

## Forord

På oppdrag fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har Statskonsult gjennomgått ordningen med tilskudd til Folkeuniversitetet til utvikling og gjennomføring av Språkprøven for voksne innvandrere.

Målet med gjennomgangen er å bidra til en best mulig forvaltning, organisering og styring av ordningen med Språkprøven.

Statskonsult har fått faglig støtte fra en referansegruppe med deltakere fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, Statens ressurs- og voksenopplæringscenter, Læringscenteret, Statens Utdanningskontor i Buskerud og Hamar Voksenopplæringscenter. Referansegruppens rolle har vært å gi råd i forhold til valg av informanter, å kvalitetssikre faktagrunnlag og å kommentere utkast underveis i prosjektet.

Vi takker referansegruppen og alle våre informanter for nyttige innspill i vårt arbeid.

Statskonsult står ansvarlig for rapporten. Avdelingsdirektør Oddbjørg Bakli har vært prosjektansvarlig. Rapporten er skrevet av Ingebjørg Næs og Marianne Iselin Kvalvåg.

Anne Grete Aase har deltatt i slutføringen av rapporten.

Oslo, februar 2001

Vivi Lassen  
direktør

---

# Innhold

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Sammendrag .....</b>   | <b>4</b>  |
| <b>1 Innledning .....</b>   | <b>6</b>  |
| 1.1 Bakgrunn .....  | 6         |
| 1.2 Mandat.....   | 6         |
| 1.3 Mål med prosjektet.....   | 7         |
| 1.4 Undersøkelsesopplegg og datagrunnlag.....   | 7         |
| <b>2 Om politikken og arbeidet på norskopplærings- og integreringsområdet.....</b>                    | <b>9</b>  |
| 2.1 Norskopplæring for voksne innvandrere.....  | 10        |
| 2.2 Aktører på området.....   | 11        |
| 2.3 Hvilke tester har en på området?.....   | 12        |
| 2.4 Folkeuniversitets arbeid med Språkprøven.....   | 14        |
| <b>3 Premisser for styring av ordningen .....</b>   | <b>16</b> |
| 3.1 Er bevilgningen tilskudd eller kjøp av varer og tjenester?.....                                   | 16        |
| 3.2 Folkeuniversitetet er tilskuddsmottaker og tilskuddsforvalter .....                               | 17        |
| 3.3 Rammer for bruken av Folkeuniversitetet som frivillig organisasjon i tilskuddsforvaltningen ..... | 18        |
| <b>4 Beskrivelse og funn i forhold til utforming, forvaltning og organisering av ordningen.....</b>   | <b>19</b> |
| 4.1 Utforming .....   | 19        |
| 4.1.1 Mål .....   | 19        |
| 4.1.2 Tildelingskriterier/retningslinjer .....  | 22        |
| 4.1.3 Kontroll .....  | 24        |
| 4.1.4 Rapportering.....   | 25        |
| 4.1.5 Evaluering .....  | 27        |
| 4.2 Forvaltning .....   | 28        |
| 4.2.1 Departementets forvaltning av ordningen.....  | 28        |
| 4.2.2 Folkeuniversitets forvaltning av ordningen.....   | 30        |
| 4.3 Organisering .....  | 32        |
| <b>5 Vurderinger og anbefalinger.....</b>   | <b>36</b> |
| 5.1 Utforming .....   | 36        |
| 5.2 Forvaltning .....   | 39        |
| 5.3 Organisering .....  | 41        |

**Liste over informanter**

**Litteraturliste**

**Vedlegg 1**

**Vedlegg 2**



---

## Sammendrag

På oppdrag fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har Statskonsult gjennomgått ordningen med tilskudd til Folkeuniversitetet til utvikling og gjennomføring av Språkprøven for voksne innvandrere.

Målet med gjennomgangen er å bidra til en best mulig forvaltning, organisering og styring av ordningen med Språkprøven. Departementet ønsket å få belyst følgende problemstillinger:

- Er forvaltningen av ordningen i tråd med statens økonomiregelverk og tilpasset særpreg ved ordningen?
- Er dagens organisering hensiktsmessig?

Statskonsult har vurdert ordningen ut fra sentrale styringsdokumenter, annen dokumentasjon knyttet til ordningen og intervjuer med sentrale aktører. Vurderingene er også basert på Statskonsults erfaringer fra tidligere gjennomgang av statlige tilskuddsordninger.

I tråd med mandatet har Statskonsults vurderinger og anbefalinger fokus på behov for endringer og forbedringer i forvaltning, organisering og styring av ordningen med Språkprøven. Vi har derfor ikke i samme grad lagt vekt på sider ved ordningen som fungerer tilfredsstillende.

Gjennomgangen av sentrale dokumenter viser at målene for ordningen er uklare og til dels urealistiske. Dette understøttes av informantene som oppgir tre ulike og til dels uforenlige mål for ordningen.

Retningslinjene for bruken av midlene er mange, detaljerte og uklare, og de formidles både i flere dokumenter og på møter. Det er i liten grad lagt opp til kontroll av at retningslinjene overholdes. Rapporteringen fra Folkeuniversitetet er omfattende og oppdelt, og det finnes lite statistikk om norskopplæringen og Språkprøven.

Folkeuniversitets administrasjon av ordningen fungerer stort sett godt, men retningslinjene til teststedene er omfattende og endres litt for ofte. Potensielle brukermiljøer (arbeidsgivere, aetat, skoler med flere) får liten informasjon om Språkprøven, og har utviklet språktester for voksne innvandrere til eget bruk. Forholdet mellom de ulike språktestene er ikke avklart.

Voksne innvandrere har få incitament til å avlegge den offisielle språkprøven. Ifølge informantene kan dette ha sammenheng med at Språkprøven ikke i tilstrekkelig grad er tilpasset hele målgruppen og potensielle brukeres behov.

Forholdet mellom Universitetet i Bergen og Folkeuniversitetets faglige enhet i Bergen er forholdsvis tett og uavklart. Det er usikkert om og eventuelt i hvilken grad tilskuddet til Språkprøven finansierer ordinære universitetsfunksjoner.

---

Tilskuddet til Folkeuniversitetet består i prinsippet av to deler av svært ulik karakter: 1) faglig utvikling av Språkprøven 2) gjennomføring av Språkprøven. Behovet for styring og oppfølging er svært forskjellig for de ulike delene.

Statskonsults anbefalinger kan oppsummeres som følger:

- Målene med ordningen må avklares og konkretiseres. Departementet må ta stilling til hva Språkprøven skal være, hvilke behov den skal dekke og hvem Språkprøven er til for. Språkprøven må utformes i tråd med dette.
- Det bør foretas en gjennomgang av eksisterende språktester for voksne innvandrere. Departementet bør ut fra en kost-/nyttebetraktning vurdere behovet for å ha en felles offisiell språkprøve versus mange språkprøver for voksne innvandrere.
- Dersom Språkprøven er ment å skulle fange opp hele gruppen av voksne innvandrere og å være en naturlig avslutning på norskopplæringen, bør departementet vurdere å gradere Språkprøven i større grad enn i dag.
- Forvaltningen av ordningen bør delegeres til et underliggende organ med fagkompetanse på området – fortrinnsvis til VOX.
- Departementet bør skille mellom faglig utvikling av og gjennomføring av Språkprøven. Bevilgningen bør deles i to:
  - 1) Midlene til og ansvaret for utvikling av Språkprøven bør legges til et universitetsmiljø – fortrinnsvis til Norsk språktest i Bergen, som innehar en betydelig kompetanse på området.
  - 2) Når det gjelder gjennomføring av Språkprøven, må departementet velge mellom to mulige modeller: a) beholde Folkeuniversitet og b) bruke Statens utdanningskontor og kommunene – som i norskopplæringen. Etter Statskonsults vurdering er alternativ b) bedre enn alternativ a).
- Retningslinjene for bruken av midlene bør samles i ett dokument. Alle føringer/retningslinjer for ordningen bør ses i sammenheng, og antall føringer for bruken av midlene bør reduseres. Det er et poeng å ikke få for store kostnader knyttet til kontroll.
- I styringen av ordningen bør det være større fokus på oppfølging. Det bør tas stilling til hvilken type rapportering departementet/tilskuddsforvalter har behov for, og det bør i større grad styres gjennom evaluering.
- Dersom en ønsker en felles offisiell språkprøve, bør det jobbes for å gi prøven høyere status enn Språkprøven har hatt. En sentral del av forvaltningen av ordningen bør være å gi potensielle brukergrupper informasjon om Språkprøven. Spesielt bør alle offentlige virksomheter få kunnskap om hva Språkprøven er og hva den måler, og Språkprøven bør ha en utforming som gjør den mulig å bruke i forhold til offentlige virksomheters ulike behov – for eksempel ved inntak til videregående skoler og til kurs i regi av arbeidsmarkedsetaten.

---

# 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunn

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (KUF) gir årlig tilskudd til Folkeuniversitetet som utvikler, gjennomfører og analyserer prøver i norsk for voksne innvandrere.

Norskopplæringen for voksne innvandrere og tilskudd til språktesting er en del av den generelle integreringspolitikken. Arbeidsmarkedet i Norge og situasjonen for ulike grupper voksne innvandrere har i løpet av noen tiår endret seg, og i mange typer jobber kreves mer kunnskaper enn før.

Språkprøven er utarbeidet for voksne innvandrere som gjennom undervisning eller på annen måte har tilegnet seg ferdigheter i norsk språk. Norskferdigheter på dette nivået er ment å åpne for deltakelse i videre opplæring og/eller aktiv deltakelse i samfunns- og arbeidsliv. Språkprøven er et instrument for å måle norskspråklige ferdigheter hos den enkelte, og for å måle nivået på norskopplæringen for voksne innvandrere.

Språkprøven har eksistert i 10 år, og for 2000 er det på KUFs budsjett (kap. 258 post 21) satt av 8,3 millioner kroner til Språkprøven.

## 1.2 Mandat

KUF ønsker særskilt å få belyst følgende problemstillinger:

- Er forvaltningen av ordningen i tråd med statens økonomiregelverk og tilpasset særpreg ved ordningen?
- Er dagens organisering av ordningen hensiktsmessig?

Sentralt i forbindelse med forvaltning av ordningen er hvordan departementet bør legge opp styringen av ordningen slik at kravene i økonomiregelverket blir fulgt samtidig som hensynet til særpreg ved ordningen og Stortingets intensjoner blir ivaretatt. En vurdering av om utforming og forvaltning er tilpasset særpreg ved ordningen, er viktig i og med at Folkeuniversitetet er en type frivillig organisasjon som mottar tilskudd fra departementet til å utføre tjenester (språktesting) innenfor et offentlig ansvarsområde (opplæring/integrering). En problemstilling i prosjektet blir i hvilken grad og på hvilken måte et departement bør styre og kontrollere tilskuddsordninger i tilfeller der det er frivillige organisasjoner som får tilskudd til å produsere tjenester for staten.

Departementet ønsker videre at Statskonsult ser på dagens organisering av tilskuddsordningen, og vurderer om organiseringen er hensiktsmessig i forhold til formålet med ordningen. Er det mest hensiktsmessig at Folkeuniversitetet har ansvar for å utvikle og gjennomføre og evaluere språktestene, eller bør en

---

vurdere andre aktører til dette arbeidet? I tillegg er det relevant å se på om det er hensiktsmessig at ordningen forvaltes av departementet.

### 1.3 Mål med prosjektet

- Statskonsult skal gjennomgå tilskudd til Folkeuniversitetet med sikte på å få en best mulig forvaltning, organisering og styring av ordningen sett i forhold til formålet.
- Prosjektet skal resultere i en rapport til Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.

### 1.4 Undersøkelsesopplegg og datagrunnlag

I arbeidet med rapporten har vi benyttet intervjuer og dokumentstudier som metode for å skaffe til veie data.

Informantene er valgt ut i samråd med KUF, og har omfattet – foruten departementet – følgende aktører:

- Folkeuniversitetet i Oslo (aktørene som har det administrative ansvaret for avvikling av Språkprøven)
- Folkeuniversitets faglige tilsatte i Bergen (aktørene som utvikler Språkprøven)
- Undervisnings- og teststeder (Rosenhof skole, Nygård skole, Bodø voksenopplæringscenter og Indre Østfold Voksenopplæringscenter)
- Statens Utdanningskontor i Hordaland og Nordland
- Statens ressurs- og voksenopplæringscenter (SRV)
- Arbeidsmarkedsetaten v/Introduksjonsprogram for fremmedspråklige (IFF-kontor)

Formålet med intervjuene har vært å få kunnskap om forvaltning og organisering av tilskuddsordningen slik den fortoner seg fra sentrale aktørers side.

Informasjonen som har kommet fram gjennom intervjuene, er supplert og utdypet i prosjektets referansegruppe. Referansegruppen er, i likhet med informantene, satt sammen etter forslag fra departementet. Gruppen har bestått av representanter fra KUF, SRV, Læringscenteret, Statens Utdanningskontor i Buskerud og Hamar Voksenopplæringscenter.

De skriftlige kildene for informasjon om Språkprøven og norskopplæringsfeltet har bestått av stortingsproposisjoner, stortingsmeldinger, tilsagnsbrev, rundskriv, rapporter, brevveksling mellom Folkeuniversitetet og KUF, eksempeltester for Språkprøven og modulprøvene (herunder eksempelvideo), med mer.

---

I tillegg til ovennevnte kilder er datamaterialet supplert med annen relevant litteratur innenfor området norskopplæring og integrering av innvandrere.

Vi har i hovedsak forholdt oss til beslutningsdokumenter for de siste to-tre år, og vurderingene og anbefalingene knytter seg derfor til disse årene.

Statskonsult er ansvarlig for rapportens faglige innhold, vurderinger og konklusjoner.

I rapporten har vi enkelte steder sett ordningen med Språkprøven og norskopplæringen av voksne innvandrere i sammenheng. Dette har vi gjort fordi ordningen med Språkprøven i stor grad er koblet til norskopplæringen, noe som understrekes av våre informanter.



---

## 2 Om politikken og arbeidet på norskopplærings- og integreringsområdet

Økte krav til kompetanse i arbeidslivet og en betydelig offentlig debatt om svake norskferdigheter blant voksne innvandrere er noe av bakgrunnen for at myndighetene iverksatte en rekke tiltak – herunder norskopplæring og språktester – for å bedre integreringen av voksne innvandrere. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet i samarbeid med Folkeuniversitetet og Universitetet i Bergen (UiB) satte i gang arbeidet med å lage tester som skulle måle innvandreres ferdigheter i norsk på et mellomnivå.

Norskopplæringen skal bidra til det innvandringspolitiske målet om reell likestilling. Dette kommer til uttrykk i voksenopplæringsloven, der målet for voksenopplæring av innvandrere er *å hjelpe den enkelte til et mer meningsfylt liv ved å bidra til å gi mennesker i voksen alder likestilling i adgang til kunnskap, innsikt og ferdigheter som fremmer den enkeltes verdiorientering og personlig utvikling. Dette vil kunne styrke grunnlaget for selvstendig innsats og samarbeid med andre i yrke og samfunnsliv.*

Ifølge Opplæringsplanen for norsk med samfunnskunnskap for fremmedspråklige skal deltakerne gjennom undervisning gis ferdigheter og kunnskaper som kan bidra til å styrke grunnlaget for et meningsfullt liv i Norge. Det er et ønske om å gi deltakerne kompetanse, slik at de kan bruke språket både muntlig og skriftlig til de formål de har behov for i dagliglivet.

Målgruppen for norskopplæringen og Språkprøven er sammenfallende og svært heterogen. Voksne innvandrere har svært ulik bakgrunn, interesser og behov.

Norskopplæringen for voksne innvandrere er ikke obligatorisk og er i dag preget av forholdsvis stor gjennomtrekk blant elevene. Svært få innvandrere avlegger Språkprøven etter endt norskopplæring. I 1999 avla kun 2 300 voksne innvandrere Språkprøven, mens 22 800 personer deltok i norskopplæring per 1. desember samme år. ( t.o. er 7 000 asylsøkere inkludert).

Fra flere hold er det ytret ønske om å gjøre norskopplæringen obligatorisk og hjemlet i norsk lov. Et argument har vært at norskkunnskaper og kjennskap til norsk samfunnsliv og kultur både er en rettighet og en samfunnsplikt. Forskning har også vist at valgfrihet kan skape utrygghet, mens faste rammer og forpliktelser (eksempelvis oppmøteplikt) gir større trygghet og tilfredsstillelse.<sup>1</sup> En annen forskningsrapport peker på at obligatorisk deltakelse i kvalifiseringstiltak for innvandrere er et av suksesskriterierene ved program som har høy måloppnåelse.<sup>2</sup> I den nylig fremlagte St. meld. nr. 17 (2000–01) Asyl- og flyktningepolitikken i Noreg foreslår regjeringen at alle innvandrere gis rett til norskopplæring og at deltakelsen skal være obligatorisk. Regjeringen vil i den forbindelse ta stilling til om det skal nyttes sanksjoner og hvilke sanksjoner som kan være aktuelle dersom mange unnlater å møte på opplæringen. Det går også

---

<sup>1</sup> Giddens (1994, 1996) Steen-Olsen (1999)

<sup>2</sup> Djuve og Pettersen (1997)

---

fram av meldingen at KUF vil undersøke nærmere hvorfor så få innvandrere avlegger Språkprøven.

I stortingsmeldingen vises det videre til at økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven i mange tilfeller blir en form for langvarig inntektssikring, med påfølgende pasifisering og klientifisering av innvandrere som resultat. Regjeringen foreslår derfor at utbetaling av økonomisk stønad knyttes til deltakelse i kvalifiseringstiltak. For å samordne kvalifiseringstiltak, foreslås innført et introduksjonsprogram med individuelle planer for den enkelte. Kommunene har hovedansvar for introduksjonsprogrammet, og det foreslås at kommunene også skal ha ansvaret for utskrivning av kursbevis/attest til den enkelte etter fullført introduksjonsprogram. En arbeidsgruppe ledet av Utlendingsdirektoratet (UDI) vil vurdere hvordan kursbevis/attest etter fullført introduksjonsprogram skal utformes. Regjeringen vil videre vurdere om tilskuddet til norskopplæring for voksne innvandrere bør bygges inn i integreringstilskuddet.

Våre vurderinger og anbefalinger i denne rapporten bør ses i lys av de forslag/tiltak som er varslet i denne stortingsmeldingen.

## **2.1 Norskopplæring for voksne innvandrere**

Norskopplæring for voksne innvandrere er i dag et delt kommunalt og statlig ansvar. Kommunene har ansvar for at det settes i gang norskopplæringskurs for voksne innvandrere senest tre måneder etter ankomst til landet. Statens utdanningskontor har det regionale ansvaret for tilsyn, veiledning og samordning av undervisningen. Staten gir øremerkede tilskudd til opplæringen av voksne innvandrere etter faste satser og retningslinjer. Statens utdanningskontor i det enkelte fylke fordeler tilskudd til kommunene etter søknad basert på antall undervisnings- og deltakertimer.

Kommunene arrangerer stort sett undervisningen selv, men overlater i enkelte tilfeller undervisningen til godkjente studieforbund og folkehøgskoler. I 1999 gjennomførte skoleverket 92,7 prosent av undervisningen, mens studieforbundene og folkehøgskoler hadde henholdsvis 5,8 og 1,5 prosent av undervisningen. Antall timer undervisning som tilbys hver uke, varierer fra kommune til kommune. Om det gis et eget undervisningstilbud i kommunen og hvilket omfang undervisningen i den enkelte kommune har, avhenger av en rekke forhold: Offentlig kommunikasjon, tilgang på lokaler og kvalifiserte lærere, kommuneøkonomi, den enkelte deltakers motivasjon, evne til å lære språk, arbeid og omsorgsforpliktelser. I mange tilfeller er det et interkommunalt samarbeid om undervisningstilbudet.

Fra 1. januar 1998 ble norskopplæringen lagt om fra en timebasert til en nivåbasert undervisningsmodell. Dagens system innebærer at voksne innvandrere skal kunne få opplæring inntil de når et fastsatt nivå av språkerfardigheter. Det fastsatte nivå er det som anses som tilstrekkelig for å kunne ta arbeid og videre utdanning.

---

Fra politisk hold er det uttrykt et ønske om at deltakerne etter endt norskopplæring går opp til Språkprøven. Fra 1996 ble Språkprøven omtalt som en obligatorisk avslutning på norskopplæringen. Fra å være en frittstående og frivillig ferdighetsprøve, ble det lagt opp til at Språkprøven skulle bli en avsluttende oppnåelsesprøve for grunnopplæringen i norsk for voksne innvandrere. Selv om dette gikk tydelig fram i rundskriv<sup>3</sup>, ble ikke Språkprøven obligatorisk for de som avsluttet norskopplæringen. De politiske intensjonene om å gjøre Språkprøven obligatorisk, var i praksis ikke mulig å følge opp da det manglet lovhjemmel for å pålegge noen Språkprøven og det dermed ikke var knyttet noen sanksjonsmuligheter til ikke å avlegge prøven.

Det er ikke utarbeidet noen statistikk over hvor mange prosent av de som har avsluttet norskopplæringen og som lærerne vurderer som kvalifisert til å bestå Språkprøven, som faktisk avlegger Språkprøven.

Det er laget en egen Opplæringsplan på dette området.<sup>4</sup> Av denne går det fram at norskopplæringen skal deles inn i to hovedløp, ett for personer med tidligere skolebakgrunn, og ett for personer uten slik bakgrunn. Begge løp er delt inn i moduler og det er laget egne modulprøver som brukes i undervisningen.

## 2.2 Aktører på området

Integrering – herunder opplæring av voksne innvandrere – er et område som kjennetegnes av at det er forholdsvis mange aktører fra ulike sektorer og på ulike nivåer innenfor sektorene som har en rolle og et ansvar på området. Noen av organisasjonene innenfor dette området har i den senere tid slått seg sammen og dannet nye organisasjoner – VOX og Læringscenteret.

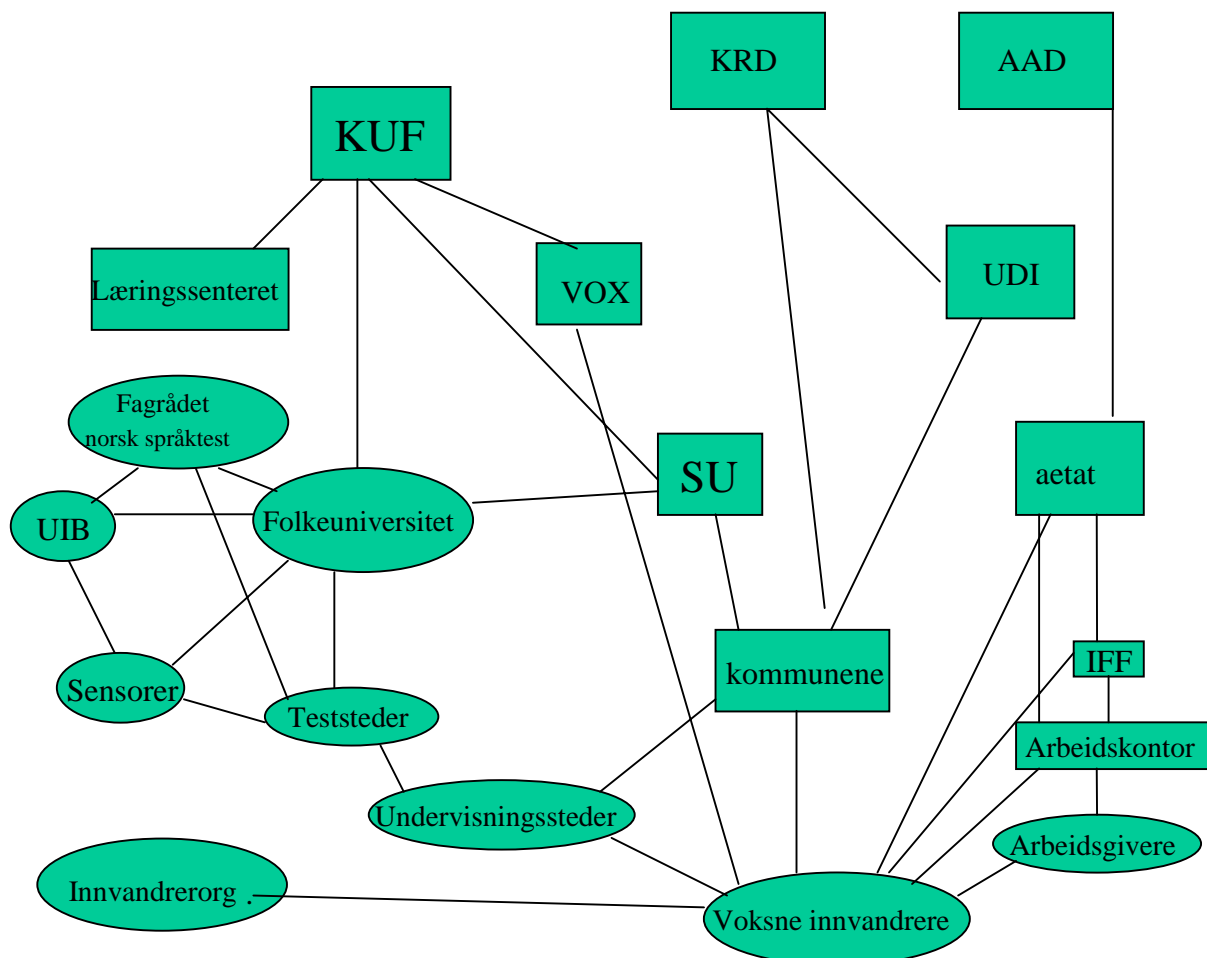
Hvilke aktører som etter vår vurdering er de mest sentrale på dette området går fram av aktørkartet (figur 1). Vi gir her en oversikt over virksomheter som har/vil få oppgaver i forhold til opplæring/integrering av voksne innvandrere. Det går fram at voksne innvandrere må forholde seg til kommunene når det gjelder norskopplæring, og til Folkeuniversitetet når det gjelder språktesting. Voksne innvandrere står videre overfor en rekke andre opplæring/kvalifiseringstilbud i regi av UDI og aetat, der også norskopplæring og språktesting inngår. I tillegg må de forholde seg til arbeidsgivere, som også i enkelte tilfeller tilbyr norskopplæring og språktesting. De kommunale undervisningsstedene i norskopplæringen forholder seg til Folkeuniversitetet ved avvikling av Språkprøven og til Statens utdanningskontor vedrørende norskopplæringen. En nærmere beskrivelse av aktørene og hvilken rolle og oppgaver de har på dette området gis i vedlegg 1.

---

<sup>3</sup> Rundskriv 122/95

<sup>4</sup> KUF 1998: Opplæringsplan i norsk med samfunnskunnskap for voksne innvandrere

Figur 1 Aktørkart



### 2.3 Hvilke tester har en på området?

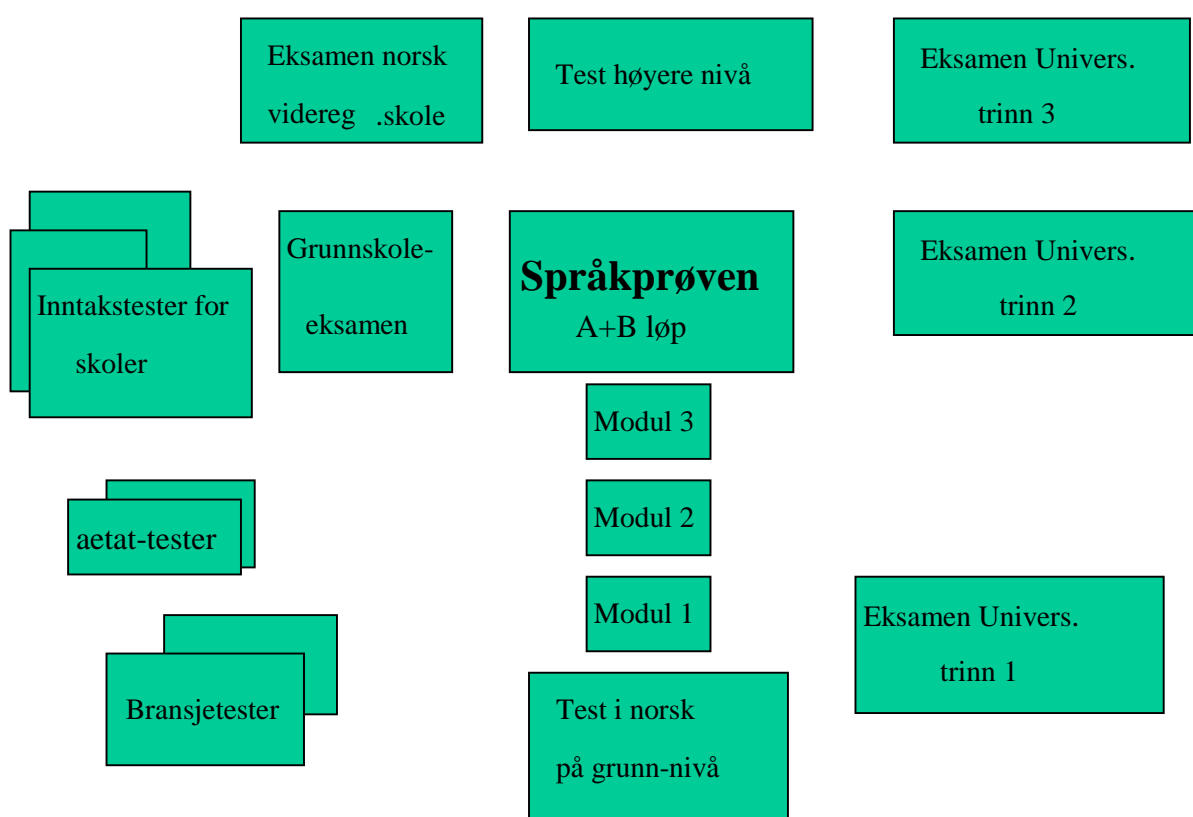
Språkprøven anses som en naturlig avslutning på den statlig finansierte norskopplæringen. Prøven er beregnet for tospråklige som har utviklet en språkkompetanse som ligger over elementærnivået, og som ønsker å få dokumentert sine kunnskaper. Kompetansen kan være oppnådd gjennom det ordinære norskopplæringstilbudet eller på annen måte. Det er definert et minimumsnivå for antatt språklig funksjonsdyktighet i norsk arbeidsliv. Språkprøven er på et mellomnivå og er ment å skulle gi et bilde av praktiske norskerferdigheter. I testen inngår prøving av skriftlige og muntlige ferdigheter i norsk, og testene rettes av sensorer etter en rettemal. Kandidatene får et testbevis fra Folkeuniversitetet som dokumentasjon på norskkunnskapene.

Foruten Språkprøven er det utviklet to andre sentrale tester: Testen i norsk på grunnnivå som måler kandidatens språkerferdigheter på elementærnivå, og testen på høyere nivå (Bergenstesten) for tospråklige som har forholdsvis gode norskkunnskaper, og som trenger å dokumentere disse kunnskapene for opptak til høyere utdanning eller for å utøve spesielle yrker. Det er også utviklet egne modulprøver som brukes i norskopplæringen.

Utover dette finnes Universitetets tre språktester på tre ulike nivåer, arbeidsmarkedsetatens tester for arbeidssøkende (IFF-tester) samt en rekke bransjetester for jobbsøkende innvandrere. Videregående skoler som underviser innvandrere, har også inntakstester for å måle det språklige ferdighetsnivået for nye elever. Grunnskoleopplæring for voksne i norsk som andrespråk avsluttes med grunnskoleeksamen.

Det er således utviklet en rekke språktester for voksne innvandrere. I figur 2 gis en oversikt over språktester for voksne innvandrere.

Figur 2 Kart over språktester for voksne innvandrere.



---

## 2.4 Folkeuniversitets arbeid med Språkprøven

I 1999 ble det inngått en skriftlig avtale mellom Folkeuniversitetet og KUF om utvikling og gjennomføring av Språkprøven. Avtalen bygget på et etablert samarbeid og på en samarbeidsavtale mellom Folkeuniversitetet og UiB. Av avtalen går det fram at Folkeuniversitetet har det administrative ansvaret for at testene avvikles. Folkeuniversitetet har også i samarbeid med Universitetet i Bergen det faglige ansvaret for å utvikle Språkprøven.

I avtalen vises det til at **Folkeuniversitetet har ansvar for**

- å vedlikeholde og videreutvikle Språkprøven og holde faglig tilsyn med modulprøvene
- å sørge for jevnlig opplæring av sensorer ved muntlig og skriftlig prøve på begge målformer
- å jevnlig informere og veilede institusjoner og prøvedeltakere om praktiske forhold knyttet til Språkprøven (påmelding, frister, prøvedatoer med mer)
- å mangfoldiggjøre og distribuere informasjons- og prøvemateriale
- å organisere sensur og utstede prøvebevis

**KUF har i henhold til avtalen ansvar for**

- årlig å vurdere omfanget av prøveavviklingen, og dersom det er vesentlige endringer, snarest orientere om og drøfte dette med Folkeuniversitetet
- hvert år å sørge for offentlig finansiering på grunnlag av budsjett og andre talloppgaver fra Folkeuniversitetet, og se til at finansieringen er i samsvar med eventuelle endringer i retningslinjer
- sørge for at offentlige myndigheter får informasjon om språkprøven, og årlig informere Statens utdanningskontorer om testdatoer og teststeder

Folkeuniversitetet skal samarbeide med UiB om faglige oppgaver knyttet til vedlikehold og utvikling av Språkprøven og opplæring av sensorer. Dette gjelder også oppbygging av en databank med persondata og resultater, korrelasjonsundersøkelser, valideringsprosjekter og reliabilitetskontroll. Anonymiserte data skal fritt kunne brukes til forskningsformål.

Den enkelte kandidat som går opp til Språkprøven, gir opplysninger om seg selv i et eget skjema. Folkeuniversitetet, ved den faglige enheten i Bergen, foretar en statistisk bearbeiding av resultater på Språkprøven i forhold til oppgitte persondata. Ved å sette opplysningene i sammenheng med kandidatens oppnådde poengsum på Språkprøven og antall norsktimer, kan en si noe om hvilke forhold som kan være av betydning for et godt/dårlig resultat på Språkprøven, bl.a. sammenhengen mellom opplæringstid og testresultat. Evalueringene kan gi føringer for hvordan norskopplæringen bør legges opp, bl.a. hvordan en bør sette sammen grupper, hvordan undervisningen bør organiseres, hva undervisningen bør inneholde, og hvordan innholdet innvirker på deltakerenes utbytte av undervisningen.

Folkeuniversitetet arbeider også med å validere Språkprøven, det vil si å finne ut om prøven måler det nivå og de ferdigheter den skal måle, og undersøker

---

hvilken prediksjonsverdi den har i forhold til kandidatenes videre utdannings- og yrkeskarriere.

Språkprøven arrangeres tre ganger i året minst ett sted i hvert fylke, og tilbys både på bokmål og nynorsk. Tidligere ble Språkprøven arrangert fire ganger årlig. Prøven består av en muntlig og en skriftlig del, hvorav den skriftlige delen tar om lag fire timer, og prøven i muntlig tar om lag 20 minutter. Hvis kandidaten har bestått prøven, får han/hun tilsendt et prøvebevis fra Folkeuniversitetet. Resultatene vurderes på en skala med tre grader: Ikke bestått, Bestått, Godt bestått. En bestått prøve betyr at kandidaten har nådd et språknivå som åpner for deltakelse i videre opplæring og/eller samfunns- og arbeidsliv. Beviset kan brukes i forbindelse med inntak til videre utdanning, arbeidsmarkedskurs mv.

Folkeuniversitetet har ansvar for jevnlig skolering/opplæring av sensorer, eksaminator og testledere om Språkprøven. Det arrangeres årlig flere samlinger for sensorene. I 1998 ble det eksempelvis arrangert to samlinger for sensorer i skriftlig, og to for testledere og sensorer i muntlig.

Ifølge avtalen er det KUF og Folkeuniversitetet som i samråd med Statens utdanningskontorer skal fastsette steder for prøveavvikling i hvert fylke. Det er de aktuelle kommunene som peker ut lokale arrangører for avvikling av språkprøven. Folkeuniversitetets lokale/regionale avdelinger kan, dersom det er hensiktsmessig, gjennomføre prøveavviklingen.

Testarrangører/kommunene har i samråd med Folkeuniversitetet ansvar for å legge forholdene til rette for en best mulig avvikling av Språkprøven ved bl.a. å skaffe egnede lokaler og tilfredsstillende hjelpemidler. Folkeuniversitetet har ansvar for å veilede undervisningsinstitusjonene og testledere, og deler ut en informasjonsmappe til testansvarlige på det enkelte teststed. Her gis informasjon om hvilke retningslinjer som gjelder for avvikling av Språkprøven. Folkeuniversitetet har utviklet modulprøver som pedagogisk instrument i opplæringen. Resultatarkene brukes også som informasjon til ny skole når en kursdeltaker flytter.

---

## 3 Premisser for styring av ordningen

### 3.1 Er bevilgningen tilskudd eller kjøp av varer og tjenester?

Bevilgningen til utvikling og gjennomføring av Språkprøven er fra 1998 plassert på post 21. Midlene var tidligere plassert på post 61. I henhold til statens økonomiregelverk må det skilles mellom kjøp av varer og tjenester og tilskudd. Tilskuddsbevilgninger skal ikke plasseres under postene 11-29 som omfatter kjøp av varer og tjenester til statens egen drift. Det kan være vanskelig å skille mellom kjøp av tjenester og tilskudd. Dersom det gjelder levering av varer og tjenester som er innenfor det statlige ansvarsområdet og som en statlig virksomhet selv skal bruke, regnes bevilgningen som betaling og ikke tilskudd. Det må legges vekt på om tiltaket kommer tilskuddsgiveren til nytte.<sup>5</sup> Dersom en bevilgning defineres som kjøp av tjenester, vil EØS-avtalen og Regelverk for statens anskaffelsesvirksomhet (REFSA) om anbudsutsettelse av statlige anskaffelser over 1,1 million kroner som hovedregel komme til anvendelse.

Etter Statskonsults oppfatning er bevilgningen til Språkprøven i en gråsoner mellom tilskudd (60/70-post) og kjøp av varer og tjenester (21-post). For å avgjøre bevilgningens budsjettmessige plassering, er det nødvendig å se på om formålet med bevilgningen er innenfor det statlige ansvarsområdet. Et sentralt spørsmål blir om staten er ansvarlig for utvikling og gjennomføring av Språkprøven. Midlene til norskopplæringen for voksne innvandrere er plassert på en 60-post fordi det via Statens utdanningskontor gis tilskudd til kommunene til gjennomføringen av norskopplæringen. Norskopplæringen er foreløpig verken en rettighet eller en plikt for voksne innvandrere. Tilsvarende kan heller ikke Språkprøven anses som en rettighet eller plikt. Etter Statskonsults oppfatning bør bevilgningen derfor defineres som tilskudd og posteres i tråd med dette.

Uansett om en bevilgning av denne størrelse og karakter defineres som kjøp av tjenester eller som tilskudd, bør den styres og følges opp av departementet. Etter Statskonsults vurdering vil det for bevilgninger av denne typen være hensiktsmessig å følge retningslinjene i økonomiregelverket for styring og oppfølging av tilskudd, uavhengig av om bevilgningen rent formelt kan defineres som tilskudd. Retningslinjene i økonomiregelverket for tilskudd blir i så fall normer for god styring, forvaltning og oppfølging av bevilgningen. Vi vil derfor i det følgende se på utformingen og forvaltningen av bevilgningen til Folkeuniversitetet i henhold til økonomiregelverkets retningslinjer for tilskudd.

---

<sup>5</sup> Statskonsult temahefte(2000): Statlige tilskudd



---

## 3.2 Folkeuniversitetet er tilskuddsmottaker og tilskuddsforvalter

For å kunne vurdere hvilke regler som gjelder for forvaltning og utforming av bevilgningen, er det sentralt å se på om Folkeuniversitetet i denne sammenhengen kan regnes som en tilskuddsmottaker eller en tilskuddsforvalter.

En virksomhet regnes som *tilskuddsforvalter* og ikke *tilskuddsmottaker* dersom følgende forhold er oppfylt:

- 1) Retningslinjene for viderefordeling av tilskuddet/midlene godkjennes av departementet
- 2) Virksomheten (her Folkeuniversitetet) fatter egne vedtak om tilskudd
- 3) Alle som fyller kravene i retningslinjene kan søke om tilskudd, ikke bare medlemmer i virksomheten

Hvem er tilskuddsmottakere på dette området – er det Folkeuniversitetet, de voksne innvandrere som avlegger Språkprøven eller er det teststeder og sensorer? Voksne innvandrere som søker og får rett til å avlegge språktesten, mottar ikke et pengebeløp og er følgelig ikke tilskuddsmottakere i ordets rette forstand. Systemet rundt Folkeuniversitetets forvaltning av ordningen med Språkprøven minner om en tilskuddsordning. Det utarbeides retningslinjer for hvem som kan avlegge Språkprøven (se vedlegg 2). Det å få avlegge Språkprøven er et gode som det søkes om og som det gjøres vedtak om, og kan dermed ses på som en form for tilskudd.

Et sentralt spørsmål for å vurdere om Folkeuniversitet må anses som en tilskuddsmottaker eller tilskuddsforvalter er om KUF godkjenner retningslinjer for viderefordeling av midlene. Videre er det sentralt å vurdere om Folkeuniversitet fatter egne vedtak om støtte, og om det er andre enn medlemmer i Folkeuniversitet som tilgodeses. Det er klart at for den delen av tilskuddet som benyttes til gjennomføring av testingen, er svaret ja på alle spørsmålene. Folkeuniversitetet deler ut goder/muligheter for å avlegge Språkprøven etter retningslinjer som er godkjent av departementet. Folkeuniversitetet videreforder deler av tilskuddet fra KUF til teststeder og sensorer til gjennomføring av Språkprøven – basert på innsendte krav om refusjon av utgifter. Departementet gir klare føringer for bruken av midlene gjennom rundskriv og godkjenning av retningslinjer for ordningen. Folkeuniversitetet fatter vedtak om refusjon til teststeder og til sensorer som ikke er medlemmer i Folkeuniversitetet. Folkeuniversitetet er på dette området å regne som *tilskuddsforvalter*,<sup>2</sup> og teststeder og sensorer blir *tilskuddsmottakere*.

Når det gjelder den delen av tilskuddet som går til faglig utvikling av Språkprøven, er Folkeuniversitet *tilskuddsmottaker*.

Folkeuniversitetet er tilskuddsmottaker for den delen av tilskuddet som går til utvikling av Språkprøven, og tilskuddsforvalter for den delen som går til selve gjennomføringen av språktestingen. I forhold til økonomiregelverkets krav må Folkeuniversitetet vurderes både som tilskuddsmottaker og tilskuddsforvalter.

---

### 3.3 Rammer for bruken av Folkeuniversitetet som frivillig organisasjon i tilskuddsforvaltningen

Økonomiregelverket inneholder ingen spesielle krav til frivillige organisasjoner i tilskuddsforvaltningen, men gir føringer for tilskudd til private institusjoner, organisasjoner, næringsdrivende med flere. I stor grad er disse kravene sammenfallende med de krav som stilles for tilskudd til kommuner og fylkeskommuner, men for tilskudd til private med flere heter det at omfanget av hver av oppgavene vil variere med tilskuddets art og formål.

Prinsippene for statlig samhandling med og støtte til frivillig virksomhet er omtalt i St. meld. nr. 27 (1996–97) Om statens forhold til frivillige organisasjoner. I meldingen skilles det mellom tre kvalitativt ulike former for frivillig virke: Medlemsbasert virke, verdibasert samvirke og fortjenestefri velferdsproduksjon. Hovedprinsippet er at statlige målsettinger, støtteformer, tildelingskriterier og kontrollordninger må være tilpasset de ulike formene for frivillig virke. Når det gjelder støtteordninger, er det vanlig å skille mellom grunnstøtte – som er tilpasset medlemsbasert virke, aktivitetsstøtte til verdibasert samvirke, og prosjekt- eller driftsstøtte til fortjenestefri velferdsproduksjon.

Folkeuniversitetet er, som vi tidligere har beskrevet, en frivillig organisasjon som mottar tilskudd fra KUF for å utføre en bestemt tjeneste for staten (utvikling og avvikling av Språkprøven). Dette innebærer at tilskuddet ikke kan kategoriseres som grunnstøtte eller aktivitetsstøtte. Verken i de skriftlige dokumentene eller fra informantenes side har det kommet fram at det er et mål at tilskuddet også skal bidra til å opprettholde Folkeuniversitetet som organisasjon. I den grad dette tilskuddet kan kategoriseres som støtte til frivillig virke, dreier det seg om støtte til velferdsproduksjon.

Tilsynelatende er det ikke et poeng at Folkeuniversitetets virksomhet i forbindelse med Språkprøven er fortjenestefri. Fra KUFs side framgår det heller ikke at frivillighet, dvs. at Folkeuniversitet er en frivillig organisasjon, er et sentralt aspekt. Etter Statskonsults vurdering er det derfor ingen grunn til å legge andre krav til grunn enn de som gjelder i økonomiregelverket for tilskudd til private institusjoner, organisasjoner, næringsdrivende med flere. Det er etter vår vurdering heller ikke grunnlag for å hevde at omfanget av noen av kravene må nedtones eller utelukkes fordi Folkeuniversitetet er en frivillig organisasjon.

Statskonsult vil bemerke at det å benytte private organisasjoner i tilskuddsforvaltningen har visse implikasjoner i forhold til når departementet selv eller underliggende virksomheter innehar disse oppgavene. Det er for eksempel begrenset hvilken myndighet Folkeuniversitetet som tilskuddsforvalter har overfor teststedene, for eksempel med hensyn til hvilke krav som kan stilles til rapportering og kontroll. Likeledes setter Folkeuniversitetets stilling som privat organisasjon andre rammer for hvordan departementet kan forholde seg og utøve myndighet enn hva som ville ha vært tilfelle overfor en statlig institusjon.

---

## 4 Beskrivelse og funn i forhold til utforming, forvaltning og organisering av ordningen

I det følgende vil vi gi en beskrivelse av hvordan ordningen med Språkprøven i dag er utformet, hvordan den er forvaltet og organisert, og våre funn i forhold til dette. Våre funn er basert på informantenes vurderinger og på dokumentstudier vi har foretatt.

### 4.1 Utforming

#### 4.1.1 Mål

Det å formulere mål for bevilgningen er en sentral og krevende del av arbeidet. Generelt står en overfor følgende utfordringer når mål skal formuleres:

- Målene må være så klare at det som staten ønsker å oppnå med bevilgningen kommer tydelig fram
- Målene må være realistiske
- Målene bør kunne etterprøves

Generelt er det departementets ansvar å formulere mål for bevilgningen i tråd med de politiske intensjonene på området. De politiske intensjonene kan være lite konkrete, og de kan til dels være motstridende. Det er ikke uvanlig at de er formulert på et svært overordnet nivå. I en slik situasjon må departementet søke å fortolke de politiske intensjonene på området, og formulere mål som er tydelige og konkrete nok til å fungere i styringen og oppfølgingen av bevilgningen.

- **Målene på området er uklare**

Det er i liten grad tydeliggjort hva som er formålet med å gi tilskudd til Folkeuniversitetet til utvikling og gjennomføring av Språkprøven. Det er formulert mål for norskopplæringen for voksne innvandrere i en rekke ulike dokumenter, men få av dem er direkte knyttet til Språkprøven.

Etter det vi kan finne, er følgende dokumenter sentrale i denne sammenhengen:

- 1) St. meld. nr. 17 (1996–97)
- 2) St. meld. nr. 17 (2000–2001)
- 3) St. prp. nr. 1 (1999–2000)
- 4) Tilsagnsbrev fra 1998 og 1999
- 5) Voksenopplæringsloven
- 6) Opplæringsplan
- 7) Diverse rundskriv

I St. meld. nr. 17 (1996–97) viste regjeringen til at språkferdigheter har stor betydning for innvandreres deltakelse i arbeidslivet og på andre arenaer i det norske samfunnet.

I St. prp. nr. 1 (1998–99) oppgis følgende som mål for tilskuddet til norskopplæring for voksne innvandrere: *Formålet med tilskuddet er at voksne innvandrere skal få opplæring i norsk med samfunnskunnskap på et nivå som*

---

*gir tilstrekkelige kunnskaper til videre utdanning, yrkes- og samfunnsdeltakelse. Nivået måles med Språkprøven i norsk for fremmedspråklige voksne.*

I St. prp. nr. 1 (2000–2001)) står følgende om Språkprøven: *En legger til grunn at bestått språkprøve gir grunnlag for videre utdanning og deltaking i arbeids- og samfunnsliv.*

Opplæringsplanen er basert på et definert minimumsnivå i forhold til språklige ferdigheter som gjør at voksne innvandrere kan fungere godt i Norge. Nivået er satt forholdsvis høyt for at denne gruppen ikke skal diskrimineres i Norge og skal kunne søke alle typer jobber.

I tilsagnsbrevet til Folkeuniversitetet for 1998 ble formålet for tilskuddet formulert slik: *Formålet med tilskuddet er å sikre at Norsk språktest videreutvikler Språkprøven i norsk for fremmedspråklige voksne i tråd med departementets forutsetninger. Språkprøven skal tilbys på bokmål og nynorsk og gjennomføres i et tilstrekkelig antall kommuner i alle fylker i landet.*

I F-4058 (vedlegg til F-094-98) understrekes det at alle som har gjennomgått den grunnleggende opplæringen i norsk med samfunnskunnskap, forutsettes å avlegge Språkprøven som en avslutning på den statsfinansierte opplæringen.

For noen år siden var det et politisk ønske om å gjøre Språkprøven til en obligatorisk avslutning på norskopplæringen, og at flest mulig av voksne innvandrere gjennomførte og bestod Språkprøven. Dette er noe som også dagens politikere<sup>6</sup> har uttrykt ønske om.

Målene som oppgis i de ulike dokumentene, er ikke uten videre klare og entydige. Våre informanter peker på tre ulike mål for ordningen med Språkprøven:

- 1) Gjennom Språkprøven skal en gi voksne innvandrere et dokument som kan åpne for deltagelse i samfunnsliv og gi dem innpass i arbeidsliv og videre opplæring.
- 2) Språkprøven er et redskap for å kunne vurdere opplæringen/undervisningen og gi premisser for videreutvikling av denne.
- 3) Språkprøven skal dokumentere at kandidaten har oppnådd et bestemt språklig nivå i norsk som gjør at de kan fungere godt i Norge.

KUF er imidlertid av den oppfatning at mål 1) og 3) er identiske, og at det i realiteten er to målforståelser.

De tre oppfatningene av hva som er formålet med ordningen, er forholdsvis forskjellige og ikke alltid forenlige. Skal Språkprøven først og fremst dokumentere at kandidaten har nådd det ønskelige språklige nivå i henhold til Opplæringsplanen? Eller er Språkprøven ment å være en prøve som det er meningen alle deltakerne på norskopplæringen skal avlegge og bruke overfor arbeidsgivere og skoler for å få bedre innpass i arbeidsliv/samfunnsliv/videre utdanning? I de ulike dokumentene er det i liten grad sagt noe om hva som

---

<sup>6</sup> Statsråd Giske i Dagsavisen 25.11.00

---

konkret ønskes oppnådd med dette virkemiddelet. Målene som er oppgitt, er enten altfor generelle eller svært aktivitetsrettede (jf. tilsagnsbrev). Det er lite fokus på hva som ønskes oppnådd med å gi tilskudd til Folkeuniversitetet for å utvikle og avvikle Språkprøven.

- **Målene er urealistiske**

Det er i dag forholdsvis mange voksne innvandrere som deltar på norskopplæringen. Informantene viser til at det er forholdsvis få av disse som går opp til Språkprøven. Departementet har i tidligere rundskriv<sup>7</sup> gitt uttrykk for at Språkprøven skal være en obligatorisk avslutning for de som deltar i norskopplæringen. I praksis ser det derimot ut til at prøven ikke er obligatorisk for deltakerne, og at målet om at Språkprøven skal være en avsluttende prøve for norskopplæringen dermed ikke er nådd. Informantene peker på at dette målet (at Språkprøven skal være en obligatorisk avslutning på norskopplæringen) er urealistisk med dagens rammebetingelser og incentiver på området.

Flere informanter viser videre til at målene i Opplæringsplanen er urealistiske og i for liten grad tilpasset målgruppen. Det pekes på at store deler av voksne innvandrere innenfor dagens opplæringsmodell – og ut fra den skolebakgrunn de har fra hjemlandet – ikke vil kunne nå det språklige nivået som skisseres i Opplæringsplanen. Som en konsekvens av dette er i praksis flertallet av voksne innvandrere fratatt muligheten til å dokumentere sine norskkunnskaper etter endt norskopplæring. Informantene viser til at det faglige nivået på Språkprøven er for høyt og at prøven slik den i dag er utformet, ikke er egnet til å fange opp hele målgruppen. En betydelig del av de voksne innvandrerne vil aldri – ut fra skolebakgrunn og dagens opplæringsssystem – kunne nå det språklige nivået som kreves for å bestå Språkprøven.

Målene i Opplæringsplanen om at målgruppen skal nå et språklig fungeringsnivå som gjør at de ikke diskrimineres i det norske samfunnet, er først og fremst ideelle og ikke realistiske mål for flertallet av voksne innvandrere. En betydelig del av målgruppen fanges ikke opp i dagens ordning, selv om de svakeste (på B-løpet) får mulighet til å slippe skriftlig del. Flertallet av de som deltar på norskopplæringen, avlegger ikke Språkprøven og får følgelig heller ikke noen dokumentasjon på det språklige ferdighetsnivået de faktisk når. Informantene peker på at dette er et problem.

- **Voksne innvandrere har ikke noen incitamenters til å avlegge Språkprøven**

Informantene peker på at voksne innvandrere i dag i liten grad har behov for å gå opp til Språkprøven. Med dagens arbeidsmarked går mange tidlig ut i jobb, og fullfører ikke norskopplæringen. Som regel er det ikke noe krav om at de skal ha gjennomført Språkprøven for å få jobb. I arbeidslivet møter de eventuelt krav om å gjennomføre IFF-testen – eventuelt spesielt utviklede bransjetester. Ved videre utdanning stilles det som regel ikke krav om at voksne innvandrere skal ha avlagt Språkprøven, men de må gjennomføre egne inntakstester som er spesielt utviklet for den enkelte utdanningsinstitusjon.

---

<sup>7</sup> rundskriv 122/95

---

I en evaluering av norskopplæringen som virkemiddel i integreringsarbeidet gir informantene uttrykk for at det er positivt med en offisiell test knyttet til norskopplæringen. Kandidatene som er intervjuet, oppgir at det er viktig å få dokumentert det de har lært og har stor tro på at dette virker motiverende. Flere peker imidlertid på at det er et problem at Språkprøven er lite kjent, og at den har en uavklart status i forhold til både arbeidsgivere og offentlige virksomheter knyttet til arbeidsmarked og undervisning. Det vises til at både Arbeidsmarkedsetaten og skolekontorene operer med interne tester som overprøver det resultatet som Språkprøven viser.

Norskopplæringen er en del av den grunnleggende kvalifiseringen av nyankomne voksne innvandrere. Enkelte forskere og andre har pekt på at det er vanskelig å oppnå en god integrering/kvalifisering av nyankomne voksne innvandrere uten at det er knyttet noen økonomiske ytelser til dette. I henhold til en arbeidsgruppe som har sett på grunnleggende kvalifisering av nyankomne innvandrere<sup>8</sup>, vil økonomiske ytelser knyttet opp mot aktiv deltakelse i et kvalifiseringsprogram kunne motvirke at deltakerne klientifiseres og øke deres motivasjon til å delta i kvalifiseringen. Arbeidsgruppen viser videre til at den er kjent med at kommunene i dag kan møte problemer dersom de ønsker å innføre alternative ordninger til sosialhjelp, og viser til et pågående arbeid for å vurdere lovgivningen på dette området. I st. meld. nr. 17 (2000–2001) foreslår regjeringen at økonomisk stønad knyttes til deltakelse i kvalifiseringstiltak.

- **Språkprøven er for lite gradert**

Informantene peker på at graderingen av Språkprøven (ikke bestått, bestått og godt bestått) er for liten. Kandidater som ligger på grensen til bestått, får med dagens system ikke informasjon om dette. Det tidligere systemet med poengsum gjorde det lettere for kandidaten å vurdere hvor langt unna kravet en var.

#### **4.1.2 Tildelingskriterier/retningslinjer**

Tildelingskriterier kan defineres som særlige vilkår eller regler for hvordan en tilskudsbevilgning skal fordeles. Tildelingskriteriene kan tjene flere formål:

- gi grunnlag for avgrensning av hvem som er støtteberettiget
- gi grunnlag for å fastsette tilskuddsbeløp
- gi føringer for hvordan tilskuddet kan benyttes

Generelt gjør bruken av tildelingskriterier det lettere å forvalte tilskuddsordninger, og gjør det samtidig ofte lettere for mulige tilskuddsmottakere å forholde seg til tilskuddsordninger. Gjennom å etablere tildelingskriterier synliggjøres grunnlaget for tildeling av støtte.

Hvor viktig det er å etablere tildelingskriterier og hvilket omfang de skal ha, vil avhenge av formålet med ordningen og særpreg på området.

Det er sentralt å tenke bevisst igjennom behovet for å etablere tildelingskriterier og hvor mange og detaljerte de skal være. Det er lett å gå i den fellen at det

---

<sup>8</sup> Rapport fra tverrdepartemental arbeidsgruppe mars 2000: Grunnleggende kvalifisering av nyankomne innvandrere.

---

etableres altfor mange og detaljerte tildelingskriterier. Ofte er dette begrunnet i et ønske om å sikre at bevilgningen går til de riktige mottakerne og til ønskede formål. Mange og detaljerte føringer for bruken av bevilgningen kan imidlertid gi betydelige kontrollkostnader, i og med at departementet har ansvar for å kontrollere at retningslinjene som gis for bruken av midlene, blir fulgt opp i praksis.

- **Retningslinjene fra KUF er mange, detaljerte og uklare – og gitt i flere ulike sammenhenger (dokumenter/møter)**

I følgende dokumenter/arenaer gis det føringer/retningslinjer/ tildelingskriterier for tilskuddet til utvikling og gjennomføring av Språkprøven:

- Avtalen mellom KUF og Folkeuniversitetet
- Tilsagnsbrevet til Folkeuniversitetet
- Diverse rundskriv/informasjonsdokumenter fra KUF:
  - Hefte F-4058 Norsk med samfunnskunnskap for voksne innvandrere – retningslinjer og informasjon 1998 (et vedlegg til F-094-98 )
  - Rundskriv F-33/98 Nivåbasert norskopplæring for voksne innvandrere, flyktninger og asylsøkere
  - Opplæringsplan i norsk med samfunnskunnskap for voksne innvandrere 1998
- Diverse føringer/retningslinjer for bruken av midlene gitt muntlig på møter, eller skriftlig i korrespondanse om bruken av midlene

Våre dokumentstudier viser at departementet gir forholdsvis mange og detaljerte retningslinjer for bruken av midlene til utvikling og gjennomføring av Språkprøven. Retningslinjene blir gitt i en rekke ulike dokumenter. For det første gis det en del føringer i avtalen mellom KUF og Folkeuniversitetet. I tilsagnsbrevet for år 2000 ble det ikke gitt retningslinjer for bruken av midlene, men i årene før har tilsagnsbrevet til Folkeuniversitetet inneholdt noen krav og retningslinjer knyttet til utvikling og gjennomføring av Språkprøven. Det er videre rundskriv og informasjonsdokumenter på området som Folkeuniversitetet må forholde seg til i sitt arbeid med Språkprøven. I Opplæringsplanen som kom i 1998 gis det også føringer for hvordan Språkprøven skal utformes. Folkeuniversitetet står som tilskuddsmottaker overfor en rekke konkrete krav og føringer i arbeidet med utvikling og gjennomføring av Språkprøven. Informantene peker videre på at departementet har gitt ytterligere føringer for Folkeuniversitetets arbeid på diverse kontaktmøter med Folkeuniversitetet.

Det ser ut til at enkelte av føringene fra departementet oppleves som uklare for tilskuddsmottaker. Folkeuniversitetet oppgir for eksempel selv at de har ansvar for følgende oppgaver:

1. Utvikle tester og analysere prøver
2. Bygge opp kompetanse innenfor språktesting/evaluering
3. Tilrettelegge materiale/persondata for analyse/forskning
4. Gjennomføre prosjekter som gir informasjon om språktesters betydning i forbindelse med kvalifisering av voksne innvandrere

Punkt 2 er en oppgave som ikke inngår i avtalen med KUF. Betyr dette at departementet har vært uklare mht. hvilke føringer/tildelingskriterier som gjelder? Informanter peker på at det er en betydelig uenighet mellom

---

departementet og Folkeuniversitet mht. hva som ligger i faglige utviklingsoppgaver og hvilket behov det er for faglig utvikling på dette området.

Informanter i departementet peker på at selv om de i utgangspunktet har ønsket å ha et overordnet fokus på / tilnærming til styringen av bevilgningen til Folkeuniversitetet, har de i praksis endt opp med å gi forholdsvis detaljerte føringer for bruken av midlene (bl.a. knyttet til kostnadskutt). Det vises til at departementet i den forbindelse har gitt etter for et visst "press" fra Folkeuniversitetet som har bedt om konkrete føringer for kostnadsreduksjonen.

#### **4.1.3 Kontroll**

For å sikre korrekt saksbehandling ved tildeling og utbetaling av tilskudd, må det være etablert metoder og tiltak som har til oppgave å avdekke og korrigere feil og mangler, for eksempel ved behandling av søknader, tilsagn, betaling til rett mottaker til rett tid, behandling av dokumentasjon fra tilskuddsmottaker.

Omfang og metode for bruk av oppfølging og kontroll må imidlertid tilpasses den enkelte tilskuddsordning og ha et rimelig omfang i forhold til den nytte det gir. Det viktigste elementet i kontroll av tilskuddsordninger er å vurdere rapporter fra tilskuddsmottakeren om bruk av tilskuddsmidlene.

Det er viktig at tilskuddsforvalter presiserer hva som skal kontrolleres og hvem som skal foreta kontrollen. Spørsmålet om hvem som skal kontrollere, må vurderes ut fra hva slags kompetanse kontrollen krever. Økonomisk fagpersonale kan være nødvendig når kontrollen gjelder økonomiske forhold, mens det trengs andre fagfolk til å kontrollere kvaliteten på et tjenestetilbud.

#### **KUFs kontroll av Folkeuniversitetet:**

Vi har tidligere slått fast at både KUF og Folkeuniversitetet har en rolle som tilskuddsforvalter av denne tilskuddsordningen. Departementet forvalter den faste delen av tilskuddsmidlene som overføres til Folkeuniversitetet. Folkeuniversitetet er samtidig tilskuddsforvalter for den variable delen av tilskuddet som refunderes teststedene.

- **Kontrollbehovet på ordningen er betydelig, men det er i liten grad lagt opp til kontroll av at retningslinjene overholdes**

Tilskuddsforvalter kan ha behov for informasjon som gjør det mulig å ta stilling til om mottakeren er berettiget til tilskudd, om tilskuddsbeløpet er berettiget og om vilkår for bruk av tilskuddet er overholdt. Det er viktig å være klar over at jo mer detaljert styringen er – for eksempel i form av regler og retningslinjer – jo mer kontroll påligger det tilskuddsforvalter å utføre.

Hvilken kontroll det legges opp til, skal ideelt sett gå fram av tilsagnsbrev til tilskuddsmottaker. Som tidligere beskrevet, er tilsagnsbrevet til Folkeuniversitetet for 1999 mer innholdsrikt enn tilsvarende brev for 2000, som stort sett angir hvilket beløp som overføres til Folkeuniversitetet. Fra sentralt hold er det gitt detaljerte retningslinjer for bruken av midlene, noe som burde gi et betydelig behov for kontroll. Men begge tilsagnsbrevene inneholder kun én eksplisitt



---

formulering om kontroll, idet det vises til Bevilgningsreglementets § 17 om adgang for departementet og Riksrevisjonen til å iverksette kontroll med at midlene nyttes etter forutsetningene.

Vi vil i tillegg nevne at det i tilsagnsbrevet for 1999, under punkt om resultatrapportering, var krav om revisorattestert regnskap. I tilsagnsbrevet for 2000 er det kun krav om at regnskapet skal være revidert i tråd med gjeldende krav om revisorattestasjoner.

### **Folkeuniversitetets kontroll av teststedene:**

- **Detaljerte retningslinjer og lite kontrollrutiner**

Folkeuniversitetets Informasjonsmappe for prøveansvarlige inneholder svært detaljerte retningslinjer for den praktiske gjennomføring av språkprøven. Retningslinjene omfatter blant annet håndtering av prøvemateriell, instruksjoner til prøveansvarlig, prøveleder og vakter og hvordan den muntlige prøven skal gjennomføres.

Informasjonsmappen inneholder et kontrollskjema med opplisting av hvilket materiell som skal returneres til Folkeuniversitetet (delvis til Norsk språktest i Oslo og Norsk språktest i Bergen). Materialet som skal returneres, har delvis karakter av å være kontroll av at fastsatte retningslinjer oppfylles, og delvis er det en form for rapportering om resultater fra Språkprøven.

Et eksempel på en etablert kontrollrutine er at prøveansvarlig må skrive under på eget skjema som returneres Norsk språktest i Bergen, og innestå for at ingen prøve er kopiert eller blir oppbevart, og at ubrukt materiale blir returnert.

Resultatlistene som sendes Folkeuniversitetet/Norsk språktest i Oslo skal være påført signaturer fra kandidater, sensorer og prøveleder. Sensorene skal – i tillegg til å motta alle besvarte skriftlige oppgaver – motta liste over numrene på kandidater som ikke har møtt til prøven.

I og med at innholdet i informasjonsmappen godkjennes av departementet (skal være i tråd med gjeldende retningslinjer i rundskriv m.m.), kan dette ses på som en form for tildelingskriterier for Folkeuniversitetet, og som må kontrolleres av departementet. For å få midler, må Folkeuniversitetet sørge for at midlene brukes i forhold til gjeldende retningslinjer, og departementet må kontrollere at bruken er i henhold til retningslinjene.

#### **4.1.4 Rapportering**

Hensikten med tilskudd er å gjøre mottakeren i stand til å oppnå ønskede resultater på det aktuelle aktivitets- eller ansvarsområdet. Rapporteringen fra tilskuddsmottaker skal ta utgangspunkt i Stortingets intensjoner og departementets presisering av formålet med bevilgningen. Rapporteringen kan skje i form av to typer rapporter: Regnskapsrapport og resultatrapport. Informasjonen som innhentes, skal blant annet gi grunnlag for å vurdere måloppnåelsen.

---

For tilskuddsforvalter er det viktig å ta stilling til vilkårene for tildeling, hva tilskuddet skal brukes til og hvilke kontrolloppgaver dette genererer. Hvor mye og hvilken informasjon det skal rapporteres om, må også vurderes i forhold til hvor omfattende og viktig tilskuddsordningen er og hvilken politisk interesse det er knyttet til den.

### **Folkeuniversitetets rapportering til KUF:**

- **De formelle rapporteringskravene er på plass**

Kravene til rapportering framkommer i tilsagnsbrevet fra KUF til Folkeuniversitetet. For 2000 stilles det krav om at årsrapport og revidert regnskap for anvendelse av tilskuddet skal sendes departementet innen 15. mars 2001. Det skal også sendes inn halvårsrapporter med regnskapsoversikt etter to prøveavviklinger. Det ble stilt tilsvarende krav for 1999, men under punkt om resultatrapportering var også krav om innsendelse av budsjettforslag for 2000 inkludert.

- **Rapporteringen fra Folkeuniversitetet har vært omfattende og oppdelt**

Folkeuniversitetet, ved administrasjonen i Oslo, og den faglige enheten i Bergen har begge sendt inn mange rapporter til departementet, men rapporteringen har vært lite samordnet og målrettet. Folkeuniversitetet, ved administrasjonen i Oslo, lager hvert halvår regnskapsrapporter. Rapportene var tidligere relativt detaljerte – med utfyllende kommentarer til de fleste postene, men omfanget av slike kommentarer er senere redusert. I halvårsrapportene skilles det for det første mellom faste og variable kostnader. De faste kostnadene er igjen stykket opp i faglig arbeid og sentral administrasjon, mens de variable kostnadene, foruten refusjon per kandidat til teststedene, består av utgifter til skriftlig sensur, trykking av tester, vitnemål m.m.

Den faglige enheten i Bergen har ansvaret for den faglige delen av rapporteringen, det vil si for resultatrapporteringen. Fram til 1998 tok dette form av en helårsrapport om språkprøven: *Språkprøven i norsk for fremmedspråklige voksne. Resultater og persondata*, der det ble redegjort for resultater og persondata. For 1999 ble resultatrapporten delt opp i to enheter (per juni og per oktober og desember). Dette var en følge av innføring av ny opplæringsplan og at Språkprøven ble revidert med virkning fra juni 1999. Rapportene het nå *Språkprøven i norsk for voksne innvandrere. Rapport over korrelasjon mellom persondata og testresultat*. Her presenteres detaljerte oversikter over sammenhenger mellom resultater på Språkprøven og ulike variabler som kjennetegner kandidatene. Informantene fra Folkeuniversitetet opplyser at departementet har gitt uttrykk for at disse rapportene er nyttige og at de brukes. Departementet har ifølge disse informantene vært spesielt interessert i rapportering om forhold som angår innvandrerkvinnenes situasjon. Departementet på sin side gir uttrykk for at de er usikre på om det er behov for all rapporteringen i den form den har i dag.

---

- **Mangelfull rapportering og statistikk om norskopplæringen og Språkprøven**

I en rapport fra NVI<sup>9</sup> på oppdrag fra KUF og Kommunal- og regionaldepartementet pekes det på at statistikken om norskopplæringen og Språkprøven bør forbedres. Det vises blant annet til at det bør foreligge bedre oversikt over antall deltakere i norskopplæringen, oppmøte, frafall og resultater på Språkprøven. Skolelederne gir uttrykk for at de ikke er fornøyde med FRES-statistikken, og viser til at de ønsker å få vite hvor mange som aktivt har sluttet og hvor mange som passivt har uteblitt. Det finnes per i dag ingen oversikt over hvor mange timer de ulike gruppene får undervisning før de eventuelt tar språkprøven eller avslutter undervisningen av andre grunner.

Det er ikke tilstrekkelig kunnskap om hvor mange det er som avlegger Språkprøven i forhold til aktuelle kandidater som har nådd minimumsnivå for å bestå Språkprøven. En vet ikke nok om hvor mange som etter endt norskopplæring ikke når det språklige nivået som er ønskelig, og mangler kunnskap om bakgrunnen for at så få avlegger Språkprøven. Folkeuniversitetet er ikke gitt noen resultatkrav i forhold til hvor mange som avlegger Språkprøven.

#### **Teststedenes rapportering til Folkeuniversitetet:**

- **Det er i liten grad lagt opp til tilbakerapportering om resultater på Språkprøven**

Det er en omfattende prosedyre i forbindelse med avvikling av språkprøven, der teststedene sender opplysninger til Folkeuniversitetet om antall kandidater oppmeldt, og der Folkeuniversitetet svarer med hva en av informantene karakteriserer som et slags tildelingsbrev. Opplysningene om antall kandidater sendes som grunnlag for utbetaling av refusjon og kan for så vidt betraktes som en form for rapportering.

Informasjonsmappen (som beskrevet under punkt 4.1.4) inneholder krav om diverse materiell som skal returneres. Deler av dette materialet har form av rapportering, idet det skal gis tilbakemelding om resultater fra Språkprøven. Resultatskjema for muntlig prøve skal sendes Norsk språktest i Bergen, mens tilsvarende skjema for skriftlig prøve sendes Folkeuniversitetet i Oslo.

#### **4.1.5 Evaluering**

Det kan være vanskelig å vurdere hva som oppnås med en tilskuddsordning ut fra den ordinære (og som oftest årlige) rapportinformasjonen. Særlig gjelder dette i forhold til de samfunnsmessige virkninger. For å få bredere oversikt og informasjon om for eksempel hvilken betydning resultatene har for målgruppen, kan det være hensiktsmessig å supplere den regelmessige rapporteringen med evalueringer.

---

<sup>9</sup> NVI-rapport 2000: Ressurser og vilkår

- 
- **Det er uklart om evaluering i tradisjonell forstand er etterspurt av departementet**

I tillegg til resultatrapportene har Folkeuniversitetet – på eget initiativ – gjennomført en spørreundersøkelse for å finne ut om Språkprøven er et formålstjenlig måleinstrument for kandidater som har fått opplæring etter Opplæringsplan i norsk med samfunnskunnskap for norske innvandrere, og om avviklingen av prøven skjer på beste måte. Undersøkelsen omfattet tre involverte grupper: Kandidater, muntligsensorer og prøveansvarlige. I tilsagnsbrevet for 1999 heter det under punkt om oppfølgingskriterier at *det skal foretas evaluering av Språkprøven etter hver prøve og en samlet evaluering for året*. Gjennomgang av dokumentene viser at begrepene evaluering og rapportering brukes om hverandre, og det er uklart hva som skiller evaluering fra rapportering. Det framgår ikke av kravene om evalueringsbestillingen er noe annet enn kravet om resultatrapportering.

## 4.2 Forvaltning

Under dette punktet vil vi se på både departementets forvaltning av tilskuddet til Folkeuniversitetet og Folkeuniversitetets forvaltning av ordningen i forhold til kandidater/teststeder /sensorer. Deler av Folkeuniversitetets forvaltning av ordningen omfattes ikke av reglene i økonomiregelverket i og med at Folkeuniversitetet ikke deler ut tilskudd. Dette gjelder i forhold til voksne innvandrere der Folkeuniversitetet kun fordeler et gode - hvem som skal få lov til å gå opp til Språkprøven – og ikke tilskudd. I forhold til teststedene og sensorer er Folkeuniversitetet privat tilskuddsforvalter i og med at en her refunderer utgifter etter antall kandidater og gitte satser, og kravene i økonomiregelverket vil gjelde. For de delene av forvaltningen som formelt sett ikke faller inn under økonomiregelverket, vil retningslinjene i økonomiregelverket fungere som normer for god forvaltning som det er ønskelig at Folkeuniversitetet som tilskuddsforvalter av statlige midler følger.

### 4.2.1 Departementets forvaltning av ordningen

- **Styring på detaljer/tiltaksnivå – lite fokus på oppfølging/evaluering**  
Informantene viser til at departementet i sin styring har vært forholdsvis detaljorientert. Våre dokumentstudier bekrefter dette inntrykket. Dette har gitt seg utslag i styring på tiltaksnivå og forholdsvis detaljerte retningslinjer til Folkeuniversitetet gjennom rundskriv, tilsagnsbrev med mer. Det er også gitt forholdsvis konkrete føringer på møter mellom departementet og Folkeuniversitetet. Samtidig viser informantene til at det i liten grad er lagt vekt på oppfølgingen av tilskuddet i forhold til målene på området.
- **Departementet har skilt mellom faglig ansvar og økonomisk ansvar for ordningen**

I den siste tiden har to seksjoner i Voksenopplæringsavdelingen vært i dialog med Folkeuniversitetet, ved at det er skilt mellom faglig ansvar og økonomisk ansvar for ordningen. Representanter fra fagseksjonen og økonomiseksjonen har deltatt på møter med Folkeuniversitetet. Folkeuniversitetet peker på at

---

departementet på disse møtene til dels har gitt ulike signaler, og at seksjonene ikke i tilstrekkelig grad har samordnet seg før møtene.

- **Ordningen er lite omtalt i budsjettproposisjon – og flyttet fra 61-post til 21-post**

Ordningen med Språkprøven er i liten grad omtalt i de seneste års budsjettproposisjoner.<sup>10</sup> Stortinget er dermed ikke gjennom budsjettproposisjonen informert om hva som er formålet med bevilgningen, retningslinjer for bruken av midlene, hvilke aktører som har en rolle og funksjon på området, og hvilke resultater en har oppnådd i forhold til politiske intensjoner på området. KUF viser til at det generelt legges opp til en grundig omtale av en tilskuddsordning i budsjettproposisjonen med noen års mellomrom. Enkelte år kan omtalen av en tilskuddsordning bli knapp.

I henhold til økonomiregelverket skal tilskudd gis en bredere omtale i budsjettproposisjonen ved behov. Behovet for omtale av en ordning i budsjettproposisjonen bør generelt vurderes i forhold til bl.a. ordningens størrelse, kompleksitet og politisk oppmerksomhet. Ordningen med Språkprøven er forholdsvis liten, men det er knyttet en viss politisk oppmerksomhet til den. Videre er ordningen flyttet fra en 61-post (Andre tiltak for flyktninger og innvandrere) til en 21-post (Spesielle driftsutgifter). Tilskuddsbevilgninger<sup>11</sup> skal plasseres på 60- eller 70-poster avhengig av om bevilgningen går til kommuner eller private.

- **Tilsagnsbrevet er mangelfullt**

Tilsagnsbrevet til Folkeuniversitetet for år 2000 er endret i forhold til tidligere år og er svært kort og teknisk orientert. For eksempel er formålet med ordningen ufullstendig beskrevet: *Midlene skal brukes til å dekke administrasjonskostnadene ved gjennomføring av Språkprøven*. Dette kan forstås som at disse midlene ikke skal finansiere utgifter i forbindelse med faglige utviklingsoppgaver. Dette er ikke i samsvar med avtalen mellom Folkeuniversitetet og KUF om utvikling og gjennomføring av Språkprøven i norsk for voksne innvandrere. I opplistingen av partenes ansvarsområder heter det blant annet at Folkeuniversitetet har ansvar for å vedlikeholde og videreutvikle Språkprøven.

I motsetning til tidligere år, inneholder brevet ikke noe om hvilke retningslinjer/tildelingskriterier og oppfølgingskriterer som gjelder for ordningen. Tilsagnsbrevet for år 2000 inneholder dermed ikke de elementene som et tilsagnsbrev skal inneholde i henhold til økonomiregelverket. Tilskuddsmottaker skal i tilsagnsbrevet få klar beskjed i om hvilke vilkår som er knyttet til bevilgningen og hvilke kontrolltiltak som kan bli iverksatt. Tilsagnsbrevene som er gått til Folkeuniversitet for denne ordningen tidligere år, har hatt en bredere omtale av mål, rapporteringskrav og oppfølgingskriterer for ordningen. Informanter viser til at endringene i tilsagnsbrevet er en konsekvens av at ansvaret for utarbeidelsen av dokumentet ble overført fra voksenopplæringsseksjonen til økonomiseksjonen i departementet. Ifølge informanter ble disse punktene bevisst tatt vekk da ansvaret for utformingen av tilsagnsbrevet ble lagt til økonomiseksjonen og ikke til fagseksjonen som tidligere, og bevilgningen ble flyttet fra en

---

<sup>10</sup> St. prp. nr. 1 (1997–98), (1998–99), (1999, 2000), (2000–2001)

<sup>11</sup> i henhold til Bevilgningsreglementet, veiledning i Statlig budsjettarbeid

---

61-post til en 21-post. Dette ble forklart med at Folkeuniversitetet som frivillig organisasjon ikke burde stå overfor denne typen informasjon og krav i forhold til bevilgningen.

#### 4.2.2 Folkeuniversitetets forvaltning av ordningen

- **Folkeuniversitetets administrasjon av ordningen fungerer stort sett godt**

I spørreundersøkelsen som Folkeuniversitetet nylig foretok, kom det fram at både testledere, sensorer og kandidater stort sett er fornøyde med Folkeuniversitetets forvaltning av ordningen. Våre informanter bekrefter i hovedsak dette, og gir uttrykk for at Folkeuniversitetet gjør en god jobb i forbindelse med gjennomføring av Språkprøven.

- **Folkeuniversitetets retningslinjer til teststedene er omfattende og endres litt for ofte**

Folkeuniversitetet lager en informasjonsmappe for prøveansvarlige på teststedene. Her gis informasjon og rettleiding vedrørende gjennomføringen av Språkprøven. I denne mappen gis forholdsvis detaljerte instruksjoner for hvordan prøven skal avvikles og hvilke rutiner som gjelder for retur av prøvematerialet. Enkelte informanter peker på at Folkeuniversitetet er litt "uproffe" i offentlig forvaltning, og viser til at rutinene i informasjonsmappen er for uklare og omfattende. Rutinene som er skissert i informasjonsmappen, er forholdsvis omfattende og detaljerte og kan være vanskelig å oppfatte og etterleve i praksis. En av informantene sa det slik: *Vi vet aldri om vi har gjort alt rett denne gangen.*

Dette ble også trukket fram i en spørreundersøkelse der Folkeuniversitetet<sup>12</sup> ba kandidater, muntlige sensorer og prøveansvarlige om å gi sin vurdering av ordningen med Språkprøven. Det ble her pekt på at materialet til prøveavviklingen kom for sent, og en viste til at rutinene for returnering av prøvematerialet var unødvendig kompliserte. Generelt ga imidlertid de prøveansvarlige på teststedene uttrykk for at informasjonsmappen de fikk fra Folkeuniversitetet tross alt fungerte godt, og det var få problemer med avviklingen av Språkprøven.

- **Folkeuniversitetets informasjonshefte om Språkprøven fungerer bra**

Folkeuniversitetet utgir årlig et informasjonshefte som redegjør for hvilke krav/retningslinjer/"tildelingskriterier" som gjelder for kandidater som ønsker å avlegge Språkprøven. I informasjonsheftet om Språkprøven gis oversikt over hvilke retningslinjer som gjelder på området (se vedlegg 2). Heftet informerer om hvem som kan få gå opp til prøven, og hvilke vilkår som gjelder, bl.a. hvem som må betale for å gå opp til Språkprøven og hvem som slipper. I dette heftet gis informasjon om når prøven skal avvikles, om fristen for påmelding og når eventuelle prøvebevis sendes til testdeltakerne. Informantene peker på at informasjonsheftet er tilfredsstillende utformet og fungerer greit i forhold til målgruppen som er teststeder og potensielle kandidater i opplæringen. I heftet

---

<sup>12</sup> Norsk Språkttest: Spørreundersøkelse om Språkprøven, september 2000

---

gis det oversiktlig informasjon om Språkprøven som dekker behovet for denne gruppen.

- **Uheldig med kun én eksempeltest og ”hemmelige” Språkprøver**  
Folkeuniversitetet utarbeider eksempeltester for Språkprøven. I informasjonsheftet om Språkprøven som sendes ut, anbefales det at en gjennomgår en eksempeltest før en avlegger Språkprøven. Eksempeltesten kan bestilles og kjøpes fra Folkeuniversitetet. Enkelte informanter peker på at det er problematisk at det kun er utarbeidet én eksempeltest. De viser til at det er for få eksempler på Språkprøven å forholde seg til, i og med at de egentlige språkprøvene er hemmelige og skal sendes tilbake til Folkeuniversitetet umiddelbart etter prøveavviklingen. For lærere og kandidater kan denne prosedyren gjøre det vanskeligere å få oversikt over hva som kreves for å bestå Språkprøven.

- **Det tar for lang tid fra oppmelding til Språkprøven til resultatet foreligger**

Enkelte informanter peker på at det tar for lang tid fra den enkelte kandidat melder seg opp til Språkprøven og til resultatet på prøven foreligger. I dag tar dette seks uker, noe som oppleves som problematisk for den enkelte. Informantene viser til at det med fordel kunne være en tettere kopling (nærhet) mellom selve opplæringen og avsluttende prøve.

- **Potensielle brukermiljøer (arbeidsgivere, aetat, skoler) får liten informasjon om Språkprøven**

Det er usikkerhet knyttet til i hvilken grad informasjon om Språkprøven fanges opp av alle som burde ha interesse av den. Dette kan for eksempel være personer som ikke deltar på norskopplæringen og følgelig ikke er knyttet til noe teststed, eller potensielle brukergrupper som arbeidsgivere, skoler med flere. Informanter peker på at det generelt gis for lite informasjon om hva Språkprøven står for og kan brukes til i forhold til potensielle brukergrupper (innvandrere, arbeidsgivere, skoler med flere). Det vises til at Språkprøven har lav status i en rekke potensielle brukermiljøer. En forklaring kan være at mange ikke har godt nok kjennskap til Språkprøven. Miljøer som burde være innenfor målgruppen når det gjelder bruk av Språkprøven (næringslivet, innvandrere, aetaten, utdanningsinstitusjoner), får liten informasjon om hva Språkprøven står for og inneholder. Det vises til at muligheter for bruk av Språkprøven ”markedsføres” for dårlig.

- **Det er ulike oppfatninger rundt hvem som har ansvar for å informere om hva Språkprøven står for og kan brukes til:**

Informantene gir uttrykk for ulike oppfatninger om hvem som har ansvar for å informere om hva Språkprøven er og hva den kan brukes til. Departementet gir uttrykk for at Folkeuniversitetet har ansvar å informere om Språkprøven og gjøre den kjent i mulige brukergrupper. Folkeuniversitetet er usikre på sin egen rolle i så måte, og etterlyser en innsats fra departementet. Folkeuniversitetet har bl.a. skriftlig bedt departementet om å ta initiativ til mer samarbeid med sentrale aktører, deriblant aetat.

---

## 4.3 Organisering

Under dette punktet vil vi redegjøre for informantenes synspunkter på hvordan ordningen med Språkprøven i dag er organisert, hvilke aktører som har en rolle og hvordan informantene vurderer deres rolle og funksjon.

- **Det er uklart for mange hvem som er Norsk språktest**

Informantene har ulik oppfatning om hvem som er sentrale aktører på dette området, og hvilken rolle og funksjon de har i forhold til Språkprøven. Svært få av de vi har intervjuet har hatt kjennskap til at de – personene – som jobber med utvikling av Språkprøven, er tilsatt ved Folkeuniversitetet og ikke ved UiB. Tilskuddsmottaker opererer med ulike navn i ulike sammenhenger: Norsk språktest, Folkeuniversitetet og UiB. Norsk språktest er formelt sett ikke en organisasjon, men kan mer ses på som en enhet/prosjekt i Folkeuniversitetet. Det er likevel dette navnet som benyttes i ulike sammenhenger, noe som skaper en del forvirring. Dette til tross for at det går klart fram av avtalen med KUF at den er inngått med Folkeuniversitetet.

- **Forholdet mellom Universitetet i Bergen og Folkeuniversitets faglige enhet i Bergen er forholdsvis tett og til dels uavklart**

Det er inngått en formell samarbeidsavtale mellom Folkeuniversitetet og Universitetet i Bergen, der det legges opp til et betydelig samarbeid. Folkeuniversitetets faglige enhet i Bergen og Universitetet i Bergen er i stor grad knyttet til hverandre, og de to partene er relativt sammenvevd. Folkeuniversitetets faglige enhet er eksempelvis plassert i universitets lokaler, har postkasse på Nordisk institutt og har etablert et utstrakt samarbeid med universitetet. En betydelig del av oppgavene er bestilt og finansiert av UiB, bl.a. utvikling av Bergenstesten. Ifølge avtalen som er inngått mellom Folkeuniversitetet og UiB, får UiB en fast sum per kandidat fra Folkeuniversitetet til dekning av lokaler og kontormateriell. Informanter fra Folkeuniversitetet viser til at dette er svært rimelig i forhold til det en får igjen.

- **Det er usikkerhet om og eventuelt i hvilken grad tilskuddet til Språkprøven finansierer ordinære universitetsfunksjoner**

Personene som er tilsatt ved Folkeuniversitetet, har tung kompetanse innenfor fagfeltet språktesting på området norsk som andrespråk, og utfører en rekke andre arbeidsoppgaver enn utvikling av Språkprøven. De holder forelesninger på fagområdet, og utvikler en rekke spesialtilpassede språkprøver, for eksempel Bergenstesten for UiB og SRV-testen for SRV. Det er usikkerhet om og eventuelt i hvilken grad tilskuddet til utvikling og gjennomføring av Språkprøven finansierer noe av denne virksomheten. Informanter peker på at arbeidet med utvikling av Språkprøven og arbeidet rundt databasen har generert nyttige biprodukter som UiB har hatt nytte av i forskningssammenheng. Flere informanter viser til at de er usikre på om tilskuddet finansierer ordinære universitetsfunksjoner.

- **I andre land er den faglige utviklingsjobben med språkprøver for innvandrere ofte lagt til universitetsmiljøer**

Informanter peker på at i mange andre land er arbeidet med faglig utvikling av språkprøver for innvandrere lagt til universitetsmiljøer. Den norske modellen



---

der en har lagt det faglige arbeidet til en frivillig organisasjon som Folkeuniversitetet, er forholdsvis spesiell.

- **Viktig å bevare det fagpedagogiske miljøet i Bergen**

Informantene viser til at det gjennom mange år er utviklet et fagpedagogisk tungt miljø innenfor språktesting i norsk som andrespråk i Bergen. De viser til at selv om denne typen oppgaver i prinsippet kan legges til hvilket som helst nordisk institutt, er det i Bergensmiljøet kompetansen på dette området finnes i dag, og at det er viktig å bevare denne kompetansen. Arbeidet med Språkprøven har hatt mye å si for utviklingen av fagmiljøet på dette området i Norge.

- **Uenighet mellom KUF og Folkeuniversitet om hva som ligger i faglige utviklingsoppgaver og behovet for faglig utvikling**

Det framgår av intervjuene og skriftlig kommunikasjon mellom departementet og Folkeuniversitetet at det har vært uenighet om behovet for faglig utvikling på dette området, og hva som inngår i dette. Informanter har stilt spørsmål ved om departementet har tilstrekkelig fagkompetanse og kapasitet til å gi gode, faglige føringer for utviklingen av Språkprøven. Informanter viser for eksempel til at departementet ikke har forutsetninger for å kunne vurdere hvilket faglig nivå som er nødvendig for å utarbeide og videreutvikle Språkprøven, og herunder hva som behøves av faglig utvikling, reiser med mer. Både på møter og i korrespondanse vedrørende kostnadsreduksjoner har departementet gitt forholdsvis konkrete føringer i forhold til hvilke faglige tiltak som bør reduseres.

- **Tilskuddet til Folkeuniversitetet kan i prinsippet ses på som to ulike deler som har svært ulik karakter**

Folkeuniversitetet er både tilskuddsmottaker og tilskuddsforvalter av tilskuddsordningen. De er tilskuddsforvalter for de variable kostnadene som går videre til teststeder og sensorer, og er tilskuddsmottaker for de faste kostnadene som i hovedsak går til avlønning av det faglige personale i Bergen, og til reiser med mer. Tilskuddet til Folkeuniversitetet kan i prinsippet ses på som to ulike deler som har svært ulik karakter: 1) tilskudd til faglig utvikling av Språkprøven og 2) tilskudd til den administrative gjennomføringen av Språkprøven. Behovet for oppfølging fra departementets side er svært forskjellig for de ulike delene.

- **Som privat forvalter/frivillig organisasjon har Folkeuniversitetet begrenset myndighet**

Informanter fra Folkeuniversitetet viser til at de som frivillig organisasjon har begrenset myndighet overfor teststedene, og at dette gjør dem usikre på egen forvalterrolle i forhold til teststedene. Informanter fra Folkeuniversitetet i Oslo peker på at de bl.a. er usikre på om de kan pålegge teststedene noen oppgaver.

- **Statens utdanningskontors engasjement i arbeidet med Språkprøven varierer betydelig fra fylke til fylke**

Statens utdanningskontor forvalter midlene som går til norskopplæringen av voksne innvandrere. Det framgår av tildelingsbrevet til Statens utdanningskontor at de formelt sett ikke er gitt noen oppgaver i forbindelse med Språkprøven. Mange utdanningskontorer har likevel hatt oppgaver i forbindelse med utvelgelse av teststeder. Statens utdanningskontor har engasjert seg svært ulikt i

---

de ulike fylkene når det gjelder arbeidet med Språkprøven. For eksempel har Statens utdanningskontor i Nordland hatt et betydelig engasjement på området og har bl.a. arrangert informasjonsmøter om Språkprøven for undervisningsstedene. Statens utdanningskontor i Hordaland har ikke vært involvert i arbeidet rundt Språkprøven.

- **Enkelte peker på at kommunene kan overta deler av Folkeuniversitets funksjon i forhold til gjennomføring av Språkprøven**

Enkelte informanter peker på at kommunene i prinsippet kan gjøre mye av den administrative delen knyttet til avvikling av Språkprøven. Det vises her til at kommunene allerede i dag har ansvar for å organisere/administrere undervisningen av voksne innvandrere, og at det ikke er noe i veien for at de også kunne hatt ansvar for å avvikle selve Språkprøven.

- **Departementet bør delegere tilskuddsforvaltningen til et lavere nivå**

De fleste informantene peker på at departementet med fordel kunne delegere arbeidet med denne ordningen til et underliggende forvaltningsnivå. I den forbindelse har informantene pekt på tre aktuelle kandidater:

1. **VOX:** Det vises til at de har fagkompetanse innenfor voksenopplæring, og de fleste informantene har mest tro på at VOX vil være best egnet til å overta tilskuddsforvaltningen.
2. **Statens utdanningskontor med en landsdekkende funksjon:** Noen informanter er positive til en slik modell, andre er svært skeptiske.
3. **Læringscenteret:** Enkelte informanter peker på at Læringscenteret gjennom det tidligere Eksamen sekretariatet har kompetanse på utvikling og gjennomføring av eksamener i skoleverket, og at det følgelig kan være hensiktsmessig å legge tilskuddsforvaltningen der. Andre informanter er mer usikre på om dette er rett sted å plassere ansvaret for ordningen. Disse informantene viste til at de var redd for at arbeidet med Språkprøven lett ville komme i bakgrunnen i forhold til andre mer prioriterte oppgaver på sektoren.

Det ble også pekt på at det kunne være en fordel at departementet fortsatte å forvalte tilskuddet, spesielt dersom Statens utdanningskontorer skulle få oppgaver på dette området. Tradisjonelt er Statens utdanningskontor tro mot departementet, men ville muligens ikke være like lojale i forhold til VOX eller Læringscenteret. En av informantene sa det slik: *Alle oppgaver bør gå på brevark fra KUF.*

- **Behov for samordning mot andre statlige sektorer/aktører**

Integrering er et politikkområde som berører ansvarsfeltene til flere departementer, direktorater og forvaltningsnivåer. Foruten KUF, som har ansvar for språkopplæringen, er det særlig Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) og Utlendingsdirektoratet (UDI) som har et ansvar for integrering av innvandrere. KRD skal blant annet medvirke til en samlet politikk, slik at ulike tiltak og virkemidler ses i sammenheng. UDI skal på sin side sette i verk

---

integreringspolitikken og i samarbeid med andre virksomheter bidra til integrering og innvandreres deltakelse i samfunnet.

Innvandrere har ofte behov for bistand fra flere offentlige instanser. Ved utforming og tilrettelegging av tilbud som kvalifiserer for deltakelse i norsk arbeidsliv, er det som regel nødvendig med bistand fra både trygdeetaten, sosialetaten, utdanningsmyndigheter og arbeidsmarkedsmyndighetene. Det er følgelig behov for en klar ansvarsdeling og godt samarbeid mellom de ulike offentlige etatene på dette området. I st. meld. nr. 17 (2000–2001) viser regjeringen til behovet for en bedre samordning av kvalifiseringstiltakene for voksne innvandrere og foreslår at alle nye flyktninger skal få tilbud om et introduksjonsprogram der kvalifiseringstiltakene ses i sammenheng.

Den tverrdepartementale arbeidsgruppen som så på grunnleggende kvalifisering av nyankomne innvandrere, pekte på at det er spesielt viktig at det legges til rette for å kombinere ordinært arbeid med norskopplæring. Mange informanter viser til at det er for lite samarbeid mellom opplæringsmyndighetene (KUF, statens utdanningskontorer) og arbeidsmarkedsetaten både sentralt og på lokalt nivå. Det pekes på at det virker som om lokale arbeidskontorer/arbeidsformidlingen i varierende grad vet hva Språkprøven står for, og ikke har etablert noen faste rutiner for hvordan en forholder seg til voksne innvandrere som søker arbeid og som har gjennomført Språkprøven. Språkprøvens status i arbeidsmarkedsetaten og arbeidslivet ser ut til å være uklar. I hvilken grad vet potensielle arbeidsgivere hva Språkprøven står for? Er det noen som formidler informasjon om hva Språkprøven er og innebærer av norskkunnskaper til grupper som er berørt/ burde ha interesse av dette (arbeidsgivere, utdanningsinstitusjoner, arbeidslivsorganisasjoner, andre)? Enkelte informanter peker på at det på dette området er snakk om et betydelig ”informasjonsgap”.

Informantene i KUF opplyser at de samarbeider mye og tett med KR.D. Når det gjelder UDI, er det ikke etablert noe omfattende samarbeid, men en samarbeider fra sak til sak.

---

## 5 Vurderinger og anbefalinger

Dette kapitlet inneholder en oversikt over Statskonsults vurderinger og anbefalinger for bevilgninger til utvikling og gjennomføring av Språkprøven. I henhold til mandatet vil vi først vurdere ordningen i forhold til kravene i økonomiregelverket og særpreg ved ordningen. Vurderingene av ordningen i forhold til økonomiregelverket er delt inn i utforming (punkt 5.1) og forvaltning (punkt 5.2) av ordningen. I punkt 5.3 gir vi til slutt våre vurderinger og anbefalinger i forhold til hvordan ordningen alternativt bør organiseres. Det er imidlertid ikke noe vanntett skille mellom hva som er utforming, forvaltning og organisering av ordningen, og vurderingene på de ulike områdene henger følgelig i stor grad sammen.

### 5.1 Utforming

- **Målene må avklares og tydeliggjøres i forhold til hva som ønskes oppnådd**

Etter Statskonsult vurdering bør departementet ta sikte på å avklare bedre hva som er de politiske intensjoner med ordningen. Hva ligger bak ønsket om å gjøre Språkprøven obligatorisk for alle som har avsluttet norskopplæringen? Hvordan harmonerer dette med Opplæringsplanen der det går fram at målet er at voksne innvandrere skal nå det en definerer som et språklig minimumsnivå for å fungere godt i Norge. Informantene viser til at flertallet av voksne innvandrere – ut fra skolebakgrunn og dagens opplæringssystem – aldri vil kunne nå dette nivået. Flere informanter viser til at Språkprøven først og fremst fungerer som et middel for å kunne evaluere norskopplæringen. Når en betydelig del av de som deltar i undervisningen ikke avlegger Språkprøven, kan det imidlertid diskuteres hvor velegnet den er som evalueringsredskap. En vurdering av resultatene på Språkprøven vil ikke kunne gi et representativt bilde av hele deltakergruppen i norskopplæringen. Språkprøven er vel heller ikke designet med tanke på evaluering. En avklaring av målene med Språkprøven vil få betydning for hvordan Språkprøven bør utformes.

- **Departementet bør søke å konkretisere det som ønskes oppnådd**

Det er en utfordring å formulere mål som reflekterer hensikten med ordningen og samtidig er så konkrete at de lar seg etterprøve. Dette forutsetter ofte at det formuleres mål på flere nivåer – overordnede mål og resultatmål.

Målene for ordningen er i dag etter vår vurdering enten for generelle eller for aktivitetsrettede. Det er lite fokus på hva som ønskes oppnådd med å gi tilskudd til Folkeuniversitetet for å utvikle og avvikle Språkprøven. I tildelingsbrevet for 1998 er målet for tilskuddet formulert slik: *Formålet med tilskuddet er å sikre at Norsk språktest videreutvikler Språkprøven i norsk for fremmedspråklige voksne i tråd med departementets forutsetninger. Språkprøven skal tilbys på bokmål og nynorsk og gjennomføres i et tilstrekkelig antall kommuner i alle fylker i landet.*

---

Etter Statskonsults oppfatning bør en søke å formulere et mål der det kommer tydeligere fram hva som ønskes oppnådd med tilskuddet. Det kan for eksempel formuleres et mål mer av typen: *Formålet med tilskuddet er å sørge for at det utvikles en kvalitativt god språkprøve som dekker behovene i samfunnet slik at flest mulig i målgruppen går opp til Språkprøven, at Språkprøven har høy status og at den brukes i størst mulig grad av brukergruppene (arbeidsgivere, utdanningsinstitusjoner osv.).*

- **Det bør foretas en gjennomgang av eksisterende språktester for voksne innvandrere, og det bør vurderes om Språkprøven dekker samfunnets behov på dette området**

Det er i dag svært mange ulike språkprøver for innvandrere. Etter Statskonsults vurdering er det behov for å se nærmere på forholdet mellom de ulike språkprøvene, og vurdere nærmere om det er bruk for såpass mange forskjellige språkprøver for denne målgruppen. I den forbindelse bør en også vurdere i hvilken grad dagens versjon av Språkprøven dekker potensielle brukergruppers behov mht. testing av voksne innvandrere. Det er nødvendig med mer kunnskap om behovet for en felles språkprøve for voksne innvandrere og hvilket nivå den eventuelt skal være på.

I Opplæringsplanen understrekes behovet for tilpasset norskopplæring fordi det her er snakk om en målgruppe med svært ulike forutsetninger og behov. Etter Statskonsults vurdering kan dette tilsi et behov for å differensiere også Språkprøven i større grad. Dette er gjort i andre land, for eksempel i Danmark. Når det gjelder utforming av selve Språkprøven, bør det vurderes om Språkprøven i tilstrekkelig grad fanger opp hele målgruppen og ulike brukergruppers og samfunnets behov for språktesting av voksne innvandrere.

Behovet for å ha en felles språkprøve for voksne innvandrere, bør videre vurderes opp mot det å ha et mangfold av språkprøver skreddersydd for ulike grupper innenfor kategorien voksne med innvandrerbakgrunn, og som er mer tilpasset arbeidsgivernes og utdanningsinstitusjonens behov. Et stort mangfold av språkprøver vil sannsynligvis være lite kostnadseffektivt. Behovet for og eventuelt utforming av en felles offisiell språkprøve bør også vurderes i forhold til regjeringens forslag i St. meld. nr. 17(2000–20001) om å innføre et kursbevis/attest som skal utskrives av kommunene som dokumentasjon på fullført introduksjonsprogram.

- **Behov for bedre samordning i forhold til andre sektorer**

Språkprøven er ment å være et virkemiddel i integreringen av voksne innvandrere i norsk samfunns- og arbeidsliv. Språktestingen av voksne innvandrere som et virkemiddel i innvandringspolitikken bør ses i sammenheng med det øvrige virkemiddelapparatet i forhold til denne gruppen.

Etter Statskonsults vurdering bør departementet for eksempel vurdere hvordan en skal få en bedre kopling mellom norskopplæringen, Språkprøven og arbeidspraksis. I den forbindelse bør departementet vurdere hvor hensiktsmessig det er å legge opp til et sterkt skille mellom 1) norskopplæring/Språkprøven og 2) jobb/videre utdanning.

---

Erfaringer viser at mange har lettere for å lære norsk når opplæringen kombineres med arbeidspraksis. Et utvalg<sup>13</sup> som så på opplæring i et flerkulturelt Norge foreslo at en burde videreutvikle heldagstilbud der en kombinerer norskopplæring med arbeidspraksis. Dette bekreftes i UDIs kommunerapport fra 1998. I henhold til UDI er det å kombinere norskopplæring med arbeidspraksis hensiktsmessig – ikke bare for personer med svak kompetansebakgrunn, men også for ressurssterke. Dersom slike kombinasjonsløsninger er bra mht. norskopplæringen, er det kanskje hensiktsmessig med mer arbeidspraksisrelatert språktesting også.

Departementet bør vurdere om det er mulig å få næringslivet/arbeidsgivere mer inn på banen på dette området. Det er viktig at arbeidsgivere blir hørt mht. hvordan Språkprøven bør se ut for å tilfredsstille deres behov. Dersom en får en språkprøve som er bedre tilpasset arbeidsgivernes behov, og arbeidsgivere får mer kunnskap om hva Språkprøven står for, vil de kanskje i større grad enn i dag stille krav om at arbeidstakere skal ha avlagt Språkprøven.

- **Mulighetene for å knytte økonomiske incitamenter til det å gå opp til Språkprøven bør vurderes**

Norskopplæringen er en del av den grunnleggende kvalifiseringen av nyankomne voksne innvandrere. Enkelte har pekt på at det er vanskelig å oppnå en god integrering/kvalifisering av nyankomne voksne innvandrere uten at det er knyttet noen økonomiske ytelser til dette. I henhold til arbeidsgruppen som har sett på grunnleggende kvalifisering av nyankomne innvandrere, vil økonomiske ytelser knyttet opp mot aktiv deltakelse i et kvalifiseringsprogram kunne motvirke at deltakerne klientifiseres og øke deltakernes motivasjon til å delta i kvalifiseringen. Hva betyr dette for ordningen med språktesting av voksne innvandrere?

Det bør ses på om det er mulig og om det er hensiktsmessig å knytte noen økonomiske incitamenter til det å delta i språkopplæringen og å avlegge Språkprøven. Hva skjer dersom testdeltakerne for eksempel får betalt for å ta Språkprøven – istedenfor som i dag å få gå opp gratis, eventuelt å måtte betale en avgift dersom de ikke har deltatt i norskopplæringen eller har gått opp tidligere? Vil et slikt system kunne øke motivasjonen og motvirke klientifisering av deltakerne, eller vil det kunne ha mer uheldige virkninger – for eksempel ved at deltakerne avlegger Språkprøven på et for tidlig tidspunkt? Videre kan for eksempel det å gi utdanningsstønning til voksne med innvandrerbakgrunn som har bestått Språkprøve, gi sterkere incitament til å gå opp til Språkprøven. Bruken av økonomiske incitamenter på dette området er i tråd med den nylig fremlagte stortingsmeldingen om asyl- og flyktningepolitikken i Norge,<sup>14</sup> der regjeringen foreslår å knytte økonomiske stønninger til deltakelse i kvalifiseringstiltak.

---

<sup>13</sup> NOU 1995: 12 Opplæring i et flerkulturelt Norge

<sup>14</sup> St. meld. nr. 17 (2000–2001) Asyl- og flyktningepolitikken i Norge

---

## 5.2 Forvaltning

- **Departementet bør styre mer på resultater og mindre på detaljer**

Departementet har hittil i sin styring av Folkeuniversitet vært forholdsvis opptatt av å styre på detaljer/aktiviteter i virksomheten og har hatt relativt lite fokus på resultatene av tilskuddet og i hvilken grad målene med tilskuddet oppnås. Gjennom avtalen mellom departementet og Folkeuniversitetet, diverse rundskriv, korrespondanse og møtevirksomhet er det gitt forholdsvis mange og detaljerte retningslinjer for bruken av midlene.

Etter Statskonsults vurdering er det uheldig å operere med så mange og detaljerte krav til hvordan Folkeuniversitet skal drive sin virksomhet. Mange og detaljerte føringer for bruken av et tilskudd er ofte begrunnet i departementets ønske om å sikre at pengene brukes på en formålstjenelig måte. En kan imidlertid stille spørsmål om hvor effektivt det er for departementet å styre på denne måten. Omfattende tildelingskriterer/krav for pengebruken påvirker departementets kontrollbehov fordi det i henhold til økonomiregelverket er departementets ansvar å kontrollere at midlene blir brukt i tråd med retningslinjene. For ikke å få for høye kontrollkostnader, kan det i mange tilfeller være hensiktsmessig å redusere antall føringer i forkant, og heller i etterkant – gjennom evalueringer – se på om tilskuddet ble brukt i tråd med formålet.

At retningslinjene er spredt på forholdsvis mange dokumenter og gis i ulike sammenhenger (møter, brev), gjør det også vanskelig for tilskuddsmottaker både å få oversikt og å forholde seg til retningslinjene på en god måte. Departementet bør samle flest mulig av retningslinjene for bruken av midlene i ett dokument – fortrinnsvis i tilsagnsbrevet til Folkeuniversitetet.

Behovet for styring og oppfølging fra departementets side er etter vår oppfatning forskjellig for de to ulike delene av tilskuddet. For den delen av tilskuddet som går til faglig utvikling av Språkprøven, er det viktig å styre gjennom å gi noen klare og overordnede føringer mht. hva som ønskes oppnådd med tilskuddet, for deretter å gi virksomhetene forholdsvis frie tøyler mht. hvordan de utøver sin virksomhet. Departementet bør her gjennom evaluering ved behov sjekke at Språkprøven har det faglige nivået som er ønskelig og at den dekker de samfunnsmessige behov den er ment å dekke. Når det gjelder den delen av tilskuddet som går til selve gjennomføringen av Språkprøven, er det mer naturlig at tilskuddsforvalter/departementet har fokus på hvordan virksomheten utøves og setter konkrete resultatkrav i forhold til dette.

- **Det bør utvikles en mer hensiktsmessig rapportering og oppfølging**

Folkeuniversitetet utarbeider en rekke rapporter som sendes departementet. Det later til å være usikkerhet rundt hvorvidt rapportene som utarbeides av den faglige enheten i Bergen er del av departementets krav eller om rapportene utarbeides på eget initiativ. Dette kan være en indikasjon på at rapporteringskravene er uklare, både med hensyn til hvilke rapporter som skal utarbeides og hvilket omfang disse skal ha. I dag er det for lite bevissthet rundt hvilken type rapportering som er nødvendig for å kunne vurdere om målene med tilskuddet er oppnådd. Departementet bør jobbe mer med "bestillerrollen" når det gjelder rapporter, og tilskuddsmottaker bør få klare krav i forbindelse med

---

rapportering. Kravene til rapportering bør tydeliggjøres og samles i tilsagnsbrevet.

Etter Statskonsults vurdering bør statistikken på området generelt forbedres. Det bør etableres mer kunnskap om bl.a. hvor mange som går opp til Språkprøven, hvorfor kursdeltakere går opp, eventuelt hvorfor de ikke avlegger Språkprøven. Det foreligger ikke informasjon om hvor mange som avslutter norskopplæringen og som potensielt burde ha gått opp til Språkprøven. Det fins heller ingen oversikt over hvor mange timer de ulike gruppene bruker før de eventuelt tar Språkprøven eller slutter av andre grunner.

- **Ordningen bør gis en omtale i budsjettproposisjonen**

Bevilgningen som går til Folkeuniversitetet til arbeidet med Språkprøven er forholdsvis liten, men det er knyttet en viss politisk oppmerksomhet til den. Etter Statskonsults vurdering bør Stortinget få en kortfattet informasjon om ordningen i budsjettproposisjonen – om ikke hvert år. I budsjettproposisjonen bør en informere om hva som er formålet med bevilgningen, retningslinjer for bruken av midlene, hvilke aktører som har en rolle på området og hvilke resultater som er oppnådd.

- **Tilsagnsbrevet bør forbedres**

Tilsagnsbrevet til Folkeuniversitetet inneholder ikke de elementer som et tilsagnsbrev skal ha i henhold til økonomiregelverket. Departementet bør endre tilsagnsbrevet slik at det blir i tråd med retningslinjene, og en bør si noe om formål med bevilgningen og hvilke tildelingskriterer, rapporteringskrav og kontrolltiltak som gjelder for ordningen.

- **Bør se på retningslinjene for teststedene**

Det er behov for å se på retningslinjene som Folkeuniversitetet sender ut til teststedene. Spesielt bør en se nærmere på rutinene i testledermappen for utsending og retur av prøvemateriale. Det er viktig at retningslinjene fra Folkeuniversitet vedrørende avvikling av Språkprøven oppleves som så klare og enkle at teststedene ikke bruker unødig mye tid på å etterleve dem. I denne sammenheng er det viktig å søke å ha en viss kontinuitet i rutinene. Det er også viktig å vurdere om dagens praksis med en eksempeltest og ”hemmelige” språkprøver er hensiktsmessig.

- **Det bør vurderes hvordan Språkprøvens status kan heves og den bør markedsføres bedre**

I dag er det mange potensielle brukergrupper som ikke bruker Språkprøven og ser nytten av den. Når kandidater har bestått nivået i Språkprøven, skal de i prinsippet ha oppnådd ferdigheter i norsk som gjør det mulig for dem å fungere i arbeidslivet eller gjennomføre videre yrkesorientert/teoretisk opplæring. Det ser ut til at få arbeidsgivere, arbeidstakere og utdanningsinstitusjoner har kunnskap om dette. For oss er det for eksempel overraskende at videregående skoler har utviklet egne inntakstester og ikke bruker Språkprøven.

Det er behov for å gi ulike potensielle brukergrupper informasjon om hva Språkprøven innebærer, og hvilket språkferdighetsnivå den måler. Det at Språkprøven i dag har Folkeuniversitetes stempel, kan i seg selv gi usikkerhet



---

knyttet til hvilken status den har i ulike miljøer. Det bør vurderes om ikke en statlig institusjon bør "sette sitt stempel" på Språkprøven for på denne måten å tydeliggjøre overfor målgruppen at dette er en offisiell språkprøve. Den som forvalter ordningen bør etter Statskonsults oppfatning få klare føringer om å jobbe mot at Språkprøven får en høyere status enn i dag, og at nytten med å gjennomføre/bruke Språkprøven "markedsføres" på en bedre måte.

### 5.3 Organisering

- **Departementet bør delegere tilskuddsforvaltningen til et lavere nivå**  
Generelt bør forvaltningen av tilskudd av denne typen om mulig legges utenfor departementet. Departementet vil ved å delegere tilskuddsforvaltningen til et underliggende organ kunne fritas fra en del operative/konkrete oppfølgingsoppgaver. Videre vil et underliggende organ ofte ha større forutsetninger for å utføre tilskuddsforvaltningen pga. større faglig spisskompetanse og kortere avstand til mottaker. KUF har ikke – og bør generelt ikke ha – den kompetanse som er nødvendig for å styre og følge opp bevilgningen til Språkprøven på en god måte. Statskonsult vil følgelig foreslå at en legger forvaltningen av bevilgningen til Språkprøven til et underliggende organ med fagkompetanse på området.

Ut fra intervjuene ser det ut til at den institusjonen som er mest nærliggende til å overta som tilskuddsforvalter er VOX. VOX er ment å ha spisskompetanse på voksenopplæring, og de aller fleste informantene pekte på at det var mest naturlig at VOX overtok departementets oppgaver i forhold til Språkprøven.

Det er imidlertid klart at det også er fordeler knyttet til å legge forvaltningen av midlene til Læringscenteret. Læringscenteret har gjennom det tidligere Eksamenstestamentet opparbeidet kompetanse innenfor utvikling og avvikling av prøver/eksamener som en vil kunne trekke på dersom dette organet fikk forvalte tilskuddet. Ulempen ved å legge forvaltningen av midlene til Språkprøven til Læringscenteret er – som enkelte av informantene pekte på – at oppgavene vedrørende Språkprøven lett ville kunne drukne i det ordinære arbeidet på opplæringsområdet. Uansett om en delegerer tilskuddsforvaltningen til VOX eller Læringscenteret vil departementet ha et overordnet oppfølgingsansvar for bevilgningen.

- **Bør vurdere å dele bevilgningen i to og skille mellom 1) tilskudd til faglig utvikling av Språkprøven og 2) gjennomføringen av Språkprøven**  
Bevilgningen til Folkeuniversitetet går i dag til to forskjellige formål (utvikling og gjennomføring) som har svært ulik karakter. Folkeuniversitetet har to forskjellige roller mht. bevilgningen – som tilskuddsmottaker og tilskuddsforvalter, og behovet for oppfølging er ulikt for de ulike delene av bevilgningen.

Norsk språktest som begrep skaper en del forvirring i forhold til hvilke aktører som er involvert i arbeidet med Språkprøven. Det bør gjøres klart at det er Folkeuniversitetet som har en rolle på dette området og ikke Norsk språktest. Selv om dette allerede går fram av avtalen departementet har inngått med Folkeuniversitetet, kan det generelt gjøres tydeligere. Fagpersonene som jobber

---

med Språkprøven, er tilsatt ved Folkeuniversitet og er formelt sett ikke en del av Universitetet i Bergen.

Etter Statskonsult vurdering er det grunn til å stille spørsmål ved hvor hensiktsmessig det er for departementet å operere med Norsk språktest som tilskuddsmottaker/begrep/organisasjon. Når to forholdsvis atskilte enheter som her deler på ansvaret og rammene for ordningen, vil det lett skapes usikkerhet knyttet til hvem som har ansvar for arbeidet med Språkprøven og bruken av midlene. Det kan stilles spørsmål ved hvor kostnadseffektivt det er for departementet å forholde seg til en ”tohodet” tilskuddsmottaker som deler på faste kostnader, og som i prinsippet lett vil kunne konkurrere om de samme midlene.

Dagens modell for Språkprøven med atskilte faglige og administrative enheter plassert i henholdsvis Bergen og Oslo, medfører en fare for en uoptimal fordeling av midler, for eksempel ved at en uforholdsmessig stor del av midlene brukes på det faglige arbeidet i forhold til det mer administrative arbeidet med Språkprøven.

Etter Statskonsult oppfatning bør departementet vurdere om det er hensiktsmessig å dele tilskuddet i to deler. En del av bevilgningen bør gå til faglig utvikling av Språkprøven, og en del til det administrative arbeidet rundt gjennomføring av Språkprøven.

### **1) Tilskudd til utvikling av Språkprøven bør gå til et universitetsmiljø, fortrinnsvis miljøet i Bergen**

Etter Statskonsults oppfatning er det uheldige sider knyttet til det å la Folkeuniversitetet stå for den faglige utviklingen av Språkprøven. Det synes som om det i dag er forholdsvis mange fagpersoner som jobber med utvikling av Språkprøven. Det er usikkerhet om og eventuelt i hvilken grad tilskuddet til utvikling og gjennomføring av Språkprøven er med på å finansiere ordinære universitetsfunksjoner, som oppbygging av kompetanse innenfor språktesting av personer med norsk som annet språk. Etter det vi kan se, er det ikke noe klart skille mellom det som må regnes som ordinære/naturlige universitetsoppgaver og det Folkeuniversitetet gjør på dette området. I andre land er oppgaver knyttet til kompetansebygging innenfor språktesting/evaluering og utvikling av språktester for voksne innvandrere lagt til universitetsmiljøer. De ordinære universitetsfunksjonene finansieres av KUF ved Universitets- og høyskoleavdelingen, og KUFs representant i Fagrådet for Norsk språktest er fra Universitets- og høyskoleavdelingen og ikke fra Voksenopplæringsavdelingen.

Enkelte vil kunne argumentere med at fagområdet er svært viktig, og at det er uinteressant om oppgavene finansieres av Voksenopplæringsavdelingen eller Universitets- og høyskoleavdelingen, så lenge pengene kommer fra samme departement. Etter vår vurdering vil dette imidlertid kunne tilsløre behovet for ressurser på de ulike områdene, og føre til at fordelingen av midler ikke er i tråd med gjeldende politiske prioriteringer.

Et miljø med fagkompetanse på området (VOX) bør se nærmere på om og i hvilken grad bevilgningen til utvikling av Språkprøven er med på å finansiere ordinære universitetsfunksjoner. Dersom den delen av tilskuddet som går til

---

faglig utvikling av Språkprøven skilles ut, blir det lettere å vurdere om kostnadene til faglig utvikling står i forhold til det nivået og den kvalitet en ønsker Språkprøven skal ha.

Bevilgningen til utvikling av selve Språkprøven, oppbygging av databank med mer, bør etter Statskonsults vurdering gis til et universitetsmiljø – fortrinnsvis et relevant fagmiljø som ved UiB. Bevilgningen bør styres gjennom å sette kvalitetskrav og følge opp resultater, og ikke gjennom fordeling av kostnader og tiltak (hvor mye til seminarer og lignende). En viktig del av oppfølgingen av dette tilskuddet blir å kontrollere om Språkprøven tilfredsstillende fastsetter kvalitetskrav.

## **2) Tilskudd til gjennomføringen av Språkprøven bør enten gis til Folkeuniversitetet som i dag, eller til kommunene via Statens utdanningskontor**

Våre informanter er stort sett fornøyde med Folkeuniversitetet når det gjelder gjennomføringen av Språkprøven. Folkeuniversitetet viderefordeler midler til teststeder og sensorer til utvikling av testingen, og er formelt sett en privat tilskuddsforvalter. Etter Statskonsults vurdering gir bruk av private tilskuddsforvaltere generelt visse begrensinger for hvordan et departement bør og kan styre. Det er viktig å være klar over at det å styre gjennom omfattende krav til en frivillig organisasjon kan ha utilsiktede konsekvenser mht. statlig integrasjon, og at mulighetene for innsyn og kontroll generelt er mindre ved bruk av en privat tilskuddsforvalter i forhold til å bruke en statlig organisasjon. Ideelt sett anbefales ikke bruk av private tilskuddsforvaltere, men det kan i enkelte tilfeller likevel forsvares. Vi mener at departementet bør vurdere hvor hensiktsmessig det er å bruke en privat tilskuddsforvalter på dette området.

Gjennomføringen av Språkprøven bør i større grad ses i sammenheng med norskopplæringen. Som et alternativ til Folkeuniversitetet bør departementet derfor vurdere å la aktørene som er inne i norskopplæringen: Statens utdanningskontorer og kommunene få oppgaver ved gjennomføringen av Språkprøven. Informanter peker på at Statens utdanningskontorer og kommunene i prinsippet vil kunne ivareta de funksjonene som Folkeuniversitetet i dag har på dette området. Dersom Statens utdanningskontor og kommunene får en rolle i gjennomføring av Språkprøven, vil det være lettere å få en bedre kopling mellom norskopplæringen og Språkprøven. For eksempel bør rapporteringen og oppfølgingen av midlene til henholdsvis norskopplæringen og Språkprøven ses i sammenheng.

Etter Statskonsults vurdering vil kommunene kunne utføre administrative oppgaver ved gjennomføringen av Språkprøven selv om Språkprøven er en sentralt gitt prøve. Gjennomgang av en rekke tilskuddsordninger har vist at det ikke er uvanlig at kommunene utfører oppgaver på vegne av staten. Selv om kommunene får oppgaver i forbindelse med gjennomføringen av ordningen med Språkprøven, vil gjennomføringen fremdeles være et statlig ansvar. Kommunene kan få kompensasjon i forhold til administrative kostnader ved gjennomføring av ordningen på samme måte som de kommunale teststedene også i dag mottar midler fra Folkeuniversitetet til dekning av kostnader.

---

KUF bør vurdere om Statens utdanningskontorer bør få en mer ensartet og helhetlig rolle i alle landets fylker i forhold til gjennomføringen av ordningen med Språkprøven. Ved å overføre oppgaver fra en privat til en statlig tilskuddsforvalter, vil mange av ulempene knyttet til det å ha en privat tilskuddsforvalter unngås. Styringsdialogen vil bli lettere, ryddigere og mer lik forvaltningen på andre områder.

Som nevnt, bør tilskuddsforvaltningen delegeres fra KUF til enten VOX eller Læringssenteret. I vurderingen av hvilket organ som er mest velegnet til å overta forvaltningen av bevilgningen, er det også sentralt å se på hvordan de ulike organene forholder seg til Statens utdanningskontor. Dersom Statens utdanningskontor sammen med kommunene skal ha oppgaver i forhold til gjennomføringen av Språkprøven, er det avgjørende at tilskuddsforvalter har instruksjonsmyndighet overfor Statens utdanningskontor på dette området.

Endelig valg av modell er selvfølgelig også et ressurs- og prioriteringsspørsmål i forhold til hvilke oppgaver som kan og bør legges til Statens utdanningskontor. Videre bør departementet avklare eventuelle bakenforliggende formål med å bruke Folkeuniversitetet på dette området. Dersom bakgrunnen for å gi Folkeuniversitet disse oppgavene har vært et politisk ønske om å bidra til opprettholdelse av dem som frivillige organisasjon, er dette noe som må tas i hensyn til ved valg av modell.

---

## Liste over informanter

### **Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet:**

- Avdelingsdirektør Torunn Westli
- Rådgiver Inger S. Minge
- Rådgiver Rønnaug Eitrem

### **Folkeuniversitetet:**

- Studiesjef Ingebjørg Gram
- Administrativ leder Grethe Hilditch
- Seksjonsleder Reidun Oanæs Andersen
- Fagkonsulent Berit Halvorsen
- Fagkonsulent Karen Margrete Dregelid

### **Test/undervisningssteder:**

- Nygård skole: Testleder Sissel Wood, Sensor Elisabeth Reehorst
- Rosenhoff VO- senter : Rektor Per Lund , Ass. rektor Leif Nordgren
- Indre Østfold voksenopplæringscenter: Inspektør Ellen Halstvedt
- Bodø Voksenopplæringscenter for flerspråklige: Inspektør Torunn Skogstad

### **Statens utdanningskontor i Hordaland:**

- Rådgiver Liv Rogstad
- 1. sekretær Berit Kruger

### **Statens utdanningskontor i Nordland:**

- Rådgiver Åse Grønlund

### **Statens ressurs og voksenopplæringscenter:**

- Inspektør Tom Sørhus
- Rådgiver Helga Arnesen

### **Arbeidsmarkedsetatens introduksjonsprogram for fremmedspråklige (IFF)**

- Førstekonsulent Nina Reksten

---

## Litteraturliste

- Folkeuniversitetet Norsk språktest. Universitetet i Bergen oktober 1996: *Språkprøven i norsk for fremmedspråklige voksne. Resultater. Persondata. Evaluering.*
- Folkeuniversitetet Norsk språktest 1999: *Språkprøven i norsk for voksne innvandrere. Eksempeltest 1999.*
- Norsk Språktest september 2000: *Spørjeundersøking om Språkprøven. Rapport september 2000.*
- Universitetet i Bergen, Nordisk institutt, Norsk språktest oktober 1998: *Vurdering av funksjonell norskferdighet hos voksne fremmedspråklige på AMO-kurs, tiltak eller i arbeidslivet, som har avlagt Språkprøven i norsk/Mellomnivåtesten – et samarbeidsprosjekt mellom Arbeidsdirektoratet, IFF-Oslo og Norsk språktest.*
- Universitetet i Bergen. Nordisk institutt. Norsk Språktest. juni 2000: *Språkprøven i norsk for voksne innvandrere. Rapport over korrelasjonen mellom persondata og testresultat. Oktober og desember 1999.*
- Artikkel i Nordica Bergensia v/ Reidun Oanæs Andersen 1997: *Test i norsk for fremmedspråklige , høyere nivå. Spesifikasjoner og analyse av persondata og resultater.*
- Econ rapport 2/2000: *Steg mot holdbar bosettingspolitikk. Evaluering av integreringstilskuddet.*
- Rapport fra NVI v/ Perly Folstad Norberg juni 1998: *Bedre norskopplæring. Tilstandsrapport om norsk med samfunnskunnskap for voksne innvandrere.*
- Delrapport fra NVI v /Perly Folstad Norberg februar 2000: *Pedagogisk utviklingsarbeid innenfor norsk med samfunnskunnskap for voksne innvandrere.*
- NVI rapport v/ Tove Steen-Olsen april 2000: *Ressurser og vilkår innen norskopplæringen for voksne innvandrere*
- Artikkelsamling fra SINTEF red May Thorseth 1995: *Norskopplæring som virkemiddel i integreringsarbeidet. En evaluering av dagens kvalifikasjonsordninger for fremmedspråklige.*
- Statistisk sentralbyrå. Aktuell utdanningsstatistikk 6/1999: *Voksenopplæring i Norge.*
- Statskonsults temahefte (2000): *Statlige tilskudd.*

---

Utlendingsdirektoratet 1999: *Introduksjonsprogram for nyankomne innvandrere: Grunnleggende kvalifisering og alternativ inntektssikring. Årsrapporter fra 16 prosjektkommuner.*

Rapport fra arbeidsgruppe til oppfølging av St. meld. nr. 17 (1996–97) Om innvandring og det flerkulturelle Norge : *Om lovfestet norskopplæring for voksne fra språklige minoriteter.*

Sluttrapport fra tverrdepartemental arbeidsgruppe mars 2000: *Grunnleggende kvalifisering av nyankomne innvandrere.*

NOU 1995: 12 *Opplæring i et flerkulturelt Norge.*

St. meld. nr. 17 (1996–97) *Om innvandring og det flerkulturelle Norge.*  
St. meld. nr. 17 (2000–2001) *Asyl- og flyktningepolitikken i Norge*

St. prp. nr. 1 (1997–98), (1998–99), (1999, 2000) (2000–2001) for Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet:

- Hefte F-4058 *Norsk med samfunnskunnskap for voksne innvandrere – retningslinjer og informasjon* 1998 (et vedlegg til F-094-98 )
- Rundskriv F-33/98 *Nivåbasert norskopplæring for voksne innvandrere, flyktninger og asylsøkere*
- *Opplæringsplan i norsk med samfunnskunnskap for voksne innvandrere* 1998
- Rundskriv 122/95

### **Sentrale aktører**

#### **Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (KUF)**

KUF har ansvar for voksenopplæring av innvandrere. Departementet gir via Statens utdanningskontor tilskudd til norskopplæring for voksne innvandrere. Folkeuniversitetet mottar tilskudd fra KUF til utvikling og gjennomføring av Språkprøven for voksne innvandrere.

#### **Folkeuniversitet**

Folkeuniversitetet arrangerer voksenopplæring og tilbyr ulike typer kurs; kultur- og fritidskurs, språkopplæring, utdanning på høyere nivå, yrkesopplæring, bedriftsintern opplæring m.m. Folkeuniversitetet har siden 1977 vært et studieforbund, dvs. at landsomfattende organisasjoner med interesse for voksenopplæring kan bli opptatt som medlemmer. Studieforbundet Folkeuniversitetet er godkjent av KUF. Folkeuniversitetet består av 16 områdekontorer på fylkesnivå, 130 lokale avdelinger og 16 medlemsorganisasjoner.

Folkeuniversitetet mottar tilskudd fra KUF til utvikling og gjennomføring av Språkprøven. Arbeidet med Språkprøven er organisert i et prosjekt – Norsk språktest. Folkeuniversitetet ved Norsk språktest i Oslo har ansvar for den administrative delen av arbeidet og Folkeuniversitetet ved Norsk språktest i Bergen har ansvar for den faglige delen av Språkprøven. Folkeuniversitetet samarbeider med Universitetet i Bergen om utvikling og gjennomføring av Språkprøven.

#### **Universitet i Bergen (UiB)**

UiB, ved Nordisk institutt, har ansvaret for å oppnevne medlemmer til Fagrådet for Norsk språktest. Folkeuniversitetet har inngått en samarbeidsavtale med UiB vedrørende leie av lokaler, og har en stipendiatstilling knyttet til Norsk språktest. Folkeuniversitetets faglige enhet i Bergen har postadresse Nordisk institutt, UiB, og har etablert et utstrakt samarbeid med UiB om faglige oppgaver innenfor fagfeltet norsk som annet språk.

#### **Statens utdanningskontorer**

De 18 statlige utdanningskontorene er bindeledd mellom KUF og den offentlige utdanningssektoren i kommuner og fylkeskommuner. Utdanningskontorene skal bidra til å koordinere offentlig utdanningsvirksomhet i regionen. Hovedoppgaven er å utføre statlige forvaltningsoppgaver lokalt, og har fått delegert ansvar for flere statlige tilskuddsordninger, deriblant tilskudd til norskopplæring av voksne innvandrere. Statens utdanningskontorer bestemmer hvor mange teststeder det er behov for i hvert fylke – basert på kandidatall fra undervisningsinstitusjonene.

#### **Voksenopplæringsinstituttet (VOX)**

Fra 01.01.01 slås Statens ressurs- og voksenopplæringscenter (SRV), Norsk voksenpedagogisk forskningsinstitutt (NVI) og Norsk fjernundervisning (NFU)



---

sammen til én organisasjon – Voksenopplæringsinstituttet (VOX). VOX skal som en nasjonal institusjon innenfor voksenopplæring initiere og drive forskning og utviklingsarbeid. Instituttet skal utvikle og prøve ut nye undervisningsmetoder, formidle kunnskap til grupper som til vanlig ikke tar del i de tradisjonelle opplæringstilbud, og fungere som kunnskapsbase for alle som driver med voksenopplæring. VOX skal samarbeide med andre som tilbyr utdanning og med arbeidslivet. Institusjonen skal være direkte underlagt departementet og ledes av et styre.

Organisasjonene som inngår i den nye organisasjonen kan beskrives som følger:

*Statens ressurs- og voksenopplæringscenter (SRV)* er en statlig voksenopplæringsinstitusjon som gir videregående opplæring til voksne både gjennom åpent tilbud for søkere fra hele landet og gjennom oppdragsundervisning. I 1998 hadde senteret 1800 deltakere, herav var 25% innvandrere. Det blir gitt undervisning innenfor studieretningene for allmennfag og økonomiske/administrative fag. SRV gjennomfører en rekke prosjekter rettet mot innvandrere, særlig innvandrerkvinner og personer i yrkesmessig attføring. SRV driver også med forsøks- og utviklingsarbeide i samarbeid med andre aktører på voksenopplæringsfeltet. SRV har på oppdrag fra KUF utviklet et etterutdanningstilbud for lærere i norskopplæringen av fremmedspråklige.

*Norsk voksenpedagogisk forskningsinstitutt (NVI)* er en statlig voksenopplæringsinstitusjon som videreutvikler forskningsbasert kunnskap om voksenopplæring og folkeopplysning, bl.a. gjennom spesialpedagogisk forskning relatert til voksne og ved å utvikle og informere om metoder for opplæring av voksne. NVI har evaluert norskopplæringen for voksne innvandrere. Formidling, informasjonsspredning og samfunnskontakt er også viktige oppgaver.

*Norsk fjernundervisning (NFU)* er en statlig voksenopplæringsinstitusjon / et kompetansesenter for fleksibel læring og fjernundervisning. Senteret utvikler i hovedsak undervisningsopplegg for voksne med opplæringsbehov som ikke dekkes på andre måter, for eksempel funksjonshemmede, innvandrere og andre som trenger tilpassede læremidler.

### **Læringscenteret**

Læringscenteret er et nytt ordinært forvaltningsorgan underlagt KUF som ble etablert 01.09.00. Organisasjonen er i stor grad basert på oppgaver og ansatte fra Nasjonalt læremiddelsenter, Eksamenassekretariatet og deler av KUF. Læringscenteret er et nasjonalt kompetansesenter innen utdanningssektoren. Bakgrunnen for den nye organisasjonen var ønsket om å samle kompetanse og oppgaver på områder som har sammenheng med hverandre. Læringscenteret skal ta seg av sentrale utviklings- og informasjonsoppgaver overfor departement, kommuner, fylkeskommuner, skoler og lærebedrifter, og bidra til å styrke det faglig-pedagogiske veiledningsarbeidet overfor sektoren. Samordning av utviklings- og forvaltningsoppgaver vil kunne gi bedre ressursutnyttelse og brukervennlighet både for departementet og sektoren generelt.

---

I informasjonen om det nye Læringscenteret går det fram at KUF etter omorganiseringen i hovedsak skal være sekretariat for politisk ledelse og arbeide med overordnede rammer og prioriteringer innenfor den nasjonale utdanningspolitikken. Det operative ansvaret for utviklingstiltak og prosjekter skal samles i Læringscenteret. Det understrekes her at Læringscenteret skal ha betydelig faglig frihet, og at det vil bli utnevnt et eget styre for virksomheten som skal bidra til å gi centeret den nødvendige fristilling fra departementet. KUF styrer Læringscenteret gjennom egne vedtekter.

---

## **Undervisningsinstitusjoner**

Kommunene avgjør hvilke skoler som skal gi norskopplæring for voksne innvandrere. Det er undervisningsinstitusjonene som i samråd med den enkelte melder opp kandidatene til Språkprøven.

## **Testkommuner**

Testkommuner velges ut av Statens utdanningskontorer i samråd med Folkeuniversitetet. Skolesjefene i testkommunene peker ut testarrangørene i kommunene. Dette er som oftest undervisningsinstitusjoner.

## **Prøveansvarlig og prøveleder**

Prøveansvarlig og prøveleder blir informert og skolert av Folkeuniversitetet gjennom kurs på ulike steder i landet. Prøveansvarlig har totalansvar for avvikling av Språkprøven på det enkelte teststed, men prøveleder har ansvar for avvikling av enkeltprøver.

## **Sensorkorps**

Den skriftlige delen av Språkprøven sendes inn for sentral sensur. Den muntlige delen av Språkprøven sensureres lokalt på det enkelte teststed.

Folkeuniversitetet, ved den faglige enheten i Bergen, skolerer sensorkorpset gjennom fagseminarer i de fleste av landets fylker. Fagseminar holdes minst én gang per år. Sensorer til muntlig prøve skolerer fylkes- eller regionvis. Til skolering av sensorene bruker Norsk språktest video-opptak som viser eksempler på mulige prestasjoner i en muntlig prøvesituasjon. Sensorene er lærere som på denne måten får etterutdanning av Norsk Språktest.

## **Fagrådet for Norsk språktest**

Folkeuniversitets faglige enhet i Bergen som jobber med utvikling av Språkprøven, rapporterer til Fagrådet for Norsk språktest. Fagrådet har møte minst to ganger årlig, og skal innenfor eksisterende administrasjons- og budsjetttrammer føre tilsyn med og ta beslutninger om Norsk språktests virksomhet. Fagrådet skal gi fagpolitiske og fagetiske råd for bruken av testene som til enhver tid tilbys. Fagrådet skal også gi råd og initiere tiltak som kan stimulere til kvalitetssikring, kvalitetsforbedring og annet utviklingsarbeid. Fagrådet fungerer for en periode på tre år og lederen oppnevnes av Nordisk institutt i Bergen. Medlemmene i Fagrådet oppnevnes av styret ved Nordisk institutt etter forslag fra følgende institusjoner som har et gitt antall representanter:

- UiB (2 representanter fra fagområdet)
- Øvrige universiteter (1 representant)
- Høgskolene med undervisning i norsk som andrespråk (1 representant på omgang)
- Kommunal- og regionaldepartementet og Arbeidsdirektoratet (1 representant)
- Folkeuniversitetet (1 representant)
- Grunnopplæringen i norsk med samfunnskunnskap v/rektormøtet (1 representant)
- KUF (1 observatør)

---

**Kommunal- og regionaldepartementet (KRD)**

KRD har ansvar for mottak og kvalifisering av innvandrere og skal medvirke til en samlet integreringspolitikk. KRD fordeler integreringstilskuddet til kommunene.

**Utlendingsdirektoratet (UDI)**

UDI har ansvar for iverksetting av integreringspolitikken – herunder mottaks- og introduksjonstiltak for nyankomne innvandrere.

---

### **Arbeidsmarkedsetaten (A-etat)**

Arbeidsmarkedstiltak er ett av flere statlige virkemidler på voksenopplæringsområdet. En tverrdepartemental arbeidsgruppe som vurderte grunnleggende kvalifisering av innvandrere <sup>15</sup>, pekte på at arbeidsmarkedsetaten bør ha en betydningsfull rolle i utarbeidelsen av individuelle kvalifiseringsplaner. Aetat tilbyr kvalifiseringskurs for jobbsøkende innvandrere. I den forbindelse har Aetat utviklet egne språktester for voksne innvandrere – såkalte IFF-tester.

### **Arbeidsgivere/arbeidsorganisasjoner**

Fadderordningen for innvandrere er et samarbeid mellom arbeidsmarkedsetaten og arbeidslivets organisasjoner. Ordningen innebærer skreddersøm av ulike arbeidsmarkedstiltak for å introdusere voksne innvandrere til norske arbeidsplasser. Enkelte arbeidsgivere tilbyr trainee- programmer der den enkelte deltaker jobber fire dager i uken og får språkopplæring på et voksenopplæringscenter én dag i uken. Enkelte arbeidsgivere har utviklet egne språktester for jobbsøkende, for eksempel RIMI-testen og taxibransjens test.

### **Utdanningsinstitusjoner**

Utdanningsinstitusjonene benytter seg i varierende grad av resultatene fra Språkprøven i vurderingen av om voksne innvandrere skal få skoleplass og har i enkelte tilfeller utviklet egne inntakstester for voksne innvandrere.

---

<sup>15</sup> avga rapport mars 2000

---

## Vedlegg 2

### I informasjonsheftet til teststeder og kandidater oppgis følgende retningslinjer for kandidater til Språkprøven:

- Deltakere som har fulgt undervisningen i norskopplæringen for voksne innvandrere, kan gå opp til språkprøven én gang gratis.
- Deltakere i løp A i norskopplæringen kan avlegge både skriftlig og muntlig prøve, mens deltakere i løp B i norskopplæringen kan avlegge den muntlige språkprøven. Deltakere i løp B kan først avlegge den skriftlige prøven etter å ha avlagt den muntlige prøven.
- Det er deltakeren selv som i samråd med lærer avgjør når prøven skal avlegges.
- Voksne innvandrere som ikke har fulgt norskopplæringen, kan gå opp til språkprøven dersom de betaler en avgift. Prøveavgiften er for tiden på 650 kroner for både skriftlig og muntlig prøve, alternativt 400 kroner per del.
- Kandidater må melde seg på innen påmeldingsfristen.
- Alle kandidater som har fulgt norskopplæringen og får tilbud om gratis prøve, skal meldes opp samlet av undervisningsinstitusjonene. Påmeldingen skal sendes på eget skjema/ diskett til Folkeuniversitetet, Norsk språktest.
- Eventuelle reisekostnader refunderes dersom prøven arrangeres i en annen kommune enn den kandidaten bor i / følger undervisningen i.
- Ved gyldig forfall kan kandidaten meldes opp til prøven på nytt dersom dokumentasjon på fravær sendes innen sju dager fra prøvedato.
- For kandidater som har avsluttet norskundervisningen før 1996 eller har avlagt språkprøven tidligere, vil påmelding skje ved utfylling av giro som fås ved henvendelse til Folkeuniversitetet, Norsk språktest. Ved dokumentert gyldig fravær sendt innen sju dager vil prøveavgiften bli tilbakebetalt med fradrag av en egenandel på 100 kroner.

---

## REFERANSER

|                                     |  |
|-------------------------------------|--|
| <b>Tittel:</b>                      | Språkprøven for voksne innvandrere<br><i>Styring og organisering av bevilgningen til utvikling og gjennomføring av Språkprøven</i>   |
| <b>Forfatter(e):</b>                | Marianne Iselin Kvalvåg og Ingebjørg Næs   |
| <b>Statskonsults rapportnummer:</b> | 2001:5   |
| <b>Prosjektnummer:</b>              | 25 525 00  |
| <b>Prosjektnavn:</b>                | Gjennomgang av ordningen med Språkprøven for voksne innvandrere  |
| <b>Prosjektleder:</b>               | Marianne Iselin Kvalvåg  |
| <b>Oppdragsgiver(e):</b>            | Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet   |
| <b>Resymé:</b>                      | <p>Statskonsult anbefaler at målene med ordningen avklares og konkretiseres. Departementet bør ta stilling til hva Språkprøven skal være, hvilke behov den skal dekke og hvem Språkprøven er til for. Språkprøven bør utformes i tråd med dette.</p> <p>Departementet bør skille mellom faglig utvikling av og gjennomføring av Språkprøven, og bevilgningen bør deles i to. Midlene til og ansvaret for utvikling av Språkprøven bør legges til et universitetsmiljø – fortrinnsvis til Norsk språktest i Bergen, som innehar en betydelig kompetanse på området. Når det gjelder gjennomføringen av Språkprøven, må departementet velge mellom to mulige modeller: a) beholde Folkeuniversitet og b) gi oppgaver til Statens utdanningskontor og kommunene som i norskopplæringen. Etter Statskonsults vurdering er alternativ b) bedre enn alternativ a).</p> <p>I styringen av ordningen bør det være større fokus på oppfølging. Det bør tas stilling til hvilken type rapportering departementet/tilskuddsforvalter har behov for, og det bør i større grad styres gjennom evaluering.</p> |
| <b>Arbeidsområde:</b>               | <input type="checkbox"/> Styring og resultatorientering  |
| <b>Emneord:</b>                     | Privat tilskuddsforvalter, voksne innvandrere, Språkprøven, norskopplæring, Norsk språktest, Folkeuniversitetet,   |
| <b>Dato:</b>                        | Februar 2001   |
| <b>Sider:</b>                       | 43   |
| <b>Utgiver:</b>                     | Statskonsult<br>Direktoratet for forvaltningsutvikling<br>Postboks 8115 Dep<br>0032 OSLO   |