en rekke land og innen

en rekke felt må gjennom godkjenningsordninger i Norge, og at godkjenningene som gis ikke alltid er 1:1.

Vi understreker dette ettersom det per i dag er slik at de fleste tilbudene om norsk i UH-sektoren vil kreve at man oppfyller de vanlige opptakskravene. Mens institusjonene kan godta annen dokumentasjon på norsk- og engelskkunnskaper enn det som følger av forskriften og NOKUTs retningslinjer, er den såkalte GSU-lista bindende, slik at det ikke vil være mulig å få opptak til UH-institusjoner på vanlige vilkår, altså med generell studiekompetanse, uten at man har fått sin videregående skole godkjent. Dersom man er under 24 kan man få unntak fra generell studiekompetanse på visse individuelle vilkår, og dersom man er over 25 kan man realkompetansevurderes. Det er uansett omfattende formelle prosesser man skal gjennom for å få et slikt opptak.

Noen kurs i UH-sektoren har løsere opptakskrav. Spesielt gjelder dette eksternfinansierte spesialkurs og betalingskurs for innvandrere (se 4.2.5 og 4.2.6). Disse kursene er ikke studiepoenggivende, og de som finnes i dag er generelt av mindre omfang. Videre har norskkurs for flyktninger og innvandrere ved UiB fritak fra kravet om engelsk. I hovedsak kan vi likevel si at opptak til dagens tilbud i UH-sektoren krever at man oppfyller ordinære krav som følger av forskrift om opptak til høyere utdanning, og at disse kravene er strengere enn de kriteriene som anvendes i inndeling til spor 3, og også inntak til tilrettelagte hurtigløp i kommunene.

Tabell 6.1: Sammenligning av opptakskriterier til ulike tilbud

	Utdanningsnivå	Kunnskaper i norsk	Kunnskaper i engelsk	Annet
<b>Kommunal voksenopplæring</b>				
<b>Spor 3</b>	"God allmennutdanning"	Ikke aktuelt	Ikke spesifisert	Har gjerne lært et eller flere språk
<b>Larvik hurtigspor</b>	Påbegynt el. avsluttet universitetsutdanning		Skolelært engelsk	Motivasjon, vurdering underveis, kvalitative vurderinger
<b>Bærum AKA-løp</b>	Påbegynt el. avsluttet universitetsutdanning			
<b>Norskopplæring i UH-sektoren</b>				
<b>Forskrift om opptak til høyere utdanning</b>	Generell studiekompetanse i tråd med GSU-lista (i praksis ofte 1-2 år på universitet fra hjemlandet)	Dokumentert B2 alle ferdigheter / Trinn 3 / Bergenstesten bestått	Tilsvarende norsk videregående opplæring. eller via test, omtrent B2	Ikke progresjonsdelt opplæring, altså ingen vurdering underveis. Implisitt krav om motivasjon
<b>Norskkurs til OsloMet kompletterende lærerutdanning</b>	Godkjent tilsvarende 2 år lærerutdanning fra NOKUT og Utdanningsdirektoratet	Dokumentert B1 alle ferdigheter		

## 6.2 Mulig utvelgelse til norskopplæring i UH-sektoren blant spor 3-deltakere

### 6.2.1 Overordnet om informantenes syn på kriterier

Vi spurte både informanter ved UH-institusjoner og i kommuner om deres syn på hva som er passende kriterier for utvelgelse av deltakere til norsktilbud i UH-sektoren. Det er rimelig å anta at mange tolket dette spørsmålet ut fra hva som er dagens krav og tilbud. Det er bred enighet blant informantene om at dette kunne passe for en relativt liten gruppe spor 3-deltakere som har studiekompetanse og som kan engelsk fra før, selv om dette med engelsk er noe mer omstridt. Mange mener at dette kan passe best for personer som enten har et spesifikt mål om videre utdanning eller som har en påbegynt utdanning fra før og som skal videre (slik som med kompletterende utdanning). De fleste respondentene mener at et tilbud i UH-sektoren ville passet best etter en stund, når deltakere allerede har lært seg norsk på A2 eller B1-nivå og har «landet» i Norge. Dette henger sammen med behov for å orientere seg i Norge og å få tett oppfølging rundt andre behov i livet i den første fasen. De trekker fram at universitetene stiller høye krav til at studenter er «selvgående». Vi vil nå diskutere disse aspektene i noe mer detalj.

### 6.2.2 Hvilke kriterier?

Dersom personer med rett og plikt til norskopplæring skal tas opp i ordinære studiepoenggivende tilbud i norsk i UH-sektoren, vil de i tråd med dagens regler måtte oppfylle formelle kriterier gitt i forskrift om opptak til høyere utdanning:

- **Utdanning tilsvarende godkjent videregående skole**  
(i mange tilfeller innebærer dette minst ett år på universitet i hjemlandet)
- **Dokumenterte engelskkunnskaper**

Disse kriteriene sammenfaller i stor grad med informantenes vurderinger, da mange av informantene mente et slikt tilbud var best for personer som allerede hadde påbegynt universitetsutdanning. Ved overføring av personer som oppfyller disse kravene, opprettholder man en enhetlig deltakergruppe, og det er mulig å fortsatt ha den første delen av undervisningen på engelsk, slik en del steder gjør. Videre sørger det for en felles referanseramme ved at alle på et kurs dermed kan et språk som ligger relativt nært norsk. På den andre siden er det informanter som mener at dette ikke er nødvendig innenfor norskkurs som sådan.

Informantene ved UH-institusjonene var generelt opptatt av at deltakere som eventuelt skulle overføres fra kommunal voksenopplæring måtte ha tilstrekkelige kunnskaper til å kunne følge undervisningen. Som en informant sa, «kravene er der for en grunn». Informanten understreket både at det kunne påvirke kvaliteten i tilbudet dersom man tok opp folk som var på for lavt nivå, og også at man kunne «skape tapere» ved å la folk gå opp til eksamen når de ikke har forutsetningene for å komme seg til rett nivå.

Informantene var noe mer delt i sitt syn på kravet om dokumenterte engelskkunnskaper. På den ene siden brukes engelsk til dels som undervisningsspråk i begynnelsen av norsk språkopplæring, og det er også en forventet at man kan lese engelsk pensum på andre fag ved universitetet. På den andre siden var mange klar over at dette kravet i praksis ekskluderer mange, i og med at mange opprinnelsesland for både innvandrere og flyktinger ikke anvender engelsk som første fremmedspråk. Vi har for eksempel fått oppgitt at en del personer fra Syria har hatt fransk som første fremmedspråk. En mulighet som ble trukket fram, var at dersom man ser for seg en overføring til universitet og høyskole senere i løpet, når grunnleggende norskkferdigheter er på plass, så vil ikke manglende engelskkunnskaper stå i veien i norskundervisningen.

En del av informantene trakk fram kvalitative kriterier, og da spesielt **motivasjon**, «**selvgåenhet**», og **mål om videre studier**. Noen trakk også fram alder, det vil si at de mente et tilbud i UH-sektoren kunne passet best for litt yngre personer. Dette begrunnet de både med at de dermed kunne passe bedre inn blant de andre studentene, og at yngre personer lærer språk raskere, og dermed vil ha



større mulighet til å henge med i kurs med rask progresjon. Mange var også enig om at det var viktig at personene var selvgående i den forstand at de evnet å orientere seg godt selv. I UH-sektoren er mange systemer lagt opp med selvbetjening, for eksempel når det gjelder å melde seg opp til eksamen. I forsøket NTNU gjorde med kurs for flyktninger i 2016-17, erfarte de at denne type systemer var en bøyg for mange av deltakerne.

Flere, særlig i kommunen, stilte seg tvilende til en slags automatisk sortering ut fra utdanningsbakgrunn, og understreket at det å ha høyere utdanning ikke var ensbetydende med anlegg for rask progresjon i norsk. For eksempel ga en informant et eksempel om at man ikke kunne anta at en person med doktorgrad i matematikk ville lære norsk raskt. En slik sortering kan også ekskludere personer som har anlegg ut fra de kvalitative kriteriene, men som ikke har fått mulighetene til å ta høyere utdanning i sitt hjemland eller i eksil.

### **6.2.3 Hvem bør vurdere deltakerne?**

I dag skjer vurdering av deltakere for sporinndeling i form av en kartleggingsamtale i kommunene. Opptak til kurs i UH-sektoren skjer gjennom papirbaserte søknader til et opptakskontor, noen ganger med en plasseringstest. Mens det er mulig å inkludere kvalitative vurderinger i en kartleggingsamtale i kommunene, er det mye mindre rom for det innenfor ordinære opptakssystemer i UH-sektoren. Det er heller ikke administrativ kapasitet ved universitetene til å gjennomføre vurderinger og samtaler, ifølge våre informanter.

Dersom man ser for seg at deltakerne overføres til UH-institusjoner lenger ut i løpet, kan man ha en ordning der de vurderes i voksenopplæringen og eventuelt får bistand til å søke. I en slik løsning vil de bli vurdert både fra voksenopplæringen med tanke på de mer kvalitative kriteriene rundt motivasjon og egnethet, og de formelle kravene som ligger til grunn i UH-sektoren. De vil ha tid til å få papirene på plass for den formelle opptaksprosessen, og norsklærer i kommunen kan vurdere om de har tilstrekkelig progresjon.

En risiko som er forbundet med en slik løsning, kan være at kommunene ikke ønsker å «gi fra seg» deltakere til UH-sektoren, dersom dette har økonomiske konsekvenser for kommunen. Flere informanter har trukket fram at kommuner kan være redde for å miste deltakere, fordi tilbudet allerede er stramt finansiert. Hvorvidt dette skjer, vil avhenge av de økonomiske konsekvensene for kommunene. Dersom kommunene beholder tilskuddet og ansvar for oppfølging, og norskundervisningen belønnes ut fra det ordinære finansieringssystemet basert på studiepoengsproduksjon, kunne det være lønnsomt for kommunene å henvise til det de anser som det beste tilbudet.

### **6.2.4 Når bør en overføring skje?**

Vi har allerede vært inne på flere ganger at en overføring til UH kunne være mest hensiktsmessig litt lenger ut i løpet, og ikke «fra null». Det er flere grunner til dette. For det første er det åpenbare praktiske barrierer mot oppstart direkte ved universitetet innenfor dagens system. Mens kommunene har plikt til å fange opp personer med rett og plikt og gi dem et tilbud innen tre måneder, er opptak til ordinære kurs til UH-institusjoner en prosess som kun skjer en eller to ganger per år. Det er lenger enn tre måneder fra søknadsfrist til studieoppstart, og dersom man ikke rekker søknadsfristen er det i hvert fall seks måneder til neste mulighet. Dersom man skulle overholde fristene i Introduksjonsloven og ha et tilbud ved universitetet, ville man måtte opprette et helt eget tilbud til flyktninger og innvandrere – parallelt med kommunene – med hyppigere oppstart.

Samtidig kan det være en tidkrevende prosess å få godkjent studiekompetanse fra utlandet og dokumentere engelskkrav slik at man kan oppfylle dagens regler for opptak. Dersom man skal fravike disse opptaksreglene, vil det også trolig kreve at man lager egne kurs for flyktninger som eventuelt er tilpasset personer som ikke snakker engelsk og som trenger mer opplæring og oppfølging enn det som gis i det ordinære tilbudet.

Videre er det slik at både Universitetet i Bergen og NTNU har gjort seg erfaringer med at kurs på lavere nivå for flyktninger har fungert mindre godt enn kurs på høyere nivå. Studentene har vært

«mindre klare», ikke like selvgående, og har strevd mer med å orientere seg ved institusjonen. Informanter i kommunene er også opptatt av at i startfasen i Norge er det mye som skal på plass, som de ivaretar gjennom helhetlig oppfølging (se avsnitt 7.3.4). Informantene er i stor grad enige om at tilbud ved universitetene kunne egnet seg best etter en stund. De fleste som nevner et spesifikt nivå trekker fram B1, mens noen få informanter sier A2 eller at det burde gå minst ett semester. I et slikt scenario kunne deltakere på introduksjonsprogrammet muligens gjennomføre obligatoriske elementer i kommunen først.

I dag er det slik at kommunene plikter å gi norskundervisning opp til B1, og kun til B2 dersom dette kan nås innenfor de 600 timene. Det betyr at de fleste ikke får rett til norskopplæring opp til det nivået de trenger for å studere. Muligheten for å ta Trinn 3 på universitetet er en vei til studiekompetanse og inn i studier, som det man har erfaringer med både ved NTNU og UiB. Denne type tilbud er en «knapphetsgode», i motsetning til norskkurs i kommunen som dimensjoneres etter etterspørsel. Ved NTNU har man øremerket plasser, mens man ved UIB har egne kurs som raskt fylles opp. Dersom man skal se for seg en slik overføring for noen av deltakerne, må man legge til rette for at de faktisk får plass.

### **6.2.5 Hvem kan tenkes å oppfylle kriteriene?**

Vi har ikke i denne studien hatt tilgang til individdata fra NIR eller annen registerdata som kan gi oss svar på hvem som ville oppfylle ulike kombinasjoner av kriterier. Det må også bemerkes at datakvaliteten er begrenset, både i NIR og spesielt når det gjelder innvandreres utdanning. Vi kan si at det siste tiåret har det vært omtrent 16-20 prosent som har vært registrert som spor 3-deltakere i NIR.<sup>58</sup> Samtidig er det en ikke ubetydelig andel på 8-12 % som er «uten spor», altså at det ikke fantes data om hvilket spor de var innplassert på. Vi har også svært begrenset data når det gjelder innvandreres høyeste oppnådde utdanning.

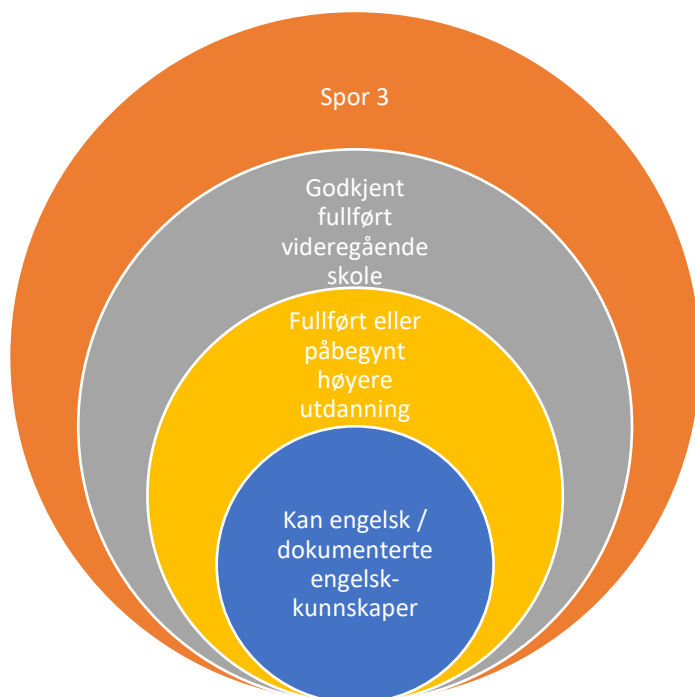
Jo flere ytterligere kriterier vi anvender, jo mindre andel av denne gruppa vil oppfylle dem, slik vi har illustrert i figuren under. Selv om vi antar at de fleste av de som er sortert i spor 3 vil ha fullført videregående skole i hjemlandet, kan vi ikke anta denne utdanningen vil godkjennes som sådan i en norsk kontekst. En enda mindre andel vil altså ha påbegynt eller fullført høyere utdanning. Og en andel av disse igjen vil ha tilstrekkelige engelskkunnskaper.

Det er ikke mulig å anslå nøyaktige andeler som vil oppfylle ulike sett kriterier, men vi må anta at det er en betydelig mindre gruppe enn dagens spor 3-deltakere som vil oppfylle dagens inntakskrav til høyere utdanning.

---

<sup>58</sup> Dette er bakgrunnen for Kunnskapsdepartementets antakelse om at 20 prosent vil få forkortet programtid.

Figur 6.1: Målgruppe for overføring til UH



### 6.3 Hvem faller utenom, som eventuelt *burde* få tilgang til et slikt tilbud?

Ut fra et integrerings- og inklusjonsperspektiv kan man argumentere for at en større gruppe enn de som kvalifiserer i dag *burde* få innpass på universitetet. I tillegg til mulige omstendelige prosesser når det gjelder godkjenning av utdanning, utgjør kravene i norsk og engelsk en betydelig barriere for opptak. Som vi har sett (avsnitt 5.3.5), vurderes det at Norskprøven med B2 på alle ferdigheter tilsvarer karakter 4 i videregående skole. Det betyr at de innvandrerne som har fått sin norskopplæring i voksenopplæringen må over et mye høyere hinder ved opptak enn andre grupper (personer med vitnemål fra norsk videregående skole, og også personer som har tatt Trinn 3-eksamen).

I tilfelle opptak til norskkurs vil naturligvis norskkravet fravikes, men spørsmålet om engelskkravet består. Dette vil være et problem for en stor gruppe flyktninger og innvandrere. Mange viktige opprinnelsesland for flyktninger vil ha fransk som første fremmedspråk (dette er trolig tilfelle for mange fra Syria og også det sentrale Afrika). Vi har også fått oppgitt at engelsk er en bøyg for en del høyt utdannede tyrkiske flyktninger, og også mange andre grupper innvandrere vil ha begrensede engelskkunnskaper. Her er det per i dag ingen tydelige løsninger, da det finnes begrenset med tilbud om opplæring i engelsk til denne gruppa.

Det er mulig å se for seg norskkurs innen UH-sektoren som fraviker kravet om engelsk, og dermed ville være tilgjengelig for en større gruppe. Imidlertid vil dette trolig kreve at man har egne kurs for denne gruppa, siden engelsk ofte brukes som undervisningsspråk og felles referanseramme. I Bergen kreves ikke engelsk i opptaket til Trinn 2- og 3-kurs for flyktninger og innvandrere, men dette er da separate kurs for denne gruppa, og de er tatt opp i en egen kategori som ikke gir dem tilgang til andre kurs. Fordi alle som begynner på kurset, har ett visst norsknivå, kan undervisningen foregå på norsk.

Dersom universitetene skulle tilby «egne» kurs som følger Introduksjonslovens regler, med hyppigere kursstart og større fleksibilitet når det gjelder oppstart og opptak, kan man se for seg at man har et løsere sett kriterier og dermed favner en større gruppe – både utover engelskkravet og

kravet om studiekompetanse. Imidlertid vil dette innebære at man oppretter et tilbud som løper parallelt med det i kommunen, der man risikerer at man ikke har nok søkere uansett til å fylle en klasse (jf. erfaring fra Trondheim). Fordi det vil innebære at man oppretter egne klasser, vil man også miste muligheten til å «mainstreame» flyktninger og innvandrere inn i ordinære kurs, med de mulige integreringsgevinstene dette kan ha. En annen inkluderende tilnærming kunne være å tilby kvalifisering i engelsk ved universitetet, enten parallelt med norskkurs eller i forkant av norskkurset. Vi vil komme tilbake til dette i diskusjonskapitlet.

## 7 Vurderinger og konsekvenser

Dette omfattende kapitlet tar for seg det siste av de tre hovedspørsmålene i dette oppdraget, nemlig vurderinger av ulike konsekvenser ved en eventuell overføring av ansvaret til UH-sektoren. Innledningsvis diskuterer vi hva slags ulike scenarier man eventuelt må vurdere konsekvenser av, for å illustrere at dette er et svært komplekst spørsmål. Vi tar så for oss aktørenes overordnede syn på om dette hadde vært ønskelig. Så ser vi på konsekvenser for kvalitet og pedagogikk, administrative konsekvenser, og økonomiske konsekvenser. Diskusjonen om økonomiske konsekvenser oppsummerer indirekte de ulike aspektene i vurderingen.

### 7.1 Konsekvenser av hva?

Innledningsvis er det relevant å spørre hva det vil si å overføre ansvar for noe av norskopplæringen til UH-sektoren. Som vi har vist i kapittel 4 er tilbudet i norsk språk i UH-sektoren svært uensartet, og de ulike institusjonene vil ha ulike forutsetninger for, kapasitet for, og interesse av å motta studenter fra denne gruppa. Mens noe av tilbudet i UH kan tenkes å egne seg godt, vil det ikke være tilfelle for alt alle steder. I tillegg kan man skille på en overføring av ansvar for deltakerne og en overføring kun av selve undervisningen, der kommunen beholder det administrative ansvaret. Man kan se for seg ulike scenarier for hvordan en eventuell overføring kunne fungere, som vil ha relativt ulike utslag. De ulike alternativene kan oppsummeres slik:

0. *Ingen overføring, men bedre tilpasning i dagens kommunale tilbud for eksempel gjennom en annen form for sentralisering (interkommunalt samarbeid eller samlokalisering) og utvikling av en mer akademisk rettet læreplan*
1. *Overføring etter 1-2 semestre i kommunal voksenopplæring, kun av personer som oppfyller dagens inntakskrav til høyere utdanning*
2. *Overføring etter 1-2 semestre i kommunal voksenopplæring, av en større gruppe enn de som oppfyller dagens inntakskrav*
3. *Overføring fra dag 1 av personer som oppfyller dagens inntakskrav til høyere utdanning*
4. *Overføring fra dag 1 av en større gruppe enn de som oppfyller dagens inntakskrav til høyere utdanning*

Konsekvensene av en overføring vil åpenbart være ulike, avhengig av hvilket scenario man velger. Vi forholder oss i den følgende diskusjonen hovedsakelig til alternativ 1 og 2 skissert ovenfor, hvor forskjellen er hvorvidt man ser for seg å overføre de som oppfyller dagens krav til opptak, eller eventuelt en større målgruppe.

En detaljert diskusjon av alternativ 0 faller utenfor mandatet for det nåværende prosjektet, men vi kan bemerke at kapittel 3 peker i retning av måter tilbudet til høyt kvalifiserte kan forbedres innenfor dagens system. Vi diskuterer dette i oppsummeringen av det kapitlet (avsnitt 3.3).

Basert på diskusjonen over om ulike kriterier for hvem norskundervisning i UH-sektoren kan være aktuelt for, samt praktiske hensyn, anser vi også alternative 3 og 4 for å være lite gjennomførbare. I det følgende vil vi beskrive aktørenes syn på administrative, juridiske, praktiske, økonomiske konsekvenser, og konsekvenser for kvalitet og pedagogikk. Disse vil være relevante for både alternativ 1 og 2, men de vil selvsagt få større ringvirkninger, avhengig av hvor omfattende en overføring vil være.

Rapportens doble perspektiv, ut fra to ganske forskjellige sektorer som styres etter ulike logikker, får fram en lang rekke praktiske utfordringer. Det er mange barrierer som gjør det krevende å få disse to systemene til å passe sammen – det er ikke til å komme utenom. Må ikke glemme i diskusjonen av barrierer at den overordnede gevinsten kan være at flere får brukt sitt potensial og kommer raskere inn i arbeid og utdanning.

## 7.2 Synspunkter og erfaringer blant aktørene

### 7.2.1 Erfaringer med innpass ved ordinære norskkurs i UH-sektoren

Selv om det per i dag ikke nødvendigvis er «lagt opp» til at flyktninger skal følge norskundervisning ved UH-institusjoner, tok en del av informantene fra UH-sektoren opp erfaringer de hadde hatt med deltakere som kom fra kommunal voksenopplæring. Flere forteller for eksempel at det de siste årene har vært syriske studenter på norskkurs i UH-sektoren. Det som virker betegnende for disse studentene, er at det i stor grad er personavhengig og tilfeldig om de greier å få innpass på universitetet. En av de universitetsansatte vi intervjuet, hadde selv vært igjennom norskundervisning i regi av voksenopplæringen og universitetet. Han fortalte at han over en lang periode jevnlig ga uttrykk for at han hadde behov for et annet norskopplæringstilbud enn det han fikk i kommunen han var bosatt i. Hans egen innsats, i tillegg hadde han hadde en pågående programrådgiver som kjente systemet godt og talte hans sak, gjorde at han greide han å komme inn på norskkurs ved universitetet det andre året av introduksjonsprogrammet.

Gjennom intervjuene fikk vi noe innblikk i praktiske barrierer mot overgang til tilbud i UH-sektoren, slik informantene opplevde dem via sine egne erfaringer med studenter. Et par av informantene i UH-sektoren kjente til tilfeller hvor deltakere på norskkurs i UH hadde mistet introduksjonsstønad da de begynte der. En deltaker, som var bosatt i Drammen men pendlet til Oslo, fikk beskjed om at han i stedet måtte søke støtte fra Lånekassen. Det fremstår som denne praksisen er ulik i forskjellige kommuner, ettersom dette ikke ble nevnt i Trondheim der man har organisert kurs for introduksjonsprogramdeltakere på universitetet. Vi har ikke grunnlag for å vurdere hva som ligger bak disse erfaringene, men en mulig forklaring kan være at kommuner tolker lovverket noe forskjellig. Mens forkurs til høyere utdanning kan inngå som introduksjonsprogram, kan ikke ordinær høyere utdanning det, og det kan muligens variere hvordan norskkurs tolkes inn i dette skillet.

### 7.2.2 Anser informantene en overføring til UH som ønskelig?

Overordnet var informanter fra UH-sektoren positive til å ta et større ansvar for norskopplæring for flyktninger og innvandrere med god allmennutdanning. Det viser blant annet spørreundersøkelsen, hvor 7 av 11<sup>59</sup> respondenter svarte at de var positive til dette. Denne holdningen ble gjenspeilet i intervjuene med UH-ansatte, hvor de fleste mente at overføring av deler av spor 3-gruppa ville være positivt, både for deltakere og for universitetet.<sup>60</sup>

Informanter fra UH, både i spørreskjema og i intervjuer, mente at en overføring kunne være mer motiverende for deltakerne og at gruppa kunne integreres i både norskopplæring med høy progresjon og relevante fagmiljø, og at de dermed lettere kunne komme seg videre med akademisk utdanning og karriere. Dessuten mente de at undervisning i UH-sektoren i større grad ville muliggjøre å koble fag og språk, slik at norskopplæringen oppleves som relevant. Et siste, mer overordnet argument, handlet om at inkludering av personer med flyktningebakgrunn var i tråd med universitetenes samfunnsoppdrag, som vi vil diskutere videre nedenfor. Motforestillingene som kom fram fra respondentene i UH-sektoren, var i stor grad knyttet til kapasitet – både at det ikke var kapasitet på norskkurs, og at de ikke hadde kapasitet til å ta på seg det administrative arbeidet som ville følge med, og deltakeres eventuelle behov for mer helhetlig oppfølging. Flere informanter uttrykte at de var usikre på om det var vilje på institusjonelt nivå til å øke denne kapasiteten og investere i dette feltet. Det kan tenkes at institusjonene vil være villige til å øke kapasiteten dersom finansieringen er på plass, og dersom de fikk en tydelig bestilling på hva ansvaret skal innebære.

Selv om de fleste informantene så fordelene med å få undervisning i UH-sektoren for enkelt-deltakere, var det i kommunal sektor større skepsis til forslaget. Flere av informantene anser at man i stedet for å foreta en slik overføring, burde arbeide for å forbedre det eksisterende tilbudet.

<sup>59</sup> 11 respondenter fra til sammen 10 institusjoner.

<sup>60</sup> Det er viktig her å understreke at respondentene i hovedsak er pedagogisk eller administrativt ansatte på denne type tilbud, og vi kan derfor tenke oss at de svarer på dette spørsmålet fra sitt ståsted. Dersom respondentene hadde vært ansatte høyere opp i administrasjonen, kan det tenkes at vi ville fått andre svar.

De påpeker at utfordringene nok er størst i de aller minste kommunene, som ofte også ligger fysisk langt unna UH-institusjonene. I tillegg kom bekymringer om kommunal økonomi og hvordan en overføring ville påvirke kvaliteten i det øvrige tilbudet, om verdien i arbeidet som gjøres i voksenopplæringen, og om hva de synes er best for deltakerne. En interessant observasjon var også at noen av informantene i kommunal sektor mente at UH-sektoren ville være lite interessert i å ta imot målgruppa og legge til rette for den. En informant mente at det var en del fordommer i UH-sektoren mot utdanning tatt i andre land og de kvalifikasjonene innvandrere med høyere innvandrere bringer med seg. Som en av dem sa: «Vi kjemper, men opplever at vi må overtale UH til å overta våre kandidater. De sier: kan de nok norsk da? Vi slåss mot vindmøller» (intervju, informant i kommunen). Informantene vi snakket med i UH-sektoren var for det meste betydelig mer positive enn man kunne forvente, ut ifra disse forestillingene.

Både på kommunal side og ved universitetene var det noen motforestillinger med tanke på at universitetene skulle ha disse deltakere fra dag én. I kommunene understreket de egen erfaring og ekspertise med innlæring «fra null», samt helhetlig oppfølging og mye som skal på plass i startfasen. De så for seg at enkelte deltakere kunne ha god nytte av å få kurs på universitetet etter en stund i voksenopplæringen. Ved universitetene var synspunktene på dette spørsmålet noe mer delte – mens noen ønsket å få dem inn fra dag én for å lære dem opp riktig fra start, mente andre at det var bedre å få inn deltakerne på et mer avansert nivå, med bakgrunn i at det kunne være bedre ressursbruk for universitetene og at deltakerne da kunne antas å være mer selvgående.

### 7.2.3 Syn på UH-institusjonenes samfunnsmandat

Et interessant spørsmål som kom opp under intervjuene, er hvor grensene går for UH-institusjonenes samfunnsmandat. Mange av informantene trekker fram, i stor grad uoppfordret, at de mener at opplæring og kvalifisering av nyankomne flyktinger og innvandrere er i tråd med dette mandatet. Det underliggende argumentet er et mål om sosial rettferdighet – at høyere utdanning skal være tilgjengelig på lik linje for alle grupper i samfunnet. I tillegg vektlegges verdien av at akademiske institusjoner gjenspeiler mangfoldet i samfunnet for øvrig. Ut ifra slike hensyn er det viktig å legge til rette for at flyktinger får like muligheter som andre til å bli inkludert i UH-sektoren.

Samtidig som flere informanter ga uttrykk for slike refleksjoner knyttet til samfunnsmandatet, var det også noen av dem som ga uttrykk for at et slikt syn kan stå i motsetning til *administrasjonens* prioriteringer. Mens inkludering av innvandrere ved noen av universitetene er en prioritert oppgave fra administrasjonens side – slik som i Bergen, der man i flere tiår har hatt egne kurs for flyktinger og innvandrere – er det andre institusjoner der administrasjonen anser at denne type opplæring burde skje andre steder, altså i kommunen eller ved Folkeuniversitetet.<sup>61</sup> Det er også noe uenighet om norsktilbudet i UH-sektoren bør starte «fra null» eller om den burde avgrenses til norsk på høyere nivå. En leder ved et universitet spør, litt retorisk, om «våre professorer» skal brukes «på et nivå som hører til et annet sted»?

Pedagogene gir uttrykk for at administrasjonen ofte oppfatter norskkursene om lite lønnsomme. Som vi tar opp i avsnitt 4.2, er ikke incentivstrukturene i UH-sektoren lagt opp til å belønne norskkurs. Intensive norskkurs er dyre sammenlignet med for eksempel fag som gis som store forelesninger, ettersom de har mange undervisningstimer i uka, og også som oftest små studentgrupper. I tillegg gir de ikke uttelling i kandidater, siden de ikke munner ut i en bachelorgrad. For informanter ved noen av institusjonene fremstår rammebetingelsene som så vanskelige i utgangspunktet at de ikke ser for seg at de kan ta på seg mer ansvar, spesielt siden de forventer at en slik studentgruppe vil trenge mer oppfølging.

Mens informantene uttrykker at universitetet bør tilrettelegge for inkludering, er det mer usikkerhet knyttet til akkurat hva dette innebærer. Vi diskuterer implikasjonene av informantenes syn på samfunnsoppdraget i lys av målsettingen om kvalifisering og livslang læring i det siste kapittelet i rapporten (avsnitt 8.3).

---

<sup>61</sup> Denne argumentasjonen blir trukket fram og kritisert i uttalelse fra Fagrådet for norsk som andrespråk.

## 7.2.4 Engelsk – et udekket behov

Denne rapporten fokuserer på mulighetene for overføring av ansvar for norskopplæring for en gruppe innvandrere til i UH-sektoren i denne rapporten. Vi vil likevel peke på ett annet tema som ble tatt opp under flere av intervjuene, nemlig at for en del personer i målgruppa, kan det være vel så viktig for å utvikle ferdigheter i *engelsk* som i norsk for å sikre den videre veien i utdanning og arbeidsliv. På en del arbeidsplasser er engelsk hovedarbeidsspråket – eller i alle fall et krav dersom man skal jobbe der: «Engelsk er viktig i dagens høykvalifiserte arbeidsliv – om du snakker norsk, arabisk og russisk, men ikke engelsk, så er det mindre sjanse for at du blir innkalt til jobbintervju. Det ligger som en forutsetning i høykvalifiserte stillinger» (intervju, informant UH). Engelsk er også et krav for opptak til videre studier, inkludert de kompletterende utdanningene, og kan være mye brukt på pensum.

I tillegg til at alle studieprogrammer på norsk krever at man kan engelsk, finnes en rekke masterprogrammer som utelukkende går på engelsk, og hvor ikke norsk er nødvendig.<sup>1</sup> En informant uttrykte det slik: «Mange har et visst forhold til engelsk, og så glemmer de det mens de snakker norsk, og så må de starte på scratch igjen når de skal studere videre. Men det hadde vært mye mer effektivt å lære seg engelsk opp til B2 først, og så gå i gang med norsk etterpå – det vil spare dem for masse tid og frustrasjon». Informanten sier videre at «Vi har masse tilbud og vil dele dem, men det forutsetter at de har engelsk, at de får jobbe med den for å komme opp på et godt nok nivå før de går i gang med norsk» (informant, UH). Også i kommunale voksenopplæringsenheter påpekes behovet for engelsk språkkompetanse. Dette illustreres av en av de kommunale voksenopplæringsenhetene, som forteller at de har hatt tilbud om kurs for å ta grunnskoleengelsk for å legge et grunnlag for at de senere kan ta videregående engelsk. Informanten forteller at: «De blir stående og stange i systemet hvis de ikke har engelsk».

## 7.3 Konsekvenser for kvalitet og pedagogikk

Det kan tenkes at norskopplæring i UH-sektoren kan gi gevinster i form av undervisning som er av bedre kvalitet, eller eventuelt bedre tilpasset, denne målgruppa. Samtidig kan man tenke seg at kommunal voksenopplæring ivaretar ulike funksjoner utover selve norskopplæringen. I dette avsnittet vil vi diskutere ulike fordeler og ulemper, først med fokus på UH-sektoren og senere med fokus på kommunen.

### 7.3.1 Tilgang til universitetet som samfunnsarena

Et viktig fortrinn ved å legge undervisningen til universitetet, er at det gir deltakere tilgang til en helt ny samfunnsarena med de ressursene det innebærer. På universitet kan deltakere potensielt utvikle sitt sosiale nettverk, orientere seg om muligheter for videre studier, utvikle sine faglige interesser, og få karriereveiledning som er tilpasset personer med høyere utdanning. Hvorvidt disse mulighetene blir utnyttet, er både avhengig av hver enkelt deltaker, ansatte og studenter for øvrig, og hvorvidt mulighetene som finnes på universitetet blir tatt aktivt i bruk i undervisningsopplegget.

Flere informanter ga uttrykk for at det kan være stimulerende og inspirerende for personer med høyere utdanning å være i et akademisk miljø. De har erfaring fra et slikt miljø i hjemlandet, som gjør at de kan kjenne seg hjemme der, og de kan bruke sin erfaring med å studere for å lære norsk i en akademisk kontekst. En informant sa for eksempel:

For folk med akademisk bakgrunn, er det mye lettere å være i et akademisk miljø enn å fungere på et vanlig norskkurs, de har studert, de forstår viktigheten av å lese, de forstår rammene rundt det å studere. Jeg opplever stort sett at folk er veldig dyktige, lydhøre og engasjerte, og at akademiske utfordringer er veldig gode for dem (intervju, informant UH).

En respondent påpekte at «det virker veldig motiverende for mange studenter å komme seg ut av flyktningeidentiteten og inn i studentidentiteten» (intervju, informant UH). Informantenes refleksjoner handler om kvalifisering og muligheter for å «komme seg videre» i Norge, blant annet gjennom å bli inkludert i et fagmiljø der de kan skaffe seg nettverk. De trekker fram at veien til



fullført kvalifisering og over i arbeid der innvanderne får brukt sin kompetanse kanskje kan bli kortere.

### **7.3.2 Tilgang til en mer skriftlig orientert norskopplæring?**

En utbredt oppfatning blant informantene, særlig i UH-sektoren, var at norskundervisningen skilte seg fra undervisningen i kommunen på måter som var gunstig for personer som skulle inn i videre utdanning eller en høykvalifisert jobb. Flere informanter trekker fram noen særegne ferdigheter som er viktige for å klare seg på norsk i et akademisk miljø. Dette inkluderer det å skrive argumenterende tekster og å ha god sjangerforståelse, i tillegg til korrekt skriftlig språk og grammatikk. I en uttalelse fra Nasjonalt fagorgan for norsk som andrespråk, skriver fagrådet at «[t]ilbudet i voksenopplæringen er rettet mot andre målgrupper og gir ikke nødvendigvis det samme utbyttet som et norskkurs i universitets- og høgskolesektoren». Uttalelsen dreide seg om norskundervisning for internasjonale studenter, ikke om målgruppa i vår studie, men det er allikevel talende at fagorganet legger vekt på at personer med høyere utdanning kan få mer utbytte av et norskkurs i UH-sektoren. Flere av informantene understreket at man i UH-sektoren hele veien la vekt på å lære deltakerne formelt riktig språk, med større fokus på grammatikk, skriftlighet og sjangerbevissthet knyttet til å skrive akademiske tekster. Tilsvarende anså flere at opplæring i kommunal regi la større vekt på kommunikative ferdigheter og muntlig norsk. Flere påpekte at deltakere ofte ikke besto den skriftlige delen av eksamen på nivå B2, og at skriftlige ferdigheter var viktige i mange av jobbene som kunne være aktuelle på sikt for deltakere med høyere utdanning.

Informanter i kommunen delte oppfatningen av at deltakere i spor 3 hadde behov for korrekt norsk på et høyt skriftlig nivå, Aktørene i de to ulike sektorene er med andre ord enige om «hvor skoen trykker», men ikke nødvendigvis om at UH-sektoren var bedre egnet til å fylle behovet. I spor 3-kurs med rask progresjon i kommunal regi, forteller lærere at de, på samme måte som lærere i UH-sektoren, vektlegger skriftlighet og sjangerforståelse. I Larvik arbeider norsklærerne for eksempel bevisst med sjangerpedagogikk, nettopp for å styrke denne type ferdigheter. De opplever også at deltakere på norskkursene som har akademisk bakgrunn kan trekke på denne erfaringen når norskopplæringen er mer knyttet til fag, slik som ved bruk av Læreplan i norsk for språklige minoriteter med kort botid (om denne, se avsnitt 5.2.3 og 3.1.2).

Som vi har påpekt tidligere, blir spranget fra B1 til B2 oppfattet som stort, og det gjelder særlig med tanke på de skriftlige ferdighetene. Endel deltakere kan klare å bestå eksamen på B2-nivå muntlig, men ikke skriftlig, før de «går tom» for rettighetsfestede timer i voksenopplæringen. Mange som oppsøker universitetet for å få videre norskundervisning etter introduksjonsprogrammet, gjør det nettopp for å greie spranget. Fordi deltakerne ikke har kommet i mål, kan denne situasjonen muligens bidra til inntrykket i UH-sektoren av at skriftlighet ikke vektlegges tilstrekkelig i det kommunale undervisningstilbudet. Alternativt kan det være slik at det er mindre fokus på skriftlighet *tidlig* i løpet i det kommunale opplæringstilbudet. En av dem som underviste i norsk i UH-sektoren, fortalte at hun og andre kollegaer av henne som underviste i norsk ved universitetet, ofte opplevde at de måtte bruke tid på å «avlære» språklige feil blant studenter som hadde fått norskopplæring i kommunal regi (omtalt som «fossilisering»). Slike feil kunne ifølge informanten unngås dersom deltakerne får undervisning som vektlegger korrekt språkbruk fra starten av. En annen informant fra UH-sektoren nølte imidlertid med å bruke begrepet «fossilisering» og å anse det som et problem, så oppfatningen av dette fenomenet var ikke entydig. Mange informanter mente også at det var bedre å komme til UH-sektoren noe senere i løpet, se avsnitt 6.2.4.

### **7.3.3 Kobling mellom språk og fag**

En overføring av utvalgte deltakere til UH reiser spørsmål om mulighetene for språkpraksis, som er ett av de vanlige virkemidlene som tas i bruk som en del av eller i tillegg til norskundervisningen som tilbys som en del av introduksjonsprogrammet (Djuve et al., 11). Språkpraksis foregår som regel på den måten at deltakere en periode hospiterer på en – ideelt sett – relevant arbeidsplass, hvor de får praktisere språket. Det er imidlertid svært varierende kvalitet på språkpraksisen, og det antas å være en av forklaringene på hvorfor man ser liten sammenheng mellom tiltaket og overgang til utdanning og arbeid (Djuve et al., 22). I vårt datamateriale ser vi også at det er variasjon

i hvor mye lærerne vektlegger betydningen av språkpraksis for deltakernes språklige utvikling. Informanter ved AKA-løpet i Bærum mente for eksempel at språkpraksis var av stor betydning, og det ble lagt ned mye ressurser i å finne praksisplasser som passet til deltakernes bakgrunn og faglige interesser. Andre informanter fra kommunene hadde liten innsikt i hvordan språkpraksisen foregikk og hva slags utbytte deltakerne i norskundervisningen fikk av praksisen. I de tilfellene hvor språkpraksis fungerer godt, behøver ikke dette tilbudet å bli forringet av at deltakere får norskundervisning i UH-sektoren, imidlertid kan det bli utfordrende å koble like tett som det man gjør i for eksempel Bærum. Som nevnt i punkt 7.4.1, er det nærliggende å tenke seg at ansvaret for oppgaver knyttet til introduksjonsprogrammet, som går utover norskundervisningen, forblir i kommunen.

En overføring til UH-sektoren kan imidlertid by på andre muligheter til å koble språk og fag sammen. Det beste eksempelet på dette, er de kompletterende utdanningene ved OsloMet, hvor norskopplæring foregår parallelt med undervisning i fagdisiplinene, og hvor faglige tekster brukes aktivt i undervisningen. Det bidrar til at deltakere lærer seg relevant fagterminologi. På den kompletterende ingeniørutdanningen bruker man for eksempel fagartikler, tekster fra Teknisk Ukeblad, og populærvitenskapelige tekster som har med teknologi å gjøre. Slik en lærere uttrykte det: «Språkopplæring skjer best om den er tett forbundet med fagutviklingen, og det spesielle med universitetet, at vi kan integrere disse to». Videre: «Det er utrolig viktig med koblingen mellom fagutvikling og språkutvikling i ett, at man ikke ser på språkutviklingen som en separat del. At man blir vant til å skrive tekster, lese faglitteratur, bli kjent med oppgavesjangeren» (intervju, informant i UH).

Ved den kompletterende lærerutdanningen på OsloMet, har studentene vanlig lærerutdanningspraksis, som også utnyttes som arena for språkutvikling. Studentene ved den kompletterende ingeniørutdanningen har språkpraksis på en relevant arbeidsplass etter omtrent et halvt år på studiet.<sup>62</sup> Dette opplegget ligner altså noe på språkpraksis i kommunen, og tilbakemeldingene er også her noe varierende med tanke på hvor godt praksisplassene fungerer for språkutviklingen, spesielt når det gjelder innen ingeniørfaget. Selv om studentene havner på en relevant arbeidsplass, hender det at de blir sittende mye alene foran en PC og ikke får praktisert så mye norsk som ønskelig. For noen kan det å komme inn i fagmiljøet på universitetet, sammen med praksis i en relevant bedrift, også fungere som en slags virkelighetssjekk. Personer med ingeniørutdanning, hvor teknologi står sentralt, kan oppdage at utdanningen er utdatert og at de trenger mer omfattende omskolering for å bli attraktive på det norske arbeidsmarkedet.

Andre kurs retter seg mot grupper med ulik bakgrunn, men også her er det eksempler på hvordan man kan legge opp undervisningen slik at språk og fag kobles sammen. Ved årsheten i norsk ved UiT-Narvik legger lærerne vekt på at deltakere leser både skjønnlitteratur, sakprosa, og aviser. De legger opp til tre uker prosjektarbeid som skal munne ut i en prosjektrapport. I prosjektarbeidet blir studentene organisert i grupper ut ifra ønske om videre studier eller arbeid. Det hentes også inn studenter fra relevante studier slik at de får kontakt med dem, og «det er et lite studentmiljø, ikke så store barrierer» (intervju, informant UH). Målet er å integrere både fag og språk, og å øke sosial inkludering i øvrige miljøer ved lærestedet.

Det finnes også andre muligheter til å koble språk og fag. Ved de store disiplinuniversitetene er de fleste forelesningsrekker åpne. En mulig form for «språkpraksis» i UH-sektoren vil derfor være å hospitere på relevante kurs, det vil si å være med på enkeltforelesninger eller en forelesningsrekke, uten formelt opptak på kurset og uten å ta eksamen. En annen mulighet kan være betingede

---

<sup>62</sup> I forkant av praksisperioden har de et kurs om norsk kultur og arbeidsliv, hvor de lærer om mellommenneskelige forhold, NAV, skattesystemet, sykemeldinger, fagforeninger o.l.

opptakskrav, for eksempel at man kan ta eksamen, men ikke får dokumentasjon på kurset før man tilfredsstiller språkkravene.<sup>63</sup>

### 7.3.4 Helhetlig oppfølging av deltakerne

Lærere i kommunal voksenopplæring er opptatt av å formidle at deres arbeid handler om mye mer enn kun språkundervisning, og fremhever den tette oppfølgingen de gir til deltakere. Noen av dem uttrykker bekymring knyttet til om lærere i UH-sektoren har mulighet til å følge opp på samme vis. En informant beskriver den første fasen etter bosetting som særlig utfordrende: «Det er mye støy i livene, det er mye som skal på plass – med livet, å være i et nytt land, ny by. Det tar tid. De trenger tid til å lande etter flere år med problemer» (intervju, informant kommune). En informant sier at «man må ha peiling også på det med migrasjon som lærer», og nevner både familiegjenforente og flyktninger når hun sier at mange får en liten knekk etter en tid i Norge, som hun mente kunne ha betydning for progresjon. Hun mente at det var viktig at lærerne forsto hvordan migranters spesielle livssituasjon kan påvirke læring. Tilsvarende sa en informant at «selv om man kan snakke om at [deltakere] har høy utdanning når de er på spor 3, men når de kommer fra krig, så er det ikke alltid de er så mottagelige for å lære et nytt språk» (intervju, informant kommune).

Flere informanter mener at tilbud ved universitetet kan egne seg for noen av deltakerne, men at de burde gå i hvert fall seks måneder – kanskje ett år – i kommunal voksenopplæring først. En annen beskriver oppfølgingen i kommunen slik:

*Vi er tett på, hele veien, vi bruker læringsplattform på iPad, der er vi tilgjengelige hele tida. Det er [mye som skjer i] livet også, det dukker opp ting hele tida, og om vi ikke får ryddet opp i det, så stopper [læringen] opp. Vi er flere rundt dem, vi har en praksiskoordinator, et team av lærere, flyktningkonsulenten. Det tror jeg er vesentlig. Og skjer det ting, så er vi fort i en samtale.» (intervju, informant kommune)*

Som eksempler på ulike utfordringer som norsklærere har bistått med, nevner informanten alt fra tilbakefall av kreft, samlivsbrudd, vold i nære relasjoner, og privatøkonomi. Informanten var bekymret for at deltakerne ville «forsvinne i et stort universitetssystem». Også andre trekker fram at dersom man henviser deltakere som ikke er klare for det til et tilbud i UH-sektoren, hvor de ikke får den samme oppfølgingen, så kan det føre til at folk faller utenfor. En informant forteller at de har hatt noen elever som har fulgt undervisning på universitetet, men de kommer til voksenopplæringa «fordi de får bedre oppfølging hos oss, på universitetet er det helt upersonlig, du er på forelesning, men det er ingen som følger opp og kontrollerer underveis hva du får med deg» (informant, kommune). De er bekymret for at det er så mye fokus på rask opplæring at man forhaster seg og presser folk gjennom løp de ikke får utbytte av. En av informantene stilte seg tvilende til at det skal være en slags «quick fix» å overføre en utfordring som en sektor har strevd med i årevis til en annen sektor.

Utover utfordringer i privatlivet, møter mange norsklærere spørsmål om utlendingsrett og migrasjon for øvrig, slik som hvordan man søker familiegjenforening eller fornyer oppholdstillatelse, som deltakerne ikke alltid vet hvem de kan henvende seg til om. I kommunen vil det per i dag være mer erfaring med å følge opp slike spørsmål og henvise videre. Ansatte i UH-sektoren vil ha begrenset erfaring med å være «systemguider», som en informant uttrykte det, og har heller neppe ressurser til å ta på seg slikt ansvar.

Informanter i UH-sektoren uttrykker også bekymring for hvorvidt de har mulighet til å følge opp deltakere slik de trenger. En informant som tidligere jobbet med studenter fra land utenfor Europa,

---

<sup>63</sup> Som en av informantene påpekte, kan det imidlertid være utfordrende dersom studenter som ikke har tilstrekkelige språkkunnskaper, skal delta i gruppearbeid, innleveringer o.l., fordi det kan gå ut over kvaliteten for de andre studentene – i tillegg at til at det kan legge et stort press på deltakerne selv, dersom de ikke har gode forutsetninger for å delta. Flere informanter fremhever at de har erfaring med at selv deltakere som oppfyller B2-kravet, synes studiene er krevende på grunn av språklige utfordringer.

påpeker at det generelt var mye arbeid med gruppa, fordi de ofte trengte hjelp med praktiske spørsmål, som ikke var direkte knyttet til undervisningen. I tillegg til den type administrative spørsmål vi har nevnt, trakk en informant fram at ansatte i UH-sektoren ikke hadde tilstrekkelig kunnskap om traumer og hvordan man skal håndtere dem i undervisningssammenheng. Dette kan spesielt gjelde eventuelle deltakere fra introduksjonsprogrammet. Som et eksempel forteller en informant om en syrisk student som strevde mer enn de hadde forventet. Etter hvert viste det seg at det hang sammen med at vedkommende bar på svært tunge opplevelser fra hjemlandet, som kom i veien for konsentrasjonen (se kort diskusjon om sammenhengen mellom læring og traumer i avsnitt 8.2.2). Det er imidlertid variasjon i disse erfaringene. En annen informant ved en intensiv årsenhet forteller at de har hatt enkelte flyktningstudenter som har vært godt integrert i opplegget og ikke har skilt seg ut på noen spesiell måte.

### **7.3.5 Digitale ferdigheter**

Et bestemt aspekt av den kommunale voksenopplæringens helhetlige tilnærming som har kommet til syne, er opplæring i digitale ferdigheter, som også er en del av Læreplanen i norsk og samfunnskunnskap. Det norske samfunnet er digitalisert i større grad enn mange andre land, og offentlige tjenester, bank og annet skjer via nettløsninger. Dette er også i stor grad tilfelle i UH-sektoren, der studenter forventes å selv melde seg opp til eksamen og emner. Som en informant ved en UH-institusjon bemerker, så forventes studenter å vite hva de skal gjøre når de får beskjed om at «*dette ligger på Canvas*», som altså er en digital læringsplattform som mange universiteter anvender. Dette opplæringsbehovet ivaretas tilsynelatende i mindre grad i dag ved UH-institusjoner, mens det er en integrert del av kommunal voksenopplæring. Dersom UH-institusjonene skal ivareta norskopplæringen, kan de trenge økte administrative ressurser for å ivareta personer som strever med digital selvbetjening, eller eventuelt økte ressurser for å sørge for innføring i de ulike verktøyene.

### **7.3.6 Kompetanse, status og læringsmiljø i voksenopplæringen**

Ett fortrinn i voksenopplæringa som flere informantene fremhever, er at de har lang erfaring med målgruppa, samt at man der har unik kompetanse på innlæring av språk «fra null», eller «førstegangsinnlæring» - altså at man har mye erfaring med å lære norsk til grupper som ikke kan noe norsk fra før av.

Spor-3-deltakere ser ut til å ha betydning for voksenopplæringen i kommunen, både når det gjelder status, kompetanse og læringsmiljø. En informant gir uttrykk for at hun opplever at voksenopplæringen generelt blir «stemoderlig behandlet» og har lav status, sammenlignet med andre skoler og kvalifiseringstilbud. Hun mener at dette gir seg til uttrykk i relativt lav lønn og dårlige arbeidsbetingelser, slik som kveldsjobbing, arbeid i skoleferier osv. Til en viss grad bidrar ressurssterke elever til å øke statusen til skolene. En lærer forteller at de ved hennes skole ville strekke seg langt for å beholde kursene med raskest progresjon – for å greie det økonomisk dersom det var for få deltakere til en hel klasse, mente hun at de heller kom til å åpne for flere deltakere i klasser på lavere nivå.

Flere lærere uttrykker at elever med rask progresjon er en gruppe det er faglig interessant og motiverende å jobbe med. Som en informant uttrykte det: «Lærerne sloss nesten om å ha spor 3-kurs – det er faglig veldig givende» (intervju, informant kommune). Dersom disse elevene forsvinner, gir en informant uttrykk for at hun er redd for at de mest kompetente lærerne vil forsvinne ut av voksenopplæringen, noe som kan få ringvirkninger for tilbudet til de andre elevene. En annen informant mener det er uheldig å splitte fagmiljøene for norskopplæring som finnes i kommunene. En overføring av deler av gruppa til UH-sektoren vil, i tillegg til fylkeskommunenes økte ansvar for deler av norskopplæringen som er foreslått i ny Integreringslov, føre til en fragmentering av kompetanse i et fagmiljø som allerede blir opplevd som sårbart. Det er dermed ikke gitt at kommunen kan gi et bedre tilbud til gjenværende elever selv om de eventuelt sitter igjen med en mer enhetlig gruppe. En av informantene trekker fram at spor 2-deltakere, som er den største gruppa, i seg selv er svært heterogen, og at utfordringene med individuell tilpasning ikke vil forsvinne.

Flere vi snakket med, mener også at spor 3-elevne er viktige forbilder for andre på skolen. Måten de arbeidet på er «noe å strekke seg etter» - de viser at det er mulig å få til mye på rask tid, de er motiverte, og de arbeider mye. Det gir status å gå i spor 3-løpet. Som en informant sa, «om vi mister spor 3, så vil vi også miste prestisje eller omdømme blant innvandrere, da vil prestisjen være på universitetet» (intervju, informant kommune). I noen kommuner brukes spor 3-deltakerne dessuten aktivt som hjelpelærere eller assistenter. En informant forteller for eksempel at ved deres skole, bistår elever fra spor 3 med å hjelpe medelever som har samme morsmål, noe som kan være særlig viktig i startfasen for personer som ikke har noe felles språk med læreren. Den samme informanten fortalte at deltakere i spor 3 også er viktige ressurser i samfunnskunnskapsopplæringen, hvor personer med samme språk går sammen. Det vil si at deltakere som vanligvis går på ulike spor i norskundervisningen, tar kurset sammen: «Da er spor 3-deltakere gode ressurser å ha i klassene, i diskusjoner om Norge, om samfunnet, holdninger til etniske og seksuelle minoriteter – de med høy utdanning er uvurderlige å ha i disse gruppene, de er også forbilder for sine landsmenn» (intervju, informant kommune).

Et annet poeng som blir trukket fram, er at voksenopplæringen har kulturkompetanse som er viktig for deltakerne, som går utover norskundervisningen. Vi har nevnt helhetlig oppfølging i avsnittet over. I tillegg fremheves det at voksenopplæringen har mye kompetanse på ulike kulturer og tradisjoner som er viktig for å legge opp undervisningen best mulig. For eksempel har de lang erfaring med å lære målgruppa om det norske samfunnet, skolesystemet og norsk kultur. Informantene antar at dette er en form for kompetanse som ansatte i UH ikke har, og eventuelt en funksjon de ikke forestiller seg at de kan ta på seg. Spesielt gjelder dette kanskje kunnskap om den norske velferdsstaten, NAV med videre. Ved en overføring, kan kommunale fagmiljøer som kan dette, bli svekket uten at behovet dekkes på annet vis.

### **7.3.7 Læreplan og norsksprøver**

Som vi har gjort rede for i kapittel 0, anvendes ikke læreplaner i UH-sektoren, men hvert kurs har lokalt utviklede læringsutbyttebeskrivelser. Hver institusjon er selvakkrediterende<sup>64</sup> og utvikler egne eksamener. Det vil si at Trinn 3-eksamen i UH egentlig ikke er standardisert. Det er vanskelig å se for seg hvordan et norsktilbud i UH-sektoren eventuelt kan styres gjennom bruk av læreplaner, gitt institusjonell selvbestemmelse på dette punktet. Det er imidlertid noen av institusjonene som følger det europeiske rammeverket for språk. Vi har videre gjort rede for at det er ulike eksamener som anses som ekvivalente i opptak til høyere utdanning, men som i realiteten måler noe ulikt nivå i norsk. Vi diskuterer dette noe videre i kapittel 8.3.1, i en noe bredere diskusjon om likebehandling.

## **7.4 Administrative, juridiske og praktiske vurderinger**

### **7.4.1 Administrasjon og juridisk ansvar**

Det er store forskjeller i organisering av kommunal voksenopplæring og høyere utdanning som gjør en direkte overføring utfordrende. Mens voksenopplæring er et rettighetsbasert system med høy grad av statlig styring i form av lovkrav til kommunene, er tilbudene ved universiteter og høyskoler underlagt en mye høyere grad av lokalt institusjonelt selvstyre innenfor gitte incentivstrukturer og rammebetingelser. Også her er opptak regulert i forskrift, men det er ikke en individuell rettighet på samme vis. Dette betyr at kommunalt ansatte har omfattende plikter og ansvar ned på enkeltdeltakernivå som skiller seg betydelig fra universiteter og høyskoler, der studenter i mye større grad er «overlatt til seg selv». Som en informant sa: «Det er to veldig ulike systemer som skal sys sammen» (informant, UH-institusjon).

Den administrative oppfølgingen i tråd med Introduksjonsloven blir av informanter i kommunen beskrevet som kostbar og omfattende. Det skal fattes vedtak, telles timer, og de som administrerer norskundervisningen skal forholde seg til ulike krav i introduksjonsloven, utlendingsloven og statsborgerloven. Kunnskap om lovverket blir fremhevet som viktig for å følge opp gruppa på en god måte. Mye av arbeidet med administrasjon gjøres i NIR, som av informanter i kommunen blir

---

<sup>64</sup> Universiteter er selvakkrediterende på alle nivåer, mens høyskoler er selvakkrediterende på bachelornivå.

omtalt som arbeidskrevende og tungrodd. Spørsmålet flere trekker frem – både i UH og kommunen – er om den administrative oppfølgingen av norskdeltakerne kan ivaretas ved universiteter og høyskoler, som i utgangspunktet ikke har denne type lovmessige oppgaver knyttet til bestemte brukergrupper.

Flere informanter, både i kommunene og i UH-sektoren, tok opp spørsmål om hva slags ansvar norskopplærere i UH-sektoren skulle ta på seg ved en eventuell overføring av deltakere. Flere antok en overføring ville innebære at lærere der kom til å få et større administrativt ansvar. Norskklærere vil i alle tilfeller sannsynligvis måtte ta på seg oppgaver knyttet til å utarbeide individuell plan for deltakere og å rapportere fravær slik at det kan registreres i NIR. Mens noen tilbud i UH har obligatorisk oppmøte, er dette ikke tilfelle overalt, og det er ikke sikkert det finnes gode systemer for denne type registrering. Det er heller ikke praksis i UH-sektoren for individuelle planer. Ett universitet rapporterer for eksempel om problemer med saksbehandler i NAV på grunn av dokumentasjon av timetelling for flyktninger som var deltakere i introduksjonsprogrammet.

Utover dette, er det nærliggende å tenke seg at kommunen bør fortsette å ivareta det juridiske ansvaret for deltakere, også der de eventuelt skulle fått norskundervisning et annet sted. På samme måte er det nærliggende at arbeidet med å koordinere aktiviteter rundt deltakere i introduksjonsprogrammet, fortsatt blir ivaretatt av programrådgivere i kommunen. Dette bør eventuelt tas høyde for i vurderinger av hva som skal skje med norsktilskuddet dersom deltakere får sin undervisning i UH-sektoren, se 7.5).

#### **7.4.2 Koordinering med andre tilbud**

I det kommunale voksenopplæringstilbudet i dag skal norskopplæringen også koordineres med andre typer tilbud. Både flyktninger og andre med rett og plikt skal også ta 50 timers kurs i samfunnskunnskap. Videre anvender en del kommuner språkpraksis som en del av norskopplæringen. For flyktninger er norskopplæringen en del av introduksjonsprogrammet, og deltakerne skal også gjennom ulike tiltak rettet mot arbeidslivet. I forslag til ny integreringslov ligger det ytterligere føringer på samarbeid, for eksempel ved at deltakerne skal ha en enkelt individuell plan istedenfor en plan for norskopplæringen og en plan for introduksjonsprogrammet, hvilket vil kreve at denne utarbeides av programrådgiver og norskklærer i fellesskap. Basert på våre intervjuer med lærere i kommunen, var det mye variasjon i hvordan dette samarbeidet fungerte i praksis. Noen steder ble samarbeidet beskrevet som tett og godt, andre steder fortalte lærere at det var liten grad av samarbeid, uten at det nødvendigvis ble oppfattet som problematisk.

Koordinering av norskundervisning og andre tilbud kan bli mer krevende dersom deltakerne skal følge norskundervisning et annet sted enn kommunalt voksenopplæringssenter. En del steder har de for eksempel norskopplæring på formiddagen og andre aktiviteter etter lunsj. Imidlertid løser noen kommuner slike utfordringer allerede. I Oslo kan, som nevnt tidligere, introduksjonsdeltakere følge programmet i sin bydel, og ta norskundervisningen ved et voksenopplæringssenter et annet sted i byen. Ved Rosenhof så det ut til å innebære at norskklæreren ikke er direkte involvert i for eksempel praksis. Kurs i samfunnskunnskap legges av en del kommuner til skolens ferier, og man kan også tenke seg at kurset kan gjennomføres på nettet. Noen språkskoler har utviklet denne typen tilbud allerede.<sup>65</sup>

Tilsvarende kan lang reisevei fra stedet en deltaker er bosatt, til norskopplæring ved et universitet eller en høyskole gjøre det vanskelig å få kabalen til å gå opp både med tanke på introduksjonsprogrammet og privatlivet. Som en informant beskrev det: «Avstanden blir lenger fra flyktningkontoret til et universitet, enn fra et flyktningkontor til en kommunal skole» (intervju, informant kommune). Tilbudene vi har identifisert i UH-sektoren tilfredsstiller generelt ikke

---

<sup>65</sup> Se for eksempel: <https://lingu.no/courses/50-hours-social-studies>; se her for en oversikt over tilbydere som er godkjent av Kompetanse Norge: <https://www.kompetansenorge.no/Norsk-og-samfunnskunnskap/Godkjente-tilbydere-av-norskopplaring/#ob=4072,19383,19384>

introduksjonslovens krav til heltidstilbud (se avsnitt 1.2.1), og det vil derfor være nødvendig for kommunen å «fylle på» med andre tiltak for å oppfylle lovens krav.

### **7.4.3 Fleksibilitet i opptaksprosesser**

Personer med rett og plikt til introduksjonsprogram og/eller norskopplæring etter introduksjonsloven, får denne retten fastslått i et enkeltvedtak etter Introduksjonsloven, basert på deres oppholdstillatelse i Norge. Dette vedtaket fattes av bostedskommunen, som også har plikt til å gi dem tilbudet så snart som mulig og innen tre måneder. I kommunal voksenopplæring kan det derfor ofte være praksis med tre til fire kursoppstart i året, og nyankomne integreres inn i eksisterende klasser selv om de kommer litt senere ut i kurset. En lærer i en av kommunene lot nye elever komme inn i klassen de første flere ukene, men om det var «for sent» til å kunne ta igjen henviste de midlertidig til norskkurs på kommunens integreringsmottak, fram til neste kursoppstart. Fleksibiliteten i kommunen vil imidlertid også variere noe, kanskje særlig for spor 3-deltakere som ønsker kurs med rask progresjon. Bærums AKA-kurs har for eksempel bare opptak to ganger i året – tilsvarende kurs ved universitetene. Deltakere som ønsker seg inn på kurset og som kommer midt i semesteret, må begynne på et annet kurs inntil neste opptak.

Opptak til kurs i UH-sektoren innebærer tilsvarende begrensninger i fleksibilitet. Ordinært opptak til høyere utdanningsinstitusjoner er ikke en individuell rett. Det skjer etter søknad, som behandles etter reglene fastsatt i Forskrift om opptak til høyere utdanning. Det vil generelt være en søknadsfrist en gang i året (for årskurs eller hele grader) eller hvert semester (for enkeltemner). Det vil som regel være bestemt på forhånd hvor mange plasser et gitt studium har, og dersom det der flere kvalifiserte søkere enn plasser, vil søkerne rangeres. Mens man kan praktisere en form for løpende opptak fram til semesterstart dersom det er færre søkere enn plasser, og dermed ledige plasser etter at alle kvalifiserte søkere har fått plass, vil det som regel være lite rom for å ta opp studenter utenfor disse rammene. Mens noen av institusjonene sier at de har noe ledig kapasitet på norskkurs, er det flere som oppgir at kursene alltid er fulle. For eksempel oppga en informant ved en av årsenhetene i norsk, at de hadde 240 søkere og 40 plasser.

Innenfor dagens system er det altså mye høyere grad av fleksibilitet i det kommunale tilbudet. Dersom målgruppa skulle fått sin norskopplæring i UH-sektoren fra dag 1 som oppfyller Introduksjonslovens krav, vil det trolig være nødvendig å opprette et eget tilbud i UH som løper parallelt med det i kommunen, heller enn å inkludere deltakerne i eksisterende kurs. Dette kan ses som et argument for at deltakere på spor 3 bør begynne sin norskopplæring i kommunal voksenopplæring, og søke seg over på det ordinære tilbudet på universitetet senere. Man kunne legge til rette for at de får plass på den måten man har gjort dette i Trondheim, etter at man avsluttet forsøket med egne klasser for språkopplæring av flyktninger, nemlig gjennom å øremerke noen plasser på ordinære norskkurs for eksterne deltakere, som eventuelt frigjøres dersom det ikke er aktuelle søkere.

Dersom man ønsker å bruke kriterier som er mindre strenge enn dem som finnes ved opptak til UH-generelt (for eksempel dispensasjon fra engelskkravet, fra godkjent studiekompetanse osv.), vil det kreve tilrettelegging av opptakssystemet og de kategoriene som finnes der, eller eventuelt at man organiserer norskkursene på andre måter. Ved UiO ble slike praktiske utfordringer pekt på som en viktig forklaring på at akademisk duggnad for flyktninger ikke fungerte så godt som den kunne ha gjort. I denne forbindelsen kan det være verdt å se til Bergen for et eksempel på hvordan de har løst dette, i og med at studenter på norskkurs der ikke bare har fått unntak for norskkravet, men også kravet om å dokumentere engelskferdigheter før opptak. De har en egen opptakskategori som ikke gir tilgang til andre emner.

### **7.4.4 Skalering av undervisningstilbudet**

I kommunal voksenopplæring er man vant til å tilpasse seg endringer i ankomstbildet og dermed hvor mange personer som til enhver tid etterspør norskopplæring og introduksjonsprogram. Ettersom kommunen har plikt til å gi norskundervisning til målgruppa, vil de måtte opprette nye klasser ved behov, slik at tilbudet alltid er dimensjonert for etterspørselen. Dette innebærer opp-

og nedskalering, men også tilpasninger ut ifra endringer i sammensetningen av deltakergruppa. Noe av denne fleksibiliteten kan gå tapt, mener informanter vi har snakket med, dersom deltakere og eventuelt undervisningspersonale forsvinner ut av kommunen.

I UH-sektoren har man mindre tradisjon for å opp- eller nedskalere tilbud raskt, og det er komplekse og andre faktorer som inngår i *dimensjoneringen* av studietilbud. Disse sammenfattes i en studie fra NIFU som samfunnets og arbeidslivets behov, statlig akkreditering og finansiering, tilgjengelig fagstab, søkning, og statlig styring av omfang og retning (Høst mfl. 2019). Statlig styring gjennom resultatbasert finansiering fremheves som spesielt viktig når det gjelder økning i tilbudet, og som vi har vært inne på, kommer mange av norsktilbudene dårlig ut i dette systemet. Den tilgjengelige fagstaben fremheves som en stabiliserende faktor (Høst mfl. 2019). En informant i UH-sektoren i denne studien sa tilsvarende: «Vi kan ikke plutselig opprette kurs, vi må ha en stab som korrelerer med vårt tilbud» (intervju, informant i UH). Den internasjonale Sommerskolen, som tilbyr norsk kurs mot betaling ved UiO, er et unntak her – de fremhever sin fleksibilitet: «Vi kan legge om kjemperaskt, vi er fleksible, vi er ikke en del av et institutt».<sup>66</sup> Denne fleksibiliteten kan skyldes at Sommerskolen har en annen finansieringsmodell enn det øvrige tilbudet vi har undersøkt. Informanten fremhever imidlertid at selv om Sommerskolen tar betalt for kursene, skal den ikke gå med overskudd – dette brukes til å gi stipender til sommerskolestudenter som ikke ellers kunne ha deltatt.

#### **7.4.5 Flexibilitet med tanke på progresjon**

Som vi har beskrevet, er det en høyere grad av fleksibilitet i kommunal norskopplæring når det gjelder progresjon, gitt inndelingen i spor som gjør at det er mulig med «retrett» dersom progresjonen er for rask (se sammenligning 4.3.1). Lærere i den kommunale norskopplæringen forteller at de ofte flytter deltakere mellom klasser, avhengig av progresjonen deres. Denne fleksibiliteten vil imidlertid være avhengig av kommunestørrelsen. I små kommuner vil det være mindre mulighet til å tilrettelegge løpet, avhengig av deltakernes progresjon.

I likhet med de små kommunene, har ikke UH-sektoren per dags dato et tilbud som kan ivareta behovet for denne type fleksibilitet. Klassene er inndelt etter språknivå, ikke etter deltakernes progresjonsnivå. Dersom deltakere ikke greier å henge med i undervisningen, vil konsekvensen være at de stryker til eksamen – eller som en informant uttrykte det: «På universitetet står de der uten kurs, om de ikke greier å følge med» (intervju, informant i kommunen). I slike tilfeller kan det være lite motiverende å ta hele kurset på nytt ved neste semesterstart.

Flere informanter mener at dersom man skal overføre deler av spor 3-gruppa til kurs i UH-sektoren, vil det potensielt være viktig å lage kurs som har noe saktere progresjon enn de vanlige kursene, som i mange tilfeller er retta mot utvekslingsstudenter fra Europa. Disse studentene har et morsmål som ligger språtypologisk nærmere norsk enn det som er tilfelle for mange innvandrere og flyktninger fra land utenfor Europa. For eksempel nevner en informant at det ved hennes universitet er mange sykepleiere fra Filipinene på kursene, som opplever at det er utfordrende å henge med på progresjonsnivået. Hun beskriver et potensielt opplegg som er mer fleksibelt slik: «Det kan legges opp til ulike spor, med ulik progresjon, avhengig av morsmål. I et nytt opplegg ville det være nødvendig med flere progresjonsnivåer på hvert trinn og kanskje færre i klassene, slik at studentene kan få tettere oppfølging» (intervju, informant i UH).

#### **7.4.6 Geografisk avstand til undervisningstilbud i UH**

Mange steder i landet vil det være store geografiske avstander mellom bosettingskommunen og et universitet eller høyskole. Dersom en del av deltakerne i norskopplæringen skal få et tilbud i UH-sektoren, er det åpenbart at de vil ha behov for å *tilgang* til undervisning ved en UH-institusjon. Man kan tenke seg at det kan skje på tre vis: 1) man bosetter flyktninger som vil kunne nyttiggjøre seg tilbudet i nærheten av en UH-institusjon 2) man åpner for at flyktninger kan bytte kommune underveis i introduksjonsprogrammet, dersom kommunen de ble bosatt i ikke er i nærheten av en

---

<sup>66</sup> Sommerskolen står tilsynelatende i en særstilling. Vi har ikke hatt anledning til å finne ut om de eventuelt har andre ansettelsesvilkår enn det som for øvrig gjelder i sektoren.



UH-institusjon 3) UH-sektoren skaper et undervisningsopplegg som tar høyde for geografisk avstand, gjennom for eksempel nettbaserte løsninger.

Det første spørsmålet om bosetting innebærer krevende politiske avveininger. Som nevnt i avsnitt 1.3.2 er det noen innebygde spenninger i kriteriene som skal følges i bosetting av flyktninger. På den ene siden ønsker man en spredt bosetting, det vil si at flyktninger skal bosettes i alle landsdeler, og man vil helst unngå å bosette flyktninger i områder med høy innvandrerbefolkning. Mange av de større UH-institusjonene befinner seg i slike områder, og særlig i de større byene, slik som Oslo, Trondheim og Bergen. På den andre siden skal man legge vekt på mulighetene for å få arbeid i regionen. Noen høyt utdannede yrkesgrupper vil være etterspurt i hele landet, slik som for eksempel lærere, leger eller tannleger. I mange tilfeller vil det imidlertid være flere jobbmuligheter i de store byene for personer med høy utdanning. Forskning tyder også på at arbeidsmarkedsintegrering går raskere for flyktninger som bor i storbyer – særlig for menn (Hernes mfl 2019). I noen tilfeller kan imidlertid bosetting ut fra regionale arbeidsmarkedsbehov lede i motsatt retning – for eksempel kan det være muligheter i arbeidsmarkedet langs kysten på steder som er relativt langt unna utdanningsinstitusjoner.

I utvelging av aktuelle kandidater for norskopplæring i UH-sektoren, vil tidligere utdanning og eventuelt ønske om å starte på eller fullføre en utdanning være relevante kriterier, slik vi diskuterte i foregående kapittel. Norskunnskaper og høyere utdanning er nøkkelfaktorer i overgangen til arbeid. Behovet for å være i nærheten av en UH-institusjon for å følge norskundervisning der, kan tenkes å sammenfalle med nytten av å bo i en by av en viss størrelse for å få tilgang til et arbeidsmarked som etterspør høye kvalifikasjoner. Sett i sammenheng, er dette argumenter for å bosette personer med høyere utdanning/ønske om høyere utdanning i nærheten av UH-institusjoner. Det politiske ønsket om at flyktninger skal få brukt sin kompetanse og om økt fokus på kvalifisering for å sikre arbeidsdeltagelse, må her veies opp mot andre politiske prioriteringer, slik som ønsket om spredt bosetting. Det er imidlertid verdt å merke seg at gruppen dette er aktuelt for, ikke nødvendigvis vil være stor – i alle fall ikke om man tar utgangspunkt i dagens ankomsttall.

Det andre alternativet, med å muligheten til å bytte bosettingskommune underveis i introduksjonsløpet, vil innebære de samme politiske avveiningene, men det medfører også noen praktiske utfordringer. Som diskusjonen av kriterier viste, er det mange grunner til at det kan være aktuelt med norskopplæring i UH-sektoren først en stund *etter* bosetting. Det innebærer en situasjon kan få norskopplæring i en kommune, for eksempel det første halvåret eller året, og deretter bytte kommune for å være i nærheten av en UH-institusjon.<sup>67</sup> Det gir mer tid til kartlegging av behov og ønsker, og til å sikre dokumentasjon på tidligere utdanning og eventuell godkjenning av denne, noe som vil være relevant for å planlegge det videre løpet. Imidlertid er dagens regelverk lagt opp til at flyktninger skal forbli i bosettingskommunen de første par årene. En informant med erfaring som lærer både i kommunen og i UH-sektoren, beskrev det som at flyktninger blir «låst» til den kommunen de bosettes i, samtidig som de ikke får det tilbudet de har behov for der. Familiegjenforente skal også bo sammen med referansepersonen, som vilkår for oppholdstillatelsen. Om man ser for seg at flere skal få et norsksktilbud de eventuelt må flytte for å nyttiggjøre seg, vil det være nødvendig å endre disse reglene.

En annen kostnad ved å bytte kommune underveis, er imidlertid at personen det gjelder må orientere seg på et nytt sted, bygge opp relasjoner om igjen o.l. Dersom det er barn involvert, vil det innebære at de må bytte barnehage eller skole. Dersom bosetting blir gjort ut ifra behov for nærhet til UH-institusjon i utgangspunkt, vil slike utfordringer og potensielle problemer med å beholde plass i introduksjonsprogrammet, være mindre. En konkret barriere som gjenstår selv ved geografisk nærhet, vil likevel være at deltakere kan risikere å miste introduksjonsstønad om han eller hun melder overgang fra norskopplæring til kommunen til et opplegg på universitetet.

---

<sup>67</sup> Det kan selvfølgelig også være aktuelt for flyktninger som er bosatt i en kommune hvor en UH-institusjon med norskopplæring finnes, å bytte fra kommunal opplæring til opplæring der.

Det tredje alternative er at UH-sektoren lager et undervisningsopplegg som tar høyde for geografisk avstand, for eksempel gjennom nettbaserte undervisning. Vi diskuterte dette alternativet med flere av våre informanter, og spurte dem om hvilke erfaringer de har med nettbaserte kurs. Overordnet er synspunktet til informantene at nettbaserte løsninger primært kan fungere godt som et *supplement* til vanlig undervisning, men i liten grad kan utgjøre den viktigste undervisningsformen. Ett argument handler om at det sosiale ved læringssituasjonen er viktig for at deltakerne skal opprettholde motivasjonen: «Om det ikke knyttes noen bånd, kan motivasjonen synke, det blir lettere å falle av» (intervju, informant i UH). I tillegg er undervisning i en gruppe som møtes fysisk, en viktig arena for å utvikle muntlig ferdigheter. Et par informanter mener at nettbaserte kurs kunne være et alternativ dersom de er godt organisert, prioriteres fra institusjonens side, og inkluderer hyppige samlinger hvor deltakere og lærer møtes. For deltakere som har behov for rask progresjon og som ikke kan få et slikt tilbud i sin kommune, kan kanskje et slikt tilbud være et bedre alternativ enn daglig å være i en undervisningssituasjon som gir lite utbytte. Om man skal legge opp til økt bruk av slike kurs, vil man imidlertid måtte løse praktiske spørsmål, spesielt for deltakere i introduksjonsprogrammet. For eksempel må man avklare hvordan et nett- og samlingsbasert kurs passer inn kravet om at introduksjonsprogrammet skal være et fulltidsopplegg, og hvordan man registrerer fravær/nærvær i nettbasert undervisning, i og med at deltakere skal trekkes i stønad dersom de uteblir.

## 7.5 Økonomiske konsekvenser og vurderinger

Vurderingene av nytte og kostnader vil variere ettersom man ser for seg å overføre en liten gruppe som oppfyller dagens opptakskrav, eller en stor gruppe som ikke gjør det. Dersom man overfører en stor gruppe, vil det være nødvendig å opprette et eget tilbud til dem på siden av det ordinære tilbudet, for eksempel innenfor strukturene for etter- og videreutdanning. Det er spesielt i et slikt tilfelle at kostnadene vil bli store for UH-institusjonene, da de vil innebære opprettelsen av et parallelt tilbud i en ny sektor. Tilsvarende kan potensielt kostnadene for kommunen bli store på grunn av konsekvensene ved et redusert deltakergrunnlag, som vi diskuterer nedenfor.

Det er vanskelig å si om den totale ressursinnsatsen vil være ulik i UH enn i kommunene. De ansatte i UH har trolig noe bedre vilkår (litt bedre lønn og litt færre undervisningstimer), men tilbudene har også færre timer og deltakerne må jobbe mer for seg selv). Klassene er også noe større.<sup>68</sup>

### 7.5.1 Nytte og kostnader for deltakere i norskopplæring ved en eventuell overføring av deltakere til UH-sektoren

Deltakere som eventuelt får sin norskopplæring i UH-sektoren, kan ha nytte av dette i form av tilgang til universitetet som samfunnsarena, og muligens i form av tilgang til en mer skriftlig og akademisk norskopplæring. De kan få enklere tilgang til høyere utdanning dersom de tar Trinn 3-eksamen istedenfor Norskprøven, og dette i seg selv vil føre til at flere får formell kvalifisering på papiret (uavhengig av eventuelle kvalitetsforbedringer i tilbudet). Det er vanskelig å si om det er en risiko for *frafall* med tanke på at deltakerne har *plikt* til å følge norskopplæring, men det vil være en risiko ved at flere strever med å følge undervisningen, og eventuelt ikke når læringsmålene, som følge av at de får mindre tett oppfølging og eventuelt ender opp i kurs som viser seg å ha raskere progresjon enn de kan følge.

Det kan imidlertid være (potensielt store) kostnader for *andre* deltakere i norskopplæringen i kommunen dersom tapet av høyt utdannede deltakere til universitetene fører til at tilbudet som helhet svekkes, gjennom reduserte midler og eventuelt tap av kompetanse. Det at kommunen får en mer enhetlig gruppe deltakere vil altså ikke nødvendigvis medføre at de kan gi dem et bedre tilbud. Vi diskuterer dette nærmere nedenfor.

---

<sup>68</sup> I UH-sektoren praktiseres overbooking fordi man forventer frafall og belønnes ut fra fullførte poeng/grader. Dette kan man trolig ikke gjøre i samme grad i en situasjon der deltakerne har rett og plikt.

### 7.5.2 Kommuneøkonomi i nedgangstider, med flere grupper som kan forsvinne

Med bakgrunn i reduksjon i antall bosatte flyktninger samt endringer i bosettingspolitikken, opplever mange kommuner per i dag at det er utfordrende å opprettholde tilbudet i norsk. Utfordringen som ligger til grunn for dette prosjektet – nemlig det å tilrettelegge tilstrekkelig for hvert spor når det er for få deltakere til å dele opp i egne grupper – blir altså potensielt større av seg selv på grunn av endringene i innvandring og politikk. Dette merkes i kommunene, og krever nedbemanning og omstrukturering, samtidig som de lovpålagte oppgavene vedvarer.

I og med at tilskudd følger deltakere, kan kommunene på generelt grunnlag være redde for å «miste» deltakere til andre kommuner eller andre typer tilbud. I verste fall kan dette medføre at de holder igjen personer som kunne hatt tilgang til et bedre tilbud i nabokommunen eller ved en UH-institusjon. En informant som tidligere har arbeidet i kommunal voksenopplæring, men nå underviser på et universitet, omtalte dette som at deltakerne kunne bli holdt som «gisler». En informant i en kommune som har et velutviklet og godt tilbud til spor-3-deltakere med rask progresjon, forteller at de har tilbudt plasser på kurset til omkringliggende kommuner, uten å få noe særlig respons. Informanten mener årsaken er at kommunene ikke vil miste norsktilskuddet, noe som gjør at kommunene «står i en spagat, de er forplikta etter introduksjonsloven å gi tilpassa tilbud, men realiteten er at de tenker vel så mye på virksomheten og opprettholdelse av det og ikke vil la pengene gå ut fra kommunen».

En overføring av spor-3-deltakere kan også påvirke muligheten til å opprettholde et godt tilbud for andre grupper, som vi var inne på over. Norsktilskuddet blir tildelt ut ifra et gjennomsnittlig antall timer, og kommunene får det samme tilskuddet for deltakere uavhengig av spor.<sup>69</sup> Beregningsutvalget legger i dag til grunn et gjennomsnitt på 1100 timer. Mange av deltakerne, særlig på spor 1, bruker imidlertid mer tid enn disse timene. I tillegg er det mye mer administrasjon og koordinering rundt elever på spor 1, enn rundt elevene i spor 3. Deltakerne på spor 3 bruker kortere tid enn det gjennomsnittlige timeantallet, og trolig vil de fleste kun få de pliktige 600 timene. I praksis innebærer det at noe av «overskuddet» i form av timer fra de raskeste deltakerne, blir brukt for å finansiere opplæringen til dem som bruker mest tid. Derfor vil en overføring av spor 3-deltakere, slik en informant uttrykte det, «få store økonomiske konsekvenser for oss.» Denne underfinansieringen vil være midlertidig, siden det gjennomsnittlige antallet timer da kan forventes å gå opp, men inntil eventuelt nye beregninger er på plass, kan det kommunale tilbudet tenkes å bli betydelig underfinansiert.

Kommunene frykter videre at tapet av denne gruppa kan medføre et tap av kompetanse i kommunen (se 7.3.6). Dette kan gå ut over kvaliteten i det totale tilbudet. Et annet element her er at spor 3-deltakere kan være viktige for å opprettholde tilbudet på det høyeste opplæringsnivået. For å opprettholde et tilfredsstillende tilbud på spor 3, må det være nok deltakere til å fylle en klasse. Mange steder er det betalende deltakere på disse kursene, i tillegg til deltakere i introduksjonsprogrammet. Dersom mange av deltakerne forsvinner til UH-sektoren, kan det bli vanskelig å opprettholde tilbudet til de betalende deltakerne – det innebærer at nok en kilde til inntekt forsvinner.

Frykt for å miste deltakere kan medføre at kommunene ser UH-sektoren som en konkurrent, noe flere av informantene har vært inne på. De har imidlertid flere grunner til å bekymre seg for nettopp dette. Forslag til ny integreringslov innebærer at hele ansvaret for flyktninger som skal ta videregående opplæring overføres fra kommunen til fylkeskommunen, og at fylkeskommunen dermed både skal ivareta norskopplæringen og resten av opplæringstilbudet for denne gruppa. Dersom både dette forslaget går gjennom, og også den mulige endringen vi utreder her, kan dette innebære at kommunen «mister» både deltakere på videregående skole-nivå og deltakere som har fullført videregående skole. I et slikt tilfelle vil de sitte igjen kun med den gruppa som trolig krever

<sup>69</sup> Norsktilskuddet har to «satser», høy og lav, som tildeles på bakgrunn av hvor i verden deltakeren kommer fra. Høy sats betales for personer fra Afrika, Asia, Oseania (unntatt Australia og New Zealand), Øst-Europa, Sør-Amerika og Mellom-Amerika. Lav sats gjelder for personer fra Vest-Europa, Nord-Amerika, Australia og New Zealand.

mest ressurser. En informant omtalte dette også som en uheldig form for «brain drain» til byene, ettersom antakelsen var at bosetting av høyt kvalifiserte flyktninger vil måtte styres mot de kommunene der norsktilbud i UH-sektoren finnes.

I denne sammenheng kan vi også nevne at dersom forkortet introduksjonsprogram for denne gruppa blir en realitet, slik som det er foreslått i ny lov, vil den høyt utdannede gruppa kun ha rett til introduksjonsstønning i 3-6 måneder. Dersom de ikke kommer i jobb, og dermed ender på sosiale stønader, vil dette kunne medføre en merbelastning på kommunale budsjetter.

### **7.5.3 Kostnader i UH-sektoren**

Dersom flyktninger og innvandrere integreres i dagens ordinære tilbud i UH-sektoren, vil dette trolig medføre noen merkostnader for universitetene spesielt med tanke på administrasjon. Det er grunn til å anta at denne gruppa vil ha behov for noe mer oppfølging enn gjennomsnittsstudenten, selv dersom kommunen beholder det administrative ansvaret opp mot NIR. Dette bygger på erfaringer blant annet fra Den internasjonale Sommerskolen og NTNU.

Ved mange institusjoner er norskkursene per i dag fulle, og dimensjoneringen av kursene bestemmes i stor grad av resultatbasert finansiering og tilgjengelig undervisningspersonale (se avsnitt 7.4.4). Dette legger ikke til rette for en stor økning av tilbudet i seg selv, i og med at norskkurs er lite «lønnsomme» i form av kandidatproduksjon. Dersom man ønsker at tilbudene skal oppskaleres, må man trolig legge tydelige føringer om dette. For at flyktninger og innvandrere skal få plass på slike kurs, kan det være nødvendig å sette av plasser i en slags kvote. Dette kan ha kostnader for andre som eventuelt kunne brukt denne plassen, og eventuelt for universitetet som sådan dersom flyktninger og innvandrere tar plasser fra personer som ellers ville fortsatt i studier og dermed resulterte i kandidatproduksjon (eller eventuelt studiepoengproduksjon, dersom man antar at det vil være noe større risiko for at denne gruppa ikke består, enn de som ellers hadde fått plasser).

Det er spesielt dersom man ser for seg at man bygger opp et parallelt tilbud utenfor det ordinære kurstilbudet at det kan medføre større kostnader for UH-institusjonene. Det vil innebære å bygge opp et parallelt system med egne administrative ordninger, utenfor ordinært opptaks- og undervisningssystem. Dersom man gjør dette, risikerer man også å reprodusere det opprinnelige problemet, altså at man ikke har nok deltakere til å fylle en klasse, spesielt i og med at det vil måtte foregå utenfor ordinært opptak, og man ikke vil ha kommunenes fleksibilitet med tanke på å «fylle opp» med andre deltakere som er på noe lavere nivå.

### **7.5.4 Hva skal skje med norsktilskuddet?**

Som vi har nevnt, mottar kommunene norsktilskudd per deltaker i norskopplæringen med rett og plikt. Vi antar at det ikke vil være et en-til-en forhold mellom kommunenes reduksjon i inntekter og kostnader dersom en del deltakere overføres fra kommunen til UH-sektoren. Vi har også vært inne på at det kan være naturlig at kommunen fortsatt administrerer vedtak, NIR, med videre. I så tilfelle vil det ikke nødvendigvis være naturlig at kommunen mister hele norsktilskuddet om deltakeren får hele eller deler av sin norskopplæring ved en UH-institusjon.

Det vil antagelig ikke være naturlig at UH-institusjonene også får finansiering gjennom norsktilskudd dersom deltakerne integreres i det ordinære tilbudet i UH-sektoren som finansieres via studiepoengproduksjon – i så fall vil dette innebære en type dobbeltfinansiering. Samtidig har vi vært inne på at norskkursene tilsynelatende allerede er «dårlig» finansiert i dette systemet, på grunn av lav uttelling i det resultatbaserte systemet og også liten klassestørrelse. Dette kan tale for en eventuell deling av tilskuddet mellom kommunene og UH-sektoren for deltakere, eller i hvert fall at det bør være noe form for tilleggsfinansiering til UH-institusjoner som eventuelt tilbyr slik norskundervisning.

Dersom norskkursene i UH legges *utenfor* det ordinære undervisningstilbudet, for eksempel innenfor etter- og videreutdanning, finansieres slike tilbud omtrent som oppdragsforskning. Da kan det være mest logisk at kommunen kjøper plasser på et slikt tilbud, eller eventuelt at Integrerings-

og mangfoldsdirektoratet gjør det, på samme måte som Utdanningsdirektoratet anskaffer kompetansehevingstilbud for lærere. Dersom kommunene kjøper plasser og beholder det administrative ansvaret, vil det igjen være naturlig at de beholder tilskuddet.

### **7.5.5 Oppsummering**

Dersom man overfører en liten gruppe som går inn i dagens ordinære tilbud, vil det være relativt små kostnader for kommunene og UH-institusjonene, og muligens gevinster for disse enkelt deltakerne. De kan få tilgang til et noe bedre tilpasset tilbud som kan munne ut i at flere får formelle kvalifikasjoner og tilgang til videre utdanning. Derimot vil det være store kostnader for alle parter om man skal overføre en større gruppe enn de som oppfyller kravene i dag. Kommunene vil ha større tap enn kun tapte inntekter, og det kan gå ut over kvaliteten i deres øvrige tilbud. UH-institusjonene vil også ha potensielt store kostnader knyttet til å lage spesialordninger utenfor det ordinære tilbudet. Vi ønsker imidlertid å understreke at man burde arbeide for at flere får mulighet til å ta høyere utdanning, og undersøke om dagens barrierer for inntak er for høye. Man kan også se for seg at flere deltakere enn i dag kan benytte seg av det nåværende tilbudet i UH-sektoren dersom voksenopplæringen i kommunen og UH-sektoren samarbeider i større grad, for eksempel gjennom at man får på plass en kvoteordning innenfor de ordinære kursene. En annen viktig faktor kan være å gjøre rådgivere i flyktningetjenesten mer bevisste på mulighetene som ligger i UH-sektoren, slik at de kan informere deltakere i målgruppa om tilbudene og bidra til at de kan søke seg inn på dem.

## 8 Diskusjon

I dette avsluttende kapitlet vil vi først kort oppsummere, og så trekke opp noen bredere diskusjoner som har fremkommet i løpet av arbeidet. Som vi beskrev innledningsvis, gjennomføres dette oppdraget i en periode med stor reformvilje i integreringspolitikken. Vi diskuterer funn fra rapporten sett i lys av noen av forslagene som ligger på bordet i utkast til ny integreringslov, og til slutt diskuterer vi universitetenes rolle som arena for integrering.

### 8.1 Kort oppsummering

#### 8.1.1 Tilbud i UH-sektoren

I denne rapporten har vi utredet mulige konsekvenser av å overføre ansvaret for norskopplæring for personer med høyere utdanning i tråd med introduksjonsloven fra kommuner til universiteter og høyskoler. Bakgrunnen for oppdraget, er at ikke alle kommuner har et tilbud med rask progresjon til deltakere på såkalt «spor 3». For å besvare spørsmålene i oppdraget, har vi først undersøkt dagens tilbud i noen kommuner som tilrettelegger for denne gruppa, som utgangspunkt og sammenligningsgrunnlag. Vi har videre gitt en oversikt over norskkurs som finnes i dag i UH-sektoren. Kort sagt er dagens tilbud svært heterogent. Det retter seg mot ulike målgrupper (internasjonale studenter, ansatte og deres ektefeller, innvandrere), og er av svært ulikt omfang – alt fra et par timer i uka til et tilnærmet heltidstilbud. De ulike tilbudene eksisterer på bakgrunn av en rekke forskjellige incentivstrukturer og interesser. Mens de intensive årshetene henger sammen med den avviklede kvoteordningen, er andre tilbud til internasjonale studenter knyttet opp mot ERASMUS-ordningen. Tilbudene som er rettet spesielt mot flyktninger og innvandrere henger i hovedsak sammen med lokale initiativ rundt universitetets samfunnsoppdrag, og de nye kompletterende utdanningene ved OsloMet og NTNU.

Det er vanskelig å sammenfatte ulikheter mellom det kommunale tilbudet og tilbudet i UH, gitt hvor heterogent det er. Vi kan likevel si at tilbudet i UH er mindre omfattende i timetall, og mindre fleksibelt langs en rekke ulike parameter (opptak, mulighet for endring i progresjon). Tilbudene i UH innebærer også generelt sett mindre oppfølging. Ifølge en del av informantene i UH-sektoren, er kursene der mer innrettet mot grammatikk og korrekt skriftlig norsk, mens opplæringen i kommunen synes å være mer kommunikativt innrettet. Det er imidlertid noe usikkert om denne beskrivelsen er dekkende – den kan tenkes å gjenspeile mer forestilte enn reelle forskjeller.

Mens undervisningen i kommunen følger en fast læreplan som følger det europeiske rammeverket for språk og anvender en standardisert prøve (Norsksprøven), brukes ikke læreplaner i UH-sektoren og institusjonene er selv ansvarlig for utarbeidelse av kursinnhold, eksamensoppgaver og vurdering på det de kaller Trinn 1-4.

#### 8.1.2 Opptakskrav og kriterier

Mye av tilbudet i UH-sektoren har opptak som følger av forskrift om opptak til høyere utdanning. Det vil si at det kreves generell studiekompetanse (godkjent videregående skole) og også engelsk på høyt nivå (dokumentert gjennom ulike tester som TOEFL). Det vil si at dersom man ser for seg at deltakere i kommunal voksenopplæring skal følge ordinære norskkurs i UH, vil de måtte oppfylle disse kravene. Ellers må man enten gi spesiell dispensasjon i opptak, opprette egne opptakskategorier, eller tilby kurs utenfor det ordinære systemet. Unntak for engelskkravet kan være særlig relevant, da dette fremstår som en hindring for mange som vil videre i utdanning.

Informantene trekker også fram omtrent de samme kriteriene som relevante: generell studiekompetanse eller påbegynt høyere utdanning,<sup>70</sup> samt kunnskaper i engelsk. I tillegg trekker mange fram mer subjektive kriterier, slik som motivasjon, selvgåenhet og mål om videre studier. Denne type kvalitative kriterier kan anvendes i kommunal kartlegging, men er vanskelig å inkludere

---

<sup>70</sup> Dette innebærer i praksis det samme fordi NOKUT som oftest krever ett år på universitet før de anerkjenner tilsvarende norsk videregående skoleeksamen.

i mer formelle opptaksprosesser. Dersom deltakere først går i kommunal voksenopplæring mens de lærer det grunnleggende og får dokumentasjon/godkjenning av utdanning på plass, kan de eventuelt henvises til undervisning i UH-sektoren på høyere nivå. Da vil man kunne anvende en kombinasjon av kvalitative og formelle kriterier.

Ikke alle kommuner har tilbud med høy progresjon, men i UH har man i hovedsak *kun* tilbud med høy progresjon slik at man ikke har mulighet til «retrett» til lavere progresjon om det blir for krevende. Tilbudet i kommunen er for øvrig atskillig mer fleksibelt enn dagens tilbud i UH hva gjelder størrelse og opptak, hvilket kan stå i veien for en eventuell overføring. Opptak til store deler av tilbudet i UH styres av Forskrift om opptak til høyere utdanning, og krever dermed generell studiekompetanse og i hovedsak engelsk på høyt nivå. Dette kan være en barriere for mange, og kan også stå i veien for norskundervisning i UH «fra dag én».

### **8.1.3 Kompleks diskusjon av konsekvenser**

Gjennomgangen av tilbudet i UH og mulige utvalgs-kriterier viser at det ikke er entydig hva det ville bety å overføre ansvaret til UH-sektoren. Hvor stor del av gruppa ville det innebære? Skulle det skjedd innenfor dagens tilbud (og i så fall i tråd med ordinære opptakskriterier) eller utenfor? Og til hva slags tilbud? Skulle det skjedd med en gang, eller lenger ute i løpet? Med dette som bakgrunn, diskuterer vi en rekke ulike hensyn som kan peke både for og imot en overføring av ansvaret.

Mens mange av pedagogene i UH ser mulige gevinster for enkeltpersoner og oppfatter et økt ansvar for denne gruppa som en del av sektorens samfunnsmandat, uttrykker informanter i begge sektorer bekymring spesielt knyttet til helhetlig oppfølging av deltakerne. Kommunal voksenopplæring ivaretar i dag et oppfølgingsansvar som går langt ut over norskopplæringen som sådan, mens man i UH-sektoren forventer svært høy grad av selvstendighet blant studentene. For noen deltakere vil norskopplæring i UH-sektoren trolig passe godt, og gi tilgang til en ny samfunnsarena og mulighet til å orientere seg mot videre studier. Det vil imidlertid kreve at de bosettes i nærheten av et slikt tilbud, eller at de får mulighet til å bytte kommune uten at dette får negative konsekvenser for introduksjonsstønad og/eller oppholdstillatelse for familiegjenforente.

Kommunal oppfølging av deltakerne innebærer omfattende administrasjon knyttet til vedtak, føring i Norsk Introduksjonsregister (NIR), utarbeidelse av individuell plan, mv. For deltakere i introduksjonsprogram skal også norskopplæringen koordineres med andre tiltak. UH-institusjoner har i liten grad slike oppgaver knyttet til enkeltstudenter, og har trolig ikke administrativ kapasitet til å ivareta slike oppgaver i dag. Knyttet til dette har kommunene høyere grad av fleksibilitet i opptak og skalering av tilbudet, som følger av deres juridiske forpliktelser i introduksjonsloven til å tilby norskopplæring til personer med rett og plikt innen tre måneder. Studieplass i UH-sektoren er derimot en knapp ressurs som fordeles etter gitte kriterier en til to ganger årlig. Disse faktorene taler for at en eventuell overføring burde skje lenger ute i løpet, og at kommunen eventuelt beholder administrativt ansvar for deltakeren.

Mange kommuner opplever i dag at norskundervisningen er stramt finansiert, hvilket også er en del av bakgrunnen for at tilbudet ikke er tilstrekkelig differensiert med tanke på progresjon i alle kommuner. Flere kommuner uttrykker derfor bekymring for hva som kan skje dersom de mister deltakergrupper til UH-sektoren, og eventuelt også til fylkeskommunen slik forslag til ny integreringslov legger opp til. Mens man kunne sett for seg at differensiering ville blitt enklere med en mer enhetlig gruppe, er det andre faktorer som taler imot dette. Kommunene vil uansett sitte igjen med en heterogen deltakergruppe, og i tillegg vil de totalt sett få færre ressurser. Videre frykter flere at de vil miste viktig kompetanse i kommunal voksenopplæring, da mange opplever arbeidet med spor 3-gruppa som faglig stimulerende og statusgivende. Deltakerne på spor 3 omtales også av flere som viktige forbilder for andre deltakere. Det er derfor risiko for at en eventuell overføring av denne gruppa vil få negative konsekvenser for tilbudet som helhet.

## 8.2 Målsetninger og virkemidler i integreringspolitikken

Vi ønsker avslutningsvis å trekke fram noen overordnede refleksjoner fra prosjektet, spesielt i lys av pågående endringer i integreringspolitikken (se avsnitt 1.3).

### 8.2.1 Sammenfall mellom gode tilbud i kommunene og tilgjengelighet til UH-institusjoner?

En ambisjon i fornyingen av integreringspolitikken er å få bedre «sammenheng mellom kartlegging av den enkeltes kompetanse, bosetting, kvalifisering og regionalt arbeidsmarkedsbehov» (Kunnskapsdepartementet 2018, 10). Akkurat hvordan dette iverksettes er ikke helt klart. Videre kan det være forskjeller i hva som vil være mest «treffsikkert» når det gjelder ulike personer innen samme familie. Som vi har gjort rede for, vil tilgangen til norskkurs i UH-institusjoner være geografisk avgrenset til større byer og tettsteder, og dersom man ønsker at flyktninger skal følge norskkurs i UH-sektoren vil det være nødvendig å bosette dem i pendleavstand til en slik institusjon eller eventuelt la dem bytte bosettingskommune (se avsnitt 7.4.6).

Det er verdt å merke seg at store byer og kommuner som regel allerede *har* tilbud til spor 3-elever, ettersom de vil ha en større gruppe med rett og plikt og også en større gruppe betalende deltakere på dette progresjonsnivået. De kommunene som strever mest med å tilrettelegge for denne gruppa er de som er aller minst og som har et lite deltakergrunnlag med høy utdanning. Det er rimelig å anta at mange av disse små kommunene ikke er innen pendleavstand til en UH-institusjon. Dersom man bosetter høyt kvalifiserte i større byer ut fra kvalifiseringshensyn og arbeidsmarkedsmuligheter, vil de allerede sentraliseres i de kommunene der tilbudet til denne gruppa er best – og det vil eventuelt kunne styrkes ytterligere i tråd med for eksempel erfaringene fra kommuner som jobber aktivt med denne gruppa. I så tilfelle er det muligens mindre å hente på en overføring til UH-sektoren.

### 8.2.2 Grenser for effektivisering av norskopplæringen

Som vi har pekt på tidligere (se 1.4.2) er læring av et andrespråk en prosess som preges av mange faktorer. Det fins ikke noe fasitsvar som sier hvor lang tid en innlærer vil bruke på å nå et visst språklig nivå, og det er store individuelle forskjeller mellom innlærere. De fleste studier med fokus på hvor lang tid det tar å lære et andrespråk, har sett på språklæringsprosessen til barn og unge. Med grunnlag i sin forskning på skoleelever hevder Cummins (1981, 2000) at det tar fra to til tre år å utvikle et andrespråk som kan brukes til hverdagskommunikasjon, men det vil ta mellom fem til sju år å utvikle akademiske språkferdigheter. Andre studier har pekt i samme retning (Collier 1987; Demie 2013). Basert på disse studiene og erfaringer fra praksisfeltet (se avsnitt 4.3.5) mener vi at det er viktig å ha et realistisk forhold effektivisering av norskopplæringen.

Effektivisering av norskopplæringen er en sentral ambisjon i pågående reformer av integreringspolitikken. Som vi har sett i denne rapporten, er det per i dag slik at kommunene har plikt til å tilby norskopplæring opp til nivå B1, med mindre B2 kan nås innenfor de pliktfestede 600 timene. Det er tilfelle for de aller færreste. Samtidig er krav for opptak til høyere utdanning at man har norsk tilsvarende B2 – det er derfor et «gap» mellom tilbud og behov. I forslag til ny integreringslov heves ambisjonsnivået, og for gruppa som inngår i spor 3 skal B2 være slutt mål for opplæringen. Dette er mer i tråd med deres behov ved overgang til utdanning og arbeid. Samtidig foreslås det at ressursene til norskopplæring kuttes for denne gruppa, med en ny grense på 1,5 år med norskopplæring til sammen. Det forutsettes tilsynelatende at kompetanseheving blant lærere skal medføre at deltakerne lærer norsk til et høyere nivå på kortere tid.

Når vi snakker om disse forslagene, anvender vi nivåbeskrivelsene som er den mest kjente delen av Det felles europeiske rammeverket for språk (Carlsen og Moe 2019, 81), Et resultat av fokuset på nivåbeskrivelsene og den skalerte inndelingen kan være en oppfatning om at språklæring vil følge en trinnvis progresjon i tråd med nivåbeskrivelsene, noe som ikke er dokumentert gjennom studier av andrespråkstilegnelse (Hulstijn 2007). Det kan også føre til en forventning om at innlæreren skal være på samme nivå i alle delferdigheter (Krumm 2007, 668). Rammeverket kan altså føre til et lineært syn på språklæring, hvor det ikke tas høyde for at en innlæringsprosess kan



preges av tidvis framgang, stillstand og tilbakegang. Utvikling fra nivå A2 til B1 vil for mange innlærere ta mer enn dobbelt så lang tid som utvikling fra A1 til A2. Deretter vil de sannsynligvis bruke enda lengre tid på å utvikle seg fra B1 til B2 (Utdanningsdirektoratet 2011, 20). Det presiseres i rammeverket at “[m]an må være uhyre forsiktig med å bruke noen som helst nivåskala for å regne ut “gjennomsnittstiden” det tar å nå visse mål” (ibid.). Det er altså et stort sprang fra nivå A2 til B1 og et enda større sprang fra nivå B1 til B2, til tross for at det tilsynelatende kan se ut som at avstanden mellom nivåene er den samme.

Det ligger en forventning i dette oppdraget om at norsk språkopplæring for målgruppa vil gå raskere i et tilbud i UH-sektoren enn det gjør i kommunen i dag. Vi mener at det ikke er grunnlag for å forvente at personer i målgruppa vil lære norsk betydelig raskere enn de gjør i dag.<sup>71</sup> Det kan være grunn til å tro at de kan få et mer akademisk skriftspråk og utvikle fagterminologi, gitt tilgang til arenaer for dette. Dette innebærer altså en *bedre tilpasset* undervisning, ikke en undervisning som nødvendigvis gir raskere progresjon opp til B2-nivå. Dette tilsier at det er et misforhold her mellom ambisjoner og ressurser, og at det ikke bør settes en slik øvre grense på 1,5 år.

Flyktninger, og da spesielt personer som sliter med traumesymptomer, kan ha spesielt behov for ekstra tid. Psykologisk forskning på traumer og flyktningers spesielle livssituasjon, tilsier at traumatiske opplevelser fra før og under flukten – samt usikkerhet knyttet til familieatskillelse eller muligheten til å få permanent opphold i Norge – kan være til hinder for læring. Som en sammenfatning av deres forskning på dette temaet skrev forskere fra NKVTS i 2018 følgende i en kronikk i Aftenposten, som svar på Regjeringens integreringsstrategi og ønske om «mer effektiv» norskopplæring:

*«Personer med traumeerfaringer sliter ofte med vonde minner og indre uro som gjør det vanskelig å følge veiledning, instruksjoner og beskjeder. Lyttingen blir inkonsistent og periodisk, slik at de kun får med seg deler av undervisningen. Det kan få alvorlige konsekvenser for læring og progresjon.» (Opaas, Flem Tomrem, og Kvamme 2018)<sup>72</sup>*

Erfaringen fra NKVTS' forskningsprosjekt, var at mange av deltakerne i studien hadde omfattende symptomer slik som søvnproblemer og invaderende minner som gjorde det vanskelig å følge med i timen og lære norsk, og at flere hadde droppet ut av opplæringen og følte skam rundt at de ikke klarte å følge med. Etter behandling klarte noen av dem å komme seg i studier eller arbeid (ibid).

Dette prosjektet var spesielt rettet mot personer som skulle inn i behandling, og vi kan anta at de derfor var selektert ut fra at de hadde symptomer som gjorde at de trengte dette. Det er ikke alle som har opplevd slike ting som vil ha symptomer som hindrer læring, men det er nødvendig å ta høyde for at slike erfaringer kan sette noen grenser for akkurat hvor effektiv norskundervisningen kan bli. Som de konkluderte, «god integrering forutsetter kompetanse i norsk, og vellykket norskopplæring forutsetter kunnskap om traumatisering» (ibid).

### **8.2.3 Livsopphold under norskopplæring ved forkortet introduksjonsprogram: et uavklart spørsmål**

I dag er det slik at flyktninger og familiegjenforente med disse, som deltar i introduksjonsprogrammet, mottar introduksjonsstønad som tilsvarer 2G i to år. Andre deltakere med rett og plikt til norskopplæring får ikke tilsvarende støtte, men de fleste i denne gruppa vil være familiegjenforente med norsk eller nordisk borger, eller en person med permanent oppholdstillatelse. Et vilkår for familiegjenforening er et inntektskrav, altså en forventning om at referansepersonen i Norge skal kunne forsørge dem.

---

<sup>71</sup> De fleste norskkurs i UH har færre undervisningstimer. Dette er imidlertid ikke tilfelle for årshetene. De er prinsippet opp til Trinn 3 på ett år, men dette tilsvarer kun et nivå som nærmer seg B2 dersom studenten får en svært god karakter. Få klarer dette, etter det vi blir fortalt.

<sup>72</sup> For henvisning til ytterligere forskning, se <https://www.nkvts.no/prosjekt/behandling-og-rehabilitering-av-traumatiserte-flyktninger/>

Intensiv norskopplæring med rask progresjon, av den type som tilbys ved noen UH-institusjoner som har årsheter i norsk og i kommuner som har tilrettelagte tilbud for spor 3-deltakere, er krevende for deltakerne. Informantene vi har snakket med anser dem som fulltidstilbud, med høye krav til egeninnsats og lekselesing hver dag og også i helgene. Vi har blitt fortalt at noen deltakere jobber ved siden av, men informantene ser ut til å være enige om at undervisningen vanskelig kan kombineres med noe mer enn en deltidsstilling. For deltakere i introduksjonsprogrammet vil norskopplæringen utgjøre store deler av deres daglige program, eventuelt med andre typer aktiviteter lagt til ferieuker (slik som samfunnskunnskap), og ytterligere timer til organisert lekselesing på ettermiddagene for å fylle kravet om heltidstilbud. Innenfor dagens ordninger kan vi gå ut fra at det er mulig for personer med rett og plikt å følge et intensivt fulltidstilbud i norsk uten å samtidig være i fulltidsarbeid ved siden av.

I forslag til ny integreringslov legges det opp til at flyktninger med gjennomført videregående skole (uansett om denne er godkjent i Norge), skal få et forkortet introduksjonsprogram som kun skal vare i 3-6 måneder. De vil kunne fortsette på norskkurs også etter avsluttet introduksjonsprogram, men i maksimalt 1,5 år. Samtidig foreslås det at deres læringsmål skal heves fra norsk på nivå B1 til B2 (se avsnitt 1.3.3 og 8.2.2).

Det er ikke spesifisert hvordan det er tenkt at flyktninger som følger norskopplæring skal forsørge seg selv etter de første 3-6 månedene, og i lovforslaget står det kun at denne gruppa skal raskt over i arbeid og utdanning. Intensiv norskundervisning er som sagt beste fall er kompatibel med en deltidsstilling ved siden av. Mange flyktninger har også omsorgsoppgaver for familie, som kan være både praktisk og økonomisk vanskelig å ivareta med deltidslønn i kombinasjon med fulltidsundervisning, i tillegg til potensielle traumer som kan stå i veien for «rask og effektiv» norsklæring.

Dersom deltakerne, i mangel av andre muligheter for å sikre livsopphold, går over på stønader fra NAV, kan de også komme i situasjoner der dette kommer i veien for norskopplæring, for eksempel dersom de pålegges arbeidspraksis for å kvalifisere for dagpenger.<sup>73</sup> En stønad som sosialhjelp skal i hovedsak heller ikke brukes for å dekke kvalifiseringstiltak. Deltakelse på norskkurs i kommunen gir heller ikke rett til studielån. Kurs på universitetet vil som hovedregel gjøre det, men disse må utgjøre et fulltidsstudium, og som vi har sett, vil de færreste tilbudene gi nok studiepoeng til å oppfylle dette kravet. Unntaket er årsheter i norsk – men disse tilbudene gir ikke rett til studielån etter Lånekassens regler. Under den gamle kvoteordningen var det mulig å få studiestøtte til å gå på en slik årsheter i forkant av et norskspråklig gradsprogram, men dette er ikke lenger tilfelle etter kvoteordningens avvikling.

Det fremstår derfor som et åpent spørsmål hvordan flyktninger skal kunne både forsørge seg selv og lære norsk på et nivå som muliggjør videre studier, eller bruk av deres eksisterende kompetanse. Informantene i denne studien var gjennomgående svært kritiske til et forkortet introduksjonsprogram for denne gruppa, og tydde til svært skarpe formuleringer for å karakterisere forslaget. Norsklærere i kommunal voksenopplæring omtalte forslaget som «vilt» og «uansvarlig», og at det fikk dem til å «puste tungt». En foreslo sågar at ministeren burde prøve å lære seg et språk på seks måneder selv. En påpekte at «ett og et halvt år, det er så lite for å komme opp på et akademisk språknivå – å få det til på kortere tid er en illusjon». Som en informant fra UH-sektoren påpekte, kreves det språk på et helt annet nivå innen akademiske yrker enn det gjør i varehandel og serviceyrker. Ingen vi har vært i kontakt med anså det som en god – eller i det hele tatt forsvarlig – idé å korte ned programmet til seks måneder. En påpekte at det kunne bidra til å dytte personer med høyere utdanning over i yrker de er overkvalifisert for, og på den måten aktivt motarbeide at de får bruke sin kompetanse i Norge. En informant mente at det kanskje kunne gjennomføres dersom de det angår får tilrettelagt norskopplæring på en arbeidsplass, men det ville i så fall kreve atskillig organisering og forutsetter at de kommer seg i arbeid.

---

<sup>73</sup> Dette skjedde for eksempel med deltakere på norskkurs for flyktninger ved NTNU i 2016-2017.

#### 8.2.4 Lovendringer for integrering eller eksklusjon?

Det kan bemerkes her at dersom forkorting av introduksjonsprogrammet resulterer i at personer med fullført videregående skole og forkortet introduksjonsprogram dyttes over på sosiale stønader fra NAV, i mangel på andre muligheter til dekning av livsopphold mens de fullfører norskopplæring, kan dette i neste omgang skape ulike forutsetninger frem mot søknad om permanent opphold. Dette kan også bli resultatet dersom disse flyktningene ender i lavtlønnede yrker de er overkvalifisert for. Etter tre år på midlertidig oppholdstillatelse kan flyktninger søke permanent opphold i Norge, men siden lovendringer i 2016 må de oppfylle et inntektskrav på 242 000 kroner for å kvalifisere. Mens introduksjonsstønaden teller inn i beregningen av inntekt – og *andre* flyktninger i forslaget vil få forlenget introduksjonsprogram slik at de mottar dette i perioden de søker – er det slik at mottak av en del stønader fra NAV i de 12 siste måneder før søknaden gjør at man ikke kvalifiserer til permanent opphold i Norge. Det vil i så fall bli enklere for flyktninger med lavere utdanningsbakgrunn i bagasjen å kvalifisere for permanent opphold enn for flyktninger som har gjennomført videregående skole. Dette er et stort usikkerhetsmoment for mange flyktninger, slik vi har sett i tidligere studier (Lillevik og Tyldum 2018; Leirvik og Staver 2019).

### 8.3 Universiteter og høyskoler som arena for kvalifisering og integrering

#### 8.3.1 Hvem skal få tilgang? Likebehandling i opptak

I kapittel 5 tok vi opp noen utfordringer med likebehandling mellom personer som får opplæring i norsk i kommunal voksenopplæring og i UH-sektoren. En kartlegging viser at eksamen på Trinn 3 i UH-sektoren, ikke nødvendigvis tilsvarer B2-nivå innenfor det Europeiske rammeverket. Det avhenger av hvilken karakter man får på trinn 3; B2-nivå regnes som ekvivalent med karakter B eller høyere. Lavere karakterer faller under B2. I praksis vil det si at opptakskravet for å komme inn i UH-sektoren er høyere for personer tar eksamen i kommunal voksenopplæring, enn for personer som består Trinn 3-eksamen med karakter E, D eller C. Vi diskuterte muligheten for å harmonisere kravene i kapittel 5. Det kan gjøres enten gjennom at man setter kravet for opptak gjennom Trinn 3-eksamen på karakteren B, eller gjennom at man senker opptakskravet fra B2 noe for å harmonisere i retning av bestått Trinn 3-eksamen.

En annen, og vel så viktig dimensjon, handler om likebehandling med personer fra majoritetsbefolkningen. Dersom man legger vekt på dette, vil det være mest naturlig å senke opptakskravet og dermed harmonisere i retning av Trinn 3-eksamen. Personer som har fullført sin opplæring innenfor norsk videregående skole, fyller kravet om generell studiekompetanse ved å ha karakter 2 eller høyere i norsk. For personer som tar norskopplæring, er det derimot slik at resultatet B2 på alle delprøver på Norskprøven (eventuelt «bestått» på Bergenstesten), regnes om til *karakter 4* på karakterskalaen man bruker i videregående skole. Mens personer som har gått på videregående i Norge, og ofte har norsk som morsmål, altså oppnår generell studiekompetanse med karakter 2 i norsk, kreves det i praksis karakter 4 fra personers som *ikke* har norsk som morsmål. Dette kan tolkes som forskjellsbehandling.

I Folkeuniversitetets beskrivelse av Bergenstesten, beskrives nivå B2 og C1 som «avanserte nivåer, og det er ikke gitt at alle morsmålsbrukere har skriftlige språkferdigheter på de høyeste nivåene heller».<sup>74</sup> Man kan spørre seg om det er riktig å kreve et språklig nivå fra innvandrere som ikke kreves av morsmålsbrukere ved opptak til høyere utdanning. Det er mulig at bruk av eksamen etter Læreplan i norsk for språklige minoriteter med kort botid i Norge vil sikre en større grad av likebehandling med morsmålstalere, siden denne læreplanen skal være likeverdig med den ordinære læreplanen i norsk. Siden læreplanen ikke bare inneholder språklige mål, men også norskfaglige mål, kan deltakere med god allmennutdanning også benytte sin akademiske kompetanse i arbeid med norskfaget. Utfordringene med likebehandling – både mellom

<sup>74</sup><https://www.folkeuniversitetet.no/Artikler/Spraaktester/Test-i-norsk-hoeyere-nivaa-Bergenstesten>

innvandrere som tar ulike eksamener og mellom innvandrere og majoritetsbefolkningen – bør i alle tilfeller tas med videre i diskusjonen om organiseringen av norskopplæring.

### **8.3.2 Tilbud som kan tenkes videreutviklet for målgruppa: årsheter, kompletterende utdanning og Trinn 3-kurs**

En del høyskoler og universiteter tilbyr – eller har tidligere tilbudt – årsheter i norsk språk og kultur. Disse er de eneste tilbudene vi har identifisert som er sammenlignbare med kommunale tilbud med tanke på antall undervisningstimer, og med tanke på at de er lagt opp til at man i løpet av et år skal komme seg «fra null» til et nivå der man kan fortsette på høyere utdanning i Norge. Det er ikke alle som rent faktisk når et B2-nivå på denne tida, men mange består Trinn 3-eksamen slik at de kan fortsette studier. Tilbudene har ulike tilnærminger for å koble språk og fag, for eksempel ved å ha semesteroppgaver innenfor det faget studentene ønsker å fortsette med. Man kan tenke seg at en del flyktninger og innvandrere, spesielt dersom de hadde ønske om høyere utdanning, kunne hatt glede av et slikt tilbud, og at det kunne vært en rask innføring i norsk språk og en norsk studiehverdag.

Rent praktisk vil dette kreve at de potensielle deltakerne oppfyller reglene for opptak, med mindre man lager egne dispensasjonsregler. Det er mulig at opptak kunne koordineres i bosettingsfasen for flyktninger, og at flyktninger som har ønske og bakgrunn for å gjennomføre et slikt tilbud kunne bosettes på steder der de finnes. Imidlertid har tilbudene bare opptak én gang per år, slik at dette for mange ikke ville kunne gjennomføres innenfor dagens frister i Introduksjonsloven. Godkjenninger fra NOKUT vil også kunne forsinke slike prosesser. Det ville også trolig være nødvendig å eventuelt øremerke studieplasser eller lage en egen kvote for denne søkergruppa, og sikre at tilbudene finansieres tilstrekkelig. Ettersom de ikke passer så godt inn i dagens finansieringsordning for UH-sektoren, har institusjonene lite incentiv til å opprettholde dem, og flere institusjoner har avviklet sine tilbud.

Videre vil det være nødvendig å sikre livsopphold under opplæring gjennom tydeliggjøring av reglene. Etter avviklingen av kvoteordningen kvalifiserer ikke lenger disse tilbudene til studielån, ettersom de anses som kvalifiseringskurs. Det er imidlertid også noe uklart om de ville telle som grunnleggende kvalifisering i dagens ordninger for introduksjonsstønad. Tilbudene krever omfattende innsats, og deltakerne kan ikke forventes å jobbe nok ved siden av til å forsørge seg selv.

For flyktninger og innvandrere som har noe høyere utdanning fra før, kan kompletterende utdanninger være et godt tilbud. Disse finnes i dag for sykepleiere, lærere og ingeniører, inspirert av lignende tilbud i Sverige og andre land. Ved å ta ned opptakskravene i norsk og tilby fagrettede norskkurs, slik man har gjort ved OsloMet, gjør man denne muligheten tilgjengelig for flere. Man legger også til rette for å koble fag og språk tett, slik at norskopplæringen blir spesielt relevant. Imidlertid finnes disse tilbudene i dag bare i Oslo og Trondheim, og mange flyktninger og innvandrere vil måtte flytte for å få tilgang til dem. Innenfor dagens bosettingsregler har mange begrenset mulighet til dette. Dette betyr at de fleste i målgruppa i stor grad er prisgitt tilbud i nærheten av der de bor. Det fremstår som ønskelig å øke tilgangen til slike tilbud gjennom å opprette dem andre steder eller tilrettelegge for at personer i målgruppa får anledning til å flytte.

Til slutt er det verdt å merke seg NTNU og UiBs kurs på Trinn 2 og 3 for flyktninger og innvandrere som allerede kan en del norsk. Dette er en vei inn i universitetene – også utenfor profesjonene som dekkes inn av kompletterende utdanning – som skaper bro fra voksenopplæring og over i andre studier. Ved å ha en egen opptakskategori for denne gruppa har man i Bergen gjort det mulig å ta opp personer uten å kreve engelskkunnskaper. Tilbudet har noe flere timer enn ordinære norskkurs ved institusjonen, men er ikke sammenlignbart med voksenopplæringen med tanke på timetall.

### **8.3.3 UH-sektorens samfunnsoppdrag i lys av målsettingen om kvalifisering og livslang læring**

Som vi beskrev i avsnitt 7.2.3, mente mange av våre informanter at inklusjon av flyktninger og innvandrere var en viktig del av UH-institusjonenes samfunnsmandat. I denne rapporten har

fokuset vært på norskopplæring, og de eventuelle muligheter som ligger i UH-sektoren for å tilby norskundervisning for en utvalgt gruppe. Et annet spørsmål er om universitetenes tilbud til denne gruppa også burde omfatte annen type opplæring, som en del av samfunnsoppdraget til sektoren.

Dersom man skal ha flyktninger og innvandreres behov som utgangspunkt, kan man i større grad enn i dag vurdere å tilpasse tilbudet i UH-sektoren. For eksempel kan det kanskje være behov for kompletterende utdanning innenfor flere fagfelt. Samtidig som de nåværende kompletterende utdanningene bidrar til at innvandrere får godkjent sin utdanning eller får kompetansepåfyll, tilbys disse utdanningene i dag innenfor sektorer hvor det er behov for arbeidskraft. Dette kan sies å være et snevert fokus dersom man tar utgangspunkt i et ønske om sosial rettferdighet og inklusjon i bredere forstand (for diskusjon, se Abamosa, Hilt, og Westrheim 2019). Det kan også være behov for forkurs i utvalgte emner før studentene blir tatt opp på kompletterende utdanning. Slikt gjøres allerede i UH-sektoren. For eksempel finnes det ved OsloMet forkurs i matte og kjemi for studenter som trenger det for å komme inn på ingeniørutdanningen.

I vår studie har flere informanter pekt på at det kan være et spesielt stort behov for å lage en type forkurs i engelsk, slik at personer som ikke har tilstrekkelig engelsknivå kan oppfylle kravene til opptak for videre utdanning.<sup>75</sup> I noen kommuner vil det for eksempel være mulig å følge engelskkurs tilbudt for grunnskole for voksne, men dette ser ikke ut til å være tilfelle i alle kommuner. Det vil heller ikke i seg selv være tilstrekkelig til å oppfylle kravet for å komme inn i høyere utdanning. Ettersom studiekompetanse og engelsk vurderes separat av NOKUT, og man derfor kan få godkjent videregående skole uten at man har engelsk, vil det så vidt vi forstår tilsi at man ikke har rett til engelsk på videregående nivå etter opplæringsloven når man har fått godkjent studiekompetanse, selv om man da ikke har engelsk på rett nivå.

Introduksjonsprogrammet skal sette deltakerne i stand til å nyttiggjøre seg ordinære tilbud og støtteordninger. I og med at det kreves kunnskaper i engelsk for å gjøre nettopp dette, kan dette tale for at denne målgruppa burde få et slikt tilbud som et kvalifiseringstiltak innenfor introduksjonsordningen. Også andre, utenfor målgruppa for introduksjonsprogrammet, kan ha behov for å lære engelsk. Det er ulike måter dette kan løses på, og det må vurderes om det er universitetenes rolle å tilby slike kurs, eller om det er andre aktører som bør påta seg dette ansvaret. Om universitetene i større grad skal ta på seg ansvar for norskopplæringen, kan det potensielt ses i sammenheng. Det kan også være at man kan gjøre mer skjønnsmessige vurderinger av hvorvidt det er avgjørende å ha et krav om engelsk for opptak til alle studieprogrammer, basert på hvor mye engelske tekster som anvendes i pensum. Der engelsk ikke anvendes i stor grad, noe som for eksempel er tilfelle på en del av studieprogrammene på bachelornivå på OsloMet, kan man tenke seg at studentene kunne ta engelskkurs parallelt med de ordinære kursene.

Dersom UH-institusjonene skal gi denne type tilbud – enten det er norsk, engelsk eller andre emner/forkurs – er det viktig at incentivstrukturene og finansieringsordningene ligger til rette for dette, og at de ikke blir hindringer på veien. Da kan man i større grad få et samsvar mellom det mange opplever er universitetets samfunnsoppdrag – samt eventuelle forventninger til deres virksomhet – og de rammebetingelsene de arbeider innenfor. Dette kan trolig ses i sammenheng med politiske prosesser med å følge opp Markussen-utvalgets utredning om livslang læring, ettersom mange av hindringene som ligger i veien for norsktilbud tilsvarer de som utvalget har identifisert med tanke på ulike former for etter- og videreutdanninger (NOU 2019:12 2019). Utvalget er «av den oppfatning at innretningen av finansieringssystemet i UH-sektoren strider imot målet om et arbeidslivsrelevant utdanningstilbud. Systemet belønner gradsstudenter som tar store emner som ikke er tilrettelagt for folk i arbeid» (NOU 2019:12 2019, 22). De foreslår en rekke justeringer i

---

<sup>75</sup> Engelsk er ikke bare en barriere mot opptak på universitetsnivå – denne samme utfordringen kom til syne i undersøkelse av fagopplæring for flyktninger, da engelsk er et fag som må bestås for å få fagbrev eller vitnemål fra videregående skole (Leirvik og Staver 2019).

dette systemet som også kan være relevante å se i forhold til et eventuelt økt ansvar for norskopplæring – og eventuelt også opplæring i engelsk.

## 8.4 Avsluttende kommentarer

Det er bred enighet om at innvandrere bør få mulighetene til å lære godt norsk, at de burde få bruke sin kompetanse, og eventuelt opparbeide ytterligere kompetanse som kan sikre dem et langt og godt arbeidsliv i Norge. Det er imidlertid mange hindringer på veien. Denne rapporten har avdekket at det vil være svært komplekst – og trolig ikke lønnsomt – å flytte ansvaret for norskopplæringen fra kommunene til UH-sektoren, i hvert fall ikke fra dag én. Samtidig har den også avdekket at det i dag er store barrierer for overgangen til utdanning som er viktige å bygge ned, slik at flyktninger og innvandrere kan begynne på eller fortsette sin utdanning i UH-sektoren i Norge. Den viser også at det er nødvendig å anerkjenne, både politisk og praktisk, at det er en krevende prosess å lære seg norsk på høyt nivå. Med bedre tilrettelegging innenfor dagens system, samt enklere tilgang til høyere utdanning, kan flere flyktninger og innvandrere kvalifisere seg på høyere nivå og bruke den kompetansen de allerede besitter.

## Referanseliste

- Abamosa, Juhar Yasin, Line Torbjørnsen Hilt, og Kariane Westrheim. 2019. «Social Inclusion of Refugees into Higher Education in Norway: A Critical Analysis of Norwegian Higher Education and Integration Policies». *Policy Futures in Education*, oktober, 147821031987832. <https://doi.org/10.1177/1478210319878327>.
- Arnesen, Helga, Viktor Roddvik, og Ingvild Røed Sletten. 2015. «Norskopplæring for innvandrere med høyere utdanning fra hjemlandet: Kartlegging og anbefalinger». Oslo: VOX.
- Bisaillon, Laura, og Janet Rankin. 2012. «Navigating the politics of fieldwork using institutional ethnography: Strategies for practice». I *Forum Qualitative Sozialforschung/Forum: Qualitative Social Research*. Bd. 14.
- Carlsen, Cecilie. 2012. *Norsk profil: det felles europeiske rammeverket spesifisert for norsk: et første steg*. Novus.
- . 2018. «Læringsorientert vurdering – prøver med læring som mål». I *Norsk som andrespråk - perspektiver på læring og utvikling*, redigert av Anne Kristin H. Gujord og Gunnhild Tveit Randen. Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Carlsen, Cecilie, og Eli Moe. 2019. *Vurdering av språkferdigheter*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Collier, Virginia P. 1987. «Age and rate of acquisition of second language for academic purposes». *TESOL quarterly* 21 (4): 617–641.
- Cummins, Jim. 1981. «Age on arrival and immigrant second language learning in Canada: A Reassessment1». *Applied linguistics* 2 (2): 132–149.
- . 2000. *Language, power, and pedagogy: Bilingual children in the crossfire*. Bd. 23. Multilingual Matters.
- DAMVAD. 2014. «Evaluation of the Quota Scheme 2001-2012. Assessing impact in higher education and development». Evalueringsrapport. Oslo: DAMVAD Norge og Scanteam på oppdrag for Kunnskapsdepartementet. [https://www.regjeringen.no/contentassets/22388a44e1234f1590cd2ec0ae090553/evaluation\\_of\\_the\\_quota\\_scheme\\_final\\_report.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/22388a44e1234f1590cd2ec0ae090553/evaluation_of_the_quota_scheme_final_report.pdf).
- Demie, Feyisa. 2013. «English as an additional language pupils: how long does it take to acquire English fluency?». *Language and Education* 27 (1): 59–69.
- Djuve, Anne Britt, Hanne C. Kavli, Erika Braanen Sterri, og Beret Braaten. 2017. «Introduksjonsprogram og norskopplæring Hva virker – for hvem?». 2017:31. Fafo-rapport. Oslo: Fafo.
- Ellis, Rod. 2015. *Understanding second language acquisition*. 2nd utg. Oxford university press.
- Europakommisjonen. udatert. «Erasmus Charter 2014-2020». Åpnet 7. oktober 2019. [https://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/sites/erasmusplus/files/files/resources/he-charter\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/sites/erasmusplus/files/files/resources/he-charter_en.pdf).
- Fejes, Andreas. 2015. *Kortutbildade och Vuxenutbildning: en kunskapsöversikt. Underlagsrapport*. Stockholms stad. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:liu:diva-125361>.
- Figueras, Neus. 2012. «The impact of the CEFR». *ELT journal* 66 (4): 477–485.
- Gardner, Robert C., og Wallace E. Lambert. 1959. «Motivational variables in second-language acquisition.» *Canadian Journal of Psychology/Revue canadienne de psychologie* 13 (4): 266.

- Golden, Anne, og L.A. Kulbrandstad. 2018. «A1, A2, B1... – ‘den nye tellemåten’ på språklæringsfeltet». I *Norsk som andrespråk - perspektiver på læring og utvikling*, redigert av Anne Kristin H. Gujord og Gunnhild Tveit Randen. Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Golden, Anne, og Marte Monsen. 2015. «Vurdering av tekster skrevet til norskprøvene for voksne». I *Skriving på norsk som andrespråk: vurdering, opplæring og elevenes stemmer*, redigert av Anne Golden og E. Selj, 201–215.
- Hernes, Vilde, Jacob Nielsen Arendt, Pernilla Andersson Joonas, og Kristian Rose Tronstad. 2019. *Nordic Integration and Settlement Policies for Refugees: A Comparative Analysis of Labour Market Integration Outcomes*. Nordisk Ministerråd. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:norden:org:diva-5576>.
- Hulstijn, Jan H. 2007. «The shaky ground beneath the CEFR: Quantitative and qualitative dimensions of language proficiency». *The Modern Language Journal* 91 (4): 663–667.
- Høst, Håkon, Per Olaf Aamodt, Elisabeth Hovdhaugen, og Lars Lyby. 2019. «Styrt eller søkerstyrt? En undersøkelse av hvordan universiteter og høyskoler dimensjonerer sine studietilbud». 2019:15. NIFU-rapport. Oslo: NIFU. <https://nifu.brage.unit.no/nifu-xmlui/bitstream/handle/11250/2608250/NIFUrapport2019-15.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Justis- og beredskapsdepartementet. 2017. «Status for regjeringens integreringstiltak». <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/status-for-tiltak-for-integrering/id2563594/>.
- Krumm, Hans-Jürgen. 2007. «Profiles instead of levels: The CEFR and its (ab) uses in the context of migration». *The Modern Language Journal* 91 (4): 667–669.
- Kunnskapsdepartementet. 2016. «Vil prøve ut endrede opptakskrav for flyktninger som tar kompletterende utdanning». <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/endrede-opptakskrav-for-kompletterende-utdanning/id2520492/>.
- . 2018. «Integrering gjennom kunnskap: Regjeringens integreringsstrategi 2019-2022». Kunnskapsdepartementet.
- . 2019. «Høringsnotat. Forslag til lov om integrering (integreringsloven) og forslag til endringer i lov om statsborgerskap (statsborgerloven)». Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/1b3942a8e79c4a568508de6c3418634c/horingsnotat-forslag-til-lov-om-integrering-integreringsloven-og-forslag-til-endringer-i-lov-om-norsk-statsborgerskap-statsbo.pdf>.
- Leirvik, Mariann Stærkebye, og Anne Balke Staver. 2019. «Fag-og yrkesopplæring for voksne minoritetsspråklige – Hvordan inkludere flere flyktninger fra introduksjonsprogrammet?» NIBR-rapport 2019:2. Oslo: NIBR/OsloMet. <http://hdl.handle.net/20.500.12199/1300>.
- Lillevik, Ragna, og Guri Tyldum. 2018. «En mulighet for kvalifisering: Brukerundersøkelse blant deltakere på introduksjonsprogrammet». 2018:35. Fafo-rapport. Oslo: Fafo.
- Meld. St. 4 (2018–2019). 2018. «Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2019–2028». Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-4-20182019/id2614131/>.
- Meld. St. 30 (2015–2016). 2016. «Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk». Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-30-20152016/id2499847/>.
- Monsen, Marte. 2015. «Andrespråksdidaktisk forskning på voksenopplæring i Norge ; en oversikt fra 1985 til i dag». *NOA : norsk som andrespråk* 31 (1–2): 373–392.



- Norsk språkstest. 2008. «Oppfølging av utenlandske studenter: Korrelasjonsundersøkelse av opptakskrav i norsk, Test i norsk – høyere nivå og Trinn 3-eksamen, Fase 2». Bergen: Norsk Språkstest, Universitetet i Bergen.
- NOU 2017:2. 2017. «Integrasjon og tillit». Oslo. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2017-2/id2536701/>.
- NOU 2019:12. 2019. «Lærekraftig utvikling: Livslang læring for omstilling og konkurranseevne (Markussen-utvalget)». 2019:12. Norges offentlige utredninger. Oslo. <https://www.regjeringen.no/contentassets/849b377650a449d599d80835e74805ed/no/pdfs/nou201920190012000dddpdfs.pdf>.
- Opaas, Marianne, Janita Flem Tomrem, og Marit Kvamme. 2018. «Skal regjeringen bli 'best på integrering', er det ikke nok med god norskopplæring». *Aftenposten*, 1. september 2018. <https://www.aftenposten.no/article/ap-vmj4qX.html>.
- Ortmans, Laurent. 2018. «FT Global MBA Ranking 2018: Methodology and Key». *Financial Times*, 28. januar 2018. <https://www.ft.com/content/1bf3c442-0064-11e8-9650-9c0ad2d7c5b5>.
- Peirce, Bonny Norton. 1995. «Social Identity, Investment, and Language Learning». *TESOL Quarterly* 29 (1): 9–31. <https://doi.org/10.2307/3587803>.
- Randen, Gunnhild Tveit, Marte Monsen, Guri Bardal Steien, Karianne Hagen, og Veronica Adriano Pajaro. 2018. «Norskopplæring for voksne innvandrere - en kunnskapsoppsummering». Høgskolen Innlandet.
- Samfunnsøkonomisk analyse. 2017. «Undersøkelse av samsvar mellom prøver i norsk språk for opptak til høyere utdanning». 67. Oslo: Samfunnsøkonomisk analyse.
- Sturges, Judith E., og Kathleen J. Hanrahan. 2004. «Comparing telephone and face-to-face qualitative interviewing: a research note». *Qualitative research* 4 (1): 107–118.
- Søholt, Susanne, Marit Nygaard, Eli Støa, og Åshild Lappegard Hauge. 2018. «Flere flyktninger bosatt raskere. Hvordan fikk kommunene det til?» 2018:3. NIBR Rapport. Oslo: NIBR. <https://www.imdi.no/contentassets/1b3c1f9b685440768d0075dd88ce7e88/nibr-rapport-2018-3-flere-flyktninger-bosatt-raskere.-hvordan-fikk-kommunene-det-til.pdf>.
- Tronstad, Kristian Rose. 2019. «Flyktninger i introduksjonsprogrammet - Hvilke erfaringer har de med å delta?» 2019:09. NIBR Rapport. Oslo: NIBR. <https://fagarkivet.oslomet.no/nb/item/flyktninger-i-introduksjonsprogrammet-hvilke-erfaringer-har-de-med-a-delta>.
- Ushioda, Erna. 2008. «Motivation and good language learners». I *Lessons from Good Language Learners*, redigert av C. Griffiths, 19–34. Cambridge: Cambridge University Press.
- Utdanningsdirektoratet. 2011. «Det felles europeiske rammeverket for språk: læring, undervisning, vurdering.»
- Aambø, Reidun. 2017. «Korleis kan kinesiske studentar gjennomføre eit fagstudium på normert tid med norsk karakteren E?» 85/2017. Volda: Høgskulen i Volda/Møreforskning. <https://bravo.hivolda.no/hivolda-xmlui/bitstream/handle/11250/2457633/Rapport%20nr%2085%20HVO%20Korleis.pdf?sequence=1>.

## Vedlegg 1

Institusjon	Stuedsted	Nivå / type	Målgrupper	Semester	Omtrent antall timer i uka	Studiepoeng-givende?	Kommentar
Universitetet i Oslo - Institutt for lingvistiske og nordiske studier	Oslo	Trinn 1 - NORINT 0110	Kurs for internasjonale studenter som er tatt opp ved UIO som utvekslingsstudenter eller helgrads-studenter. Stort sett helt fulle kurs.	Tilbys høst og vår	6 timer i 14 uker (totalt 84)	15 sp	
		Trinn 1 - NORINT 0114		Tilbys høst og vår	6 timer i 10 uker (totalt 60)	10 sp	
		Trinn 1 - NORINT0105M		Tilbys høst og vår	Nettbasert pluss 12 timer klasserom	5 sp	MOOC i 4 uker og så 12 timer over 2 uker på campus
		Trinn 2 - NORINT0120		Tilbys høst og vår	6 timer i 14 uker (totalt 84)	15 sp	
		Trinn 3 - NORINT0130		Tilbys høst og vår	8 timer i 14 uker (totalt 112)	20 sp	
		Trinn 4 - NORINT0141/ NORINT0142		Tilbys høst og vår	3 timer i 10 uker (totalt 30) på hvert av kursene	5 + 5 sp	Hhv. Muntlig og skriftlig kurs på Trinn 4
UiO International Summer School	Oslo	Trinn 1 - NORA0110	Ansatte, enkeltemnestudenter, flyktninger og innvandrere (alle som er kvalifiserte får plass)	Tilbys høst og vår	6 timer i 14 uker (totalt 84)	15 sp	
		Trinn 2 - NORA0120		Tilbys høst og vår	6 timer i 14 uker (totalt 84)	15 sp	
		Trinn 3 - NORA0130		Tilbys høst og vår	8 timer i 14 uker (totalt 112)	20 sp	
		Trinn 4 - NORA0140		Tilbys høst og vår	6 timer i 14 uker (totalt 84)	15 sp	
		Trinn 1-4: disse kursene tilbys også i intensivversjon om sommeren					
		NORIR kortkurs	Ansatte og deres ektefeller	Oppstart februar, april, september, november	2-3 timer i uka (5 kurs som hver er 16-24 timer totalt)	ikke studiepoeng-givende	Betalingskurs.

OsloMet	Oslo	Kurs på hhv nivå A1 og A2	Ansatte og deres ektefeller	Tilbys høst og vår		ikke studiepoeng-givende	gratis for ansatte og ektefeller
		Kurs på nivå B1 og B2	Ansatte	Tilbys høst og vår		ikke studiepoeng-givende	gratis for ansatte
		Beginner Norwegian	Utvekslingsstudenter; andre studenter og deltakere i akademisk dugnad kan få plass om de har GSK	Tilbys høst og vår	4 timer per uke i 10 uker	5 sp	Nivå A1
		Intermediate Norwegian		Tilbys høst og vår	4 timer per uke i 10 uker	5 sp	Nivå A2
		Trinn 3 og Trinn 4 (NORA6100 og NORA6200)	Personer som kvalifiserer til opptak på kompletterende lærerutdanning med unntak av norskkravet (primært flyktninger)	Høst og vår (deltidsstudium over 1 år som tas parallelt med programfagene i lærerutdanningen)	12 timer per uke	30 sp	Krever A2/B1. Deltakerne melder seg opp til Norskprøven hos Kompetanse Norge
		Trinn 3 (KING6100)	Personer som kvalifiserer til opptak på kompletterende ingeniør med unntak av norskkravet (primært flyktninger)	Høst	6 timer per uke	10 sp	Krever B1
		Mellomnivå "Barnehagenorsk"	Fast ansatte i barnehager, f.eks. i Oslo	Etter behov	8 samlinger à 2 dager over 10 mnd	ikke studiepoeng-givende	Kurs utviklet for Oslo Kommune og andre aktører som har finansiert dette for ansatte
Nord universitet	Bodø	Årsstudium (Trinn 1-3 pluss norsk samfunn)	Internasjonale studenter	Helårskurs sammensatt av norskkurs nevnt nedenfor pluss samfunnsfagemner		60 sp.	Kvalifiserer for videre studier i Norge
		Trinn 1 - NO135L	Ansatte, alle typer studenter, flyktninger og innvandrere	Høst	8 timer per uke	20 sp	Universitetet bemerker at disse kursene alltid er fulle.
		Trinn 1 - NO106L		Tilbys høst og vår	4 timer per uke	10 sp	

		Trinn 2 - NO204L		Tilbys høst og vår		10 sp	
		Trinn 3 - NO218L		Vår	4 timer per uke	10 sp	
UiT Norges Arktiske Universitet	Narvik	Årsstudium (Trinn 1-3 pluss norsk samfunn)	Primært internasjonale studenter, men har hatt ansatte og innvandrere for øvrig	Helårskurs	16 timer per uke og 8 studietimer	60 sp.	Opptak: GSK minus norsk. Kvalifiserer for videre studier i Norge.
	Tromsø	Trinn 1, del 1 NOR-0010 (A1)	Kun for ansatte og utvekslingsstudenter ved UiT campus Tromsø	?	4 timer per uke (48 timer totalt)	?	kurs på kveld/ettermiddag
		Trinn 1, del 2 (A2)		?	4 timer per uke (48 timer totalt)	?	
		Trinn 2 (B1)		?	4 timer per uke	?	
		Norwegian for exchange students	utvekslingsstudenter	?	4 timer per uke	10 studiepoeng	
		Trinn 3 NOR-0300 (B2/C1)	Utenlandske studenter	høst og vår	8 timer per uke (96 timer totalt)	15 studiepoeng	Opptaksprøve kreves, da det er mange flere søkere enn plasser (22 plasser)
Universitetet i Sørøst-Norge	Bø	Årsstudium (Trinn 1-3 pluss norsk samfunn)	Primært internasjonale studenter	Helårskurs	14 timer per uke	60 sp (2 emner à 30 sp)	20-25 plasser
		Trinn 1 - Norwegian beginner	Studenter	Høst og vår	4 timer per uke	10 sp	USN har ikke tilbud i norsk ved andre studiesteder og henviser til UIO
		Trinn 2 - Norwegian intermediate		Høst og vår	4 timer per uke	10 sp	
		Trinn 3 - Norwegian advanced		Høst og vår	4 timer per uke	10 sp	
Høgskolen i Innlandet	Hamar	Nybegynner	Ansatte og studenter	Høst og vår	1 time i uka	ikke studiepoenggivende	"get started with Norwegian"
Universitetet i Stavanger	Stavanger	Årsstudium (Trinn 2-3 pluss norsk samfunn)	Internasjonale studenter	Helårskurs	?	60 sp (2 emner à 30 sp)	Dette årskurset krever A2 for opptak
		Trinn 4 HN0240	Studenter, andre innvandrere ansatt i offentlig eller privat sektor	Vår	?	30 sp	Krever B2, eller Trinn 3 med karakter A-C

		Kveldskurs 1 (A1)	voksne med høyere utdanning og oppholdstillatelse	Høst og vår	85 timer	ikke studiepoeng-givende; deltakere oppfordres til å ta Norskprøven hos Kompetanse Norge	betalingskurs
		Kveldskurs 2 (A2)		Høst og vår	85 timer		
		Kveldskurs 3 (B1)		Høst og vår	85 timer		
		Kveldskurs 4 (B2)		Høst og vår	85 timer		
Universitetet i Bergen	Bergen	Trinn 1/NOR-INTRO	Studenter, ansatte, partnere av ektefeller	Høst og vår		7,5 sp	Kort introduksjon til norsk
		Trinn 1/NOR-U1		Høst og vår	6 timer/uke (ca 80 totalt)	15 sp	
		Trinn 2/ NOR-U2		Høst og vår	6 timer/uke (ca 80 totalt)	15 sp	NOR-U1 el tilsv. ferdigheter kreves for opptak
		Trinn 3		Høst og vår	6 timer/uke (ca 80 totalt)	15 sp	NOR-U2 el tilsv. ferdigheter kreves for opptak
		Trinn 4		Høst og vår	4 timer/uke (ca 50t totalt)	10 sp	Krever A, B el C fra NOR-U3
		Egne kurs for flyktninger og innvandrere på Trinn 2 og 3		Høst og vår	8 timer i uka (104 t totalt) - flere timer enn ordinære kurs	15 sp hver	UiB har hatt kurs for denne gruppa i 40 år. Tilbyr også grammatikkurs, uttalekurs, skrivetrening oa.
Norges Handelshøyskole	Bergen	Trinn 1 og Trinn 2	Ansatte, helgradsstudenter (master), utvekslingsstudenter	Både trinn 1 og 2 tilbys hvert semester	4 timer	7,5 studiepoeng per kurs	fagspesifikk norsk rettet mot næringslivet
NMBU	Ås		utvekslingsstudenter				
Høyskolen i Molde	Molde	Trinn 1	utvekslingsstudenter	Høst og vår	timer	7.5 studiepoeng	introduksjon til norsk språk og kultur for utvekslingsstudenter
Høyskolen i Volda	Volda	Årsstudium (Trinn 1-3 pluss norsk samfunn)	Primært internasjonale studenter, men har hatt ansatte og innvandrere for øvrig	Helårskurs	12-13 timer per uke. 80 % obligatorisk oppmøte	60 sp (2 emner à 30 sp)	Opptak: GSK minus norsk. Kvalifiserer for videre studier i Norge. 20 plasser.

NTNU	Trondheim	NFF0201 Norsk for flyktninger (avviklet; omtrent Trinn 1-2)	Flyktninger bosatt i Trondheim	Helårskurs	?	?	Forsøk finansiert av NTNU og Trondheim kommune	
		NFF0301 Norsk for flyktninger (avviklet; omtrent Trinn 2-3)		Helårskurs	?	?		
		Trinn 1 NFUT0101 (A2/B1)	Vitenskapelige ansatte (garantert plass), utenlandske studenter som skal være ved NTNU mer enn ett semester, andre (flyktninger kan søke og det er øremerkede plasser)		6 timer/uke (totalt 78 timer)	15 studiepoeng		
		Trinn 2 NFUT0201 (B1/B2)		Tilbys høst og vår	6 timer/uke (totalt 78 timer)	15 studiepoeng	Krever bestått Trinn 1, innplassingsprøve eller Norskprøven med B1 skriftlig og A2 på andre deler	
		Trinn 3 NFUT0301 (B2/C1)		Tilbys høst og vår	6 timer/uke (totalt 78 timer)	15 studiepoeng	Krever bestått Trinn 2, innplasseringsprøve, el. Norskprøven med B2 på skriftlig og B1 på andre deler	
		Trinn 4 NFUT0401 (C1/C2)		Tilbys høst og vår	6 timer/uke (totalt 78 timer)	15 studiepoeng	Krever bestått Trinn 3, Bergenstest 450 +, Norskprøven B2 på alle deler, eller karakter 4 fra vgs-norsk.	
		NFUT0001 Kortkurs i norsk (A1)		Tilbys høst og vår	30 undervisningstimer per kurs	7,5 studiepoeng per kurs	Bruker nettressurser fra kurset "Norwegian on the Web"	
		Ålesund	Trinn 1 NFUT0112	Ansatte og studenter ved campus Ålesund	Kurs over to semestre	4 timer undervisning i uka (totalt 80 timer over to semestre)	15 studiepoeng	
		Universitetet i Agder	Kristiansand / Grimstad	NO-133-1/NO 133-G (nybegynnernivå)	Norsk for utenlandske studenter	Kurs over et semester	30 timer per kurs (4 timer i uka)	10 studiepoeng

		NO-161-1 (A1-A2-nivå)	Norsk for utenlandske studenter	Kurs over et semester	Ikke oppgitt	5 studiepoeng	Forkunnskap NO-133
		NO-162-1 (A2-nivå)	Norsk for utenlandske studenter	Kurs over et semester	Ikke oppgitt	5 studiepoeng	Forkunnskap NO-161 eller tilsvarende
	Kristiansand / Grimstad	Nybegynnerkurs (A0-A1; A1-A2)	Norskkurs for fast ansatte med utenlandsk bakgrunn	Kurs over to semestre	30 timer per kurs (15 samlinger à 2 timer)	?	
		Kurs for viderekomne (A2-B1; B1)	Norskkurs for fast ansatte med utenlandsk bakgrunn	Kurs over to semestre	30 timer per kurs (15 samlinger à 2 timer)	?	
	Kristiansand	Norskkurs for minoritetsspråklige sykepleierstudenter	Norskkurs for minoritetsspråklige sykepleierstudenter		16 timer totalt	?	
	Kristiansand / Grimstad	Norskkurs på høyere nivå (B2/C1)	Språktilbud til studenter med norsk som andrespråk	Kurs over et semester	Ikke oppgitt	?	
Høgskolen i Østfold (i samarbeid med Folkeuniversitetet Øst)	Halden	Norskkurs for nybegynnere (oppnå A2)	Norskurs for ansatte	3 måneder	80 timer	Nei	