



Utredning av behov for et nasjonalt digitalt tilbud i samfunnskunnskap for voksne innvandrere

Rapport 2025 - 09

Proba-rapport nr. 2025-09 , Prosjekt nr. 25013

ISSN: 1891-8093

SEA/AFJ/HK/IG, 19. mai 2025

--

Offentlig

--

Utredning av behov for et nasjonalt digitalt tilbud i samfunns-kunnskap for voksne innvandrere

Utarbeidet for direktoratet for høyere utdanning og kompetanse
(HK-dir)

Forord

På oppdrag for direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir) har Proba samfunnsanalyse i samarbeid med Ideas2evidence (i2e) gjennomført en utredning av behovet for et nasjonalt digitalt tilbud i samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Formålet med prosjektet har vært å gi kunnskap om eksisterende digitale opplæringstilbud i samfunnskunnskap og kommunenes bruk av disse, hvilke behov kommunene har når det gjelder et nasjonalt digitalt tilbud i samfunnskunnskap, samt hvordan et slikt tilbud bør innrettes og organiseres.

Vi vil takke våre oppdragsgivere i HK-dir for et godt samarbeid og gode innspill og bidrag underveis. En særlig takk går til alle informanter som har delt sine erfaringer og synspunkter med oss.

Prosjektet har vært ledet av Saliha El Amrani (Proba). Prosjektmedarbeiderne har vært Gard Ringen Høibjerg (i2e), Ane Først Juul (Proba), Hilde Kullerud (Proba), Ingvild Misje (i2e) og Inger Nordhagen (i2e). Ida Gram (Proba) har vært kvalitetssikrer.

Oslo, 19. mai 2025.

Innhold:

SAMMENDRAG.....	1
1 INNLEDNING	7
1.1 Om ordningen - opplæring i samfunnskunnskap for voksne innvandrere .	7
1.2 Bakgrunn for oppdraget	8
1.3 Problemstillinger	8
1.3.1 Hvilke digitale opplæringstilbud i samfunnskunnskap finnes i dag?	9
1.3.2 Hva er kommunenes behov for digitale opplæringstilbud i samfunnskunnskap?	9
1.3.3 Hvordan bør et nasjonalt digitalt tilbud i samfunnskunnskap innrettes?..	10
1.4 Metoder og datakilder	10
1.4.1 Innledende intervjuer med sentrale aktører	10
1.4.2 Litteraturgjennomgang	10
1.4.3 Spørreundersøkelse til alle kommuner	10
1.4.4 Spørreundersøkelse blant godkjente opplæringstilbydere i samfunnskunnskap	13
1.4.5 Intervjuer i utvalgte kommuner og observasjon av digitale tilbud	13
1.5 Begrensninger ved utredningen.....	15
1.6 Rapportens oppbygning.....	15
2 EKSISTERENDE KUNNSKAP OM DIGITALE OPPLÆRINGSTILBUD TIL VOKSNE INNVANDRERE	17
2.1 Hvordan tilbyr kommunene opplæring i samfunnskunnskap for innvandrere i dag?	17
2.2 Gjennomføring av opplæring i samfunnskunnskap	18
2.2.1 Kommunenes behov	18
2.2.2 Deltakernes behov	19
2.2.3 Lærernes kompetanse	19
2.3 Eksempel på digitalt opplæringstilbud	20
2.4 Hva er forutsetningene for å lykkes med digital opplæring i samfunnskunnskap?	20
2.4.1 Barrierer	21
2.4.2 Muligheter for digital tilrettelegging av opplæring	22
3 EKSISTERENDE DIGITALE OPPLÆRINGSTILBUD I SAMFUNNSKUNNSKAP	23
3.1 Bruk av digitale løsninger i samfunnskunnskap.....	23
3.1.1 Hvor utbredt er digital opplæring i samfunnskunnskap?.....	23
3.1.2 Innretning og organisering av de digitale tilbudene	27
3.1.3 Hvilke digitale læringsressurser benyttes?	30
3.1.4 Hvem er målgruppen for digitale tilbud i samfunnskunnskap?	31
3.2 Kjennskap til digitale tilbud	32
3.3 Bruk av andre tilbydere	33
3.4 Ulike modeller for digitalt tilbud i dag	34
3.4.1 Case 1: Drammen voksenopplæring – Fysiske, hybride og heldigitale kurs i samfunnskunnskap	37
3.4.2 Case 2: Oslo VO Servicesenter – Stordriftsfordeler for hele landet?	38
3.4.3 Case 3: Larvik læringscenter – Fysiske/hybride kurs med ‘inringingstolker’	38
3.4.4 Case 4: Voksenpedagogisk senter, Ringsaker kommune – En samfunnskunnskapslærer med språkassistenter i klasserom	39

3.4.5	Case 5: Porsgrunn – Regional kompetansepartner.....	40
3.5	Erfaringer og vurderinger.....	41
3.5.1	Kommunenes erfaringer med digitale tilbud	41
3.5.2	Hvor digitalt er digitalt nok, eller for digitalt, for hvem?	42
3.5.3	Muligheter for oppskalering av eksisterende tilbud.....	43
4	KOMMUNENES BEHOV.....	45
4.1	Nye rammebetingelser.....	45
4.2	Er det behov for et digitalt tilbud?	47
4.3	Hvilke digitale løsninger ønsker kommunene seg?	50
4.3.1	Innretning på det digitale kurset.....	50
4.3.2	Mulighet for samhandling, diskusjon og fellesskap.....	52
4.3.3	Oppfølging og testing av kunnskap	52
4.3.4	Brukervennlige læringsressurser og kursmateriell.....	53
4.4	Når er det ønskelig at kurset blir gjennomført?.....	53
4.5	Tilpasning og tilrettelegging	55
4.5.1	Behov for differensierte kurs.....	55
4.5.2	Kommunenes muligheter for tilrettelegging	57
5	FORSLAG TIL INNRETNINGER FOR ET NASJONALT DIGITALT OPPLÆRINGSTILBUD I SAMFUNNSKUNNSKAP	60
5.1	Hvilke modeller for digital opplæring foretrekker kommunene?.....	60
5.2	Muligheter og barrierer for oppskalering av kommunenes egne tilbud....	62
5.3	Kommunenes oppfatninger om bruk av private tilbydere	63
5.3.1	Private tilbyderes potensiale for oppskalering	63
5.4	Kan dagens nasjonale digitale norskopplæringstilbud tjene som modell?	65
5.5	Mulige modeller for et digitalt opplæringstilbud i samfunnskunnskap for voksne innvandrere	66
5.5.1	Praktisk organisering av opplæringen	66
5.5.2	Oversikt over modellene	68
5.5.3	Modell 1: Videreføring av dagens tilbud og bilaterale samarbeid mellom kommunene	69
5.5.4	Modell 2: Nasjonal eller sentral aktør med ansvar for digital opplæring ..	70
5.5.5	Modell 3: Felles nasjonal kursportal ('Airbnb' for kurs)	71
5.5.6	Modell 4: Nasjonal koordinator og tilbyder for små språk.....	73
5.5.7	Brukervennlig digital læringsressurs.....	74
5.6	Økonomiske rammer for digitalt opplæringstilbud i samfunnskunnskap..	75
5.6.1	Dagens finansieringsmodell.....	75
5.6.2	Kommunenes finansiering av digitale kurs	76
5.6.3	Hva koster digitale kurs?	76
6	KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER.....	80
6.1	Hva er problemet?	80
6.2	Våre vurderinger og anbefalinger	81
6.3	Økonomiske og administrative konsekvenser	82
6.4	Videre kunnskapsbehov	84
	LITTERATUR.....	85
	FIGUR 3.1 GJENNOMFØRES NOE AV OPPLÆRINGSTILBUDET I SAMFUNNSKUNNSKAP DIGITALT? ANDEL. (N=172)	23
	Figur 3.2 Hvorfor tilbyr dere ikke digital opplæring i samfunnskunnskap? Andel* (N= 106) 24	

Figur 3.3	Gjennomføres digital opplæring i samfunnskunnskap for noen deltakere eller alle? Andel. (N=66)	25
Figur 3.4	Antall språk kommunene gir digital opplæring på. Antall. (N= 59).....	26
Figur 3.5	På hvilke språk tilbys det digital opplæring i samfunnskunnskap? Flere svar mulig. Antall* (N= 59).....	26
Figur 3.6	Hvem gjennomfører den digitale opplæringen i samfunnskunnskap? Andel* (N= 66).....	27
Figur 3.7	Hvilken form/modell har den digitale opplæringen i samfunnskunnskap? Andel* (N= 65).....	28
Figur 3.8	Når gjennomføres den digitale opplæringen i samfunnskunnskap? Andel* (N= 66) 29	
Figur 3.9	Hvilke digitale plattformer benyttes i den digitale opplæringen i samfunnskunnskap? Antall* (N= 58)	30
Figur 3.10	Benyttes læringsressursen samfunnskunnskap.no som en del av den digitale opplæringen i samfunnskunnskap? Andel. (N= 64)	31
Figur 3.11	Hvem er deltakerne på deres digitale opplæringstilbud i samfunnskunnskap? Antall* (N= 9)	33
Figur 3.12	Omtrent hvor mange deltakere gjennomførte digitale kurs i samfunnskunnskap gjennom deres tilbud i 2024? Antall. (N= 9)	34
Figur 3.13	Modell. Varianter av digitale opplæringstilbud, basert på deltakernes skolebakgrunn og digitale kompetanse	43
Figur 4.1	I hvilken grad oppfyller dere kravet om ettårsfristen for deltakere med rett og plikt eller plikt? Vi oppfyller kravet for... (N=174).....	46
Figur 4.2	I hvilken grad oppfyller dere kravet om at opplæringen skal gjennomføres på et språk deltakeren forstår? Vi oppfyller kravet for... (N=174)	46
Figur 4.3	I hvilken grad opplever kommunen behov for et nasjonalt digitalt tilbud i samfunnskunnskap? (N=198).....	48
Figur 4.4	For hvilke språk(grupper) opplever dere et udekket behov for et digitalt tilbud i samfunnskunnskap? Antall* (n=137)	49
Figur 4.5	For hvilke deltakergrupper opplever du at det er behov for et digitalt tilbud i samfunnskunnskap? Andel* (N= 168).....	50
Figur 4.6	Hvilke kursformer/modeller er ønskelig i et fremtidig nasjonalt digitalt tilbud i samfunnskunnskap? Andel* (N=168).....	51
Figur 4.7	Når er det ønskelig å gjennomføre opplæringen i et digitalt kurs i samfunnskunnskap? Sammenlignet med eksisterende digitale tilbud. Andel*	54
Figur 4.8	Mener du at det er behov for nivåinndeling i et fremtidig digitalt tilbud i samfunnskunnskap? Andel* (N=194).....	56
Figur 4.9	På hvilke måter har kommunen mulighet til å tilrettelegge for at kommunens deltakere skal kunne delta i digital opplæring i samfunnskunnskap (nå eller i fremtiden)? Andel* (N=193)	58
Figur 5.1	Hvor aktuelle anser du/dere følgende løsninger? (N=194).....	60

Sammendrag

Bakgrunn

Introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap er viktige integreringstiltak som skal bidra til at nyankomne innvandrere får varig tilknytning til arbeidslivet og at de blir økonomisk selvstendige. For mange innvandrere er gjennomført kurs et krav for å få innvilget permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap.

Flere studier viser at endringene i kravene til opplæring i samfunnskunnskap som kom med integreringsloven i 2021 har gjort det mer krevende for kommunene å innfri sin plikt. Ettårsfristen skaper både tidspress for å tilby og gjennomføre opplæring og behov for at flere får opplæring på eget morsmål. Tidligere (iht. Introduksjonsloven) da opplæringen skulle gjennomføres innen tre år, var det ikke uvanlig at kommunene utsatte opplæringen til deltakerne hadde lært tilstrekkelig norsk og kunne følge opplæringen på «lett norsk». Kravet om at opplæringen skal gjennomføres på et språk deltakerne forstår, skaper særlig utfordringer for kommuner med få deltakere per språkgruppe. Dette skyldes både manglende tilgang på flerspråklige lærere og de høye kostnadene knyttet til å gjennomføre opplæringen i svært små grupper.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet har gitt HK-dir i oppdrag å forberede innføring av et nasjonalt digitalt tilbud i samfunnskunnskap. Formålet med tilbudet er å supplere kommunenes opplæringstilbud i samfunnskunnskap, for å styrke kommunenes forutsetninger for å gi målgruppen opplæring på et språk de forstår, og innen lovbestemt tidsfrist. Et slikt tilbud har også potensiale for å gi økt fleksibilitet, kostnadsbesparelser og mulighet for bedre tilpasning av opplæringen til deltakernes behov.

Problemstillinger og metoder

Formålet med utredningen har vært å besvare følgende tre hovedproblemstillinger:

- 1) Hvilke digitale opplæringstilbud i samfunnskunnskap for voksne innvandrere finnes i dag?
- 2) Hva er kommunenes behov for digitale opplæringstilbud i samfunnskunnskap for voksne innvandrere?
- 3) Hvordan bør et nasjonalt digitalt tilbud i samfunnskunnskap for voksne innvandrere innrettes?

Oppdraget er gjennomført ved hjelp av spørreundersøkelse til samtlige kommuner, casestudier og intervjuer i et utvalg kommuner, observasjon av digitale opplæringstilbud, samt en kortfattet spørreundersøkelse blant godkjente tilbydere av opplæring i samfunnskunnskap. I tillegg er det foretatt en begrenset litteraturgjennomgang av relevante dokumenter og forskning.

Eksisterende digitale tilbud

Kommunenes bruk av digitale tilbud i samfunnskunnskap

Digital opplæring i samfunnskunnskap er fortsatt lite utbredt. Omtrent en tredjedel av kommunene som besvarte spørreundersøkelsen oppgir at de tilbyr digital opplæring i samfunnskunnskap, men kun et fåtall tilbyr slik opplæring i egen regi. De fleste som benytter digitale tilbud anskaffer et tilbud fra andre leverandører, primært gjennom andre kommunale voksenopplæringsssentre. I denne sammenheng trekkes tilbudene fra Drammen og Oslo ofte frem, både i intervjumaterialet og i spørreundersøkelsen. Det mest kjente er tilbudet fra voksenopplæringen i Drammen.

Så langt er det få kommuner som benytter andre tilbydere enn kommunale. De godkjente tilbyderne, som i all hovedsak er private, oppgir selv at de primært tilbyr kurs i samfunnskunnskap til betalingsdeltakere, slik som arbeidsinnvandrere. Hovedinntrykket er at de private aktørene ikke er en sentral tilbyder av opplæring i samfunnskunnskap for målgruppen med rett og plikt per i dag.

Over halvparten av kommunene som ikke tilbyr digital opplæring, oppgir at de klarer å oppfylle lovkravene gjennom fysisk klasseromsundervisning, enten i egen regi eller i samarbeid med nabokommuner. Dette gjør at de ikke ser noe behov for digitale tilbud. På en annen side utgjør manglende kjennskap til relevante tilbud en viktig årsak til at kommunene ikke benytter digitale tilbud.

Målgruppe

Flertallet av kommunene som benytter digitale opplæringstilbud gjennomfører slik opplæring for enkelte språk- eller deltakergrupper. Det er kun en fjerdedel av kommunene som benytter digitale tilbud, som gir dette til alle sine deltakere.

En gjennomgående tilbakemelding, både i intervjumaterialet og spørreundersøkelsen, er at heldigital opplæring ikke egner seg for personer med lite skolebakgrunn og svake digitale ferdigheter. Mange kommuner strekker seg langt for å kunne gi et fysisk tilbud til denne gruppen. Mens noen mener at digital opplæring ikke passer i det hele tatt for denne gruppen, mener andre at digitale løsninger kan fungere med riktig grad av tilrettelegging.

Tilbudenes innretning og organisering

Spørreundersøkelsen viser at den vanligste innretningen er heldigitale løsninger, der lærer og deltakere befinner seg på ulike steder. Hybride løsninger med for eksempel strømming av klasseromsundervisning er lite utbredt.

Når det gjelder tidsmessig organisering, viser undersøkelsen at det er mest vanlig at de digitale kursene gjennomføres på dagtid i ukedagene gjennom skoleåret, mens den nest vanligste formen er gjennomføring i skoleferier (unntatt sommerferien).

Når det gjelder digitale læringsressurser, fremstår *samfunnskunnskap.no* som en svært sentral og viktig ressurs i opplæringstilbudene, både blant de analoge og digitale. Kun et fåtall respondenter i spørreundersøkelsen nevner bruk av andre digitale ressurser.

I kapittel 3 beskriver vi de digitale tilbudene i fem casekommuner: Drammen, Oslo, Larvik, Ringsaker og Porsgrunn.

Kommunenes behov

40 prosent av kommunene klarer ikke å overholde ettårsfristen for noen eller alle sine deltakere. Enda mer alvorlig er det at like mange rapporterer at de ikke lykkes med å gi et tilbud på et språk deltakerne forstår. Opplæring i samfunnskunnskap er et sentralt integreringstiltak som skal fremme integrering i det norske samfunnet og legge til rette for deltakelse i arbeids- og samfunnsliv. Dersom opplæringen gis på et språk deltakerne ikke behersker, reduseres læringsutbyttet, og tiltaket mister sin tilsiktede effekt.

Majoriteten av kommunene som deltok i spørreundersøkelsen ser et stort eller svært stort behov for et nasjonalt digitalt tilbud i samfunnskunnskap. Behovet varierer med kommunestørrelse, hvor mellomstore rapporterer størst behov, etterfulgt av store kommuner. De minste kommunene er de som rapporterer minst behov. Dette kan ha sammenheng med at mange av de små kommunene har veldig få eller ingen deltakere med rett og plikt til opplæring i samfunnskunnskap, og at behovet for et nasjonalt tilbud derfor er mindre.

Språk og målgrupper

Kommunene oppgir at de har behov for et digitalt tilbud i samfunnskunnskap på mange ulike språk. Mens enkelte kommuner kun oppgir ett bestemt språk de mangler, er det andre som nevner langt flere. Kinyarwanda er det språket det er størst etterspørsel etter. Det er også stort behov for digitale tilbud på arabisk, thai, dari og tigrinja. I tillegg etterlyser noen kommuner digitale tilbud på ukrainsk, selv om denne gruppen ikke har rett og plikt til opplæringen, noe som tyder på at enkelte kommuner likevel tilbyr slik opplæring til ukrainere.

Resultatene fra spørreundersøkelsen viser at behovet for digitale tilbud i samfunnskunnskap hovedsakelig gjelder enkelt deltakere med ulike språk eller mindre språkgrupper, hvor fysiske tilbud blir for kostbare, deltakere der kommunen ikke har tilgang på lærere på det relevante språket, og deltakere med behov for fleksibilitet, for eksempel på grunn av jobb, omsorgsoppgaver eller lang reisevei.

Ønsket innretning og organisering

Blant kommunene som har behov for digitalt kurs, foretrekker flertallet (84 prosent) et heldigitalt tilbud der lærer og deltaker befinner seg ulike steder, men deltar i sanntid. Over halvparten (56 prosent) av disse kommunene uttrykker også et ønske om et hybridtilbud som inkluderer strømming av klasseromsundervisning, som legger til rette for at deltakere som ikke kan delta fysisk, kan følge opplæringen digitalt i sanntid. Hovedforskjellen mellom disse modellene er grad av fysisk tilstedeværelse.

Både i intervjumaterialet og i spørreundersøkelsen er det mange som mener at digitale kurs bør ha en stedlig forankring, i form av mulighet for deltakerne til å sitte samlet i et kommunalt bygg og å ha med en lokal fasilitator til stede. Stedlig forankring er særlig viktig for læringsutbyttet til deltakere med lite skolebakgrunn og/eller svake digitale ferdigheter. At deltakerne sitter sammen gir, ifølge informantene, bedre forutsetninger for dialog og refleksjon i opplæringen. I tillegg skaper det et sosialt fellesskap som ikke er lett å få til dersom alle sitter hver for seg. En stedlig fasilitator eller støtte kan bistå med tekniske utfordringer, forklare innhold eller fungere som en samtaleleder lokalt. Informantene erkjenner imidlertid at et heldigitalt tilbud vil være en betydelig støtte for små kommuner som sliter med å rekruttere lærere med rett språkkompetanse, samtidig som de har begrensede ressurser og infrastruktur.

Vi har gjennom casestudien sett at digitale tilbud kan innrettes og organiseres på ulike måter. Opplæringen kan innrettes ved enten å samle språkhomogene grupper med en tospråklig lærer som står for opplæringen, eller samle flere språkgrupper med en norsk- eller engelskspråklig lærer og tolker som oversetter til de respektive språkgruppene. Kommunenes erfaringer belyser både fordeler og ulemper med de ulike modellene. Med språkhomogene grupper erfarer man bedre flyt i opplæringen og mer dynamisk diskusjon. Bruk av tolk i blandede språkgrupper kan skape for mange «pauser» i dialogen i påvente av tolkning. Bruk av tospråklige lærere med samme kulturelle bakgrunn som deltakerne kan skape mer åpenhet og tillit i dialogen. Likevel mener enkelte at språkhomogene grupper kan medføre utfordringer med kulturell og sosial kontroll, som kan unngås med blandede språkgrupper.

Kommunene etterlyser også større fleksibilitet når det gjelder tidspunkt for gjennomføring av digitale opplæringstilbud. Tidsmessig organisering av digitale tilbud er en krevende oppgave, fordi det må tas hensyn til ulike behov. Kommunenes ulike struktur på norskopplæringen skaper utfordringer med å finne en tid som passer deltakere fra ulike kommuner. Fra et deltakerperspektiv skal opplæringen i samfunnskunnskap passe med deres opplærings- og/eller jobbhverdag, samt livssituasjon.

Erfaringene tyder på at kurs på faste dager gjennom skoleåret gir bedre kontinuitet i opplæringen, og gjør det mindre sårbart for fravær sammenlignet med mer intensive kurs i ferier. Spørreundersøkelsen viser at det er størst oppslutning om å gjennomføre digital opplæring på dagtid i ukedager gjennom skoleåret. Likevel uttrykker kommunene også et ønske om økt bruk av skoleferier og kveldstid til opplæringsaktiviteter.

Behov for tilpasning og tilrettelegging

Både intervjumaterialet og spørreundersøkelsen viser at det er viktig for mange kommuner å finne en løsning som ivaretar behovene til deltakere med lite skolebakgrunn og/eller begrensede digitale ferdigheter. Flere ønsker at en nasjonal løsning skal ivareta begge ender av «skalaen», det vil si både de med lite skolebakgrunn og/eller lav digital kompetanse og de med høyere utdanning som har bedre forutsetninger for rask progresjon.

I spørreundersøkelsen oppgir 70 prosent av kommunene at det er behov for nivåinndeling i digitale tilbud basert på deltakernes utdanningsbakgrunn og/eller digitale ferdigheter. Flere utdyper dette ved å påpeke et særlig behov for egne tilbud eller tilpasninger for deltakere med lite skolebakgrunn og/eller lave digitale ferdigheter. En foreslått mulighet er bruk av en brukervennlig digital læringsressurs med øvingsoppgaver og funksjonalitet for å teste deltakernes kunnskap underveis. Dette kan imøtekomme variasjon i progresjon ved å fungere som et verktøy for repetisjon og øving til prøven for deltakere med svakere progresjon, samtidig som læreren får mulighet til å følge progresjonen og tilpasse oppfølgingen underveis. For deltakere med gode forutsetninger for selvstudium kan ressursen brukes til å tilegne seg stoffet på egenhånd.

Kommunenes muligheter for tilrettelegging

Et digitalt kurs i samfunnskunnskap vil kreve tilrettelagt infrastruktur og fasilitering lokalt. Størsteparten av kommunene som har svart på spørreundersøkelsen oppgir at de har tilgjengelig utstyr (PC/nettbrett) til utlån på opplæringsstedet og/eller til hjemmebruk. De fleste kommuner oppgir også at de har tilgjengelig klasserom som deltakerne kan benytte. Videre er det over halvparten av kommunene som har mulighet til å bidra med en lokal fasilitator som kan bistå med teknisk støtte, og omtrent like mange svarer at de kan tilby opplæring i digitale ferdigheter for deltakere med behov for slik opplæring.

Kommunenes tilretteleggingsmuligheter varierer med kommunestørrelse. Ikke overraskende har de store og mellomstore kommunene flere muligheter for tilrettelegging for deltakelse, særlig når det gjelder mulighet for å koble på en lokal fasilitator, mulighet til å gi opplæring i digitale ferdigheter og mulighet for deltakerne til å benytte klasserom på opplæringsstedet.

Den tidsmessige organiseringen av tilbudene kan også påvirke enkeltkommunenes tilretteleggingsmuligheter. Kurstider lagt utenom norskopplæringen vil frigjøre klasserom og lærerressurser i kommunene, og gir dermed mulighet for at deltakerne kan sitte samlet og få bistand fra en fasilitator. For små kommuner, som ofte må leie klasserom, vil dette være et kostnadsspørsmål. I små kommuner med få deltakere vil det også være relativt kostbart å tilby en fasilitator.

Det er flere tiltak som kan bidra til å dempe disse utfordringene. En avgrensning av rollen til fasilitator er av betydning. En fasilitator som kun er en «teknisk assistent», kan for eksempel benyttes på tvers av språkgrupper. Fasilitatoren kan eksempelvis også bare være til stede ved oppstart av kurs, for å hjelpe deltakerne med å komme i gang. Vi har også sett eksempler på at deltakerne kun får teknisk bistand digitalt eller over telefon.

Mulige løsninger

Basert på innspill fra kommunene og erfaringene med eksisterende løsninger, har vi skissert fire mulige modeller for et nasjonalt digitalt opplæringstilbud i samfunnskunnskap. De fire foreslåtte modellene inkluderer 1) en videreføring av dagens situasjon med forbedret kommunikasjons- og informasjonsvirksomhet mellom kommunene, 2) et nasjonalt tilbud sentrert rundt én eller få tilbydere, 3) en nasjonal kursportal som samler eksisterende tilbud fra offentlige og private aktører og 4) en nasjonal koordinator med et særskilt ansvar for digitale tilbud på små språk.

Modell 1: Videreføring av dagens tilbud og bilaterale samarbeid mellom kommunene

Den første modellen bygger på en videreføring av dagens situasjon, men med forslag om forbedret kommunikasjon og informasjonsarbeid. Vår undersøkelse viser at det allerede eksisterer et relativt omfattende tilbud om digital opplæring i samfunnskunnskap. Undersøkelsen viser også at manglende kjennskap til eksisterende tilbud er en viktig årsak til at kommuner ikke benytter digitale tilbud. En mulig løsning kan være en felles informasjonsplattform, for eksempel via HK-dir eller IMDi, og vil bidra til bedre synliggjøring av eksisterende tilbud. Påmelding og kontakt mellom kommunene vil fortsatt skje bilateralt.

Fordelene med denne modellen er at kommunene som tilbyr og kjøper kurs i dagens ordning opplever at den fungerer godt. En informasjonsplattform alene vil trolig ikke være nok til å synliggjøre eksisterende tilbud, spesielt siden påmelding og kontakt fortsatt vil foregå bilateralt. Modellen løser heller ikke utfordringen med at mange tilbud oppleves som dyre.

Modell 2: Nasjonal eller sentral aktør med ansvar for digital opplæring

Modellen innebærer at én aktør har ansvar for hele det digitale opplæringstilbudet i samfunnskunnskap, og at kommunene har én sentral aktør og dennes kursportefølje å forholde seg til. Det forutsetter at aktøren har kapasitet til å dekke behovet i hele landet og tilpasse tilbudet til ulike kommuners behov.

En klar fordel ved denne modellen er at den vil kunne medføre betydelige stordriftsfordeler. Modellen kan også tenkes å bidra til å sikre lik tilgang og enhetlig kvalitet på opplæringstilbudet. Videre vil aktøren ha oversikt over etterspørsel på ulike språk, og sikre at det tilbys kurs også på små språk. Det er imidlertid en klar ulempe at det ikke er en åpenbar kandidat til rollen som sentral aktør. Et alternativ er å bruke private leverandører gjennom offentlig anskaffelse, men vår undersøkelse viser at private aktører har en begrenset rolle innen opplæring i samfunnskunnskap og retter seg mot en annen deltakergruppe enn det nasjonale digitale tilbudet i samfunnskunnskap.

Modell 3: Felles nasjonal kursportal ('Airbnb' for kurs)

Denne modellen, lik modell 1, bygger på en videreføring av eksisterende kurstilbud, men inkluderer etablering av en nasjonal kursportal som gir bedre oversikt og legger bedre til rette for at kommuner kan bestille tjenester fra hverandre eller fra andre godkjente tilbydere.

En klar fordel er at modellen tar utgangspunkt i eksisterende tilbud og infrastruktur. De kommunale tilbyderne har lang erfaring og kjenner kommunenes og deltakernes behov og utfordringer godt. En nasjonal kursportal kan gi bedre ressursutnyttelse og gjøre det enklere for kommunene å samarbeide. Det er likevel en klar ulempe at modellen ikke løser problemet med å tilby opplæring på små språk.

Modell 4: Nasjonal koordinator og tilbyder for små språk

En nasjonal koordinator med ansvar for digitale opplæringstilbud på små språk vil supplere eksisterende digitale løsninger, enten gjennom modell 1, 2 eller 3. Koordineringsansvaret kan omfatte etablering og drift av en nasjonal kursportal (som ivaretar tilbud på de øvrige språkene). Kommunene har i dag svake økonomiske insentiver til å tilby og kjøpe digitale kurs på små språk. Derfor forutsetter den fjerde modellen at staten går inn som en økonomisk «garantist», for eksempel gjennom subsidier. Denne modellen bygger, i likhet med modell 1 og 3, på eksisterende løsninger og infrastruktur, samtidig som det sikrer et tilbud på små språk.

Modell etter nasjonalt digitalt tilbud i norsk?

I utredningen av mulige modeller for et digitalt tilbud i samfunnskunnskap har vi også vurdert om dagens modell for nasjonalt digitalt tilbud i norskopplæring kan være en relevant løsning. Vår vurdering er at den ikke uten videre kan overføres til samfunnskunnskap. Det nasjonale digitale tilbudet i norsk ble etablert gjennom en offentlig anskaffelse hvor HK-dir har inngått parallelle rammeavtaler med tre leverandører. Tilbudet er hovedsakelig en innkjøpsordning som skal forenkle prosessen for kommunene ved anskaffelse av opplæringstjenester over terskelverdi. Erfaringene hittil viser at få kommuner kjøper (norsk)kurs over terskelverdi. Tilsvarende forventes ikke kostnader for digitale kurs i samfunnskunnskap til å overstige terskelverdien. I tillegg viser vår undersøkelse at kommunene anser anbudsmodellen som den minst ønskede løsningen for opplæring i samfunnskunnskap.

Anbefalinger

Anbefalingene om hvordan et nasjonalt digitalt tilbud i samfunnskunnskap skal innrettes, er basert på en grundig og helhetlig vurdering av de skisserte løsningene i kapittel 5.

Vår vurdering er at det er hensiktsmessig ressursbruk å satse videre på de kommunale initiativene og støtte utviklingen av disse tilbudene. De kommunale tilbyderne har jobbet systematisk med digitale opplæringstilbud for voksne innvandrere over lang tid, og har opparbeidet seg solid kompetanse og erfaring. Det er viktig å ikke undergrave dette arbeidet. Kommunene har brukt mye ressurser på utvikling av tilbudene så vel som infrastruktur, og vår vurdering er at det er de kommunale tilbyderne av digital opplæring i samfunnskunnskap som er best posisjonert for oppskalering.

Vi anbefaler at en nasjonal løsning bygger på etablerte kommunale strukturer, kompetanse og erfaring. En nasjonal kursportal anses for å være en «minimumsløsning» i denne sammenheng, fordi den ikke i tilstrekkelig grad løser utfordringen med små språk. Opplæringstilbud på små språk vil fortsatt anses som «ulønnsomme». Vi mener det er viktig å prioritere at alle deltakere får opplæring på et språk de forstår. Dette er nødvendig for å sikre et godt læringsutbytte og formålet med ordningen. Vi anbefaler derfor at en sentral aktør får et helhetlig koordineringsansvar for digitale opplæringstilbud i samfunnskunnskap (kursportal), samt et særskilt ansvar for å ivareta kurstilbud på de små språkene. Siden det fortsatt vil være svake økonomiske insentiver til å tilby opplæring på små språk, forutsetter løsningen offentlig delfinansiering, for eksempel gjennom subsidier.

Undersøkelsen viser at mange kommuner også etterspør mer brukervennlig og interaktiv digital læringsressurs som kan fungere som et støtteverktøy både i egenstudier og i lærerstyrt opplæring. Ressursen skal være tilpasset deltakernes ulike behov og progresjon, særlig deltakere med lite skolebakgrunn og begrensede digitale ferdigheter. Ressursen bør derfor inneholde visuelle virkemidler som videoer, webinarer, samt øvingsoppgaver for egenvurdering og lærerens oversikt over deltakernes progresjon. Vi foreslår at en slik løsning baserer seg på videreutvikling av *samfunnskunnskap.no*.

1 Innledning

En overordnet målsetting med norsk integreringspolitikk er at nyankomne innvandrere skal få varig tilknytning til arbeidslivet og bli økonomisk selvstendige. Introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap er statens viktigste integreringspolitiske tiltak for å nå dette målet og er nedfelt i integreringsloven. Kommunene er ansvarlige for den praktiske gjennomføringen av integreringsarbeidet. Opplæring i samfunnskunnskap skal fremme innvandreres deltakelse i norsk samfunnsnivå, og støtte opp under verdier som likeverd og respekt. For mange innvandrere er gjennomført kurs et krav for å få innvilget permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap. Det er dermed viktig både for samfunnet og for den enkelte innvandrere at det finnes et adekvat tilbud om opplæring i samfunnskunnskap.

På oppdrag fra Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir) har Proba, i samarbeid med ideas2evidence, gjennomført en utredning av behovet for et nasjonalt digitalt tilbud i samfunnskunnskap for voksne innvandrere. I prosjektet har vi undersøkt kommunenes bruk av digitale opplæringstilbud i dag, hvilke behov de har når det gjelder et nasjonalt digitalt tilbud i samfunnskunnskap, samt hvordan et slikt tilbud bør innrettes for å imøtekomme kommunenes behov.

I dette innledende kapittelet redegjør vi for bakgrunnen for prosjektet, problemstillinger, metode og rapportens oppbygging.

1.1 Om ordningen - opplæring i samfunnskunnskap for voksne innvandrere

Hovedmålgruppen for opplæring i samfunnskunnskap er voksne innvandrere med rett og plikt eller plikt til opplæring i samfunnskunnskap etter kapittel 3 og 6 i integreringsloven. Målgruppen omfatter også asylsøkere som bor i ordinære asylmottak, både de som har fått innvilget oppholdstillatelse, men som ikke er bosatt (integreringsloven kap. 6) og de som venter på vedtak (integreringsloven kap. 3).

Målgruppen med rett og plikt omfatter personer i alderen 18-67 år som har oppholdstillatelse som flykninger eller annet humanitært grunnlag, samt deres familiegjenforente (se oppholdstillatelser nevnt i integreringsloven § 9). Rett og plikt-deltakere omfatter også familiegjenforente med norske/nordiske borgere og andre oppholdstillatelser som gir grunnlag for permanent oppholdstillatelse (§ 9) Personer med plikt omfatter arbeidsinnvandrere (§ 28).

Opplæringen utføres normalt av den kommunale voksenopplæringen (VO), men det varierer fra kommune til kommune hvorvidt de har sin egen voksenopplæring eller ikke. Flere kommuner har inngått interkommunale samarbeid om voksenopplæring. Kommunene kan også kjøpe plasser hos andre kommuner, eller kjøpe tjenesten fra private tilbydere. Fylkeskommunen har ansvar for opplæring for personer i målgruppen som går i videregående opplæring, og i tilfeller hvor fylkeskommunen har hovedansvar for personens opplæringstilbud. Ansvarer kan også være delt mellom kommune og fylkeskommune.

Krav til opplæring i samfunnskunnskap er regulert i integreringsloven §§ 30 og 33. Integreringsloven ble innført i 2021. Før det var opplæringen regulert i introduksjonsloven. Innføring av integreringsloven medførte blant annet endringer i kursets omfang og gjennomføringsfrist. Timetallet ble oppjustert fra 50 til 75 timer, mens fristen for å gjennomføre opplæringen ble endret fra tre til ett år.

Læreplanen¹ i samfunnskunnskap for innvandrere er en forskrift til integreringsloven, og skal brukes i opplæring for deltakere med rett og plikt eller plikt til opplæring i samfunnskunnskap. Opplæringen skal gjennomføres på et språk deltakeren forstår og innen ett år fra deltakeren fikk tilbud om oppstart av opplæringen. Tilbud om opplæring skal gis så snart som mulig og senest tre måneder etter at personen er folkeregistrert i kommunen eller at krav om deltakelse blir fremsatt.

1.2 Bakgrunn for oppdraget

Flere studier har vist at mange kommuner har utfordringer med å tilby opplæring i samfunnskunnskap i henhold til kravene i integreringsloven. Manglende tilgang på tospråklige lærerressurser gjør det utfordrende for kommunene å tilby opplæringen på et språk deltakerne forstår (integreringsloven § 33). Proba (2019) viste at 32 prosent av opplæringsstedene ikke tilbød opplæring i samfunnskunnskap på deltakernes morsmål. Kommunene har også utfordringer med å tilby kurset innen (ettårs)fristen (Oxford Research, 2024). Tidligere (iht. introduksjonsloven) ble dette løst ved at deltakerne gjennomførte kurset på «lett norsk» senere i opplæringsløpet.

Digitale kurs kan supplere kommunenes opplæringstilbud i samfunnskunnskap, slik at målgruppen får tilgang til opplæring på et språk de forstår, og innen lovbestemt tidsfrist. Flere voksenopplæringssentre har etterspurt et digitalt tilbud (Oxford Research, 2021). Særlig kommuner med få deltakere og/eller begrenset tilgang på flerspråklige lærere har behov for et digitalt tilbud. Det er også sannsynlig at større kommuner kan få behov for et slikt tilbud for å løse utfordringer med dimensjonering på kort sikt, for eksempel som følge av svingninger i flyktningankomster eller ved endringer i deltakersammensetning. Hyppige kapasitetsjusteringer er svært dyrt for kommunene (Proba, 2023). I tillegg til mulige besparelser, kan digitale tilbud gi muligheter for differensiering og tilpasning av opplæringen etter deltakeres behov.

Overnevnte forhold er bakgrunnen for at HK-dir i samarbeid med IMDi har fått i oppdrag fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AiD) å forberede innføring av et nasjonalt digitalt tilbud i samfunnskunnskap. Formålet med tilbudet er å øke kapasiteten og fleksibiliteten i kommunene, for å styrke kommunenes forutsetninger for å gi opplæring i samfunnskunnskap i henhold til krav og tidsfrister i integreringsloven. Det digitale tilbudet skal være et supplement til, og ikke en erstatning av eksisterende opplæringstilbud i kommunene.

Denne rapporten skal inngå i kunnskaps- og beslutningsgrunnlaget for etablering av et nasjonalt digitalt tilbud i samfunnskunnskap.

1.3 Problemstillinger

Formålet med prosjektet har vært å gi kunnskap om

- 1) Hvilke digitale opplæringstilbud i samfunnskunnskap for voksne innvandrere som finnes i dag?
- 2) Hva er kommunenes behov for digitale opplæringstilbud i samfunnskunnskap for voksne innvandrere?

¹ Ny læreplan i samfunnskunnskap trådte i kraft i august 2021, men var valgfri å bruke frem til 1. januar 2022.

- 3) Hvordan bør et nasjonalt digitalt tilbud i samfunnskunnskap for voksne innvandrere innrettes?

Hovedproblemstillingene over er en sammenfatning av en rekke konkrete problemstillinger fra prosjektets oppdragsbeskrivelse. Disse beskriver vi nærmere under.

Oppdraget er gjennomført i henhold til utredningsinstruksen, som ligger til grunn for operasjonaliseringen av problemstillingene for oppdraget.

1.3.1 Hvilke digitale opplæringstilbud i samfunnskunnskap finnes i dag?

Hovedmålet med denne delen har vært å kartlegge hva som finnes av digitale opplæringstilbud i samfunnskunnskap, og hvordan kommunene tar i bruk eksisterende tilbud i sitt opplæringstilbud i samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Vi har blant annet kartlagt hvilke språk det finnes digitale opplæringstilbud for og hvem målgruppen for de digitale tilbudene er. Videre har vi undersøkt hvordan de digitale tilbudene er organisert, innrettet og finansiert. Spørsmålet om organisering handler både om hvordan opplæringstilbudene er anskaffet, og om den praktiske gjennomføringen av kursene.

Vi har tatt utgangspunkt i følgende problemstillinger:

- Hva slags digitale opplæringstilbud i samfunnskunnskap gir kommunene i dag? Og på hvilke språk?
- Finnes det andre digitale opplæringstilbud i samfunnskunnskap som kommunene ikke benytter/kjenner til? Og på hvilke språk?
- Hvordan er de digitale tilbudene organisert og innrettet?
- Hvem er i målgruppen for de digitale tilbudene?
- Hvordan er de digitale tilbudene finansiert?
- Hvilke læringsressurser blir benyttet i de digitale tilbudene?
 - Hvilken rolle har fagressursen *samfunnskunnskap.no* i de digitale tilbudene?

Undersøkelsen er avgrenset til digitale tilbud i samfunnskunnskap. Det betyr at vi ikke har kartlagt hvordan kommunene tilbyr opplæring i samfunnskunnskap gjennom tradisjonell klasseromsundervisning. Hybride løsninger er derimot inkludert i undersøkelsen.

1.3.2 Hva er kommunenes behov for digitale opplæringstilbud i samfunnskunnskap?

Hovedmålet med denne delen er å belyse kommunenes behov når det gjelder et digitalt opplæringstilbud i samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Vi har undersøkt kommunenes behov knyttet til innretning, målgrupper, innhold og tilretteleggingsmuligheter. Spørsmål om tilretteleggingsmuligheter omfatter også behov for differensiering av tilbud.

Vi har tatt utgangspunkt i følgende problemstillinger:

- I hvilket omfang har kommunens behov for digitalt tilbud?
 - I hvilken grad varierer behovet mellom ulike kommuner?
- Hvilke former for opplæringstilbud er det behov for?
- Hvilke behov har kommunene knyttet til organisering og finansiering?
- Hvilke behov for tilrettelegging har kommunene?
 - Er det forskjeller i behov blant små, mellomstore og store kommuner?

1.3.3 Hvordan bør et nasjonalt digitalt tilbud i samfunnskunnskap innrettes?

Hovedmålet med denne delen har vært å utrede mulige innretninger for et nasjonalt digitalt tilbud i samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Vi belyser kommunenes og andre sentrale aktørers vurderinger knyttet til hvordan et digitalt tilbud bør innrettes, organiseres og finansieres.

I denne delen av oppdraget har vi tatt utgangspunkt i følgende problemstillinger:

- Hvordan kan et digitalt opplæringstilbud i samfunnskunnskap innrettes?
- Hvordan kan et digitalt opplæringstilbud organiseres?
- Hvordan kan et digitalt opplæringstilbud finansieres?
- Hva er fordeler og ulemper ved ulike opplæringsmodeller?

1.4 Metoder og datakilder

For å besvare problemstillingene i oppdraget har det vært nødvendig å fremskaffe både bredde- og dybdekunnskap. Vi har derfor benyttet både kvantitative og kvalitative metoder. Vi har gjennomført en spørreundersøkelse blant samtlige kommuner og intervjuer i et utvalg kommuner, supplert med noen innledende intervjuer, en begrenset litteraturstudie og en kort spørreundersøkelse blant godkjente (private) opplæringstilbydere i samfunnskunnskap.

Vi beskriver her de ulike metodene og datakildene vi har brukt for å løse oppdraget.

1.4.1 Innledende intervjuer med sentrale aktører

Vi har gjennomført seks innledende intervjuer med representanter for HK-dir, IMDi, AID, KS og Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring (NAFO). Formålet med de innledende intervjuene var blant annet å få mer innsikt i bakgrunnen for prosjektet, samt få innsikt i eventuelle rammer for utviklingen av et digitalt tilbud av relevans for dette oppdraget. Videre ble de innledende intervjuene brukt til å få en dypere innsikt i hvilke hensyn myndighetene er særlig opptatt av når det gjelder behovet for og innretningen på et nasjonalt digitalt opplæringstilbud i samfunnskunnskap.

De innledende intervjuene ble også brukt til å avklare forventninger til kartleggingen, samt få innspill til kommuner og informanter som burde inngå i intervjuundersøkelsen og forankre oppdraget hos sentrale aktører.

1.4.2 Litteraturgjennomgang

Vi har gjennomført en begrenset litteraturgjennomgang av relevant forskning og tidligere utredninger, basert på litteraturlisten i oppdragsbeskrivelsen fra HK-dir. Vi har særlig fokusert på forskning og litteratur som omtaler:

- Kommunenes bruk av digitale opplæringstilbud for voksne innvandrere
- Kommunenes behov for et digitalt tilbud i samfunnskunnskap og
- Forutsetninger og suksesskriterier for å lykkes med digital opplæring i samfunnskunnskap for voksne innvandre

1.4.3 Spørreundersøkelse til alle kommuner

For å få breddekunnskap om kommunenes bruk av og behov for digitale opplæringstilbud i samfunnskunnskap har vi gjennomført en spørreundersøkelse, primært rettet mot voksenopplæringssettene. I kommuner uten voksenopplæringssettene ble spørreundersøkelsen rettet til flykningstjenesten.

Spørreundersøkelsens struktur og oppbygging tok utgangspunkt i oppdragets hovedproblemstillinger, nærmere bestemt: 1) kartlegging av digitale opplæringstilbud i samfunnskunnskap, 2) kartlegging av kommunenes behov og 3) utredning av mulige innretninger for et digitalt tilbud i samfunnskunnskap.

I spørreundersøkelsens første del kartla vi blant annet om kommunene tilbyr/benyttet digitale opplæringstilbud i samfunnskunnskap og på hvilke språk, tilbudets innretning og når opplæringen gjennomføres. Vi har også kartlagt hvordan de digitale tilbudene er anskaffet (egenregi eller kjøp) og finansiert.

I spørreundersøkelsens andre del kartla vi kommunenes behov knyttet til et nytt digitalt opplæringstilbud, herunder innretning, språk, perioder/tid for gjennomføring, og målgruppe. Vi kartla også behov for differensiering/nivåinndeling, samt hvilke tilretteleggingsmuligheter kommunene har (som for eksempel lokaler, digital infrastruktur, lærerressurser som kan bistå). I undersøkelsen spurte vi også om i hvilken grad kommunene opplever at de oppfyller lovens krav knyttet til frist for gjennomføring av opplæringen og språket opplæringen skal gis på for deltakere med rett og/eller plikt.

I tredje del av undersøkelsen spurte vi om hvilke løsninger kommunene ser for seg for et nasjonalt digitalt tilbud i samfunnskunnskap, herunder hvem som skal ha ansvar for det. Vi kartla også i hvilken grad kommuner (som har digitale tilbud i dag) har kapasitet til å være leverandør av digital opplæring for både egne deltakere og deltakere fra andre kommuner.

Spørreundersøkelsen ble sendt til alle 357 kommuner i Norge. Dette omfatter både kommuner med kommunal voksenopplæring og kommuner uten. Undersøkelsen ble adressert til rektor/leder for voksenopplæringen eller leder for flyktningtjenesten i kommunen.

Undersøkelsen ble distribuert for første gang 28. mars 2025 og avsluttet 9. april 2025. Det ble sendt ut puring tre ganger.

Til sammen 201 respondenter har besvart undersøkelsen, hvorav 194 har besvart hele undersøkelsen og syv har besvart deler av den. Sammenlagt utgjør det en svarprosent på 56 prosent.

Frafallsanalyse

Vi har gjennomført en frafallsanalyse der vi ser på populasjonens (alle kommuner) og utvalgets (respondentene) fordeling på fylke, kommunestørrelse og sentralitet. Denne oversikten er vist i Tabell 1.1 nedenfor.

Analysen viser at det er noe skjevfordeling i hvilke kommuner som har svart på spørreundersøkelsen. Mellomstore og store kommuner ser ut til å være overrepresentert blant de som har svart på undersøkelsen, mens de minste kommunene er underrepresentert. Frafallsanalysen viser også en viss overrepresentasjon av mer sentrale kommuner, og en underrepresentasjon av de minst sentrale kommunene. Det er også noen geografiske forskjeller i deltakelse. Kommuner i Nordland, Vestfold, Trøndelag og Telemark er overrepresentert, mens kommuner i Østfold, Troms, Agder og Vestland er underrepresentert.

Frafallsanalysen kan tyde på at funnene i spørreundersøkelsen i større grad reflekterer utfordringer og perspektiver knyttet til større sentrale kommuner, enn små usentrale. Samtidig vet vi at spørreundersøkelsen ikke har vært relevant for alle kommuner. En del små kommuner tilbyr ikke opplæring i samfunnskunnskap, enten fordi kommunen ikke har en egen kommunal voksenopplæring og/eller at kommunen ikke har personer i målgruppen for ordningen. Derfor mener vi at utvalget som helhet likevel gir et

tilstrekkelig grunnlag for å belyse kommunenes behov og perspektiver knyttet til et digitalt tilbud i samfunnskunnskap.

Tabell 1.1 Frafallsanalyse etter fylke, kommunestørrelse og sentralitet for kommuner i spørreundersøkelsen

	Populasjon – antall	Populasjon – prosent	Utvalg – antall	Utvalg – prosent	Avvik %-poeng	Svar- prosent
Fylke						
Agder	25	7 %	11	5 %	-2 %	44 %
Akershus og Oslo	23	6 %	14	7 %	1 %	61 %
Buskerud	18	5 %	9	4 %	-1 %	50 %
Finnmark	18	5 %	11	5 %	0 %	61 %
Innlandet	45	13 %	23	11 %	-1 %	51 %
Møre og Romsdal	27	8 %	16	8 %	0 %	59 %
Nordland	41	11 %	30	15 %	3 %	73 %
Rogaland	23	6 %	13	6 %	0 %	57 %
Telemark	17	5 %	11	5 %	1 %	65 %
Troms	21	6 %	9	4 %	-1 %	43 %
Trøndelag	38	11 %	25	12 %	2 %	66 %
Vestfold	6	2 %	4	2 %	0 %	67 %
Vestland	43	12 %	21	10 %	-2 %	49 %
Østfold	12	3 %	4	2 %	-1 %	33 %
Totalt	357	100 %	201	100 %	0 %	56 %
Kommunestørrelse						
<2000 innb.	75	21 %	32	16 %	-5 %	43 %
2000-4999 innb.	99	28 %	49	24 %	-3 %	49 %
5000-9999 innb.	71	20 %	39	19 %	0 %	55 %
10000-19999 innb.	44	12 %	33	16 %	4 %	75 %
20000-49999 innb.	47	13 %	33	16 %	3 %	70 %
50000 eller flere innb.	21	6 %	15	7 %	2 %	71 %
	357	100 %	201	100 %	0 %	56 %
Sentralitetsindeks						
1	5	1 %	4	2 %	1 %	80 %
2	21	6 %	13	6 %	1 %	62 %
3	54	15 %	35	17 %	2 %	65 %
4	65	18 %	35	17 %	-1 %	54 %
5	104	29 %	64	32 %	3 %	62 %
6	108	30 %	50	25 %	-5 %	46 %
	357	100 %	201	100 %	0 %	56 %

1.4.4 Spørreundersøkelse blant godkjente opplæringstilbydere i samfunnskunnskap

Vi har også gjennomført en kortfattet spørreundersøkelse blant de 18 godkjente tilbyderne av samfunnskunnskap for voksne innvandrere.² Formålet med undersøkelsen var å få en bedre oversikt over hva markedet kan tilby når det gjelder digitale opplæringstilbud i samfunnskunnskap, og i hvilken skala.

Utgangspunktet for undersøkelsen er at vi visste lite om tilbudet fra disse aktørene. Undersøkelsen hadde en eksplorerende form med mange åpne spørsmål og har kartlagt om tilbyderne tilbyr digitale kurs, og eventuelt hvor mange opplæringstimer kursene omfatter. Videre har vi spurt om hvem de tilbyr kursene til (rett-og-plikt-deltakere eller andre), og om hva slags kapasitet den enkelte tilbyder har til å utvide eksisterende digitale tilbud, eksempelvis til større grupper eller til andre språk.

Undersøkelsen ble distribuert 31. mars 2025 og avsluttet 10 april 2025. I alt 12 av de 18 tilbyderne som mottok undersøkelsen, svarte på den.

1.4.5 Intervjuer i utvalgte kommuner og observasjon av digitale tilbud

Vi har gjennomført intervjuer i til sammen 15 kommuner fordelt på to utvalg. Det ene utvalget (10 kommuner) representerer kommuner som har utfordringer å sikre opplæring i samfunnskunnskap i tråd med kravene i loven. Det andre utvalget (fem kommuner) representerer kommuner som har omfattende erfaring med digitale opplæringstilbud i samfunnskunnskap, primært i egen regi. I tillegg har vi observert tre digitale opplæringstilbud i tre av kommunene i det andre utvalget.

Intervjuer i utvalg 1

Vi har gjennomført intervjuer med rektor og avdelingsleder/ansvarlig for opplæring i samfunnskunnskap ved voksenopplæringscentre i 10 kommuner. Formålet med disse intervjuene har vært å få mer dyptgående kunnskap om kommunenes behov for et digitalt opplæringstilbud i samfunnskunnskap, og hvordan et digitalt tilbud bør innrettes for å imøtekomme disse behovene.

Valg av kommuner er basert på statistikk fra fagsystemet NIR, som viser andel deltakere med rett og plikt til 75 timer samfunnskunnskap som *ikke* hadde gjennomført opplæringen innen gjennomføringsfristen.³ Vi fikk utlevert en liste fra IMDi med et utvalg kommuner som *så*⁴ ut til å ha utfordringer med gjennomføring av samfunnskunnskapsopplæringen innen ettårsfristen. Kommuner med færre enn fem deltakere i målgruppen for samfunnskunnskap ble ikke inkludert i statistikken fra NIR, noe som har resultert i en underrepresentasjon av små kommuner blant de vi har intervjuet.

Vår utvelgelse tok utgangspunkt i følgende kriterier:

² HK-dir (2025). Godkjente tilbydere i norsk og samfunnskunnskap. Hentet fra: <https://hkdir.no/voksenopplaering/norsk-og-samfunnskunnskap/opplaering-i-norsk-og-samfunnskunnskap/godkjente-opplaeringstilbydere#Godkjente%20tilbydere>

³ Helt konkret, viser statistikken andel deltakere med gjennomføringsfrist i 2024 som ikke hadde gjennomført 75 timer samfunnskunnskap (og ikke avlagt prøve) i 2024.

⁴ Det kan være tekniske problemer knyttet til kommunenes overføring av data til fagsystemet NIR som gjør at tallene ikke nødvendigvis er helt korrekte.

- Høy andel deltakere som ikke har gjennomført 75 timer samfunnskunnskap innen fristen
- Kommunestørrelse
- Geografisk spredning
- Sentralitet

Tabellen nedenfor viser hvordan intervjukommunene fordeler seg etter noen av disse kategoriene.

Tabell 1.2 Kjennetegn ved kommuner i utvalg 1

	Antall		Antall
Kommunestørrelse		Geografisk spredning (fylke)	
5000-9999 innb.	1	Akershus	2
10000-19999 innb.	1	Finnmark	1
20000-49999 innb.	3	Innlandet	1
50000 eller flere innb.	5	Nordland	1
Totalt	10	Rogaland	1
		Troms	1
Sentralitetsindeks		Vestfold	1
1	1	Vestland	1
2	3	Østfold	1
3	3	Totalt	10
4	2		
5	1		
Totalt	10		

Intervjuer i utvalg 2

Vi har gjennomført intervjuer med avdelingsleder/ansvarlig for (digital) opplæring i samfunnskunnskap, rektor og lærere i fem kommuner som har digitale kurs i egenregi. Formålet med disse intervjuene var å få mer kunnskap om erfaringer med å drifte et digitalt opplæringstilbud i egenregi, med fokus på hva som er viktige forutsetninger for å lykkes med tilbudene, kapasitet og oppskaleringmuligheter, potensiell overføringsverdi og mulig inspirasjon for en nasjonal løsning.

Tre av kommunene i dette utvalget ble valgt ut basert på kunnskap fra Probas kartlegging av digital fjernundervisning i norsk og samfunnskunnskap (Proba, 2023), og gjennom innspill fra HK-dir og IMDi. To av kommunene ble identifisert gjennom vår spørreundersøkelse.

Observasjon av kurs i utvalg 2

For å supplere intervjudataene om erfaringer med digitale tilbud i samfunnskunnskap, har vi observert tre digitale kurs i tre av kommunene i utvalg 2. Kursene har ulike innretning, og formålet med observasjonen var å få mer innsikt i fordeler og ulemper med ulike innretninger, særlig med hensyn til hvordan læreren klarer å legge til rette for deltakelse og god dialog.

1.5 Begrensninger ved utredningen

Dette utredningsoppdraget er gjennomført i løpet av en to måneders periode, og kan beskrives som et hasteoppdrag. I løpet av denne korte perioden har vi gjennomført en lang rekke datainnsamlingsaktiviteter: utviklet en rekke datainnsamlingsverktøy, gjennomført en litteraturgjennomgang og to spørreundersøkelser, intervjuet femten kommuner, og observert digital samfunnskunnskapsopplæring i tre kommuner. I tillegg har vi gjennomført omfattende analyser, hatt et fulldags analyseseminar og skrevet innværende rapport.

Til tross for tidsbegrensningene er arbeidet blitt gjennomført på en like systematisk og etterrettelig måte som i prosjekter med lengre varighet, og vår vurdering er at funnene og konklusjonene i innværende rapport er pålitelige og basert på et omfattende datagrunnlag.

Tidsbegrensningene har likevel hatt noen konsekvenser, først og fremst for detaljeringsnivået i rapporten. Vi har hatt svært begrenset tid til analyse, noe som betyr at vi ikke har fått tid til å undersøke surveymaterialet i dybden, for å undersøke om det finnes andre mønstre eller variasjoner i datamaterialet. Vi har heller ikke fått gått så i dybden i intervjumaterialet som vi gjerne ville gjort i prosjekter med en romsligere tidsramme. I et mer langvarig prosjekt ville vi også gjennomført de ulike datainnsamlingsaktivitetene mer sekvensielt enn vi hadde mulighet til i dette tilfelle. Et sekvensielt datainnsamlingsdesign gir muligheter for at funn fra én datainnsamlingsaktivitet benyttes i utvikling av neste datainnsamlingsverktøy osv., slik at man får mer treffsikre spørreskjema og intervjuguider, og mer presis kunnskap. Dette har det ikke vært anledning til i dette prosjektet.

En konsekvens av den begrensede tidsrammen er også at enkelte av problemstillingene ikke har blitt utredet på detaljnivå. Det gjelder særlig spørsmål om økonomiske og administrative konsekvenser av de ulike modellene vi foreslår i kapittel 5. Med en lenger tidshorisont ville det også være mulig å inkludere flere informantgrupper/-perspektiver. For eksempel vurderer vi at deltakerperspektivet ikke er godt nok ivaretatt i vår datainnsamling. Dersom vi hadde hatt mer tid kunne dette ha vært løst ved å gjennomføre flere intervjuer med lærere, samt supplere med intervjuer av deltakere, for å få mer kunnskap om både lærernes og deltakernes erfaringer og synspunkter knyttet til (digital) opplæring i samfunnskunnskap.

1.6 Rapportens oppbygning

Kapittel 2 gir en oppsummering av den kunnskapen som foreligger om digitale opplæringstilbud for voksne innvandrere generelt, og i samfunnskunnskap spesielt. Kapitlet presenterer hvordan samfunnskunnskap gjennomføres i kommunene i dag, hva som er kommunenes og deltakernes behov, og hva som er forutsetninger og barrierer for å lykkes med digitale opplæringstilbud i samfunnskunnskap.

Tema for kapittel 3 er hvilke digitale tilbud i samfunnskunnskap som finnes i dag. Vi beskriver utbredelse av slike tilbud, hvordan de er innrettet og organisert, hvem som er målgruppe for disse tilbudene og hvor godt kjent de er. Videre presenterer vi fem case (kommuner), som viser ulike måter digital opplæring i samfunnskunnskap organiseres på i dag, og hva som er erfaringene med disse. Vi diskuterer også muligheter for oppskalering av de ulike modellene.

Kapittel 4 handler om kommunenes behov når det gjelder digital opplæring i samfunnskunnskap. Kapitlet viser hvor stort behovet er, hvilke løsninger kommunene

ønsker seg, og hvilke muligheter kommunene har for å tilrettelegge for bruk av digitale kurs.

I kapittel 5 presenterer vi ulike forslag til innretning på et nasjonalt digitalt opplæringstilbud i samfunnskunnskap. Kapittelet beskriver fire konkrete løsninger.

Rapportens konklusjoner og anbefalinger gis i kapittel 6. Her oppsummerer vi først de ulike aktørenes behov, før vi presenterer våre vurderinger og anbefaling for løsning. Til slutt gir vi noen overordnede vurderinger av de økonomiske og administrative konsekvensene av våre anbefalinger, før vi helt avslutningsvis påpeker noen videre kunnskapsbehov som kan være til nytte for HK-dir og AiD i utformingen av et nasjonalt digitalt tilbud i samfunnskunnskap.

2 Eksisterende kunnskap om digitale opplæringstilbud til voksne innvandrere

I dette kapitlet presenterer vi funn fra relevant litteratur for prosjektet, diskuterer tilgjengelig kunnskap, og identifiserer utfordringer og muligheter for digital opplæring i samfunnskunnskap. Litteraturgjennomgangen tar utgangspunkt i eksisterende rapporter, policydokumenter og forskning om bruk av digitale opplæringstilbud for voksne innvandrere generelt, og i samfunnskapsundervisning spesielt.

Litteraturgjennomgangen belyser følgende problemstillinger:

- Hva slags opplæringstilbud tilbyr kommunene i dag (både fysiske og digitale)?
- Hvilke digitale opplæringstilbud i samfunnskunnskap har kommunene behov for?
- Hva er forutsetninger for å lykkes med digital opplæring i samfunnskunnskap?

De to første problemstillingene tar utgangspunkt i tidligere kartlegginger, og inkluderer eksempler på bruk av både fysiske og digitale tilnærminger for opplæring i samfunnskunnskap etter introduksjonsloven. Her belyser vi også hvilke identifiserte behov kommunene har for samfunnskunnskapstilbud.

For å se på hva som er forutsetningene for å lykkes med digital opplæring i samfunnskunnskap, ser vi både på litteratur som handler om samfunnskunnskap spesifikt, men også på lærdommer fra implementering av digitale verktøy i andre opplæringskontekster, og da særlig norskopplæring for voksne innvandrere.

2.1 Hvordan tilbyr kommunene opplæring i samfunnskunnskap for innvandrere i dag?

Kommuner som bosetter flyktninger har plikt til å gi disse et introduksjonsprogram, der opplæring i samfunnskunnskap er et av flere obligatoriske elementer (Meld. St. 17, 2024). Det er primært kommunene som er ansvarlig for å gi opplæring i samfunnskunnskap, med unntak av personer som deltar i opplæring på videregående skole, der fylkeskommunen har ansvar (IMDi, 2024; LOV-2020-11-06-127, u.å.).

Av 6785 personer med rett og plikt til opplæring i samfunnskunnskap i 2023, var det kun 24 prosent som startet denne opplæringen innen ett år etter at retten og plikten inntrådte. Det kommer frem av IMDi's årsrapport for 2023 (IMDi, 2024). Tilsvarende andel for året før var enda lavere, med 19 prosent (av 5796 personer).

Blant de som gjennomførte den obligatoriske prøven i samfunnskunnskap i 2023, var det 90 prosent som bestod (IMDi, 2024). Men kun 36 prosent av de med gjennomføringsplikt dette året (og som hadde oppstart i 2022), gjennomførte prøven. Den høye andelen som ikke gjennomførte prøven, må ses i sammenheng med den høye andelen som ikke har kommet i gang med opplæringen.

Flere årsaker bidrar til denne situasjonen. Mange kommuner har utfordringer med å tilby et opplæringstilbud innen rammene som er satt, særlig i lys av kapasitetsutfordringer i kommunene som følge av høye ankomster fra Ukraina. Ukrainere med kollektiv beskyttelse er ikke omfattet av rett og plikt til samfunnskunnskap, men de med rett og plikt kan ha blitt nedprioritert i en presset situasjon (se også Oxford Research, 2024).

Tidligere har det blitt rapportert at ettårsfristen oppleves som for knapp til å få gjennomført opplæringen (Oxford Research, 2024). Innsigelsene mot den korte fristen har, i tillegg til de organisatoriske utfordringene denne medfører, handlet om at ambisjonene i læreplanen er for høye. Innvendingene her er at deltakerne skal gjennom

mye stoff på for kort tid. Målgruppen for opplæringen har svært variert utdanningsbakgrunn, og dermed svært ulike forutsetninger for å ta til seg kunnskapen (Oxford Research, 2024).

2.2 Gjennomføring av opplæring i samfunnskunnskap

Opplæring i samfunnskunnskap følger læreplan i samfunnskunnskap for voksne innvandrere, og skal gjennomføres innen ett år etter oppstart i introduksjonsprogrammet. Opplæringen er inndelt i tre moduler:

- Utdanning, kompetanse og arbeidsliv
- Familie, helse og hverdagsliv
- Norge før og nå

De fleste kommuner tilbyr opplæring i samfunnskunnskap fysisk i klasserom, og flere kommuner oppgir at opplæringen ofte gis i ferier og dermed som «intensive» moduler (Meltevik et al., 2022). Undervisningen veksler mellom undervisning og diskusjon, og nettsiden *samfunnskunnskap.no* brukes regelmessig.

Kommunestørrelse har betydning for hvorvidt kommunene har tilgang på flerspråklig kompetanse, der store kommuner i større grad enn små til mellomstore kommuner har slike ressurser (Meltevik et al., 2022). Dette påvirker muligheten til å tilby samfunnskunnskap på et språk deltakerne forstår, og tall fra tidligere undersøkelser viser at omtrent halvparten av lærerne i små til mellomstore kommuner kun underviser på norsk.

Det fremkommer at 70 prosent av kommunene i 2022 ikke brukte språkstøtte – som tolk eller språkassistent – i undervisningen (Meltevik et al., 2022). Av de som ikke bruker tolk kan en del ha flerspråklige lærere, mens de i andre tilfeller tilbyr opplæring på norsk eller engelsk. Som alternativ benytter noen voksenopplæringsentre seg av deltakere med sterke norsk- og/eller engelskferdigheter til å oversette (Meltevik et al., 2022).

2.2.1 Kommunenes behov

Kommunenes behov for å tilby opplæring i samfunnskunnskap er knyttet til deres ansvar som offentlig virksomhet.

Rapporter viser at en del kommuner fortsatt utsetter opplæring i samfunnskunnskap, til tross for at de med dette bryter loven (Oxford Research, 2024). Ved å utsette opplæringen til deltakerne kan språket godt nok til å kunne følge undervisningen på norsk, henvises det i rapporten til at kommunene sparer både tid og penger. Det vises til at kommuner er godt kjent med fristen, men at de ut fra egne ressurser og behov ofte bryter loven slik at de selv kan rigge på plass et kurs, og gi deltakerne mer tid slik at de i større grad kan nyttiggjøre seg av undervisningen.

At økonomiske midler påvirker kommunes behov eller kapasitet er også omtalt i en tidligere rapport. Her fremkommer det at særlig mindre kommuner kan utsette kurset om de kun har et fåtall deltakere på ett spesifikt språk (Meltevik et al., 2022). Valget om å utsette har i en slik kontekst blitt forklart ved at prisen for å tilby kurs for en eller 20 personer er tilnærmet den samme.

Særlig små kommuner, men også større kommuner med deltakere fra små språkgrupper, har behov for økt fleksibilitet i opplæringen i samfunnskunnskap (Proba, 2023). Når det gjelder samfunnskunnskap har særlig tid og sted blitt trukket frem som

viktige fleksibilitetselementer, der kommunene har behov for å tilby ulike deltakere opplæring i samfunnskunnskap basert på ettårsfristen.

2.2.2 Deltakernes behov

Deltakernes behov for samfunnskunnskap kan forstås i lys av ulike hensyn. For det første skal de få opplæring som gir dem innblikk i norske samfunnsforhold. For det andre er opplæringen og den påfølgende prøven blant flere krav som må oppfylles for å søke permanent opphold, og senere statsborgerskap. For at deltakerne skal få gjennomført opplæringen innen ettårsfristen må flere forutsetninger møtes.

Kommunene beskriver det som en utfordring at mange voksenopplæringscentre ikke har riktig språkkompetanse til å tilby opplæring på et språk flyktningene forstår (Oxford Research, 2024). Andre utfordringer er at deltakerne ikke har tid eller anledning til å delta på samfunnskunnskapsundervisningen grunnet forpliktelser som lønnsarbeid, omsorg for barn uten barnepass og lignende (IMDI, 2024).

Det er følgelig både strukturelle (herunder tilgang på kompetanse på voksenopplæringscentrene) og praktiske behov (deltakernes behov og livssituasjon) som gjør at en del personer ikke får gjennomført opplæring i samfunnskunnskap. I en undersøkelse fra Proba kommer det frem at deltakernes språkbakgrunn kan være til «hinder» for å gi opplæring innen ett år, ettersom kommunene ikke klarer å fremskaffe lærere med nødvendig språkkompetanse innen tiden (Proba, 2023).

Deltakernes muligheter til å gjennomføre opplæringen i samfunnskunnskap innen ettårsfristen avhenger i dag av at kommunene klarer å finne lærere som har kompetanse på riktig språk, eller at de på andre måter evner å gjennomføre opplæringen med ulike former for språkstøtte.

Det har blitt rapportert at deltakere setter pris på at lærerne, og andre som er involvert i undervisningen, enten har samme kulturelle bakgrunn som deltakerne eller at de er innvandrere selv (Meltevik et al., 2022). Det gis uttrykk for at dette kan gjøre det lettere å diskutere temaene som tas opp.

Deltakernes behov og forutsetninger for opplæring i samfunnskunnskap har lenge vært et tema for kommuner som tilbyr introduksjonsprogram. Før lovendringen var det ikke uvanlig at kommunene ventet med å tilby opplæringen i samfunnskunnskap til deltakerne hadde lært seg tilstrekkelig norsk (Djuve et al., 2017; Proba, 2019). Det å ha opplæringen på norsk har tidligere løst to «problemer». For det første gjorde dette det lettere å få tilgang til lærere med norsk språkkompetanse. For det andre kunne deltakerne ved å få opplæringen på norsk og ta prøven på norsk, få denne godkjent som alternativ til statsborgerprøven (Djuve et al., 2019). Denne muligheten fremstår som mindre aktuell nå som følge av ettårsfristen (Oxford Research, 2024)

Deltakernes behov for godkjent samfunnskunnskapsprøve i forbindelse med søknad om permanent opphold, eller senere statsborgerskap, er imidlertid en form for «utsatt» behov, ettersom det er et krav om minimum tre års botid før en slik søknad kan fremmes.

2.2.3 Lærernes kompetanse

Oxford Research gjennomførte i 2021 en utredning om behovet for videreutdanning for flerspråklige lærere i samfunnskunnskap, på oppdrag for HK-dir (Meltevik et al., 2022). Utredningen ble gjort for å se om det burde innføres kompetansekrav for disse lærerne i forbindelse med ny læreplan for samfunnskunnskap og norsk som trådte i kraft fra januar 2022. Her ble det blant annet kartlagt kjennetegn ved lærerne i dag. Denne kartleggingen viser at 58 prosent av lærerne underviser i samfunnskunnskap på norsk, engelsk og arabisk, eller en kombinasjon av disse språkene, og at i alt 71 prosent av

lærerne oppgis å være flerspråklige – altså kan de undervise på flere enn ett språk (Meltevik et al., 2022). 63 prosent av lærerne som underviser i samfunnskap oppgis videre å ha et annet fødeland enn Norge. Undersøkelsen viser at 74 prosent har pedagogisk utdanning, mens litt over halvparten har samfunnsfaglig bakgrunn (Meltevik et al., 2022). På bakgrunn av dette konkluderer utredningen blant annet med at mange lærere ikke selv har utdanning i faget de skal undervise i.

I utredningen oppgir lederne i voksenopplæringen at det går greit å finne lærere med høyere utdanning, men at det kan være utfordrende å finne personer med høyere utdanning som både snakker deltakernes språk og som har samfunnsfaglig utdanning. Denne kompetansesammensetningen, hvor lærerne skal ha pedagogisk, språklig og samfunnsfaglig kompetanse, ser ut til å være en sentral utfordring for kommunenes evne til å tilby samfunnskunnskapsopplæring etter loven (Meltevik et al., 2022).

Når det gjelder behov for videreutdanning oppgir 84 prosent av lærerne at de i stor eller svært stor grad føler seg faglig sterke på alle områder i undervisningen (Meltevik et al., 2022).

2.3 Eksempel på digitalt opplæringstilbud

Flere offentlige og private aktører tilbyr allerede digital opplæring eller fjernundervisning i samfunnskunnskap. I en rapport fra 2023 kommer det frem at 35 prosent av kommunene tilbød fjernundervisning i enten norsk, samfunnskunnskap eller begge deler, der fordelingen er ganske lik mellom de to fagene (Proba, 2023). Flertallet av kommuner som kjøper opplæringstilbud fra andre, oppgir at de bruker andre voksenopplæringsentre som tilbyder (Proba, 2023).

Drammen voksenopplæring har lenge vært en viktig tilbyder av fjernundervisning i samfunnskunnskap, og oppgis å være den leverandøren flest andre kommuner benytter seg av (Proba, 2023). Larvik og Oslo er også kommunale tilbydere som er nevnt i tidligere rapporter (Proba, 2023).

Tilbudet i Drammen er hovedsakelig rettet mot deltakere i andre kommuner, og foregår i sanntid gjennom Microsoft Teams (Proba, 2023). Det er både tilrettelagt for at deltakere fra andre kommuner kan sitte sammen i et klasserom i hjemkommunen, eller de kan delta enkeltvis via Microsoft Teams. Disse tilnærmingene forstås her henholdsvis som hybride eller heldigitale. Fortrinnsvis anbefales det at deltakerne bør sitte sammen i et klasserom, der lærerne ved voksenopplæringen som kjøper tjenesten bistår med pålogging og teknisk veiledning. I 2023 oppgir Drammen VO at om lag 60 kommuner har benyttet seg av tilbudet, som er gitt på 30 ulike språk (Proba, 2023). Drammensmodellen er nærmere beskrevet i kapittel 3.4.1.

2.4 Hva er forutsetningene for å lykkes med digital opplæring i samfunnskunnskap?

Covid-19 satt fart på digitaliseringen, og stadig flere har kompetanse på å benytte digitale verktøy på områder som tidligere forutsatte fysisk tilstedeværelse. Mye kan dermed tyde på at ting ligger godt til rette for økt bruk av digitale verktøy i samfunnskunnskapsundervisningen for voksne innvandrere. I det følgende ser vi på noen forutsetninger, barrierer og muligheter som må adresseres og forstås for å lykkes med digital opplæring i samfunnskunnskap.

En rapport om kommunenes erfaringer med å tilby norsk- og samfunnskunnskapsopplæring under pandemien viser at deltakerne i «spor 1», altså

deltakere med lite skolegang, fikk en større reduksjon i tilbudet enn det deltakerne i «spor 3», altså deltakere med «god allmennutdanning» fikk (Kavli & Lillevik, 2020). Rapporten viser videre til hvordan deltakerne på spor 2 og 3, altså de med en del grunnleggende utdanning, tidlig kom seg på digitale plattformer som Teams og Zoom, mens lærernes tilpasning til de på spor 1 i noen tilfeller kunne bestå av levering og henting av papiropgaver i postkassen til deltakerne.

Innsikten fra pandemien viser at personer med høyere kompetanse – i form av utdanning, arbeidserfaring og annet – ofte raskt kan tilpasse seg nye situasjoner, mens personer med mindre kompetanse og erfaring kan falle utenfor (Liodden et al., 2023).

Nyankomne innvandrere, og da særlig flyktninger, har ofte andre forutsetninger for å delta på digitale flater i Norge sammenlignet med befolkningen for øvrig. I en rapport fra Proba kommer det frem at mange personer med fluktbakgrunn er særs digitalt kompetente på smarttelefon, mens færre har omfattende erfaring med PC eller nettbrett (Proba, 2022). Som i befolkningen ellers viser undersøkelsen at det er stor variasjon i digital kompetanse blant deltakere i introduksjonsprogrammet. Utfordringen oppstår når personer med stor kompetansevariasjon skal løse samme oppgaver – for eksempel logge seg på Teams og delta i digital undervisning, når forutsetningene for å gjøre dette spriker.

2.4.1 Barrierer

Litteraturen om digitalisering viser tre sentrale barrierer for å kunne dra nytte av digitale verktøy: tilgangsbarrieren, bruksbarrieren, og nyttebarrieren (Aissaoui, 2021).

Tilgangsbarrieren handler om i hvilken grad ulike personer har tilgang til digitale verktøy, der denne tilgangen forstås som tilgang på hardware som PC, nettbrett, mobil og lignende, infrastruktur (internett og strøm), og digitale verktøy (som læringsplattformer).

Hvorvidt tilgangsbarrieren er til hinder for digital opplæring i norske kommuner handler om hvilke plattformer opplæringen gis på, og om deltakerne har tilgang til disse plattformene. I en rapport fra 2023 kommer det frem at mange deltakere ikke har egne PC-er de kan benytte (Sætra et. al., 2023). Flere kommuner legger imidlertid opp til utlån av PC eller nettbrett (Proba, 2022). Samme rapport viser at de fleste deltakere i introduksjonsprogrammet har internetttilgang, og tilgangsbarrieren fremstår dermed som en nokså liten barriere sammenlignet med de to andre.

Bruksbarrieren handler om forutsetningene for å ta i bruk digitale verktøy, og hva disse består i. Behov for universell utforming kan være en bruksbarriere. For eksempel kan personer ha tilgang til, og i utgangspunktet også evne til å benytte digitale løsninger, men dersom løsningene ikke er tilrettelagte (for eksempel tilgjengelige for synsnedsatte), blir det heller ikke mulig å nyttiggjøre seg av disse.

I takt med digitaliseringen av samfunnet stilles det spørsmål ved om hvilken type digital kompetanse det er snakk om: Er det nok å være god på å bruke smarttelefon, eller handler digital kompetanse kun om evnen til å benytte PC? Tidligere studier har fremhevet at mange er mer komfortable med smarttelefoner enn med PC (Liodden et al., 2023; Sætra et. al., 2023). Dersom flere deltakere skal ta i bruk digitale løsninger i forbindelse med opplæring i samfunnskunnskap kan det tenkes at en del av disse ikke vil ha kompetanse til å gjennomføre denne ved hjelp av PC, som er det verktøyet som oftest benyttes i forbindelse med digitale opplæringstilbud.

Bruksbarrieren må i slike tilfeller adresseres, og det må jobbes for å legge til rette for deltakelse: enten ved opplæring i PC-bruk, eller tett oppfølging og teknisk assistanse.

Nyttebarrieren handler om personers evne til å «mobilisere digitale ressurser for å oppnå spesifikke mål» (Aissaoui, 2021). Der tilgangs- og bruksbarrierene handler om å 'komme seg på nett' og nyttiggjøre seg av det som er der, handler nyttebarrieren kort oppsummert om i hvilken grad personene klarer å omforme digitale ressurser til analoge resultater.

Nyttebarrieren i denne konteksten handler om deltakernes evne til å få et læringsutbytte fra de digitale opplæringstilbudene som bidrar til bedre integrering og styrker muligheten til å delta aktivt i samfunnet. I en studie om flyktningers digitale møte med Nav har Liodden og kollegaer funnet at mange i denne gruppen kan møte «veggen» når de blir henvist til digitale flater (Liodden et al., 2023). En utfordring med digitale løsninger er at personer i målgruppen ikke klarer å søke etter eller rapportere på det de skal digitalt, og at deres manglende digitale kompetanse får negative konsekvenser for deres analoge liv. Et digitalt opplæringstilbud i samfunnskunnskap som ikke er fornuftig innrettet vil også kunne ha negative konsekvenser for deltakerne, dersom de ikke klarer å bestå samfunnskunnskapsprøven, og dermed mister muligheten til å for eksempel søke permanent opphold.

En annen identifisert nyttebarriere er om ikke læreplanen er for ambisiøs (Oxford research, 2024). Her er problemet at deltakerne kanskje forventes å lære for mye på for kort tid, og at de dermed ikke klarer å nyttiggjøre seg all informasjonen. Dersom læreplanen er for ambisiøs kan det tenkes at prøvene også ligger på et for høyt nivå, noe som vil ha negative konsekvenser for deltakerne.

2.4.2 Muligheter for digital tilrettelegging av opplæring

Selv om det finnes klare barrierer for digital opplæring i samfunnskunnskap, er det også slik at det aldri har vært flere muligheter for digital tilrettelegging, for både gruppen som helhet, og for individer.

Fem år har gått siden landet stengte ned i forbindelse med pandemien og alle måtte lære seg å bruke digitale verktøy (Kavli & Lillevik, 2020). Allerede kort tid etter beskrev Kavli og Lillevik (2020) at pandemien satt fart på digitaliseringen av voksenopplæringstilbudet til voksne innvandrere.

Til tross for at kommunene raskt omstilte seg, har rapporter vist at deltakerne – hvorav en stor andel er nyankomne flyktninger - ofte ikke har økt sin digitale kompetanse på samme måte (Proba, 2022). De gevinstene digitaliseringen tilbyr møter dermed et hinder som må forseres ved hjelp av tiltak som enten øker målgruppens digitale kompetanse, eller ved at man legger til rette for at personer med lav digital kompetanse kan delta på digitale kurs.

Dersom utfordringer knyttet til digital kompetanse overkommes, kan digitalisering og bruk av fjernundervisning gi økt fleksibilitet i tjenestetilbudet (Proba, 2023). Rapporten fremhever at «et felles tilbud for deltakere i flere kommuner vi også gi stordriftsfordeler, noe som kan innebære store besparelser for den enkelte kommune» (Proba, 2023). Mulighetene digitaliseringen tilbyr vil dermed være til nytte for både kommunene og for deltakerne. Kommunene kan tilby kurs for de med rett og plikt innen fristen, og spare penger. Deltakerne – særlig de fra mindre språkgrupper – får delta i kurs sammen med flere med samme språkbakgrunn, og kan dermed potensielt få større læringsutbytte gjennom diskusjoner.

3 Eksisterende digitale opplæringstilbud i samfunnskunnskap

Hovedformålet med dette kapittelet er å gi en oversikt over hvilke digitale tilbud i samfunnskunnskap som finnes i dag. Vi beskriver først en rekke kjennetegn ved dagens digitale tilbud. Vi undersøker deretter hvor utbredt det er å benytte digitale tilbud i samfunnskunnskap. Så ser vi nærmere på hvilke typer digitale kurs kommunene benytter seg av, og hvordan de er organisert, innrettet og finansiert. I kapittelet kartlegger vi også hvilke læringsressurser som benyttes i de digitale kursene, samt hvem som er målgruppe for tilbudene.

Kapittelet baserer seg på spørreundersøkelsene til hhv. kommuner og andre godkjente opplæringstilbydere i samfunnskunnskap, i tillegg til intervjuer blant utvalgte kommuner. Casebeskrivelsene er også basert på observasjonene som er gjort av kurs i tre av kommunene.

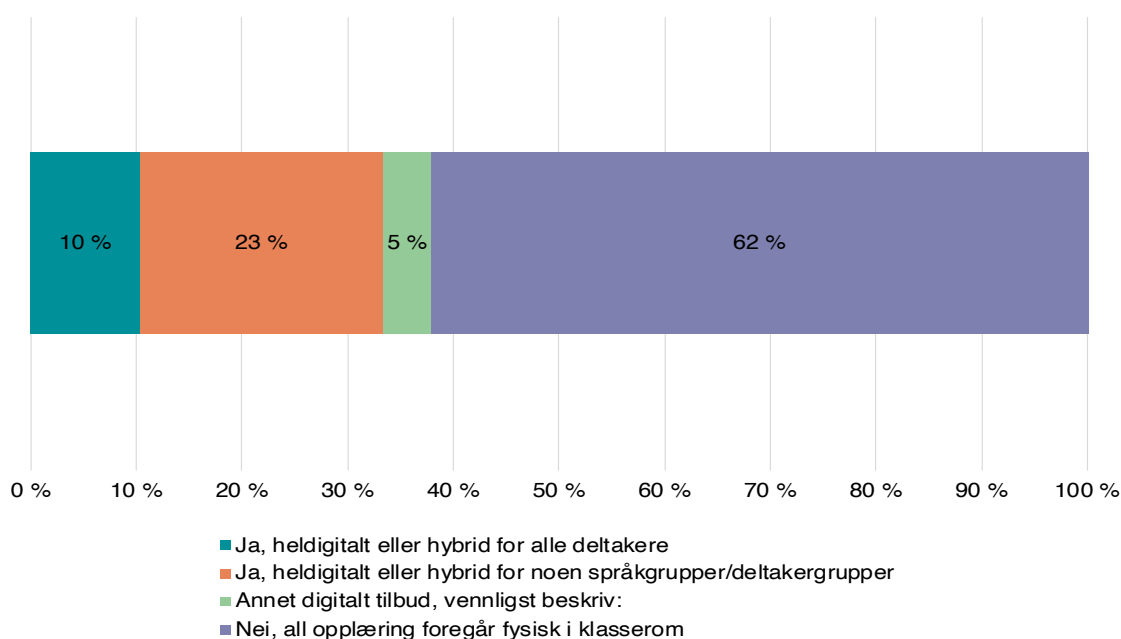
3.1 Bruk av digitale løsninger i samfunnskunnskap

3.1.1 Hvor utbredt er digital opplæring i samfunnskunnskap?

Spørreundersøkelsen viser at 89 prosent av kommunene tilbyr 75 timer samfunnskunnskap for voksne innvandrere (etter integreringsloven kap. 6). Blant dem som ikke har et tilbud, skyldes det blant annet at de nesten utelukkende har ukrainske flyktninger, som ikke har rett og plikt eller plikt til samfunnskunnskap.

Av kommunene som har et tilbud, er det et mindretall som gir noen form for digitalt tilbud (Figur 3.1). 62 prosent oppgir at de tilbyr utelukkende fysisk klasseromsopplæring. Funnene er i tråd med kartleggingen av digital fjernundervisning i norsk og samfunnskunnskap fra 2023 (Proba, 2023), og tyder på at det har skjedd lite endringer på dette området de siste to årene.

Figur 3.1 Gjennomføres noe av opplæringstilbudet i samfunnskunnskap digitalt? Andel. (N=172)

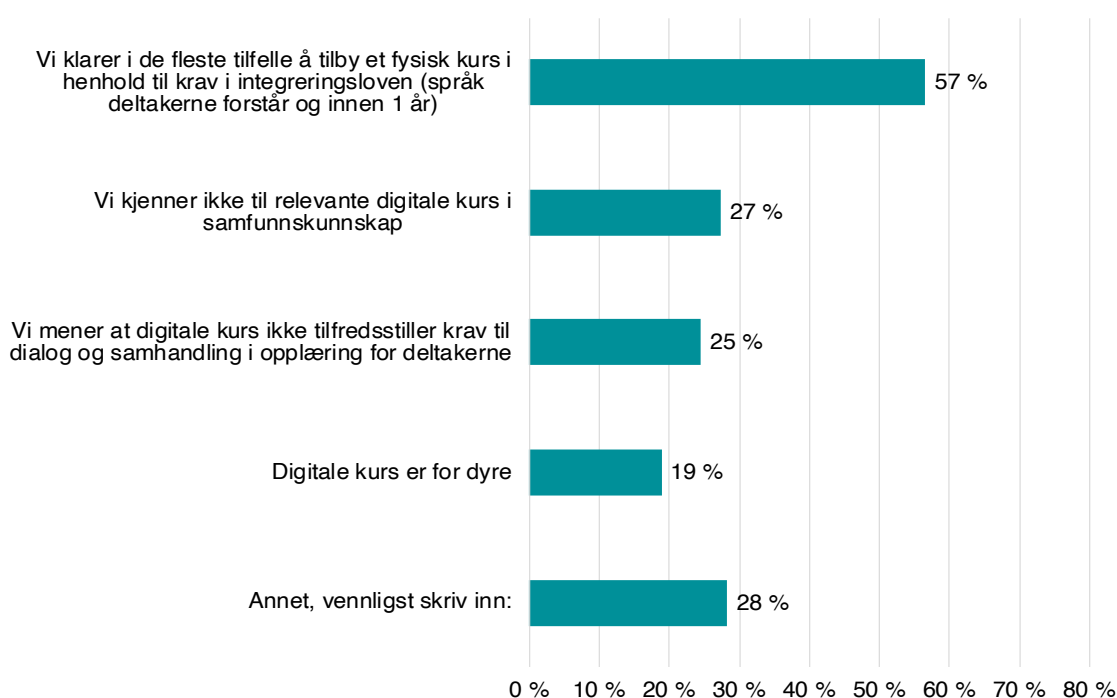


Kommuner som ikke tilbyr digital opplæring

Kommunene som svarte at de utelukkende tilbyr fysisk klasseromsopplæring, ble spurt om årsaken til at de ikke tilbyr digital opplæring i samfunnskunnskap (Figur 3.2). Over halvparten oppgir at det skyldes at de i de fleste tilfeller klarer å tilby et fysisk kurs i henhold til kravene i integreringsloven. Med andre ord betyr det at de ikke har behov for digitale kurs for å oppfylle lovkravene. Både fritekstsvaer fra spørreundersøkelsen og funn fra intervjuene tyder på at en del av disse sender sine deltakere på fysiske kurs i nabokommuner, og at det mange steder foregår slike interkommunale utvekslinger.

Manglende kjennskap til relevante digitale kurs er også en viktig årsak til at kommunene ikke benytter seg av digitale tilbud. Mer enn en fjerdedel har oppgitt dette.

Figur 3.2 Hvorfor tilbyr dere ikke digital opplæring i samfunnskunnskap? Andel* (N= 106)



*Respondentene hadde mulighet til å sette flere kryss.

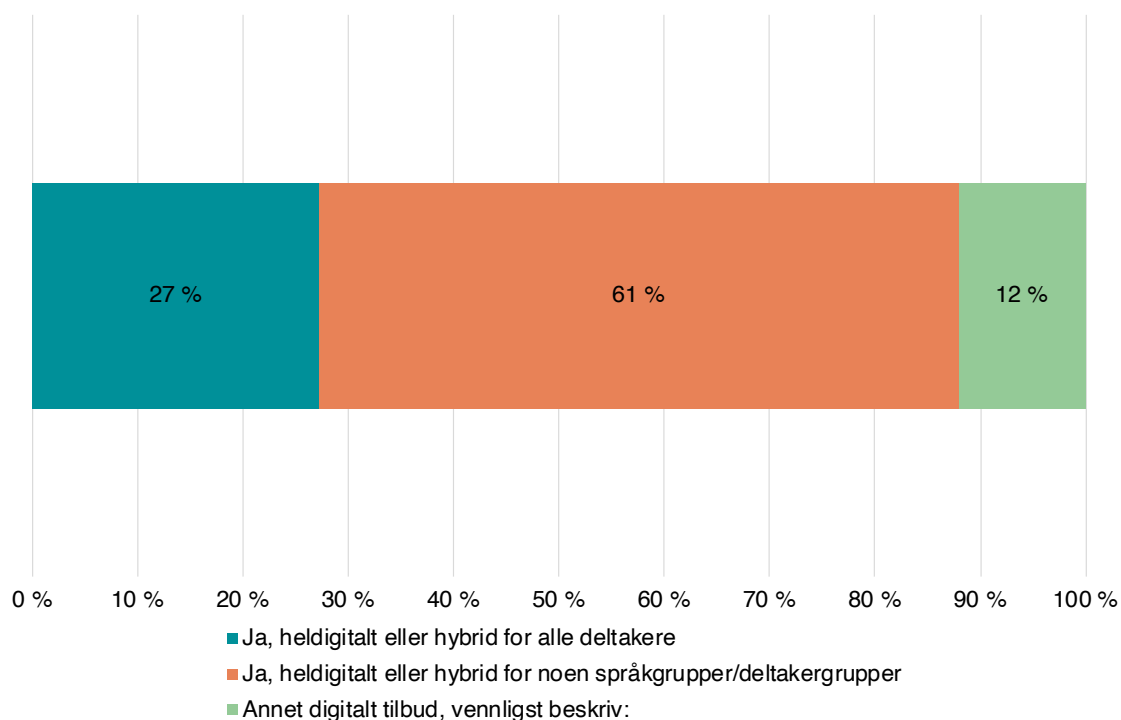
En fjerdedel av kommunene har svart at digitale kurs ikke tilfredsstillt kravene til dialog og samhandling som opplæring i samfunnskunnskap innebærer. Vi har ikke kunnskap om respondentene her referer til konkrete kurs de kjenner til, eller om svaret er basert på en vurdering av digitale tilbud generelt. En del informanter er opptatt av at det digitale klasserommet kan gjøre deltakerne mindre trygge og mer sjenerte, og slik sett være til hinder for aktiv deltakelse. Samtidig har vi også hørt fra informanter som har erfart det motsatte: I et digitalt klasserom kan kulturelle og sosiale hierarkier, samt kroppsspråk, bli mindre fremtredende. For enkelte deltakere kan det digitale klasserommet altså gi en tryggere opplæringssituasjon.

Forutsetningen for at det skal fungere, ifølge åpne svar og intervjuer, er at deltakerne bør ha noe skolebakgrunn og visse digitale ferdigheter. Med utgangspunkt i både pedagogiske og digitale hensyn er inntrykket at de fleste informantene ser behov for at digitale kurs har en viss stedlig forankring, for eksempel ved at deltakerne har tilgang til et kommunalt bygg og en lokal fasilitator eller lærer til stede. Dette er i seg selv en årsak til at en del kommuner opplever de digitale kursene som dyre, og i noen tilfeller for dyre.

Kommunene som tilbyr digital opplæring

Ser vi nærmere på de kommunene som benytter seg av digitale tilbud, fremkommer det at det er mest utbredt å gjennomføre slik opplæring for *enkelte* språk- eller deltakergrupper (Figur 3.3). Det gjelder 60 prosent av kommunene. Det er kun en fjerdedel av disse kommunene som benytter et digitalt tilbud for *alle* sine deltakere.

Figur 3.3 Gjennomføres digital opplæring i samfunnskunnskap for noen deltakere eller alle? Andel. (N=66)

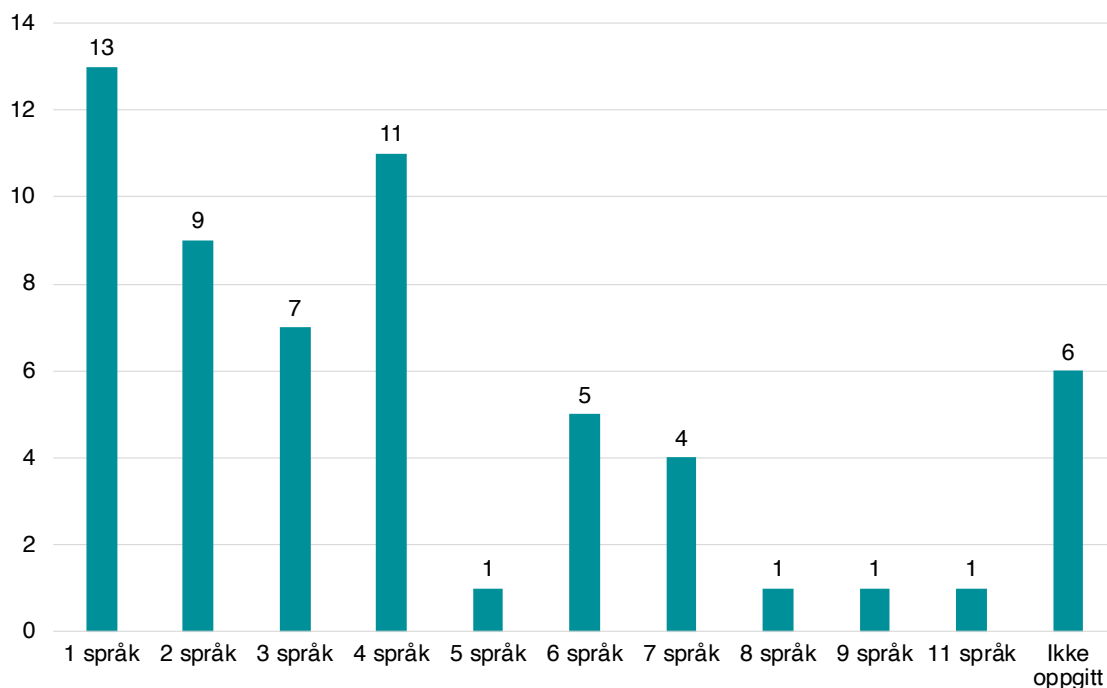


Hvilke språk tilbys digital/hybrid opplæring på?

Vi spurte kommunene som tilbyr digital eller hybrid opplæring om hvilke språk denne tilbys på. Undersøkelsen viser at det gis digital opplæring på mange språk. Det oppgis at det tilbys opplæring på 37 unike språk. Som Figur 3.4 viser, er det stor variasjon når det gjelder hvor mange språk kommunene gir digital opplæring i, fra ett språk til elleve språk. Vi ser imidlertid at det er mest vanlig med inntil fire språk per kommune.

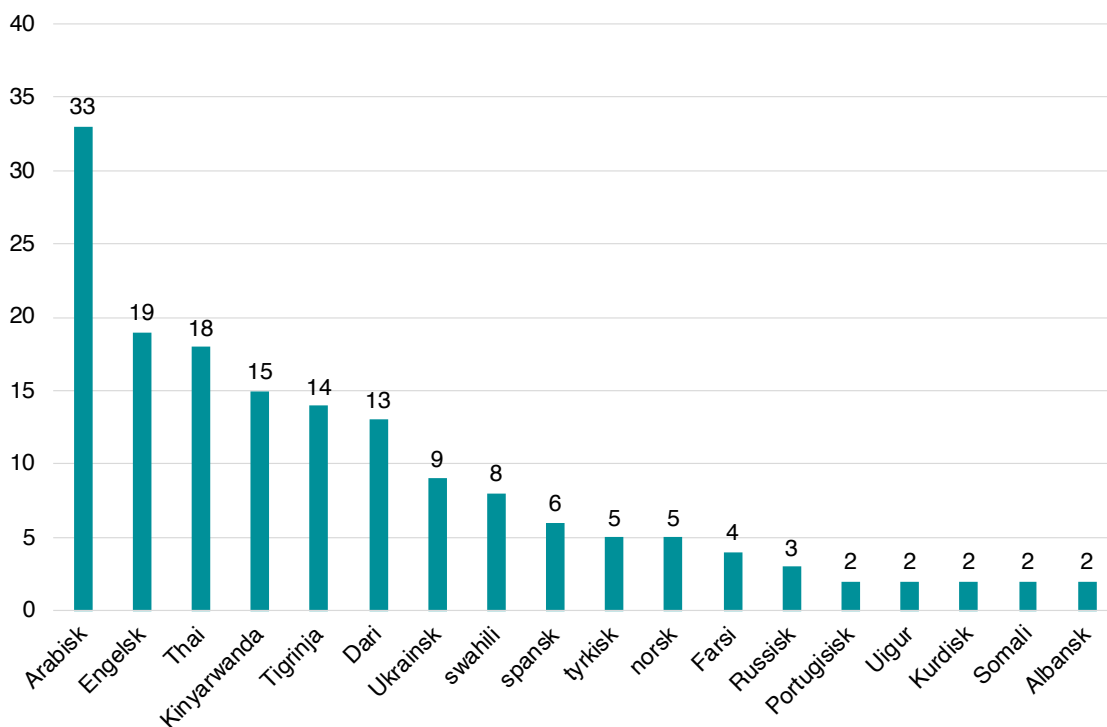
Det er også flere respondenter som gir mer generelle svar om at de tilpasser hvilke språk de tilbyr den digitale opplæringen på etter behovet. Oversikten under er derfor ikke uttømmende.

Figur 3.4 Antall språk kommunene gir digital opplæring på. Antall. (N= 59)



Når det gjelder *hvilke* språk som er mest utbredt, ser vi at særlig arabisk utmerker seg (Figur 3.5). Over halvparten av kommunene som tilbyr digital samfunnskunnskap, gir slik opplæring på arabisk. Vi ser også at mange kommuner tilbyr digital samfunnskunnskap på engelsk, thai, kinyarwanda, tigrinja og dari.

Figur 3.5 På hvilke språk tilbys det digital opplæring i samfunnskunnskap? Flere svar mulig. Antall* (N= 59)



*Figuren viser språk som tilbys digitalt i minst to kommuner.

3.1.2 Innretning og organisering av de digitale tilbudene

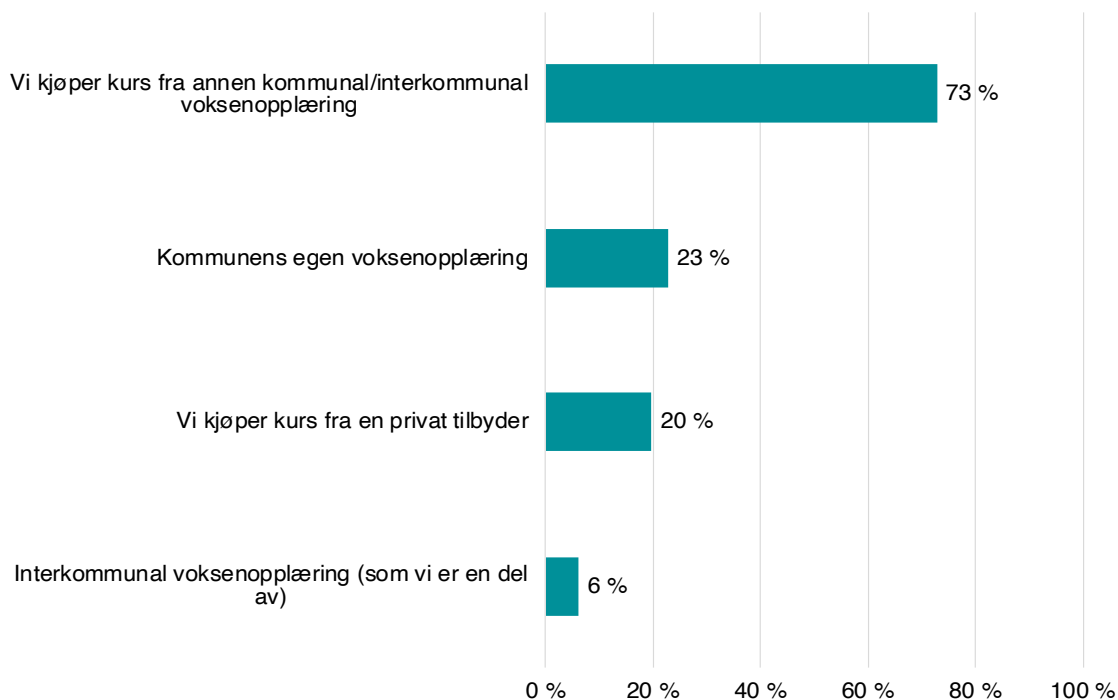
Anskaffelse eller i egen regi?

Tidligere undersøkelser viser at en vanlig form for organisering er at én kommune oppretter kurs hvor andre kommuner kan kjøpe plass til sine deltakere, for å dekke opp for språk som kommunene ikke har kapasitet til å dekke selv (Proba, 2023). Det er også kommuner som løser utfordringene med å sikre alle i målgruppen et tilbud ved å kjøpe kurs fra private tilbydere. Fra tidligere har vi lite kunnskap om hvor utbredt løsningene fra private tilbydere er, så dette ser vi litt nærmere på i kapittel 3.3.

Som Figur 3.6 viser er det et mindretall av kommunene som gir digital opplæring i egen regi. Det gjelder 23 prosent av kommunene som oppgir at de har et digitalt tilbud i samfunnskunnskap (15 kommuner). De aller fleste anskaffer altså et digitalt tilbud fra andre leverandører, og da først og fremst gjennom andre kommunale voksenopplæringssentre. Blant kommunene som tilbyr digital opplæring, har 73 prosent valgt denne løsningen (48 kommuner). Vi har intervjuet flere kommuner som kjøper digitale kurs fra andre kommuner. Både i intervjumaterialet og i de åpne svarene i undersøkelsen ser vi at flere kommuner benytter seg av tilbudene i Drammen. Det er også noen kommuner som nevner Oslo sitt tilbud.

Blant kommunene som selv gjennomfører digitale kurs, oppgir halvparten (9 kommuner) at disse kursene kun er til eget bruk, mens den andre halvparten har åpnet sine kurs for deltakere fra andre kommuner. 20 prosent (13 kommuner) av de som tilbyr digital opplæring, oppgir at de kjøper kurs fra private tilbydere.

Figur 3.6 Hvem gjennomfører den digitale opplæringen i samfunnskunnskap?
Andel* (N= 66)



* Respondentene hadde mulighet til å sette flere kryss

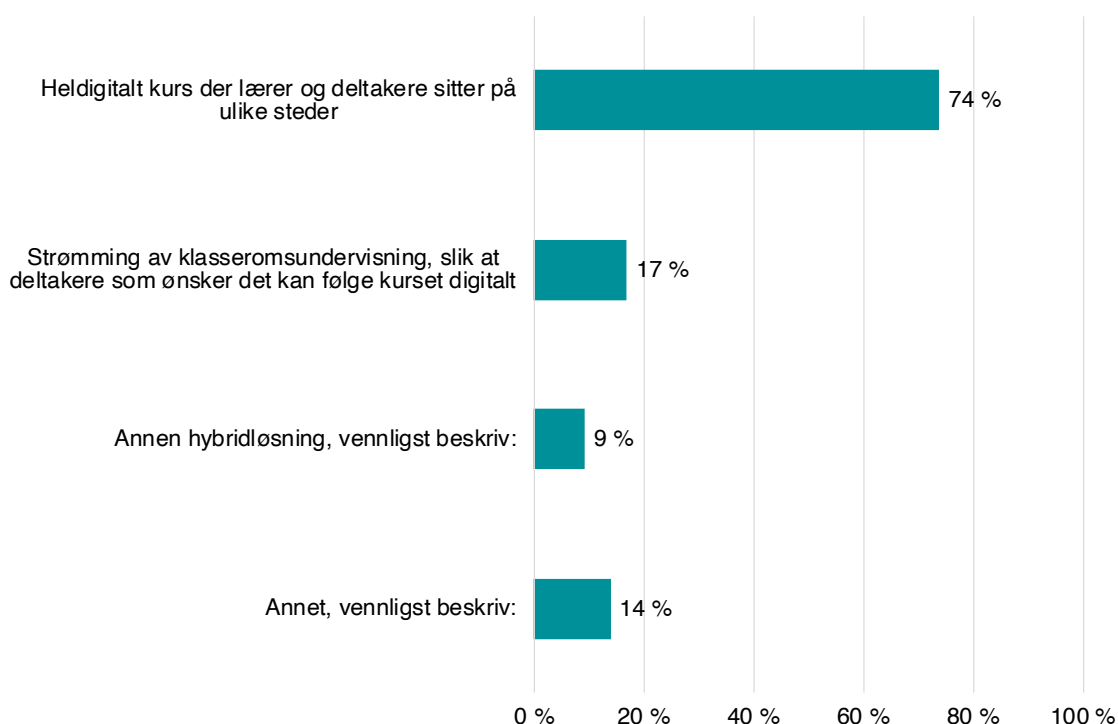
Tilbudenes utforming og innretning

Resultatene fra spørreundersøkelsen gir et helt overordnet bilde av hvordan de digitale tilbudene er innrettet. Som Figur 3.7 viser, benytter en *majoritet av disse kommunene et heldigitalt tilbud*, der lærer og deltakere sitter på ulike steder. Det gjelder tre av fire kommuner.

Hybridløsninger er lite utbredt, og betydelig mindre utbredt enn det som er tilfelle for digital norskopplæring (Proba, 2023). 17 prosent av lærestedene oppgir at de benytter *en enkel hybridløsning med strømming av klasseromsundervisning*, slik at deltakere som ønsker det kan følge kurset digitalt. Det er også ni prosent som oppgir at de at de benytter *en annen hybridløsning* (Figur 3.7), men basert på fritekstsvarene her, ser vi at det kun er én av kommunene som faktisk bruker en annen type hybridløsning enn strømming av klasseromsundervisning. Denne modellen, fra Ringsaker kommune, beskrives senere i dette kapitlet.

Blant de 14 prosentene som har krysset av for at de har benyttet *en annen digital løsning*, er det stort sett heldigitale løsninger eller strømming av klasseromsundervisning som nevnes. Det er flere som beskriver at deres digitale tilbud innebærer selvstudium basert på *samfunnskunnskap.no*. Dette regner vi ikke som et digitalt opplæringstilbud. En av kommune beskriver en annen modell, der de kjøper asynkrone kurs fra en privat tilbyder til enkelte av sine deltakere, kombinert med at deltakerne leverer oppgaver som følges opp av en lokal lærer.

Figur 3.7 Hvilken form/modell har den digitale opplæringen i samfunnskunnskap? Andel* (N= 65)



*Respondentene hadde mulighet til å sette flere kryss.

Resultatene fra spørreundersøkelsen gir ellers lite detaljer om organiseringen av de digitale og hybride løsningene, så her kan det nok være mange ulike løsninger. Vi har gjort case-studier i fem kommuner som har valgt forskjellige digitale og hybride modeller

som vi mener er interessante, og som kan ha overførings- eller oppskaleringspotensiale. Disse presenteres senere i dette kapittelet.

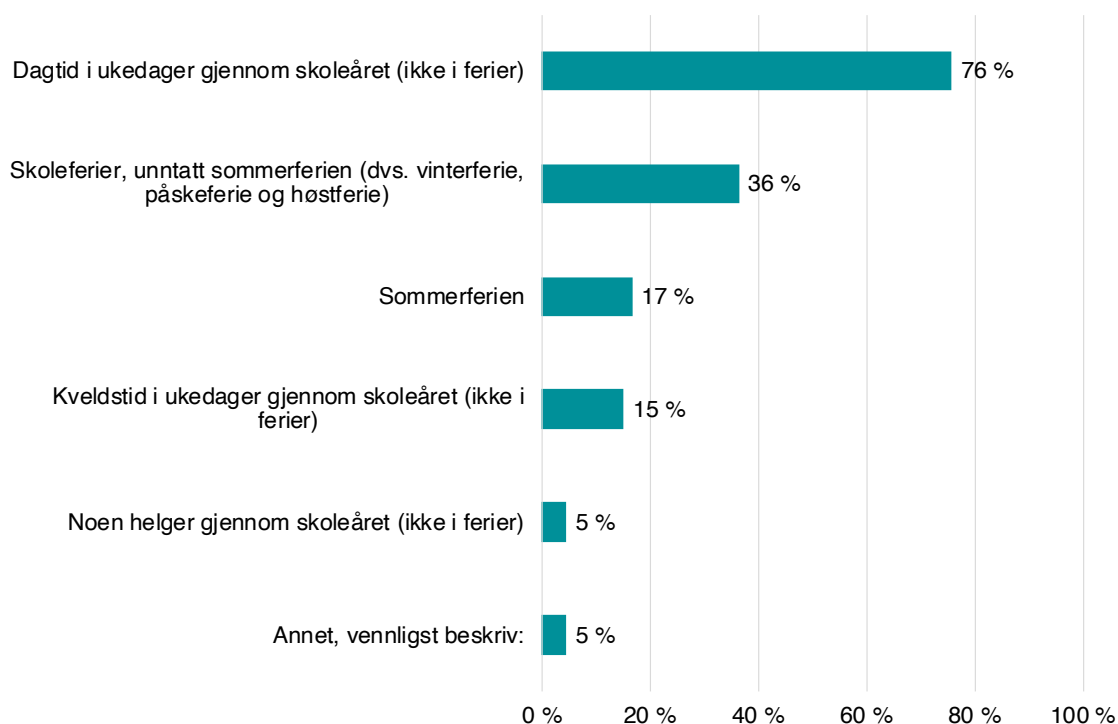
Når gjennomføres de digitale kursene?

Når det gjelder valg av tidspunkt for gjennomføring av de digitale kursene i samfunnskunnskap, er det flere hensyn å ta. Fra et tilbyderperspektiv er tilgang på lærere et viktig hensyn, og fra intervjuene har vi hørt at enkelte kommuner organiserer opplæringen i skoleferier, for da er en del av de tospråklige norsklærerne tilgjengelige. Fra et deltakerperspektiv skal samfunnsfagopplæringen kunne passe inn en opplærings- eller jobbhverdag, og gjerne der hvor deltakeren har et omsorgsansvar i tillegg. Her har deltakerne ulike behov. For noen vil opplæring på kveldstid passe best, for andre på dagtid, i helger eller i ferier.

Funnene fra spørreundersøkelsen viser at den digitale opplæringen i all hovedsak gjennomføres på dagtid i ukedagene (utenom ferier) (Figur 3.8). 76 prosent av respondentene oppgir dette alternativet. Den nest mest utbredte måten å organisere opplæringen på er i skoleferier, utenom sommerferien. Omtrent en tredjedel av respondentene oppgir dette.

Andre måter å tidsmessig organisere opplæringen på er mindre utbredt. Kun 17 prosent gjennomfører den digitale opplæringen i sommerferien, og kun 15 prosent på kveldstid. Kun fem prosent oppgir at de gjennomfører opplæringen i helger.

Figur 3.8 Når gjennomføres den digitale opplæringen i samfunnskunnskap?
Andel* (N= 66)



*Respondentene hadde mulighet til å sette flere kryss.

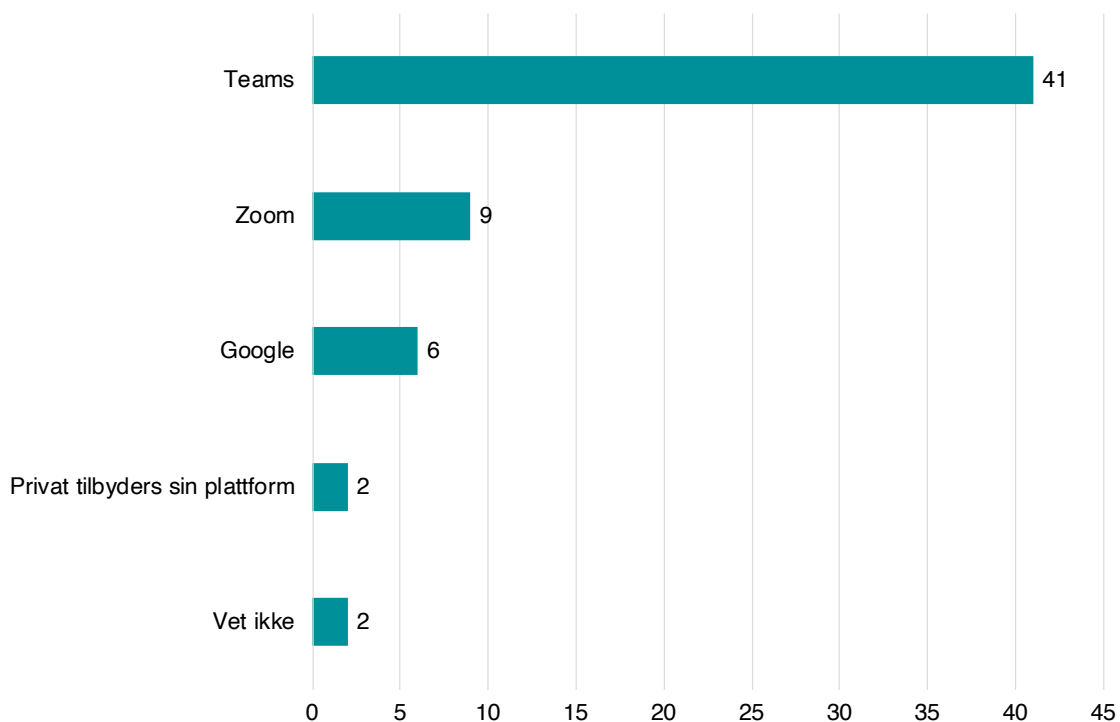
3.1.3 Hvilke digitale læringsressurser benyttes?

Tidligere undersøkelser har vist at *samfunnskunnskap.no* er en mye benyttet læringsressurs, også i digitale opplæringstilbud (Proba, 2023). Probas undersøkelse viste også at de digitale tilbudene ofte brukte Teams som plattform (ibid.). Resultatene fra inneværende undersøkelse er i tråd med disse funnene (Figur 3.9).

Teams den mest utbredte digitale plattform

Teams er uten tvil den digitale plattformen som benyttes mest. De fleste kommunene som har eller kjøper et digitalt tilbud benytter Teams. Det er også noen som oppgir at de benytter Zoom og Google Classroom.

Figur 3.9 Hvilke digitale plattformer benyttes i den digitale opplæringen i samfunnskunnskap? Antall* (N= 58)



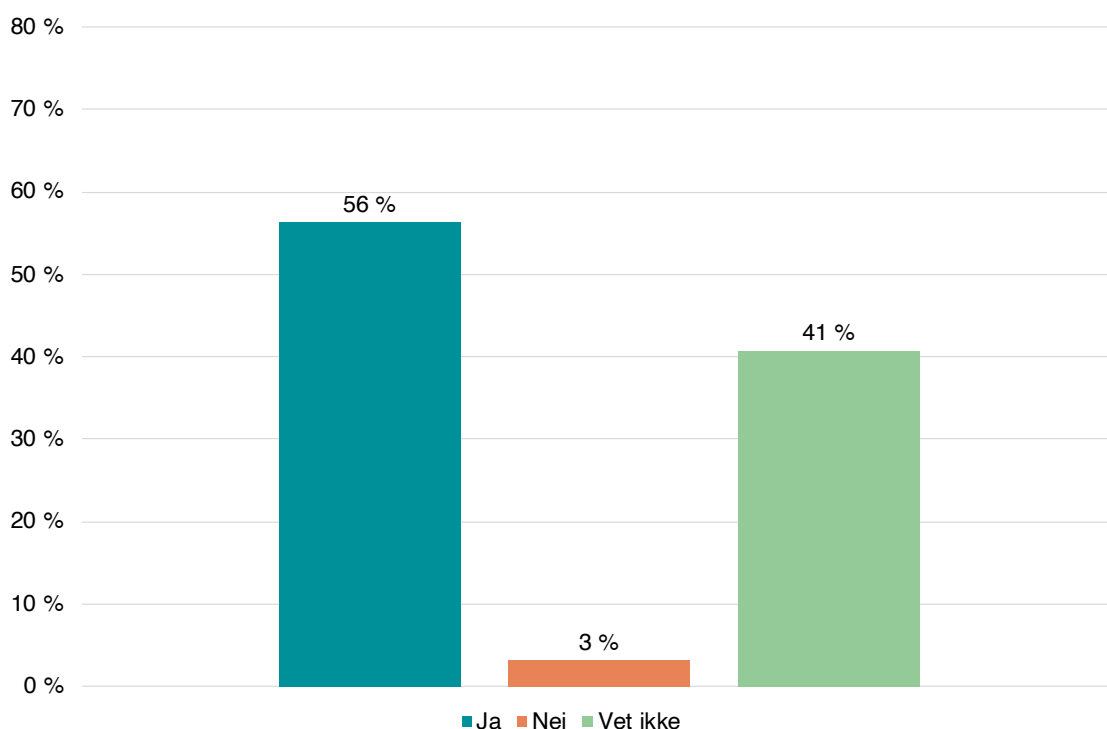
*Respondentene kunne oppgi flere svar.

Læringsressurser: *Samfunnskunnskap.no* mye brukt

Samfunnskunnskap.no er en åpen digital læringsressurs som inneholder fagstoff fra læreplanen i samfunnskunnskap for voksne innvandrere, og kan benyttes av både lærere og deltakere selv. Ressursen er utviklet og driftet av Cappelen Damm på oppdrag fra HK-dir.

Vi finner at *samfunnskunnskap.no* brukes mye i den digitale opplæringen i samfunnskunnskap (Figur 3.10). Kun tre prosent av respondentene oppgir at de ikke benytter denne ressursen, men det bør legges merke til at 41 prosent oppgir at de ikke vet om ressursen benyttes i opplæringen eller ikke. Dette har sammenheng med at mange respondenter ikke har detaljert innsikt i innholdet og gjennomføringen av digitale kurs som kjøpes fra andre kommuner eller eksterne tilbydere. Det er sannsynlig at ressursen benyttes i en stor andel av disse tilfellene.

Figur 3.10 Benyttes læringsressursen samfunnskunnskap.no som en del av den digitale opplæringen i samfunnskunnskap? Andel. (N= 64)



Både i intervjuene og de åpne svarene i spørreundersøkelsen er tilbakemeldingene gjennomgående at denne ressursen fungerer godt. Flere oppgir at hele kurset tar utgangspunkt i og baserer seg på *samfunnskunnskap.no*. «*Samfunnskunnskap.no har vært en game changer*», ifølge en informant.

Både intervjuer og åpne svar gir allikevel noen forslag til forbedringer. Flere påpeker at ressursen bør bli tilgjengelig på flere språk, eksempelvis er kinyarwanda ett av språkene som nevnes. I tillegg har vi fått tilbakemeldinger om at noen av de oversatte versjonene er på et mer akademisk og avansert språk enn den norske versjonen, og at dette skaper utfordringer, særlig for deltakere med lite eller ingen skolebakgrunn. Flere argumenterer med at det for deltakere med svake lese- og skriveferdigheter i eget språk vil være en fordel med mer bruk av visuelle virkemidler som lydfiler og videoer. Enkelte gir også uttrykk for at ressursen fungerer best når læreren er norsk eller har svært god forståelse av det norske systemet, lover, regler, kultur med mer.

Utover *samfunnskunnskap.no* ser det ut til at det er svært få andre digitale ressurser som benyttes i opplæringen. Vi ba respondentene oppgi hvilke andre ressurser de benyttet seg av. Kun tretten respondenter svarte, og av dem svarte halvparten «vet ikke». Ingen av de ressursene som ellers ble nevnt ble oppgitt av mer enn én respondent. Blant disse nevnes HK-dirs nettside for eksempeloppgaver i samfunnskunnskap, SIKT, Cappelen Damm og Lingu. Én respondent skriver at de «supplerer med nettsøk».

3.1.4 Hvem er målgruppen for digitale tilbud i samfunnskunnskap?

Som vi så innledningsvis i kapittelet, er det mest utbredt blant kommunene at *enkelte* deltakergrupper eller språkgrupper får et digitalt tilbud, og at kun en fjerdedel av kommuner med digitalt tilbud tilbyr det til *alle* deltakere (figur 3.3). Ser vi nærmere på de 18 kommunene som har svart at de gir et digitalt tilbud til alle sine deltakere, er 16 av dem distriktskommuner, altså er de plassert i kategori 5 eller 6 på SSBs

sentralitetsindeks. I enkelte distriktskommuner foregår det altså ikke noe fysisk opplæring, kun digital.

Vi har imidlertid også intervjuet distriktskommuner som velger å sende alle sine deltakere på fysiske kurs i nabokommuner, i stedet for å velge digitale løsninger. Disse kommunene hadde relativt kort vei til et læringscenter i en mer sentral kommune, de syntes de digitale kursene var kostbare, og mente læringsutbyttet av fysiske kurs er bedre.

Det er også en klar sammenheng mellom hvem som får et digitalt tilbud og hvilke språk dette er tilgjengelig på. Som vist over er det enkelte språk hvor det er relativt god tilgang på digital opplæring, mens andre er mindre utbredt. I både åpne svar i spørreundersøkelsen og i intervjuer med kommuner er det flere som etterspør kurs på språk det ikke gis tilbud på i dag, og andre som peker på at på enkelte språk er det nesten umulig å få plass på kurs.

Når det gjelder utdanningsnivå, er det flere kommuneinformanter som forteller at mange deltakere med høyere utdanning velger selvstudium. Det vil si at de leser på *samfunnskunnskap.no* på egenhånd, og får fritak for opplæring etter bestått prøve. Det betyr at det kan være få fra denne gruppen blant deltakerne i opplæring i samfunnskunnskap.

Samtidig er en vurdering som går igjen, både i intervjuene og åpne svar i spørreundersøkelsen, at heldigital opplæring ikke egner seg for personer med lite utdanningsbakgrunn og svake digitale ferdigheter. Inntrykket er at de fleste kommunene strekker seg langt for å kunne gi et fysisk tilbud til denne målgruppen. Mens enkelte mener at digital opplæring overhodet ikke er egnet for denne gruppen, er det andre som påpeker at det «trengs mye tilrettelegging» dersom en digital løsning skal fungere. Vi ser også at også mange av de mindre kommunene med relativt få deltakere ofte ikke har tilgang på lærere som kan undervise på noen av de mest utbredte språkene, som arabisk og tigrinja.

Blant de fem kommunene vi har gjort case-studier av, altså kommuner med digitale opplæringsmodeller, ser vi at flere av disse mener at modellen de benytter fungerer for alle, uansett forutsetninger. Det gjelder for eksempel Drammen kommune, hvor de tilbyr kurset uavhengig av digitale forutsetninger. Her oppfordrer de innkjøperkommunene til å legge til rette for at alle deltakerne kommer til et kommunalt bygg, slik at de kan få praktisk hjelp til blant annet pålogging.

3.2 Kjennskap til digitale tilbud

Det overordnede inntrykket fra kartleggingen er at kommunene har begrenset oversikt over hvilke digitale tilbud i samfunnskunnskap som finnes. Dette er i tråd med funnene fra Proba (2023), og kan tyde på at det ligger et uutnyttet potensial i eksisterende tilbud. Som vi så innledningsvis; blant kommunene som utelukkende har fysiske kurs, oppgir over en fjerdedel at manglende kjennskap til relevante digitale kurs er årsaken til at de ikke benytter slike (figur 3.2).

Dette inntrykket bekreftes i intervjuene med kommuner. De vi snakket med har gjerne kjennskap til én potensiell tilbyder, men har ikke oversikt over tilbud utover det. Vi har eksempler på kommuner som har nevnt at de ikke finner digitale tilbud på relativt utbredte språk, der vi vet at det er flere, både kommunale og private tilbydere, som kan gi opplæring på disse språkene.

Det er også kommuner som oppgir at de kjenner til digitale tilbud, men som ikke benytter seg av dem. I intervjuene kommer det frem at årsaken til det er at de ikke tror det vil egne

seg. Det skyldes enten at de mener en del deltakere har for svake forutsetninger til å nyttiggjøre seg et digitalt tilbud, at samfunnskunnskap ikke egner seg som digital opplæring, eller en kombinasjon av disse to argumentene.

3.3 Bruk av andre tilbydere

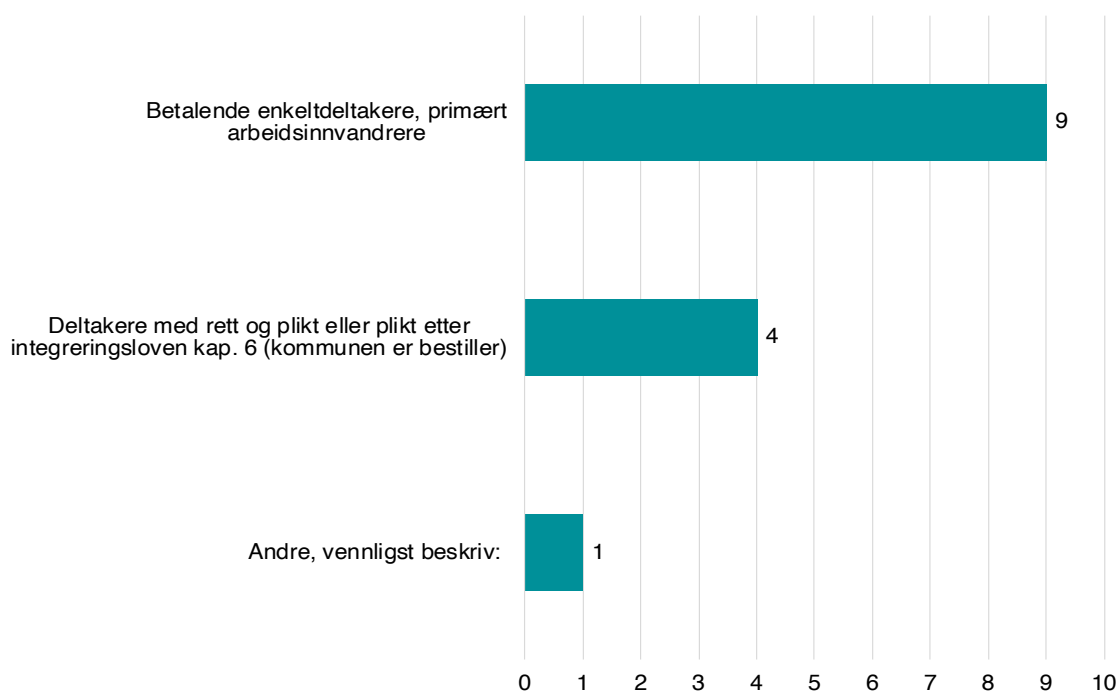
I dette delkapittelet ser vi nærmere på markedet av tilbydere som ikke er kommunale eller fylkeskommunale, før vi i kapittel 5.3.1 skriver nærmere om potensialet for oppskalering blant disse.

Så fremt de er godkjente av HK-dir, kan andre enn kommunale og fylkeskommunale tilbydere stå for opplæringen i samfunnskunnskap. Til grunn for godkjenningsordningen ligger det at opplæringen skal kunne gi grunnlag for permanent opphold eller statsborgerskap. Universiteter, studieforbund eller kommersielle tilbydere kan søke om å tilby slik opplæring.

HK-dir har på sine nettsider publisert en oversikt over hvilke tilbydere som er godkjente som tilbyder i samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Per i dag er det 18 tilbydere på denne listen. Dette er i all hovedsak private tilbydere, med både kommersielle og ideelle profiler. I tillegg er ett universitet godkjent som tilbyder.

Så langt er det få kommuner som benytter disse tilbyderne. Kun 13 kommuner (det vil si 20 prosent av de som tilbyr digital opplæring i samfunnskunnskap) oppgir at de benytter andre tilbydere, jf. Figur 3.6). Tilbyderne selv oppgir at de primært tilbyr kurs til betalingsdeltakere, som arbeidsinnvandrere (Figur 3.11).

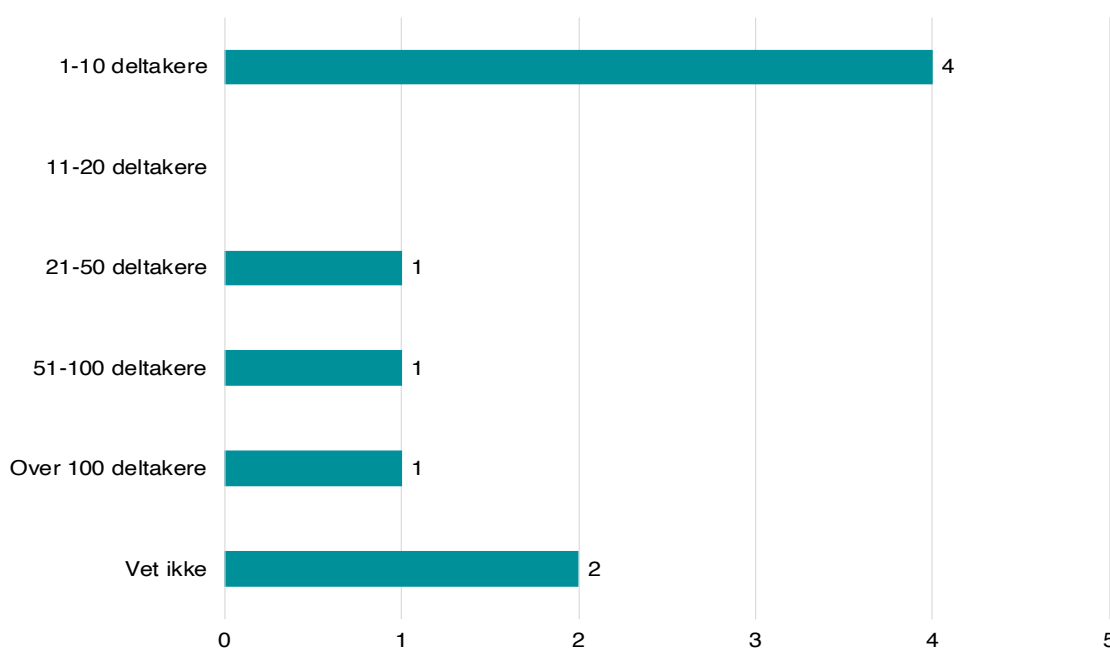
Figur 3.11 Hvem er deltakerne på deres digitale opplæringstilbud i samfunnskunnskap? Antall* (N= 9)



*Respondentene hadde mulighet til å sette flere kryss

Som Figur 3.12 viser, er det kun tre av tilbyderne som har et deltakeromfang av en viss størrelse, det vil si fra 21 deltakere i året og oppover. Dette bekrefter vårt inntrykk av at de private aktørene ikke er en sentral tilbyder av samfunnskunnskapsopplæringen per i dag. Vi vet ikke hvorfor det er slik, men har i forrige delkapittel sett at kommunene generelt har lite kjennskap til de digitale tilbudene som finnes. Fra en pågående evaluering av et nasjonalt tilbud om digital norskopplæring⁵, vet vi dessuten at en del kommuner er skeptiske til bruken av private tilbydere i opplæringsammenheng, og at kommunene ofte anser slike tilbud som for dyre.

Figur 3.12 Omtrent hvor mange deltakere gjennomførte digitale kurs i samfunnskunnskap gjennom deres tilbud i 2024? Antall. (N= 9)



Ser vi likevel nærmere på hva disse aktørene tilbyr av opplæring i samfunnskunnskap, er det vanligste at kursene tilbys som et digitalt nettkurs med lærer (6 tilbydere) eller i hovedsak som et selvstudium gjennom nettkurs med veiledningstimer (5 tilbydere). Antallet veiledningstimer varierer stort, fra seks timer hos noen tilbydere til 20 timer hos andre. Samlet er kursene på norsk, engelsk, polsk, russisk, spansk og tysk, men som vi skal se i kapittel 5.3.1, er det flere tilbydere som oppgir at de vil kunne utvide til flere språk dersom det er behov for det.

3.4 Ulike modeller for digitalt tilbud i dag

Digitale tilbud i samfunnskunnskap kan innrettes på ulike måter. For å få innsikt i ulike tilnærminger har vi valgt ut fem kommuner som har utviklet egne digitale tilbud. Casene er valgt ut fordi de har en interessant modell som kan være til inspirasjon for eller ha overføringsverdi for andre kommuner, eller for en nasjonal modell.

Oslo, Drammen og Larvik ble identifisert som relevante caser allerede ved oppstart, og er omtalt i litteraturen (se kapittel 2). Disse kommunene har etablerte og godt kjente

⁵ Evalueringen er på oppdrag fra HK-dir og gjennomføres av Proba, ideas2evidence og Asbjørn Kårstein ved Universitetet i Innlandet, i perioden 2024-2025.

digitale tilbud som vi vurderte som interessante å undersøke nærmere. Siden det er få kommuner som tilbyr digitale kurs i egen regi (Figur 3.6), var utvalget begrenset allerede fra start. Gjennom spørreundersøkelsen har vi identifisert ytterligere to kommuner som har digitale tilbud som vi ønsket å undersøke nærmere. I utvelgelsen har vi lagt vekt på å inkludere kommuner som har gjort sine tilbud tilgjengelig for deltakere fra andre kommuner, samtidig som vi har prioritert å velge tilbud med ulik organisering og innretning for å sikre en viss variasjon og bredde i casene.

I det følgende gir vi en kort gjengivelse av hvordan fem av disse tilbudene er utviklet gjennom casebeskrivelser.

De fem kommunene vi har identifisert med et digitalt opplæringstilbud er:

- Drammen
- Oslo
- Larvik
- Porsgrunn
- Ringsaker

De fem kommunene har overordnet to ulike innretninger på sine tilbud. Drammen, Oslo og Porsgrunn har utviklet måter å tilby digital opplæring til deltakere både i og utenfor egen kommune. Larvik og Ringsaker har i hovedsak utviklet løsninger for å løse utfordringen med å tilby samfunnskunnskap til deltakere i egen kommune på et språk de forstår.

De ulike modellenes kjennetegn er kort oppsummert i modellen under, og presenteres mer utdypende over de neste sidene.

Tabell 3.1 Hovedtrekk ved de fem digitale opplæringstilbudene i samfunnskunnskap

Kjennetegn/ kommune	Drammen	Oslo	Porsgrunn	Larvik	Ringsaker
<i>Innretning</i>	Stort nettverk av tospråklige ressurser på ulike språk. Tilbyr hybride og digitale kurs i tillegg til fysiske. Ønsker at deltakere fra andre kommuner sitter i kommunalt bygg med fasilitator til stede.	Har mange lærere med flerspråklig kompetanse og erfaring med digitale opplærings-tilbud til egne og eksterne deltakere. Deltakerne deltar i opplæringen hjemmefra. Kursene gjennomføres på kveldstid	Har tospråklige lærere med godkjent utdanning og som er kurset i 75 t samfunnskunnskap. Tilbyr hybrid, stedlig og heldigitale kurs.	Lærer underviser på norsk til flere språkgrupper som sitter sammen i samme klasserom. Hver språkgruppe sitter samlet rundt en pc m/mikrofon og høyttaler, og får opplæringen oversatt av en tolk som deltar digitalt	En lærer står i et klasserom og strømmer undervisning til to eller flere klasserom (i samme hus, eller i annen kommune), der det er språkstøtte/ tolk. Kan gi undervisning til flere grupper med ulike språk på en gang.
<i>Tilbud til andre kommuner</i>	Har tilbudt kurs til deltakere fra andre	Arbeider med å markedsføre kurs til andre kommuner.	Har tilbudt kurs til andre kommuner, men	Har ofte med deltakere fra én annen	Mulig for andre kommuner å delta, men

	kommuner i mange år.	Noe erfaring med dette.	hovedsakelig i samme region.	kommune per kurs.	dette har enda ikke skjedd.
<i>Skaleringsmuligheter</i>	Mulighet og vilje til å oppskalere.	Mulighet og vilje til å oppskalere. Noen tilpasninger i klasserom nevnt som forutsetning	Ønsker å oppskalere. Ønsker mer utstyr til digital undervisning.	Begrenset. Maksgrænse på 20-25 personer i klasserommet. Kun én klasse per semester	I prinsippet er det mulig å koble på flere klasserom der det er stedlig språkstøtte i andre kommuner. Ikke etablert.
<i>Språk</i>	Har en «pool» med 400 undervisere som snakker ulike språk, herunder også mindre «vanlige» språk.	Oppgir å ha et stort nettverk med ulike språk, herunder også mindre «vanlige» språk.	Oppgir å tilby kurs på rundt 20 språk.	Alle, så fremt det finnes kvalifiserte tolker.	Har tilbudt på blant annet arabisk, tigrinja, dari, spansk, ukrainsk
<i>Minimum gruppestørrelse per språk</i>	Har ikke et minimum deltakerantall per gruppe. Hvis deltakerne deltar fra flere ulike kommuner, er maksimal gruppestørrelse 15 deltakere.	Oppgir ikke et minimum deltakerantall per gruppe, men mener den ideelle klassestørrelsen er 25-30 deltakere.	Gruppestørrelse fra 1 til maks 25 deltakere. Ideell størrelse er 15 deltakere.	Totalt 20-25 personer i klasserommet. Prøver å samle opp så 4-6 personer i hver språkgruppe, men gir tolk også til språkgrupper med én deltaker.	Helst ikke færre enn fem.

Blant kommunene som har en uttalt ambisjon om å tilby kurs til andre kommuner, er Drammen den største og mest kjente, etterfulgt av Oslo. Av disse gir Drammen tydeligst uttrykk for at de har hele landet som «kundekrets», mens Oslo i hovedsak har erfaring med å selge kurs til nabokommunene. Porsgrunn har på samme måte per i dag avgrenset sitt geografiske nedslagsfelt til Telemark.

Kommunene har innrettet kursene sine på litt forskjellige måter. Løsningene til Drammen, Oslo og Porsgrunn er innrettet slik at de både kan tilbys heldigitalt, hvor deltakerne sitter med en PC hver for seg, eller som hybrid klasserom, der man samler deltakere i klasserom i forskjellige kommuner som følger undervisningen på en felles skjerm. Porsgrunn har uttrykt at de har kjørt kurs med både heldigitale og analoge løsninger samtidig – altså en blandingsmodell, og dette gjelder også for Drammen og Oslo.

Larvik og Ringsaker skiller seg fra de tre andre ved at læreren underviser på norsk (eller engelsk) og at selve oversettelsen skjer i et mellomledd mellom lærer og deltaker, altså via en tolk eller annen språkstøtte. I Ringsaker er deltakerne fordelt på klasserom etter språkbakgrunn, og fysiske språkstøtter oversetter fortløpende undervisningen fra hovedlærer som er til stede i klasserommet via Microsoft Teams.

3.4.1 Case 1: Drammen voksenopplæring – Fysiske, hybride og heldigitale kurs i samfunnskunnskap

Det er stor utviklingsinteresse i min avdeling. Vi har ofte diskusjon her på VO om vi kan utvide tilbudet, og svaret er absolutt ja. (Ansatt med lederansvar)

Hvorfor et interkommunalt samarbeid om samfunnskunnskap?

Drammen voksenopplæring (Drammen VO) har hatt kontakt med andre kommuner om opplæring i samfunnskunnskap i lang tid, men det er særlig etter innføringen av prøver i samfunnskunnskap i 2013 og med ny integreringslov i 2021 at samarbeidet skjøt fart. Formålet er å innfri lovkravene om språk og tidsfrist, men også at dette skjer på en kostnadseffektiv måte. I det interkommunale samarbeidet deler kommunene på kostnadene.

Hvordan er det interkommunale samarbeidet organisert og administrert?

Kommunene melder inn sine behov for kurs i samfunnskunnskap, i en Teams-kanal der rundt 108 kommuner er registrert. Drammen VO holder oversikt over når deltakerantallet er stort nok til å starte opp kurs, og avtaler tidspunkt med kommunene og underviser i det relevante språket. Om gruppestørrelsen er «stor nok», avhenger av om kostnaden er innenfor betalingsviljen til bestiller-kommunene. Kostnaden avhenger av deltakerantallet, som betyr at jo høyere antall deltakere, jo lavere stykkpris.

Det er over 400 registrerte tospråklige ressurser tilknyttet Drammen VO på frilansbasis. I undervisningen tar disse utgangspunkt i samfunnskunnskap.no, og lager en PowerPoint som voksenopplæringen godkjenner. Nye lærere får nødvendig veiledning fra Drammen VO, «*både i bruk av digitale verktøy og i pedagogikken i det*» (sitat fra leder).

Hvordan er opplæringstilbudet i samfunnskunnskap innrettet?

Voksenopplæringen i Drammen tilbyr opplæring i samfunnskunnskap i sanntid, etter fire typer organiseringer, hvorav to er fysiske tilbud, ett hybrid og ett heldigitalt. De to fysiske tilbudene er inndelt etter målgruppe: Det ene er for kommunens egne deltakere, mens det andre er til deltakere fra nabokommuner. I 2024 var det syv nabokommuner som sendte sine deltakere til Drammen for fysisk opplæring i samfunnskunnskap.

Det tredje tilbudet har hybrid organisering, der lærer og noen deltakere er til stede i klasserommet i Drammen, mens deltakere fra andre kommuner følger klasseromsundervisningen via strømming på Teams. Dette tilbudet var det 14 kommuner som benyttet seg av i 2024.

Det mest brukte tilbudet er imidlertid det heldigitale, som betyr at alle deltakerne, samt lærer, er pålogget Teams. 35 kommuner kjøpte denne kurstypen i 2024.

De fysiske og hybride kursene blir arrangert de to siste ukene etter skoleslutt og siste uke før skolestart. De heldigitale kursene blir tilpasset de aktuelle kommunene sitt behov.

Hvilke deltakerhensyn er viktige å ivareta?

De aller fleste tar kurset på sitt morsmål, og ellers engelsk eller fransk. Ingen av kursene går på norsk. Det er sterkt ønskelig at digitale deltakere deltar fra klasserom i et kommunalt bygg, og med en person fra lokalt VO eller grunnskole til stede (en fasilitator). Som støtte, logger også en ansatt fra Drammen VO seg på Teams ved kursets oppstart, for å se at alt fungerer som det skal. Eventuelt fravær blir registrert av digital lærer.

3.4.2 Case 2: Oslo VO Servicesenter – Stordriftsfordeler for hele landet?

Det er en naturlig utvikling og naturlig for oss å være med på utviklingen. Vi har mange lærere og lærere på flere språk, og vi ønsker at læreren synes det er gøy å ha kursene også. Lærerne kunne hatt flere kurs fordi de synes det er gøy, og vi kan miste de om de ikke får holde kurs på lenge. Ved å tilby kurs til andre kommuner kan vi bruke flere lærere. (Ansatt med lederansvar)

Hvorfor utviklet de løsningen?

I Oslo dro de nytte av erfaringene etter pandemien til å utvikle flere digitale kurs. Kommunen ser digitale kurs som en mulighet til å dra nytte av stordriftsfordelene og ressursene lokalt, og vurderer at kommuner over hele landet kan dra nytte av disse.

Oslo har et høyt antall lærere på mange språk, og de forteller videre at de har knyttet til seg kontakter på en rekke mindre språk som de har brukt i samfunnskunnskapsopplæringen, for eksempel nepalsk og mongolsk. Så langt har kommunen først og fremst tilbudt kurs/samarbeidet med nærliggende kommuner, men de ser for seg at de kan tilby digitale kurs til kommuner i hele landet.

Hvordan er opplæringen organisert og administrert?

De digitale kursene gjennomføres to kvelder i uka over en 12-ukers periode. Oslo VO servicesenter har utviklet et eget påmeldingskjema for samfunnskunnskap via et kurstorg. Her kan kommunene melde deltakerne på fysiske eller digitale kurs på dag- eller kveldstid, og siden beskrive hvilke språk som tilbys i hvilke tidsrom. Servicesentret står for administrasjonen av påmeldingssystemet, som stadig utvikles.

Hvordan er opplæringstilbudet i samfunnskunnskap innrettet?

De digitale kursene foregår via Microsoft Teams, der de har etablert faste kjøreregler for hvordan deltakerne skal delta og bidra. Teams er valgt til fordel for Zoom grunnet en del tekniske funksjoner som gjør at de kan følge med på deltakernes deltagelse. Både deltaker og lærer er koblet på hjemmefra.

De siste årene har de drevet mye utvikling av de digitale kursene ved å tilby det til flyktninger fra Ukraina. Dette har ført til at Oslo VO fått en mengdetrening de ønsker å dra nytte av i arbeidet videre, knyttet til elevengasjement, pedagogikk og didaktikk digitalt.

Hvilke deltakerhensyn er viktige å ivareta?

Kommunen fremhever at digitale kurs ikke passer for alle, og at det særlig er deltakere med noe skolebakgrunn som er mest aktuelle. Det er også slik at mange deltakere foretrekker fysiske kurs, og der det er mulig bør deltakerne ha muligheten til å velge hva som passer dem best.

Digitale kurs har blitt fremhevet som særlig gunstig for personer som trenger fleksibilitet i tid og rom, for eksempel ved at de arbeider på dagtid, eller bor i en annen kommune.

3.4.3 Case 3: Larvik læringscenter – Fysiske/hybride kurs med 'innringingstolker'

Jeg tror på en modell der vi beholder kompetansen, men der vi hjelper hverandre til å få det i gang. At man istandsetter VO-sentre, og binder flere fylker til, så tror jeg det ville vært bedre implementert i de ulike kommunene (Ansatt med lederansvar)

Hvorfor utviklet de løsningen?

Larvik VO har fått prosjektmidler fra IMDi for å blant annet teste ut en kostnadseffektiv måte å sørge for gjennomføring av 75 timer samfunnskunnskap innen ettårsfristen. Digital tolk sørger for tolking av høy kvalitet, samtidig som kostnader til reise for stedlige tolker blir redusert. Tilbudet er hovedsakelig utviklet til eget bruk, men de har også åpnet opp for deltakere fra andre kommuner. Det bidrar til å redusere tolkeutgiftene.

Hvordan er opplæringen organisert og administrert?

Kurset går to ganger i året, med oppstart i august og februar. Opplæringen foregår på dagtid én dag i uken (totalt fem timer per uke). Kurset holdes for egne deltakere, og stort sett deltakere i kun én ekstra kommune, fordi de ønsker å tilpasse opplæringen til lokale forhold. Det undervises for 4-6 ulike språkgrupper samtidig, med inntil 25 deltakere per klasse. De ønsker ikke flere, siden det reduserer mulighetene for refleksjon og dialog.

Hvordan er opplæringstilbudet i samfunnskunnskap innrettet?

Læringssenteret i Larvik tilbyr opplæring i samfunnskunnskap i sanntid i form av en modell der lærer og deltakere er fysisk i et klasserom. I klasserommet er hver språkgruppe plassert sammen rundt et bord der det er stilt opp en laptop, en mikrofon og høyttalere. Hver gruppe har en egen digital tolk som de kan se på skjermen. Dersom en av deltakerne ikke kan delta fysisk kan hen delta digitalt, og blir da koblet inn i sin språkgruppe, og ser sin tolk og klassekameratene i samme språkgruppe.

Andre kommuner kan også delta (fortrinnsvis én ekstra kommune per semester), og da skal de sitte i et klasserom i sin kommune og delta derfra.

Opplæringen foregår ved at læreren snakker på norsk og viser en PowerPoint. Hun tar pauser etter noen setninger, og lar tolkene oversette. Noen ganger stiller hun spørsmål til en konkret språkgruppe (f.eks. arabisk). Da oversetter alle tolkene spørsmålet, den arabiske gruppen svarer, tolken oversetter, læreren gjentar, og så oversetter alle tolkene svaret til sine språkgrupper.

Hvilke deltakerhensyn er viktige å ivareta?

Læringssenteret er opptatt av at deltakerne fra andre kommuner må sitte på et VO-senter der det er en fasilitator til stede. De mener modellen fungerer for alle, også for dem med svake digitale ferdigheter, fordi det eneste tekniske de må kunne er å trykke på en knapp for å snakke i mikrofonen.

3.4.4 Case 4: Voksenpedagogisk senter, Ringsaker kommune – En samfunnskunnskapslærer med språkassistenter i klasserom

*Håper det ikke er en heldigital løsning som er fremtiden, men at man bruker det digitale som et verktøy. Men da i kombinasjon med det fysiske.
(Ansatt med lederansvar)*

Hvorfor utviklet de et digitalt tilbud?

Det digitale opplæringstilbudet i Ringsaker ble utviklet som følge av at de først hadde fått god erfaring med digitale verktøy under pandemien, samtidig som ettårsfristen for å gjennomføre opplæring i samfunnskunnskap gjorde at de måtte tenke nytt. På skolen har de en lærer som har gjennomført samfunnskunnskapsopplæringen i mange år, samt språkassistenter på sentrale språk. Med dette som utgangspunkt utviklet de et internt digitalt opplegg for å tilby samfunnskunnskap til deltakerne.

Hvordan er opplæringstilbudet organisert og administrert?

I kommunen organiserer de opplæring for egne deltakere, samt deltakere som bor på asylmottaket i kommunen. Tidligere har de hatt et 75-timerskurs på høsten og et på våren, der deltakerne kan ta modulene når det passer best.

Opplæringen gjennomføres primært med interne ressurser, herunder samfunnskunnskapslærer og språkassistenter. I noen tilfeller har de fått tak i eksterne språkassistenter gjennom sitt nettverk. Det er ikke avsatt noen midler utover regulær drift til å drive opplæringen. Per i dag har de ikke tilbudt kurset til noen fra andre kommuner.

Hvordan er opplæringstilbudet i samfunnskunnskap innrettet?

Det digitale tilbudet i Ringsaker skjer ved at en lærer sitter i et adskilt grupperom og gir opplæring i samfunnskunnskap på norsk, der denne opplæringen strømmes til storskjerm i ulike rom på skolen. I hvert av disse klasserommene er det en språkgruppe, og man har en språkassistent som oversetter og legger til rette for diskusjon på et språk deltakerne forstår. Dette gjør at man kan gjennomføre opplæringen på flere språk samtidig, for eksempel dari, tigrinja og arabisk i hvert sitt klasserom. Samfunnskunnskapslærer har tett kontakt med språkassistentene, og kan bevege seg rundt i de ulike klasserommene i løpet av undervisningen.

Hvilke deltakerhensyn er viktige å ivareta?

Den hybride modellen, der deltakere sitter i et klasserom sammen med en person med samme språklige og gjerne kulturelle bakgrunn har blitt fremhevet som sentralt. Språkassistentene har blitt omtalt som å gjøre mye mer enn å oversette språk, og det er derfor viktig å finne egnede personer.

Ettersom mange deltakere er på ulikt nivå internt i de ulike klasserommene, og på tvers av klasserommene, er det blitt løftet at det er viktig å ha et differensiert tilbud slik at de som blir fort ferdig har noe å gjøre, om de som trenger litt mer tid også skal få med seg opplæringen.

3.4.5 Case 5: Porsgrunn – Regional kompetansepartner

*Jeg har forståelse for at man kan ønske noe nasjonalt, men sikker på om det blir det beste tilbudet ut fra det dialogbaserte, det er jeg ikke. Det kommer an på hensikten, om det er å ta en prøve for videre opphold eller om det er viktig med kunnskap om nye landet og få mer ut av det.
(Ansatt med lederansvar)*

Hvorfor utviklet de et digitalt tilbud?

Porsgrunn voksenopplæring har utviklet og tilbyr digital opplæring i samfunnskunnskap fordi de anerkjenner sin rolle som en stor kommune med ressurser i et fylke med mange småkommuner. Porsgrunn informerer om tilbudet til andre kommuner i regionen, og har blant annet gitt kurs til deltakere fra Skien, Midt-Telemark og Nome. De fremhever viktigheten av lokalkunnskap som del av samfunnskunnskapsopplæringen.

Hvordan er opplæringstilbudet organisert og administrert?

Når det skal settes opp nye kurs informerer Porsgrunn andre kommuner i Telemark gjennom e-post og nettverkene de har, og kommunene får mulighet til å kjøpe seg inn. Kursene er priset per modul, og de oppgir at man har kommet til enighet om pris i Telemark. Fordelen ved å tilby kurset til andre kommuner fremheves å være at man gjennom å få inn flere deltakere bedre kan forsvare utgiftene det medfører å sette av en lærer til å ha kurset.

I dag har de omtrent 20 språk de kan tilby opplæring på, og de bruker hovedsakelig egne ansatte til å tilby kursene.

Hvordan er opplæringstilbudet i samfunnskunnskap innrettet?

Opplæringen foregår gjennom Microsoft Teams, og det har blitt tilbudt kurs til både personer som sitter sammen i klasserom, alene på Teams, eller en kombinasjon av disse to. De har tatt i bruk digitale verktøy som Kahoot og Mentimeter som del av undervisningsopplegget, og oppgir at de har gode erfaringer med dette. Ellers følger de *samfunnskunnskap.no* i opplæringen.

Heldigital undervisning blir fremhevet som nyttig for de med god digital kompetanse, samtidig som det kan bli utfordrende for folk med lav digital kompetanse. Uavhengig av om opplegget er heldigitalt eller hybrid forteller de at det er best med om lag 15 personer på hvert kurs for å sikre god dialog og samtale underveis.

Opplæringen gjennomføres av kommunens egne tospråklige lærere, men kommunen har også prøvd å bruke tolker til å gjennomføre opplæringen, det vil si at tolken er «læreren».

Hvilke deltakerhensyn er viktige å ivareta?

Undervisningsopplegget må ofte tilpasses både stedene deltakerne bor, og med utgangspunkt i hvor de kommer fra. Erfaringen med bruk av tolker som lærerressurser har vist at det ikke er tilstrekkelig at læreren har riktig språkkompetanse, men at vedkommende også må ha kunnskap om det faglige innholdet.

3.5 Erfaringer og vurderinger

De fem modellene som er undersøkt gjennom case-studier beskriver et utvalg måter enkeltkommuner innretter digitale tilbud på i dag. Løsningene er ulikt innrettet, der noen kommuner driver med utadrettet virksomhet, mens andre har digitale tilbud med utgangspunkt i interne behov og organisering.

I det følgende ser vi litt nærmere på hvilke erfaringer kommunene som tilbyr og kjøper kurs har med kursene, hvem de ulike tilbudene egner seg for, og i hvilken grad de ulike tilbudene kan oppskaleres.

3.5.1 Kommunenes erfaringer med digitale tilbud

Fra spørreundersøkelsen har vi fått flere fritekstsvar på kjøperkommunenes erfaringer med de digitale tilbudene. Blant de som har kjøpt kurs spriker erfaringene fra de som mener kursene gir lite utbytte for deltakerne, til de som sier at både kommunen og deltakerne er «strålende fornøyd».

Blant kommuner som har mindre gode erfaringer med kjøp av digitale kurs, kommer det frem at slike kurs ikke er foretrukket over fysiske kurs og det pedagogiske opplegget man kan tilby analogt. En respondent reflekterer rundt hva man taper ved å ha kurset digitalt heller enn fysisk, og skriver at «*Digital undervisning bør kun være alternativet når fysisk undervisning ikke er mulig*». Det er ellers en generell oppfatning om at digitale kurs ikke skal erstatte fysiske kurs der kommunene evner å gjennomføre dette, men at de kan supplere der kommunene ikke har kapasitet.

Organisatorisk forteller kommunene om en utfordring knyttet til tidspunktet for opplæringen, der det er slik at voksenopplæringsentre rundt i landet ikke legger opplæringen i samfunnskunnskap på samme tidspunkt. Manglende harmonisering av

timeplaner og/eller evnen til å tilpasse denne ble av en tilbyderkommune forklart som årsak til at de ikke har hatt deltakere fra nabokommunen på kurs hos seg.

Kommunene som har tilbudt kurs til andre kommuner forteller at deres inntrykk er at kjøperkommunene stort sett er fornøyde. Som tilbyder forteller en av kommunene at de oppfordrer deltakerne i «kjøperkommunene» til å sitte i et kommunalt bygg med tilgang til både stabilt nett og teknisk kompetanse dersom noe skulle skje. Dette er også fremstilt som en måte å fordele ansvaret for deltakernes opplæring utover flere aktører, slik at tilbyderkommunen ikke må bruke tid og kapasitet på å sørge for at deltakerne er «på nett».

3.5.2 Hvor digitalt er digitalt nok, eller for digitalt, for hvem?

En overvekt av innspill i spørreundersøkelsen fra kommuner som har kjøpt kurs handler om hvorvidt et digitalt opplegg passer for deltakerne de har, eller ikke. Her er det ingen entydige signaler, ettersom noen kommuner mener digitale kurs er lite egnet for de fleste, mens en annen kommune forteller at de «*har veldig god erfaring med digitale kurs, også for analfabeter. De har i stor grad bestått*».

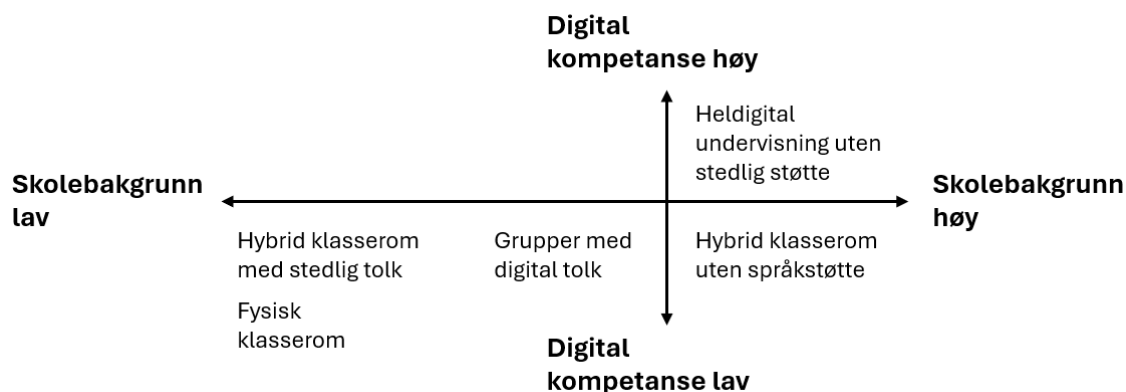
En forutsetning for å delta på digitale kurs ser imidlertid ut til å være at deltakerne enten har tilstrekkelig digital kompetanse, eller at opplegget er innrettet på en slik måte at dette ikke blir noe problem, for eksempel ved at deltakerne sitter samlet og følger undervisningen via en storskjerm, og hvor en fasilitator/lærer hjelper til med oppkoblingen.

Tre av løsningene beskrevet ovenfor – Drammen, Oslo og Porsgrunn – kan tilbys «heldigitalt», altså ved at enkelt deltakere sitter hver for seg og følger undervisningen. For kommuner som har kjøpt kurs med deltakere som har deltatt i slik heldigital opplæring, forteller noen at de opplever problemer med den dialogbaserte delen, og at slike kurs dermed i større grad preges av å være undervisning for å bestå prøven. Dette reflekteres i et innspill hvor en kommunerepresentant opplever at ettårsfristen fører til et sterkere behov for at deltakerne kommer seg gjennom undervisningen i løpet av tiden, «enn utbyttet deltakerne sitter igjen med».

Selv om enkelte kommuner gir innspill på at den digitale undervisningen ikke gir tilstrekkelig læringsbytte, dels grunnet et diskusjonsopplegg som ikke er like godt som det man får til i et fysisk klasserom, mener flere andre kommuner at det digitale fungerer veldig godt. Som i andre opplæringssituasjoner kan flere faktorer påvirke deltakernes utbytte. Med utgangspunkt i casebeskrivelsene kan det tenkes at visse deltakergrupper har gode forutsetninger for heldigitale deltakelse, mens andre kanskje i større grad har behov for tettere oppfølging i klasserommet.

På bakgrunn av de fem case-studiene kan vi plassere innretningen av undervisningen i en modell med utgangspunkt i deltakernes kompetanse og forutsetninger for å delta (Figur 3.13). I modellen har vi to akser: Digital kompetanse og skolebakgrunn. Hver av aksene går fra lav til høy, der undervisningstypen som passer for deltakerne formes av deres digitale kompetanse og skolebakgrunn.

Figur 3.13 Modell. Varianter av digitale opplæringstilbud, basert på deltakernes skolebakgrunn og digitale kompetanse



Posisjonene i modellen går fra fysisk klasseromsundervisning til heldigital undervisning uten stedlig støtte. I sistnevnte kategori kunne man kanskje også ha lagt til selvstudium, men ettersom dette ikke er et opplæringstilbud er alternativet ekskludert her.

Blant tilbyderkommunene finner vi fire variasjoner av digitale opplæringstilbud: Hybrid klasserom med stedlig tolk (Ringsaker), grupper i fysisk klasserom med digital tolk (Larvik), og heldigital undervisning uten stedlig støtte samt hybrid klasserom uten stedlig tolk/støtte (Drammen, Oslo, Porsgrunn).

Hvor digitalt tilbudet kan og bør være, har i intervjuene blitt diskutert med utgangspunkt i deltakernes digitale kompetanse og skolebakgrunn. Det har blant annet kommet frem at et rent digitalt tilbud for deltakere med lite skolebakgrunn kan bli «dobbel» utfordrende. Dette betyr at det er utfordrende, ikke bare fordi de ikke har den digitale kompetanse som er nødvendig for å nyttiggjøre seg av kurset, men også fordi personer med lite skolebakgrunn ofte ikke har de «skolske» ferdighetene og forutsetningene som ligger til grunn for diskusjonene som forventes i løpet av opplæringen.

Hybrid klasserom med stedlig tolk, eller annen tilrettelegger, har i slike tilfeller blitt foreslått som en løsning, der tolken i tillegg til å oversette kan ha kompetanse til å sette i gang diskusjoner og sørge for at alle blir inkludert. En lignende rolle har blitt omtalt i løsningen der deltakere sitter i grupper med en digital tolk, der denne i tillegg til å oversette får et visst ansvar for å tilrettelegge for diskusjoner.

Hybrid klasserom uten stedlig tolk/støtte har blitt foreslått for deltakere med høy digital kompetanse og/eller høyere utdanningsnivå. I et slikt hybrid klasserom kan grupper tilhørende samme språkbakgrunn sitte sammen, og det legges opp til at læreren leder timen som vanlig, men med det unntak at deltakerne sitter i et annet rom. Her kreves med andre ord i utgangspunktet ikke et mellomledd, som i hybrid klasserom med stedlig støtte. Et klasserom uten stedlig støtte vil forutsette at deltakerne har erfaring med å diskutere samfunnsfaglige spørsmål uten veiledning fra en lærer eller person i klasserommet.

Hvilke forutsetninger deltakerne har for å ta del i ulike opplæringsformer bør med andre ord kartlegges godt før en deltaker med for eksempel lite skolebakgrunn og lave digitale ferdigheter sendes på et heldigitalt kurs der det forventes at denne skal kunne klare seg på egen hånd.

3.5.3 Muligheter for oppskalering av eksisterende tilbud

De ulike modellene er ulikt innrettet og har forskjellige forutsetninger for oppskalering. I tilfellet Ringsaker fremkommer det at de ikke har vært inne på tanken om oppskalering,

dels fordi innretningen av måten de jobber på heller er en fremgangsmåte andre kommuner kan lære av. Altså er det en tilnærming til å tilby samfunnskunnskap på flere språk, heller enn et opplegg som andre kommuner kan kjøpe seg inn i. Dette er fordi opplegget i stor grad avhenger av lokal tilrettelegging gjennom stedlige tolker.

Også Larvik er mer opptatt av at deres modell kan være til inspirasjon for andre, enn at de selv skal oppskalere og tilby opplæring til mange flere enn de gjør i dag. De ønsker klassestørrelse på maks 25 personer, og har i tillegg til egne deltakere ofte med deltakere fra én annen kommune av gangen. De er opptatt av å tilpasse opplæringen til lokale forhold med eksempler fra der deltakerne bor, og ønsker derfor å avgrense opplæringen til to kommuner om gangen.

De tre øvrige kommunene forteller alle at de kan tenke seg å oppskalere tilbudene sine. Drammen fremstår som særlig godt posisjonert for oppskalering. De forteller at de har en stor «lærerpool» de kan ta av, og at begrensningen i dag hovedsakelig påvirkes av etterspørsel fra kommunene. På mindre vanlige språk er det kanskje bare én til fire påmeldte deltakere, som gjør at stykkprisen per kurs blir for høy for mange kommuner. Drammen forteller at de på sin side har infrastrukturen på plass, og at de fra kommunalt-administrativt hold har støtte til å oppskalere, ettersom kursene også kan bidra med inntekter til kommunen og ytterligere utvikling i fagfeltet.

I Oslo forteller de at de er interesserte i å oppskalere, og at de har forsøkt å reklamere for tilbudene sine til andre kommuner. Dersom de skal oppskalere etterspør de også litt større økonomiske rammer som de kan jobbe innen, blant annet i forbindelse med administreringen som kreves for å tilby kurs. En foreløpig begrensning her har vært at de opplever å ikke ha nådd frem med kommunikasjonen sin, og at dette er noe som må arbeides med. De forteller videre at de er interesserte i å oppskalere sitt digitale tilbud både fordi de kan, men også fordi de ved å tilby kurs til flere kommuner bedre kan ta vare på lærerne de har ved å tilby dem oppgaver som de synes er interessante.

I Porsgrunn er de, i likhet med Drammen og Oslo, interessert i å oppskalere, ettersom de allerede har en rekke ulike språk og erfaring med å tilby slike kurs. De ser også for seg at de kunne ha lært opp flere lærere på ulike språk ved en eventuell oppskalering. En begrensning mot oppskalering i dag er teknisk utstyr i rom som skal brukes, samt tilgjengelige lokaler. For å oppskalere forteller de videre at det må være lønnsomhet i tilbudet, når man ser på pris opp mot antall deltakere som skal få kurset.

4 Kommunenes behov

I dette kapitlet går vi gjennom funn knyttet til kommunenes behov for et digitalt opplæringstilbud i samfunnskunnskap, og hvilke løsninger de ser for seg for å kunne imøtekomme disse behovene. Vi ser også på hvordan kommunene vurderer behov for differensiering og tilpasning i et digitalt tilbud, samt hvilke muligheter kommunene har for å tilrettelegge for at målgruppen skal kunne delta i digital opplæring.

Kapitlet baserer seg på spørreundersøkelsene til kommuner og intervjuene blant de utvalgte kommunene.

4.1 Nye rammebetingelser

Som omtalt i kapittel 2, har endringene i kravene til gjennomføring av opplæring i samfunnskunnskap som kom med integreringsloven i 2021, gjort det mer krevende for kommunene å innfri sin plikt (Oxford research, 2024). Strammere tidsfrist for å tilby og gjennomføre opplæringen legger økt press på kommunene på to måter:

- Tidspress for å tilby og gjennomføre opplæring
- Flere trenger opplæring på eget morsmål

I det følgende ser vi nærmere på i hvilken grad kommunene oppfyller tid- og språkkravene i loven.

Lovoppfyllelse tidsdimensjonene

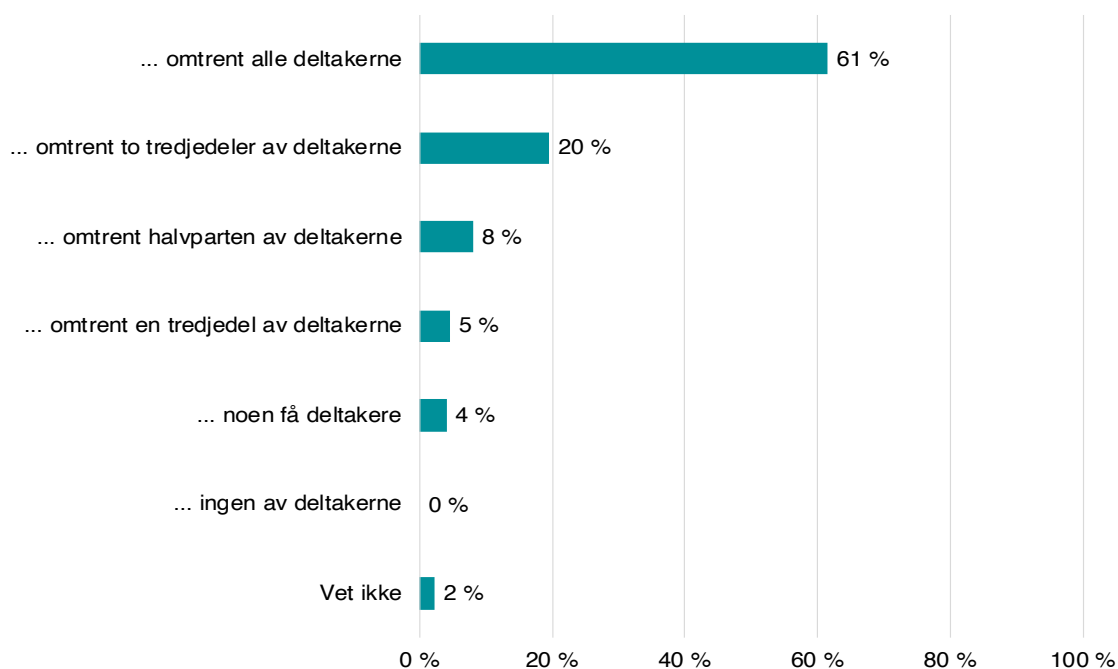
Ifølge integreringsloven er det to tidsfrister kommunene må forholde seg til: 1) at deltakeren får et tilbud innen tre måneder fra bosetting (eller fremsatt krav) (§ 30), og 2) at opplæringen gjennomføres innen ett år fra datoen deltaker har fått tilbud om oppstart av opplæringen (§ 33).

Informasjonen om hvorvidt kommunene oppfyller disse tidsfristene er mangelfull. Ifølge IMDi årsrapport for 2023 hadde kun 24 prosent av dem med rett og plikt til samfunnskunnskap, og som ble bosatt dette året, startet opplæring i løpet av 2023 (IMDi, 2024). Dette er imidlertid ikke en presis indikator på verken tidsfrist 1 eller 2. Den sier ikke noe om hvor stor andel som har *fått tilbudt opplæringen innen tre måneder*, og den sier heller ikke noe om hvor stor *andel som hadde gjennomført opplæringen ett år etter tilbud om oppstart*.

I spørreundersøkelsen til kommunene ba vi respondentene angi hvor stor andel av deltakerne med rett og plikt som hadde gjennomført opplæringen ett år etter tilbud om oppstart (tidsfrist 2). Resultatene fra undersøkelsen viser at flertallet av kommunene oppfyller lovkravet. Seks av ti kommuner oppgir at omtrent alle deltakerne gjennomfører opplæringen innen ett år fra oppstart. To av ti kommuner oppgir at de oppfyller kravet for omtrent to tredjedeler av sine deltakere. Disse funnene kan tyde på at kommunene overholder lovkravet i større grad enn det indikatoren fra IMDi årsrapport gir inntrykk av.

I arbeidet med denne analysen har vi mottatt ny (upublisert) statistikk fra IMDi. Den viser at blant personer med rett og plikt til opplæring i samfunnskunnskap, og med gjennomføringsfrist i 2024, hadde om lag 70 prosent deltatt i opplæring og/eller gjennomført prøve i samfunnskunnskap samme året. Deltakelse i opplæring betyr ikke nødvendigvis at opplæringen er fullført. Selv om dette heller ikke er et direkte mål for tidsfrist 2, ser vi at denne statistikken stemmer bedre overens med funnene fra spørreundersøkelsen.

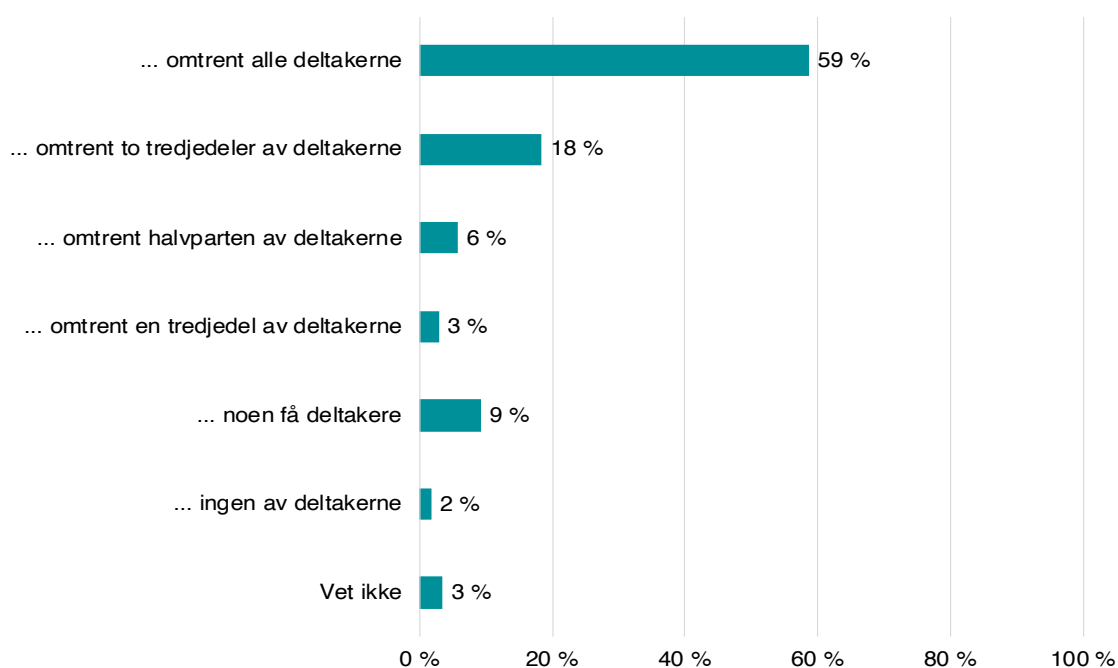
Figur 4.1 *I hvilken grad oppfyller dere kravet om ettårsfristen for deltakere med rett og plikt eller plikt? Vi oppfyller kravet for ... (N=174).*



Lovoppfyllelse: Opplæring på et språk deltakeren forstår

Vi ba også kommunene vurdere i hvilken grad de lykkes med å tilby opplæring på et språk deltakeren forstår. Også her oppgir seks av ti kommuner at de lykkes med å gi et tilbud som oppfyller kravet til omtrent alle deltakerne, mens omtrent to av ti lykkes med å gi det til omtrent to tredjedeler av deltakerne.

Figur 4.2 *I hvilken grad oppfyller dere kravet om at opplæringen skal gjennomføres på et språk deltakeren forstår? Vi oppfyller kravet for (N=174)*



Selv om andelene er ganske like når det gjelder språkkravet og tidskravet, vurderer vi det som mer alvorlig at mange kommuner oppgir at ikke alle får opplæring på et språk de forstår, enn at tidsfristen overholdes. Opplæringen skal fremme innvandreres deltakelse i norsk samfunnsliv og bygge opp rundt verdier som likeverd og respekt, og er derfor et viktig integreringstiltak. Hvis opplæringen foregår på et språk deltakeren har ingen eller svært begrensede ferdigheter i, vil læringsutbyttet bli tilsvarende, og opplæringen ikke ha den intenderte effekten.

4.2 Er det behov for et digitalt tilbud?

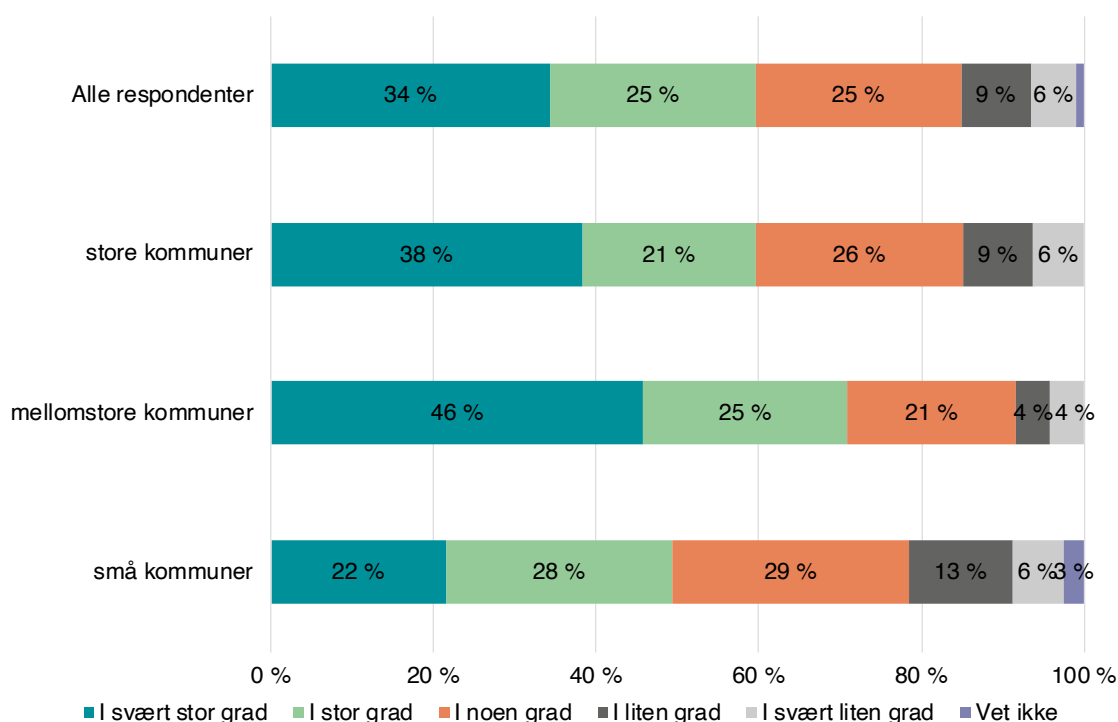
I denne delen ser vi nærmere på i hvilken grad kommunene opplever at de har behov for et digitalt tilbud, og hvilke språk- og deltakergrupper de mener et digitalt tilbud er mest aktuelt for.

Resultatene fra spørreundersøkelsen viser at majoriteten av kommunene, 60 prosent, opplever et stort eller svært stort behov for et nasjonalt, digitalt tilbud i samfunnskunnskap. 25 prosent svarer at kommunen opplever dette i noen grad.

Undersøkelsen viser også at behovet varierer etter kommunestørrelse. Tidligere studier tyder på at det er de minste kommunene som har hatt størst behov for fleksibilitet, herunder digitale tilbud. Dette fordi disse kommunene har dårligere tilgang på tospråklige lærere på ulike språk, og deltakerantallet per språkgruppe er ofte forholdsvis lavt. Imidlertid viser resultatene fra undersøkelsen at det er de mellomstore kommunene som har størst behov for digitale tilbud. Her er det 71 prosent av kommunene som opplever et stort eller svært stort behov for et nasjonalt, digitalt tilbud. Tilsvarende opplever 59 prosent av de store kommunene et behov for et slikt tilbud, mot 50 prosent av de minste kommunene.

Det er mulig at mange av de små kommunene ikke har deltakere med rett og plikt til opplæring i samfunnskunnskap, og at behovet for et nasjonalt tilbud derfor er mindre. Blant de minste kommunene er det mange som nesten utelukkende har ukrainske flyktninger, som verken har rett eller plikt til denne opplæringen. Fra intervjuene så vi også at flere av de små kommunene som har rett- og plikt-deltakere konsekvent sender deltakere på kurs hos nabokommuner, hvis de selv ikke har en lærer med den relevante språkkompetansen. Flere av disse kommunene var dessuten skeptiske til digitale løsninger, fordi de mente at rene digitale kurs ikke egnet seg for målgruppen. Å sette inn en lokal fasilitator eller lærer i tillegg til å kjøpe kurs for deltakerne, ville bli for dyrt.

Figur 4.3 I hvilken grad opplever kommunen behov for et nasjonalt digitalt tilbud i samfunnskunnskap? (N=198)



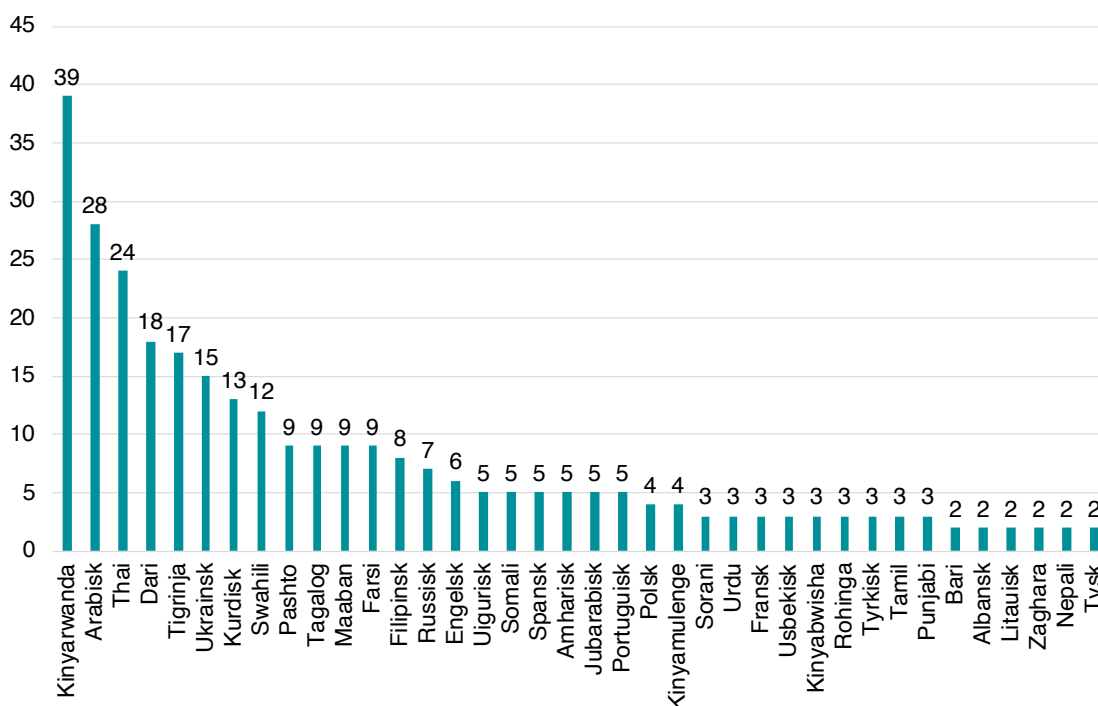
Hvilke språk er det behov for?

Vi spurte også respondentene om hvilke språkgrupper som har behov for et digitalt tilbud i samfunnskunnskap. 137 kommuner svarte på dette, og samlet har disse kommunene behov for digital opplæring på 58 unike språk. Mens enkelte kommuner kun oppgir ett bestemt språk de mangler, er det andre som nevner opp til elleve ulike språk. Det er også mange som ikke oppgir konkrete språk, men skriver at de opplever et udekket behov for «de fleste språk», for «små språk» eller «språk der vi har få deltakere.»

Figur 4.4 viser for hvilke språk det er mest behov for et tilbud akkurat nå. Vi har inkludert alle språk som er oppgitt av to eller flere kommuner. Kinyarwanda er det språket det er størst etterspørsel etter, slik vi også har inntrykk av fra intervjuene. Det er få lærere og få kurs å finne på dette språket, og flere av informantene peker på at en del i denne språkgruppen har lite skolebakgrunn. Det vil si at de vil trenge en del tilrettelegging om de skal få godt utbytte av opplæringen.

Vi ser at det også er behov for digitale tilbud på språk som arabisk, thai, dari og tigrinja. Det er også interessant å merke seg at 15 kommuner etterlyser digitale kurs i samfunnskunnskap for ukrainske flyktninger, til tross for at denne gruppen ikke har rett eller plikt til å gjennomføre denne type opplæring. Det kan tyde på at det er en del kommuner som velger å tilby opplæringen til denne gruppen likevel. I kapittel 3 så vi også at det er en del kommuner som allerede tilbyr digital opplæring i samfunnskunnskap på ukrainsk.

Figur 4.4 For hvilke språk(grupper) opplever dere et udekket behov for et digitalt tilbud i samfunnskunnskap? Antall* (n=137)



*Figuren viser språk som er nevnt av minst to kommuner.

Hvilke deltakergrupper har behov for et digitalt tilbud?

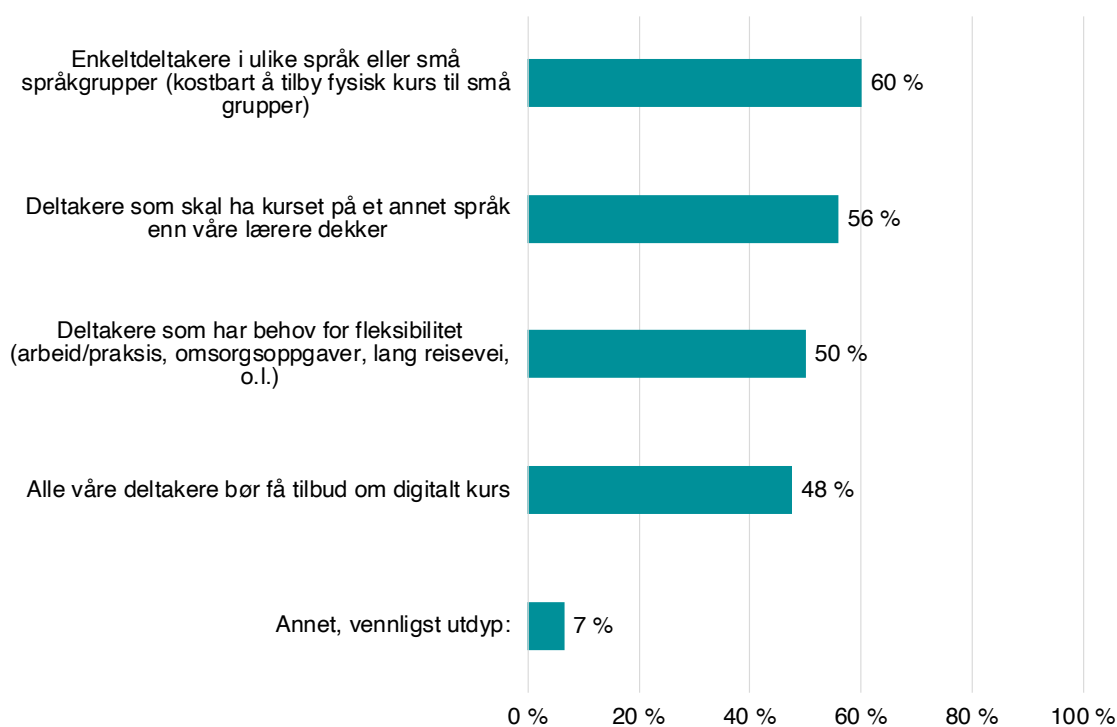
I spørreundersøkelsen ba vi også respondentene oppgi for hvilke deltakergrupper de mener det er behov for et digitalt tilbud i samfunnskunnskap. Vi ser at det mest vanlige behovet gjelder enkelt deltakere med ulike språk eller mindre språkgrupper, der det blir for kostbart å tilby fysiske kurs. Det gjelder 60 prosent av respondentene som har oppgitt at kommunen har behov for digitale kurs.

Det er også ganske mange, 56 prosent, som ser behov for digitale kurs for deltakere der de ikke har tilgang på lærere på det relevante språket. Halvparten av respondentene ser også et behov for digitale kurs for deltakere som trenger mer fleksibilitet, for eksempel på grunn av jobb, omsorgsoppgaver eller lang reisevei.

Alternativet som får minst oppslutning, er alternativet der alle deltakerne i kommunen får tilbud om digitale kurs. Likevel er det nesten halvparten som støtter dette. Basert på intervjuene er vi litt overrasket over hvor høy oppslutning dette alternativet har, ettersom flere ga uttrykk for at et digitalt tilbud ikke egner seg for alle målgrupper.

De åpne svarene gir litt innsikt i hvorfor en såpass stor andel av dem som har gitt uttrykk for at de har behov for et digitalt tilbud, ønsker seg et slikt tilbud til alle deltakere. Flere av kommunene viser til at det er vanskelig å få oppfylt lovkravene, og at et digitalt tilbud vil sikre at man har tilgang på nødvendige språk, og kan få gitt opplæringen innen fristen. Andre viser til at de har få deltakere, og at det vil bli altfor dyrt for dem å skulle gi et fysisk tilbud til deltakerne. Det er også flere som ønsker seg et nasjonalt tilbud til alle fordi de da mener at dette må være ordentlig kvalitetssikret, og derfor sørger for at deltakerne får et godt utbytte av det.

Figur 4.5 For hvilke deltakergrupper opplever du at det er behov for et digitalt tilbud i samfunnskunnskap? Andel* (N= 168)



*Respondentene hadde mulighet til å sette flere kryss.

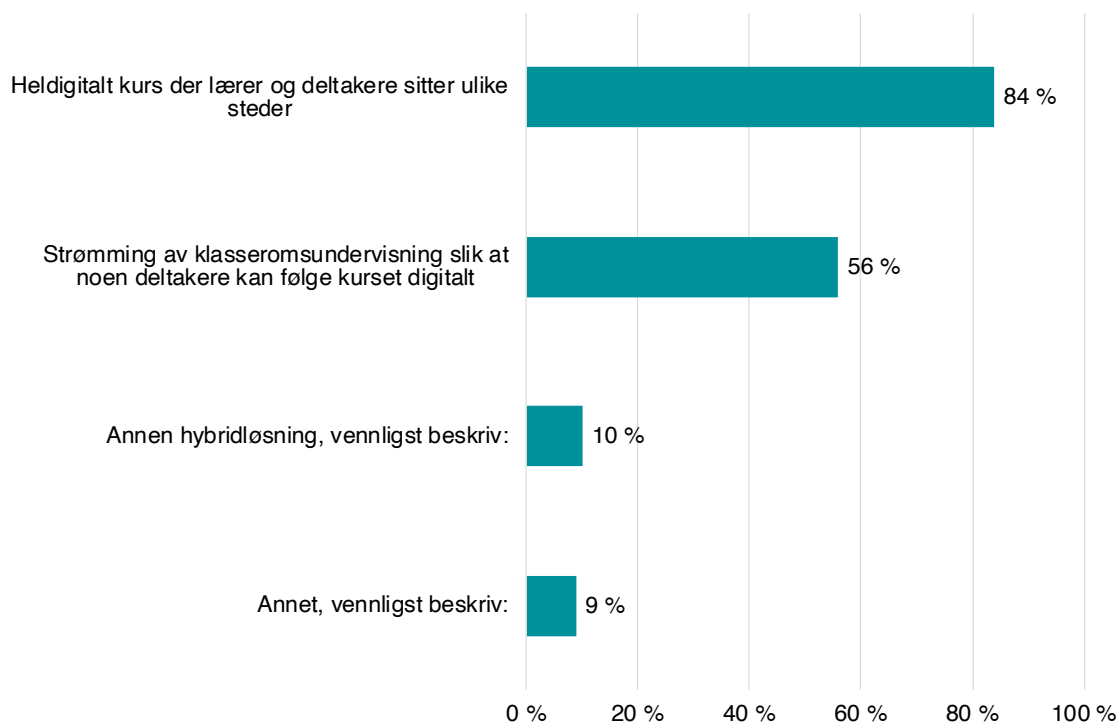
4.3 Hvilke digitale løsninger ønsker kommunene seg?

4.3.1 Innretning på det digitale kurset

Alle respondenter som oppga at kommunen har behov for digitalt kurs fikk spørsmål om hvilken kursform eller modell de ønsker seg. Svarfordelingen i Figur 4.6 viser at flertallet av kommunene ønsker seg et heldigitalt kurs med mulighet for at lærer og deltaker kan sitte ulike steder (84 prosent). Over halvparten (56 prosent) av kommunene ønsker også et tilbud med strømming av klasseromsundervisning, slik at enkelt deltakere som ikke kan delta fysisk kan følge opplæringen digitalt.

Hovedforskjellen mellom en heldigital modell og strømming av klasseromsundervisning er grad av fysisk tilstedeværelse på opplæringsstedet. Den heldigitale modellen krever ikke fysisk oppmøte, verken av deltakere eller lærer. Den andre modellen, derimot (strømming), tar utgangspunkt i fysisk klasseromsundervisning på et opplæringssted, og at opplæringen i tillegg strømmes via en digital plattform for at deltakere som befinner seg andre steder også får deltatt. Den heldigitale modellen innebærer med andre ord større fleksibilitet, både for deltakerne og for lærer/opplæringsstedet, og resultatene på spørreundersøkelsen indikerer at det er dette kommunene ønsker mer av.

Figur 4.6 Hvilke kursformer/modeller er ønskelig i et fremtidig nasjonalt digitalt tilbud i samfunnskunnskap? Andel* (N=168)



*Respondentene hadde mulighet til å sette flere kryss.

Svarfordelingen over viser også at 10 prosent av kommunene i spørreundersøkelsen har ønske om «annen hybridløsning», mens ni prosent har krysset av for «annet». Disse respondentene har utdypet svarene sine i fritekstfelt. Vi finner ingen systematiske forskjeller mellom fritekstsvarene under «annen hybridløsning» og «annet». Flertallet skriver at de ønsker asynkrone kurs med ferdig innspilte forelesninger tilgjengelig på flere språk, hvorav noen ønsker dette til bruk i klasserom med lærer, mens andre ønsker det til bruk som et selvstudium for deltakerne. Også det som foreslås som bruk i klasserom her, innebærer en viss form for selvstudium, der deltakerne sitter og jobber hver for seg på sitt språk, mens læreren kun fungerer som samtaleleder (på norsk) og/eller teknisk støtte. Enkelte ser for seg en kombinasjon av disse to innretningene. En variant som foreslås, er gradvis overgang fra selvstudium i klasserom med stedlig lærer, til rent selvstudium. Andre foreslår en kombinasjon av selvstudium med noen fysiske treffpunkter med lærer av og til. Flere understreker likevel at digitale kurs må suppleres med digital/teknisk støtte lokalt, særlig for deltakere med lite skolebakgrunn. Et eksempel er forslag om at lokal lærer forklarer begreper, gir informasjon og digital hjelp.

Intervjudataene og fritekstsvarene i spørreundersøkelsen til kommunene viser at en løsning som ivaretar behovene til deltakerne med lite skolebakgrunn og lav digital kompetanse er viktig for mange kommuner. Ny nasjonal løsning for digital samfunnskunnskapsopplæring bør differensieres for å ivareta deltakere i begge ender av «skalaen», det vil si både de med lite skolegang og/eller lav digital kompetanse, og de med høyere utdanning som har forutsetninger for og ønske om raskere progresjon.

Flere kommuner trekker frem i intervjuer at en «hybrid» løsning er nødvendig for å ivareta deltakere med lite skolebakgrunn og svake digitale ferdigheter. I en slik løsning er deltakerne samlet som gruppe i et klasserom eller på et annet fysisk sted, og får hjelp av en lærer, tospråklig tolk eller en annen fasilitator. Rollen til denne fasilitatoren vil være å hjelpe deltakerne med pålogging og andre tekniske spørsmål, men kan også forklare, eller innta en rolle som samtaleleder lokalt.

4.3.2 Mulighet for samhandling, diskusjon og fellesskap

Av de kvalitative intervjuene fremgår det at undervisning med mulighet til refleksjon og dialog mellom deltakere, og mellom deltakere og lærer, er ønsket av kommunene. Flere trekker frem at dette er viktig for alle deltakere, men særlig for læringsutbyttet til deltakere med lite skolegang og/eller svake lese- og skriveferdigheter. Det er også viktig for kommunene at kursene er lett tilgjengelige og enkle å ta i bruk.

En del av kommunene vi har intervjuet anser fysisk klasseromsundervisning som den beste formen for opplæring, og mener dette er best egnet for å ivareta samhandling og diskusjon i opplæringen. Likevel kan et digitalt tilbud avhjelpe mye for små kommuner som har problemer med å rekruttere lærerressurser. I denne sammenheng mener flere at hensynet til dialog og refleksjon ivaretas bedre gjennom en hybrid løsning, enn gjennom et heldigitalt tilbud der alle sitter hver for seg. Mens heldigitale kurs har fordelene med å være svært fleksible, er hovedfordelen med strømmet klasseromsundervisning at flere av deltakerne får et sosialt fellesskap ved fysiske samlinger.

Heldigitale tilbud og strømmet klasseromsundervisning kan begge innrettes ved å samle deltakere i språkhomogene grupper med en tospråklig lærer. Tilbudene kan også innrettes ved å samle flere språkgrupper, der en norskspråklig lærer formidler fagstoffet, mens ulike tolker oversetter til de respektive språkgruppene. Kommunene i vårt utvalg som benytter digitale kurs har hovedsakelig gode erfaringer med begge modellene. Et par av kommunene har likevel erfart at det blir bedre flyt og en mer dynamisk klasseromsdiskusjon i språkhomogene grupper. Ved å ha med tolker som skal tolke på flere ulike språk, kan det også bli mange «pauser» i dialogen i påvente av tolkning. Flere fremhever også at tospråklige lærere gir en mer åpen diskusjon fordi deltakerne har tillit til en lærer med samme kulturelle bakgrunn og språk som dem selv. Samtidig kan enkelte deltakere oppleve kulturell og sosial kontroll i språkhomogene grupper, og for noen kan det avhjelpe med blandende språkgrupper.

I tillegg til viktigheten av dialog og refleksjon, trekker noen kommuner frem opplæringen i samfunnskunnskap som arena for relasjonsbygging og fellesskap – noe som kan virke positivt både for læringsutbytte, nettverksbygging og integrering. Noen mener at dette er en dimensjon som ikke ivaretas like godt gjennom digitale løsninger. Vårt inntrykk fra datamaterialet tyder imidlertid på at denne dimensjonen ikke nødvendigvis svekkes gjennom digital undervisning. Et eksempel er voksenopplæringen i Oslo kommune, som mener deres heldigitale, synkrone undervisningstilbud i samfunnskunnskap også fungerer som en integreringsarena. I dette tilbudet vektlegges imidlertid digital dialog og diskusjon i stor grad, noe vi fikk bekreftet gjennom vår observasjon.

4.3.3 Oppfølging og testing av kunnskap

Intervjuene viser at det kan være behov for noe tettere oppfølging av deltakerne ved digitale kurs enn ved ordinær undervisning. Kommunenes erfaring er at det er vanskeligere for en lærer å fange opp om deltakerne har forstått kursinnholdet når de ikke er fysisk til stede. Flere kommuner etterlyser større muligheter for å teste deltakernes kunnskaper underveis for å sikre læringsutbytte. Dette trekkes frem som særlig viktig for deltakere med lite skolebakgrunn fra før, som kan ha vanskeligheter med å forstå spørsmålene som gis i prøven i samfunnskunnskap, og som derfor trenger å øve mange ganger på spørsmål som likner hverandre. Flere kommuner ønsker at et digitalt kurs er strukturert med faste sjekkpunkter av deltakernes kunnskap, eksempelvis ved en test midtveis og mot slutten av kurset.

4.3.4 Brukervennlige læringsressurser og kursmateriell

Av de kvalitative intervjuene og fritekstsvar i spørreundersøkelsen fremgår det at kommunene har behov for mer digitalt kursmateriell, til bruk i selvstudium og/eller som del av en hybridløsning. Flere kommuner ønsker slikt materiell på mange språk, og flere viser til at de har deltakere med behov for opplæring på språk som ikke er tilgjengelig på *samfunnskunnskap.no* (for eksempel kinyarwanda og filippinsk). Noen kommuner ser for seg å tilby digitale læringsressurser og kursmateriell til mer «skolske» deltakere med god digital kompetanse, primært til selvstudier. Andre ser for seg å tilby slike ressurser til deltakere med lite skolebakgrunn og svake digitale ferdigheter, for at de skal kunne repetere fagstoffet ved siden av ordinær undervisning med lærer. Det er derfor viktig at det digitale læringsmaterialet er tilpasset denne gruppen.

Kommunene ønsker at slikt materiell inkluderer videoer, lydfiler og flere øvingsoppgaver på ulike språk, og at dette gjerne er samlet i en digital læringsressurs som er enkel å bruke. Blant innspillene fra kommunene er at læringsressursen skal være enkel å navigere, mulig å bruke på mobil, og være tilgjengelig på flere språk. Den bør være interaktiv og inneholde forklaringer og visualiseringer. Den bør også inneholde oppgaver og tester, slik at deltakerne kan teste sitt eget læringsutbytte, samtidig som det gir mulighet for at læreren kan følge med på deltakernes progresjon. Et forslag er å også ha en «spørsmålsbank» med spørsmål som ligner på prøvespørsmålene, som deltakerne kan øve på.

Vi beskriver dette nærmere i kapittel 5.5.7.

4.4 Når er det ønskelig at kurset blir gjennomført?

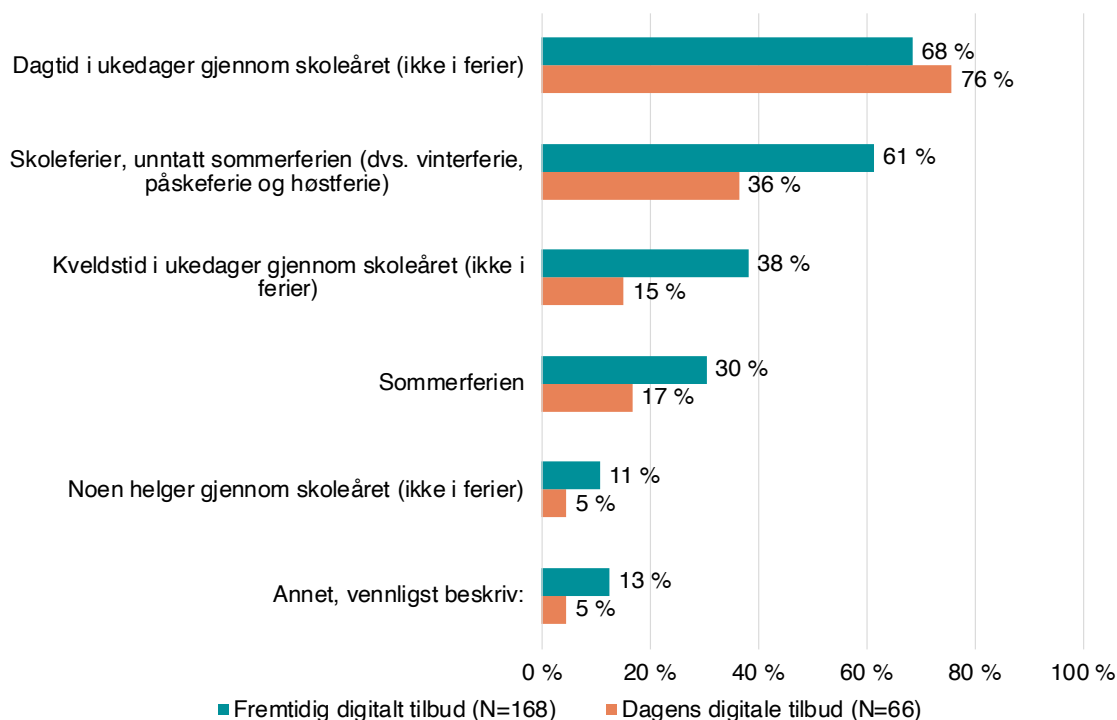
En av faktorene som bidrar til at kommunene ikke klarer å tilby opplæring i henhold til lovkravene er at samfunnskunnskapsopplæringen ikke har noe fast «struktur», slik som opplæringstilbudet i norsk. Opplæringen kommer «på toppen» av alt det andre, som resulterer i at det ofte gjennomføres utenom ordinær skoletid, og tidspunkt for gjennomføring varierer en del både mellom kommunene og innad i en og samme kommune. Dette betyr at det er noen få «mulighetsvinduer» i løpet av et skoleår til å gjennomføre slike kurs. Det er kun i de store kommunene og i de store språkene at det er mulig å sette opp kurs flere ganger i året. Dette innebærer at deltakere som plutselig blir forhindret fra å delta ved kursstart, kan risikere å vente lenge før de får mulighet til å ta kurset igjen. Dette kan også resultere i at deltakeren mister sin rett til opplæringen – noe som kanskje kunne vært unngått dersom deltakeren kunne valgt et tidspunkt som passet bedre med egen livssituasjon og hverdag.

Alle respondentene som oppga at deres kommune har behov for et digitalt opplæringstilbud, fikk spørsmål om når det er ønskelig at et digitalt kurs i samfunnskunnskap skal gjennomføres. Som det fremgår av Figur 4.7 er det mest oppslutning om at opplæringen bør gjennomføres på dagtid i ukedager gjennom skoleåret, dvs. ikke i ferier. 68 prosent svarer at de ønsker dette. En nesten like stor andel (61 prosent) ønsker at kursene gjennomføres i skoleferier (men unntatt sommerferien). En del (38 prosent) har svart at de ønsker å gjennomføre den digitale opplæringen på kveldstid i ukedager gjennom skoleåret, mens 30 prosent har svart at de ønsker å gjennomføre det i skolens sommerferie.

I Figur 4.7 har vi også inkludert svarfordelingen som viser når dagens digitale tilbud gjennomføres. Resultatene tyder på at kommunene ønsker å tilby kurs på flere tidspunkter enn det som gjøres i dag. Det eneste unntaket er at kommunene i noe mindre grad ønsker å gjennomføre opplæringen på dagtid gjennom skoleåret, sammenlignet med dagens situasjon.

Det er veldig få som har oppgitt at de ønsker å gjennomføre opplæringen i helger, likevel er det en høyere andel som ønsker dette i et fremtidig kurs (13 prosent) enn andelen kommuner som faktisk gjennomfører kurs i helger i dag (5 prosent).

Figur 4.7 Når er det ønskelig å gjennomføre opplæringen i et digitalt kurs i samfunnskunnskap? Sammenlignet med eksisterende digitale tilbud. Andel*



*Respondentene hadde mulighet til å sette flere kryss.

Under «annet» utdyper respondentene både at det er behov for en fast struktur gjennom året, og behov for større tilgjengelighet og fleksibilitet i form av kurs til ulike tidspunkter.

Resultatene fra spørreundersøkelsen samsvarer i stor grad med inntrykkene fra intervjuene i kommunene. Oppsummert viser de at det er behov for og ønske om større fleksibilitet gjennom flere «mulighetsvinduer», dvs. hyppigere/flere opptaksrunder og variasjon i kurstidspunkter. Kurs i feriene kan være ønskelig for deltakere i introduksjonsprogrammet, som skal ha aktivitet i deler av norskopplæringens feriedager. Det er også et ønske om fleksibilitet gjennom kurs på kveldstid, eksempelvis for deltakere som jobber på dagtid eller som har større omsorgsoppgaver.

Samtidig fremgår det av intervjuene noen dilemmaer knyttet til valg av ulike kurstider. Fordelen ved kurs i ferier er at deltakere kan “hoppe på” moduler fortløpende. Kurset kan eksempelvis ha en modul i høstferien, en i vinterferien og en ved start/slutt av sommeren. Deltakerne kan starte i modul en, eller de kan starte i modul to eller tre. Det gir med andre ord stor grad av fleksibilitet.

I enkelte kommuner erfarer de likevel at kurs på faste ukedager gjennom året gir bedre kontinuitet i undervisningen, og kortere opphold mellom undervisningsslutt og samfunnskunnskapsprøven. Kontinuerlig undervisning er også mindre sårbart for fravær. I en modulstruktur vil fravær i en uke kunne medføre at deltakeren mister hele modulen, og kommunen får dermed problemer med å oppfylle ettårsfristen. Kommunenes ulike norskopplæringsstruktur vil samtidig være en utfordring for et digitalt kurs på dagtid. Mens noen deltakere har norskkurs fulltid tre dager i uken, har andre det

deltid hver dag gjennom uken. Det kan dermed være utfordrende å finne kurstider som fungerer for alle kommunene.

Samlet sett viser både spørreundersøkelsen og intervjuene at kommunene har behov for et digitalt tilbud som gir fleksibilitet for både kommunene og deltakere. Noen av kommunene oppgir at en del deltakere som har fått tilbud om samfunnskunnskapsopplæring ikke gjennomfører kurset av ulike grunner, for eksempel omsorgsoppgaver, arbeidsdeltakelse eller at deltakerne ikke har mulighet eller ønsker å gjennomføre opplæringen i ferier. Kommunene uttrykker at de gjennom et nasjonalt digitalt tilbud bør kunne bestille kurs eller opplegg som passer i deres timeplan og som passer til deres deltakeres behov.

I intervjuene fremgår det også at det er ønskelig at et digitalt tilbud gir deltakere som har hatt fravær mulighet til å ta timene igjen. Flere av kommunene løser i dag fravær fra timene ved å ha «oppsamlingstimer» mot slutten av kursrekken. Enkelte foreslår også å ha oppsamlingstimer ved faste sjekkpunkter gjennom kursrekken, fordi det gir bedre kontinuitet i undervisningen for deltakeren.

4.5 Tilpasning og tilrettelegging

Dette delkapittelet tar for seg kommunenes behov for differensiering i digitale opplæringstilbud i samfunnskunnskap, og deres muligheter for å tilrettelegge for deltakelse i slike tilbud.

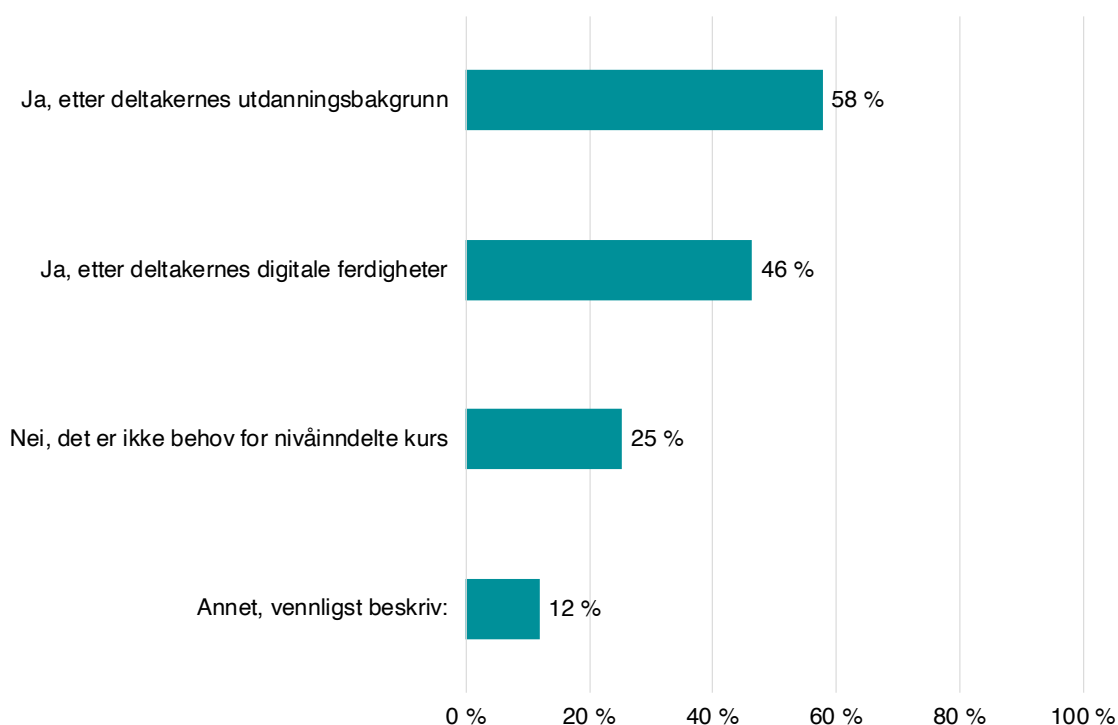
4.5.1 Behov for differensierte kurs

I læreplanen i samfunnskunnskap heter det at kompetansen og erfaringene deltakerne har med seg, deres ulike kulturelle bakgrunn og flerspråklige ressurser skal anerkjennes og danne grunnlag for videre læring.⁶ Kommunene kan ha behov for å tilpasse og differensiere undervisningen for å oppfylle slike læreplanmål. Kommunene har gjerne en bredt sammensatt deltakergruppe, og forhold som deltakeres skolebakgrunn, digitale ferdigheter, landbakgrunn og alder kan innvirke på både læringstempo og diskusjonsklimaet i klassene.

Vi spurte alle respondentene i spørreundersøkelsen til kommunene om hvordan de vurderer behovet for nivåinndeling i et fremtidig digitalt tilbud i samfunnskunnskap. Svarfordelingen er vist i Figur 4.8. Respondentene kunne her sette flere kryss. Sammenlagt oppgir 70 prosent av respondentene at det er behov for nivåinndeling/differensiering etter deltakernes utdanningsbakgrunn og/eller deltakerens digitale ferdigheter, enten ved avkrysning eller i fritekstsvaret under «annet». Det betyr at 30 prosent av kommunene som har svart på spørreundersøkelsen ikke ser behov for nivåinndeling eller differensiering i et fremtidig digitalt kurs i samfunnskunnskap.

⁶ HK-dir. Læreplan i samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Hentet fra: <https://hkdir.no/dokumenter/laereplan-i-samfunnskunnskap-for-vaksne-innvandrere>

Figur 4.8 Mener du at det er behov for nivåinndeling i et fremtidig digitalt tilbud i samfunnskunnskap? Andel* (N=194)



*Respondentene hadde mulighet til å sette flere kryss.

En del av respondentene som har krysset av for «annet» utdyper at de ser behov for nivådeling etter utdanningsbakgrunn. Andre er usikre på om det er et behov.

I åpne felt i spørreundersøkelsen og i de kvalitative intervjuene utdyper informantene at de særlig ser behov for egne kurs for deltakere med lite skolebakgrunn og lave digitale ferdigheter. Denne deltakergruppen vil trenge ekstra opplæring og støtte i bruk av digitalt utstyr. De har også ofte lavere progresjon enn deltakere med høyere utdanning, som kan kreve at undervisningen blir lagt opp noe ulikt. Nivådelte kurs må samtidig innrettes slik at de gir deltakere på tvers av nivåer like muligheter til å bestå prøven i samfunnskunnskap. I en kommune uttrykker de bekymring for om nivådelte klasser er mulig uten å også tilpasse selve prøven i samfunnskunnskap.

Kommuner med høyere grad av sentralitet, og kommuner som har erfaring med digitale tilbud i dag, svarer i større grad enn andre at det er behov for nivåinndeling/differensiering på bakgrunn av utdanning eller digitale ferdigheter. Vi ser også at de store kommunene i større grad oppgir at det er behov for nivåinndeling, sammenlignet med mellomstore og små kommuner, men forskjellen knyttet til kommunestørrelse er betydelig mindre enn forskjellen med hensyn til sentralitet og erfaring med digitale tilbud.

Disse variasjonene henger antakelig sammen med at sentrale og større kommuner har flere deltakere og en bredt sammensatt deltakergruppe, som gir større behov for differensiering. Det er også mulig at erfaring med digitale tilbud medfører at disse kommunene anser nivådeling som realiserbart. Generelt indikerer intervjuene at kommunene med erfaring fra digitale tilbud ser flere muligheter for digitale kurs, enn kommunene uten en slik erfaring. I mindre sentrale kommuner med få deltakere er det også ofte det å få etablert kurs, heller enn å nivådele disse, som er primærbehovet. Det kan dermed også være en grunn til at disse i mindre grad uttrykker et behov for nivådeling.

At samfunnskunnskap er dialog- og diskusjonsbasert, kan gi behov for differensiering også utover utdanningsnivå og digitale ferdigheter. Av intervjuene fremgår det at for enkelte deltakere kan klassesammensetningen ha betydning for opplevelsen av å fritt kunne delta i diskusjoner. Klasser kun basert på felles språk kan også være utfordrende fordi deltakerne likevel kan ha svært varierte kulturelle referanser. En informant påpeker:

Arabisk snakkes i veldig mange forskjellige land med ulik kultur. Alt fra moderne samfunn til patriarkalske. Selv om de har samme språk, så har de veldig ulike diskusjonsbakgrunn.

En del av disse utfordringene vil likevel kunne løses ved å ha et tilfang av klasser som er nivådelt etter utdanning, og ved mulighet til å delta i undervisning på tvers av språkgruppe, i tillegg til de språkhomogene klassene. Samtidig blir det av kommunene påpekt at differensiering må bli vurdert opp mot ressursituasjonen i kommunen, dersom det er kommunen som står for kurset.

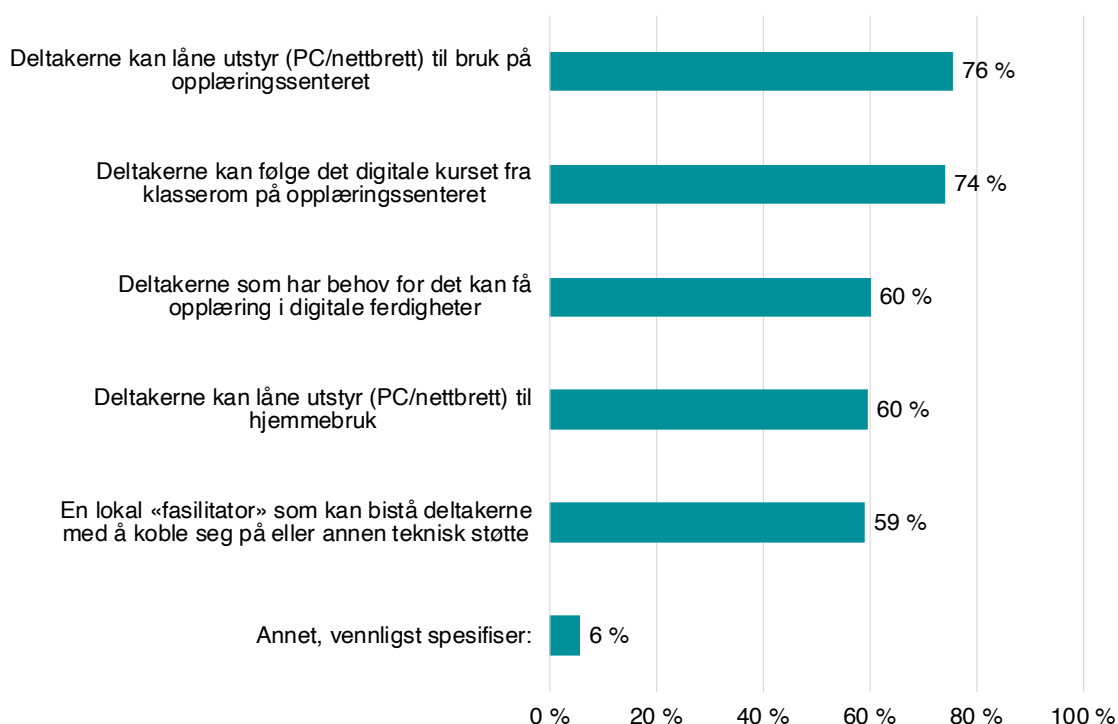
4.5.2 Kommunenes muligheter for tilrettelegging

Et digitalt kurs i samfunnskunnskap vil kreve tilrettelagt infrastruktur og fasilitering lokalt. Digital infrastruktur handler om at både deltakerne og opplæringsstedet/lærerne har tilgang på nødvendig utstyr tilpasset den løsningen som brukes (Proba, 2023). I Probas kartlegging av digital fjernundervisning i norsk og samfunnskunnskap (Proba, 2023), var et av funnene at god digital infrastruktur var et suksesskriterium for digital opplæring. Andre suksesskriterier var oppfølging og kontakt med lærer, enten ved faste møtepunkter eller at deltakerne har en lærerressurs tilgjengelig ved behov. Tilgang på IT-støtte ble også trukket frem som viktig.

Vi har i spørreundersøkelsen til kommunene spurt om hvilke muligheter de har for å tilrettelegge for at sine deltakere skal kunne delta i digital opplæring i samfunnskunnskap (Figur 4.9). Et flertall av kommunene, 76 prosent, oppgir at deltakerne kan låne utstyr (PC/nettbrett) til bruk på opplæringsstedet. Omtrent like mange, 74 prosent, oppgir at de har tilgjengelige klasserom som deltakerne kan benytte.

Over halvparten (59 prosent) av kommunene oppgir at de har mulighet til å bidra med en lokal fasilitator, som kan bistå deltakerne med å koble seg på tilbud eller med annen teknisk støtte. Omtrent like mange, 60 prosent, oppgir at deltakere som har behov for det kan få opplæring i digitale ferdigheter. Et eksempel er en kommune som kjøper digitalt kurs fra en annen kommune, men hvor deltakerne sitter i et klasserom lokalt. Her bistår en fasilitator deltakerne med å koble seg på timene, med tekniske funksjoner som å skru av og på mikrofonen, koble seg på kamera og så videre. Fasilitator er til stede ved oppstart av timen og går deretter innom klasserommet innimellom og sjekker at alt er greit. En ansatt beskriver at dette «ikke krever så stor rigg» fra kommunens side.

Figur 4.9 På hvilke måter har kommunen mulighet til å tilrettelegge for at kommunens deltakere skal kunne delta i digital opplæring i samfunnskunnskap (nå eller i fremtiden)? Andel* (N=193)



*Respondentene hadde mulighet til å sette flere kryss

Flere av kommentarene under «annet» passer inn under de forhåndsdefinerte svaralternativene i Figur 4.9 over. Flere nevner at deltakerne har tilgang til PC eller nettbrett gjennom utlån eller som stønad fra Nav. Enkelte skriver også at flere eller alle alternativene i spørsmålet er aktuelle, men at ressurs situasjonen avgjør hva som er gjennomførbart eller ikke.

Samtidig er det en del av kommunene som *ikke* har tilgjengelig utstyr til bruk i et digitalt tilbud. 26 prosent av kommunene har ikke krysset av på at de har tilgjengelig klasserom til digitalt tilbud, 24 prosent har ikke krysset av for at deltakerne kan låne utstyr på opplæringsstedet, og 40 prosent har ikke utlån av utstyr til hjemmebruk.

Mellomstore og store kommuner ser ut til å ha flere tilretteleggingsmuligheter enn små kommuner. Forskjellene er størst når det gjelder mulighet for å koble på en lokal «fasilitator», mulighet for å gi opplæring i digitale ferdigheter og mulighet for at deltakerne kan sitte i klasserom på opplæringsstedet. I større kommuner har de gjerne et større tilfang av klasserom og utstyr, som gir større fleksibilitet. I mindre kommuner må de oftere leie lokaler til undervisning, og det vil dermed være en merkostnad å benytte disse til samfunnskunnskap i tillegg til norskopplæringen. Dersom de i tillegg skal betale for digitalt kurs for deltakerne kan dette bli for kostbart.

Av intervjuene fremgår det at kurstidspunkt kan være viktig for en del av kommunenes muligheter til å tilrettelegge. Kurstider lagt utenom norskopplæringen vil frigjøre klasserom i kommunene, og gir dermed bedre muligheter for tilrettelegging. For kommunene som må leie klasserom vil dette da likevel være et kostnadsspørsmål.

Kommunene er i intervjuene samstemte om at det er behov for en fasilitator eller assistent som gir teknisk opplæring og støtte til deltakere med lave digitale ferdigheter. Flere av informantene uttrykker behov for at denne deltakergruppen møter fysisk på et undervisningssted, og får bistand der. Bistanden kan eksempelvis ta form av opplæring

lokalt i digitalt utstyr i forkant av kurs og stedlig fysisk fasilitator lokalt under selve kurset. En informant beskriver:

De er på iPad og sånt, mulighetene bør være der for at de kan delta på kurs. Men de må ha en hjelpende hånd, en lærer til stede på skolen hos oss. For de svake gruppene er det helt nødvendig tror jeg.

Samtidig oppgir 41 prosent av kommunene i spørreundersøkelsen at de *ikke* har mulighet til å tilby lokal fasilitator. Av intervjuene fremgår det at også dette blir et kostnadsspørsmål, hvor det å tilrettelegge med fasilitator blir vurdert som for kostbart kombinert med kjøp av kurs. En informant i en kommune som kjøper digitalt kurs til deltakere beskriver:

Det var heldigitalt to kvelder i uken over en lang periode. De sitter hjemme. Har savnet digital støtte, vi kan bare vise hvordan de kobler seg på teams. Vi tilbyr ikke digital støtte. Kursene går på kveldstid. Vi har ingen fasilitator, vi har ikke midler til det nå.

Det er flere tiltak som kan bidra til å moderere disse utfordringene. Intervjuene viser at avgrensning av rollen til fasilitator er av betydning. Det er mer kostbart for kommunene å ansette en lærer i denne rollen, enn kun en «teknisk assistent». Ved å sikre at deltakerne får faglige behov dekket som del av de digitale kursene, kan lokal fasilitator ha en slik begrenset teknisk rolle. Fasilitator kan eksempelvis være til stedet ved oppstart av kurs, og deretter kun sjekke innom underveis, slik beskrevet innledningsvis i dette delkapittelet.

En annen mulighet er at deltakerne kun får bistand digitalt og over telefon. En av tilbyderkommunene i vårt utvalg har en fasilitator som gir digital opplæring over telefon i forkant av kurset, til deltakere som trenger det. Fasilitator er også tilgjengelig på telefon i selve kurstiden. Videre kan valg av teknisk løsning ha betydning for omfanget av assistansebehov lokalt. Det kan eksempelvis være enklere for deltakere med lave digitale ferdigheter å delta via smarttelefon enn via PC.

Dette er tilpasninger som altså kan moderere utfordringene kommunene har med å fasilitere lokalt. De løser likevel ikke ønsket i kommunene om å samle deltakergruppen fysisk for kurs.

5 Forslag til innretninger for et nasjonalt digitalt opplæringstilbud i samfunnskunnskap

I dette kapittelet går vi først gjennom kommunenes innspill til mulige innretninger og modeller for et digitalt opplæringstilbud i samfunnskunnskap. Vi ser også på hvilke oppskaleringmuligheter som finnes i eksisterende kommunale tilbud, samt potensiale hos private tilbydere. Basert på innspillene fra kommunene, og potensialet i eksisterende løsninger, skisserer vi noen mulige modeller for et nasjonalt digitalt opplæringstilbud i samfunnskunnskap.

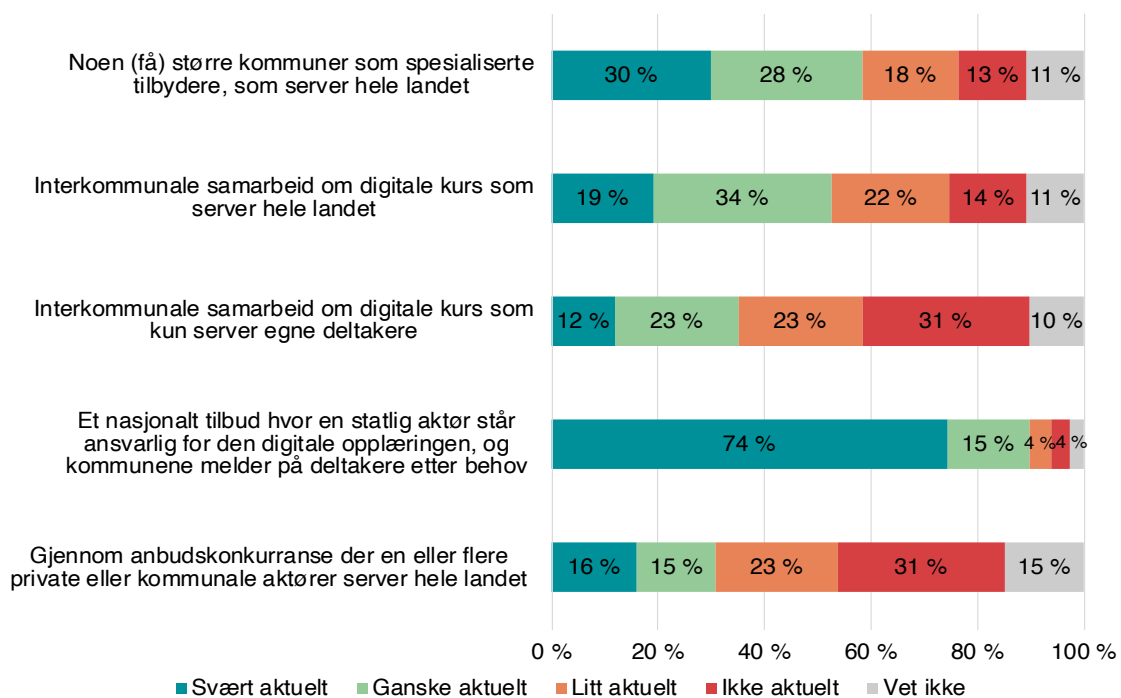
Til slutt i kapittelet går vi kort gjennom de økonomiske rammebetingelsene for et digitalt opplæringstilbud i samfunnskunnskap, herunder finansieringsmodellen, kommunenes utgifter knyttet til eksisterende tilbud og kjøperkommunenes «betalingsvilje» for digitale kurs.

Kapittelet baserer seg på spørreundersøkelsene og intervjuene blant de utvalgte kommunene.

5.1 Hvilke modeller for digital opplæring foretrekker kommunene?

Spørreundersøkelsen viser at kommunene foretrekker en modell der en statlig aktør har ansvar for tilbudet. Minst oppslutning er det om modellen som innebærer anskaffelse gjennom anbudskonkurransen der én eller flere tilbydere (private eller kommunale) får ansvar for et tilbud til hele landet. Det er også relativt lav oppslutning om en modell med mange interkommunale samarbeid om digitale tilbud til deltakere innenfor de respektive (interkommunale) samarbeidene. Svarfordelingen er vist i Figur 5.1 under.

Figur 5.1 Hvor aktuelle anser du/dere følgende løsninger? (N=194)



Gjennom intervjuene og fritekstsvar i spørreundersøkelsen kommer det imidlertid frem flere ulike og varierte forslag til modeller fra kommunene. I det videre beskriver vi noen av forslagene fra kommunene fra det kvalitative datamaterialet.

Flere kommuner ønsker seg en nasjonal modell for digital samfunnskunnskapsopplæring som bygger på erfaringer og fagmiljøer i kommunene som allerede tilbyr digitale kurs. Fordeler som trekkes frem er blant annet at de kommunale tilbyderne allerede kjenner til fallgruver, rekrutteringsbehov og hvordan man kan beholde lærerressurser, samt at de kjenner målgruppens behov godt. En respondent skriver følgende:

Jeg tenker at Drammen skjøtter oppgaven på en veldig bra måte, og det er synd om de som er godt etablert og har lærerkrefter ikke får fortsette. Jeg har trua på at større senter står for dette. De er godt kjent med målgruppa for kursa som er spesielt viktig for deltakere med lite utdanning.

Andre kommuner ser muligheter for at én nasjonal aktør kan ha ansvar for det digitale tilbudet. Det trekkes frem flere fordeler med en statlig ordning, blant annet at det ved en statlig drevet ordning kan oppnås økonomiske stordriftsfordeler. Videre mener flere kommuner at det er viktig å sikre en «nasjonal standard» for kvalitet, der deltakere får et likeverdig opplæringstilbud, uavhengig av hvor de bor.

Flere kommuner spiller inn at HK-dir bør drifte tilbudet. Noen foreslår at HK-dir har hovedansvar for tilbudet, men at det kan anskaffes gjennom en anbudskonkurranse. Andre foreslår at HK-dir drifter en nasjonal kursportal som kommunene kan bruke.

En annen kommune mener at HK-dir bør tilby et digitalt opplæringstilbud på de mindre språkene, og at ansatte ved de større voksenopplæringssettene kan bidra i utvikling av læringsressurser som bør kunne brukes fritt av offentlige, og eventuelt også private tilbydere. Det vises til at Stavanger, Bergen, Oslo, Kristiansand og Trondheim kommune allerede har signalisert interesse til HK-dir om å bistå i et slikt utviklingsarbeid.

Blant kommuner som ønsker mer visuelle virkemidler (f.eks. videoer), foreslår én informant at produksjon og tilbud av slike videoer kan settes ut på anbud, men at løsningene tilgjengeliggjøres i en felles plattform. Informanten mener også at det er viktig med et begrenset antall tilbydere, blant annet for å begrense variasjon i utforming.

Enkelte vektlegger at et miljø med sterk kompetanse på feltet bør holde i et nasjonalt tilbud. Enkelte trekker her frem OsloMet/NAFO. Andre er imidlertid mer skeptiske til innføring av et sentralisert, nasjonalt tilbud. Én mener at nasjonal standardisering vil gå på bekostning av tilknytningen som opplæringen har til deltakernes nærmiljø, og dermed deltakernes læringsutbytte:

Det kan være bra med standardisering nasjonalt, men jeg er redd for at vi mister den lokale biten, kommunene er veldig veldig forskjellige. Oslo er en ting, men vi andre er noe helt annet. Så det er noe med å planlegge ut fra det som er i nærheten. Så skepsisen er at den lokale bindingen blir vekk (...).

Uavhengig av hvilken modell for nasjonal digital opplæring som velges, viser vår undersøkelse at tilgang på kurs på relevante språk er av stor betydning for kommunene. Det er derfor viktig at et nasjonalt digitalt opplæringstilbud finnes på alle språk, kanskje særlig de sjeldne/mindre vanlige språkene.

5.2 Muligheter og barrierer for oppskalering av kommunenes egne tilbud

I Probas kartlegging av digital fjernundervisning i norsk og samfunnskunnskap, var et av funnene at kommunenes kjennskap til eksisterende digitale tilbud var begrenset, både når det gjelder kjennskap til tilbud i regi av andre kommuner og tilbud i regi av private tilbydere (Proba, 2023). I rapporten antydes det at det kan «*ligge et uutnyttet potensial i eksisterende tilbud.*»

At kommunene har begrenset kjennskap til hva som finnes av relevante digitale tilbud i samfunnskunnskap bekreftes også av denne kartleggingen. Selv kommuner som kjøper digitale tilbud i dag, kjenner ikke til tilbud utover det de benytter.

I spørreundersøkelsen er det kun 18 kommuner som oppgir at de har et digitalt opplæringstilbud i egen regi. Egen regi forstås her som tilbud gjennom kommunens opplæringsssenter eller et interkommunalt opplæringsssenter som kommunen er en del av. Kommuner som har gjort sitt tilbud tilgjengelig for deltakere fra andre kommuner, ble spurt om kommunen har kapasitet og mulighet til å oppskalere det digitale tilbudet ved behov. Totalt seks av åtte respondenter oppga at deres kommune har mulighet til å utvide tilbudet, hvorav fem kunne ta inn flere deltakere fra andre kommuner, mens én kun hadde mulighet til å skalere opp for internt bruk. De to kommunene som ikke har kapasitet til å skalere opp, peker på manglende teknisk utstyr/infrastruktur og lærerressurser som hovedårsaker til dette.

I intervjuene spurte vi kommunene som vurderer det som mulig å utvide tilbudet, om de har nødvendig infrastruktur og ressurser for en slik oppskalering.

De største (tilbyder)kommunene tilbyr allerede kurs til en rekke andre kommuner og utvider stadig tilbudet til flere. For eksempel har Drammen en Teams-kanal hvor 108 kommuner er registrerte med interesse for digitalt kurs. Drammen kommune fasiliterer også kommunikasjonen mellom kommunene som kjøper kurs, for å samkjøre kurstidspunkt. Videre har de også kontakt med andre tilbyderkommuner. Med andre ord har Drammen og andre sentrale tilbyderkommuner allerede etablert en 'rigg' som grunnlag for oppskalering. De oppgir at de har tilstrekkelig tilgang på tospråklige ressurser og teknisk utstyr slik at de kan utvide tilbudet ytterligere. I et par andre kommuner som også tilbyr digitalt kurs i dag, er det større usikkerhet rundt muligheten for og omfang av en eventuell utvidelse av tilbudet. Her begrenses oppskaleringen av blant annet tilgang på teknisk utstyr og klasserom.

Konsekvenser av oppskalering

De største gevinstene ved å oppskalere de kommunale tilbudene ser ut til være bevaring av kompetanse og erfaring som er bygget opp i de lokale fagmiljøene over tid. I tillegg vil en slik oppskalering kunne gi stordriftsfordeler, og kommunene mener det kan gi bedre kvalitet på undervisningen. En leder ved en voksenopplæring påpeker at et visst omfang av kurs gjør det mulig å tiltrekke seg og beholde høyt kvalifiserte lærere og tolketjenester, noe som vil styrke kvaliteten på de pedagogiske tjenestene. En av kommunene nevner også at det er oppslutning blant kommuneledelsen om å tilby digitale kurs, ettersom det genererer inntekter for kommunen.

Samtidig vil en oppskalering medføre økt administrativt arbeid, og kommunene formidler i intervjuene at de vil trenge ekstra ressurser for å håndtere dette. Et foreslått tiltak er at en ekstern aktør, som for eksempel HK-dir, kan ta et overordnet ansvar for å organisere kursene og administrere en plattform for kursregistrering og påmelding. Dette vil også kunne løse kommunenes utfordring med å formidle informasjon om sine digitale tilbud til andre kommuner.

Kommunene som tilbyr kurs tar samtidig på seg en finansiell risiko, som vil øke ved en utvidelse av tilbudet. Dette gjelder spesielt i tilfeller der et kurs settes opp, men antallet deltakere ikke er tilstrekkelig til å dekke kostnadene for gjennomføringen. Det kan derfor være behov for støtte til kommunale tilbydere, eller eventuelt til kommuner som kjøper kursplasser, avhengig av prismodell. I tillegg kan det være behov for støtte til anskaffelse av teknisk utstyr, enten til opplæringssettene, deltakerne eller begge deler.

5.3 Kommunenes oppfatninger om bruk av private tilbydere

I kapittel 3 omtaler vi hvordan kommunene tradisjonelt har hatt ansvar for denne opplæringen, og hvordan mange kommuner ønsker at dette fortsetter. Tilbakemeldingene i våre intervjuer, og delvis også i spørreundersøkelsen, viser noe mer åpenhet til å inkludere private tilbydere i samfunnskunnskapsopplæringen. Flere av kommunene bruker allerede private digitale tilbud i norskopplæringen, noe som kan ha bidratt til en mer positiv holdning til en tilsvarende modell for samfunnskunnskap. En kommune skriver følgende i fritekst i spørreundersøkelsen:

Som nevnt ser vi at et asynkront, digitalt tilbud fra en privat aktør fungerer fint. Her kan deltakerne arbeide med kurset tilpasset egen hverdag, og følges opp av enten lærer i kommunal VO eller lærer fra kurstilbyder.

Noen kommuner uttrykker likevel bekymring knyttet til kostnadene/prisen ved å benytte private tilbydere. En kommune kommenterer dette i fritekst i spørreundersøkelsen:

Utfordringa er pris. Vi fryktar at det blir for dyrt for små kommunar å tilby god opplæring dersom store kommunar eller private tilbydarar får lage ei kommersiell løysing.

Hovedinntrykket fra intervjuene er likevel at kommunene ikke har sterke preferanser verken for eller mot å inkludere private tilbydere, så lenge hensynet til pris og kvalitet blir ivarettatt. Det er for eksempel et ønske i kommunene om klare nasjonale standarder for å kunne tilby kurs, og at leverandører må bli godkjent, eksempelvis av HK-dir. Informantene fremhever at det er viktig å bevare kvalitet i opplæringen, gjennom kvalifiserte lærere, krav til innhold i opplæringen m.m.

Oppsummert viser spørreundersøkelsen og intervjuene at kommunale tilbydere ser muligheter til å utvide sine tilbud, eventuelt supplert med private tilbydere. Dette vil samtidig kreve nasjonal administrativ støtte til organisering og etablering av felles standarder.

5.3.1 Private tilbyderes potensiale for oppskalering

Som tidligere nevnt har vi gjennomført en spørreundersøkelse blant HK-dirs godkjente tilbydere i samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Disse er i all hovedsak private virksomheter med både kommersielle og ideelle profiler, i tillegg til én UH-institusjon.

I spørreundersøkelsen spurte vi tilbyderne som har et digitalt tilbud i samfunnskunnskap i dag om mulighetene for å utvide sine tilbud, gitt at tilbudene overholder lovkravene knyttet til omfang (75 timer), frist og språk. Vi inkluderte også et tidsaspekt i spørsmålet, ved å undersøke *når* en eventuell oppskalering kunne gjennomføres. Fra svarene ser vi at tilbyderne selv mener at de har gode muligheter til å utvide sine digitale tilbud, og at dette kan gjøres på svært kort sikt. Den ene offentlige aktøren blant de godkjente tilbyderne har ikke et digitalt tilbud, og har derfor ikke svart på spørsmålene knyttet til utvidelse av et slikt tilbud.

Når det gjelder mulighetene som de private virksomhetene har for å utvide et digitalt opplæringstilbud til å gjelde flere språk enn i dag, er svarene mer varierte blant tilbyderne. Noen svarer at de kan utvide til flere språk med én gang, andre innen et halvt år. Én virksomhet svarte at tilbudet kan utvides til flere språk på lenger sikt (mer enn et år), mens de øvrige svarte «annet» eller «vet ikke». Én av disse utdypet at det kommer an på om virksomheten finner kvalifiserte lærere.

På spørsmål om hvilke språk virksomhetene vil kunne utvide tilbudet til, ble følgende språk nevnt: arabisk, urdu, somali, ukrainsk, russisk, polsk, engelsk, hindi, tsjekkisk tigrinja, spansk, fransk. Noen av virksomhetene kunne utvide med 2-3 språk, andre med 4-6 språk.

I kapittel 3 beskrev vi at de private aktørene ikke er en sentral tilbyder av samfunnskunnskapsopplæringen per i dag, og særlig ikke for deltakere med rett og plikt. I spørreundersøkelsen spurte vi tilbyderne om hva som kreves for at de skal kunne utvide det digitale tilbudet til å omfatte flere deltakere og/eller flere språk. Når det gjelder utvidelse i volum (deltakere), er økt tilfang av deltakere av stor betydning, enten i form av større oppdragskontrakter eller at de får flere kommuner som kunder. For å kunne utvide til flere språk, må tilbyderne ansette flere lærerressurser på de aktuelle språkene. Flere nevner også at de må ha godkjenning i de språkene det skal utvides til. Det er uklart hvilken godkjenning det siktes til, men det er sannsynligvis snakk om godkjenning fra HK-dir. Én tilbyder nevner også at det er behov for utvikling og tilpasning av undervisningsmateriell til eventuelle nye språk.

I tillegg har vi gjennom intervjuer i kommunene, og i forbindelse med arbeidet med spørreundersøkelsen til kommunene, funnet ut at det finnes andre private aktører som selger kurs i samfunnskunnskap til kommuner for rett-og-plikt-deltakere. Et eksempel på det er Norasonde, som tilbyr samfunnskunnskapskurs på flere språk.

Vår kartlegging viser at kommunene hittil ikke har hatt tradisjon for omfattende bruk av private opplæringstilbydere i samfunnskunnskap. De private tilbyderne formidler at de har mulighet til å oppskalere og videreutvikle sine kurstilbud, men vår vurdering er at dette vil ta noe tid å få til. Det er heller enkeltkommuner som utmerker seg som relevante tilbydere på dette feltet, som beskrevet i kapittel 3.

Innspill til utforming av nasjonalt tilbud

Samtlige av de godkjente tilbyderne – uavhengig av om de tilbyr digital opplæring i samfunnskunnskap i dag eller ikke – ble spurt om de har innspill eller synspunkter til hvordan et nasjonalt digitalt opplæringstilbud i samfunnskunnskap bør utformes. Ni av de 12 som har svart på spørreundersøkelsen har gitt sine innspill.

De uttrykker at et nasjonalt digitalt opplæringstilbud i samfunnskunnskap må være fleksibelt, brukervennlig og tilpasset en mangfoldig målgruppe. Kombinasjonen av asynkrone selvstudier og synkron undervisning foreslås av flere som en god løsning for å balansere individuell læring med samhandling og refleksjon. En eventuell nasjonal læringsplattform bør være enkel å navigere, mulig å bruke på mobil og tilgjengelig på flere språk. Den bør også ha funksjoner som opplesning og nivåtilpasning for deltakere med ulike behov. Videre mener tilbyderne at innholdet bør være modulbasert, interaktivt og relevant. Videre bør et digitalt opplæringstilbud inneholde eksempler fra deltakernes hverdag og aktiviteter som quizer og gruppearbeid. Tilbudet bør også inkludere støtte og veiledning gjennom digitale kanaler og eventuelt lokal oppfølging. Flere respondenter mener at en slik tilnærming kan sikre høyere læringsutbytte for deltakerne.

5.4 Kan dagens nasjonale digitale norskopplæringstilbud tjene som modell?

I utredningen av mulige modeller for et digitalt tilbud i samfunnskunnskap har vi vurdert om dagens nasjonale tilbud om digital, lærerstyrt norskopplæring⁷ kan være en relevant modell.

Som et svar på kommunenes kapasitets- og kompetanseutfordringer i forbindelse med de store flyktningeankomstene fra Ukraina, ga AiD HK-dir i oppdrag å anskaffe et kvalitetssikret nasjonalt tilbud med digital, lærerstyrt norskopplæring. Etter en anbudsrunde inngikk direktoratet en rammeavtale med tre godkjente private tilbydere av norskopplæring. Avtalene er ikke eksklusive, og kommunene står fritt til å bruke andre leverandører.

Det digitale norsktilbudet startet opp i 2024, og kommunene som kjøper kurs kan velge mellom synkrone eller asynkrone kurs, og om de vil bruke lærer fra leverandør eller lokal lærer. Tilbudet kan brukes for voksne innvandrere med rett og plikt eller rett til norskopplæring etter integreringslovens kapittel 6 eller 6A. Målet er å øke kapasiteten og fleksibiliteten i kommunenes tilbud, og gjøre det enklere for deltakere å gjennomføre den rettighetsbaserte opplæringen i kombinasjon med jobb eller annen opplæring.

Proba og ideas2evidence har sammen ansvar for evalueringen av dette tilbudet, og har derfor gode forutsetninger for å vurdere potensiell overføringsverdi til et lignende tilbud i samfunnskunnskap. Vår vurdering er at dagens modell for nasjonalt digitalt tilbud i norskopplæring ikke uten videre kan overføres til samfunnskunnskap.

Årsaken til denne vurderingen, er at det nasjonale tilbudet i norskopplæring primært er en innkjøpsordning. Rammeavtalen er ment å forenkle prosessen for kommunene, ved at de ikke trenger å gjennomføre en offentlig anskaffelse ved kjøp over kr. 100 000. I evalueringen av det nasjonale norsktilbudet har vi imidlertid sett at svært få kommuner kjøper kurs over denne verdien.

På samme måte tror vi ikke at kommunenes behov for kurs i samfunnskunnskap vil medføre kjøp over terskelverdi. Ett forhold er at omfanget av personer med rett og plikt eller plikt til samfunnskunnskap er såpass mye mindre enn omfanget for norskopplæring. Eksempelvis har ikke fordrevne fra Ukraina verken rett eller plikt til opplæring i samfunnskunnskap. Kommunene vi har intervjuet forteller at samtidig som de har bosatt flere med kollektiv beskyttelse, har de bosatt færre med rett og plikt eller plikt til samfunnskunnskap. Dermed vurderer vi ikke at kommunene har behov for en forenklet anbudsprosess for kjøp av opplæring i samfunnskunnskap.

På den andre siden finnes det også fordeler med en rammeavtale på linje med den som gjelder for digital norskopplæring. En del kommuner opplever at det har blitt enklere å finne frem til relevante tilbydere, og at kurstilbudene har fått et kvalitetsstempel fra HK-dir siden de er del av rammeavtalen. Dermed opplever en del kommuner at terskelen for å kjøpe kurs fra eksterne tilbydere har blitt lavere.

Samtidig er det verdt å merke seg at kommunene anser modellen med anskaffelse gjennom anbudskonkurranse, som ligger til grunn for det nasjonale digitale norsktilbudet, som den minst ønskede løsningen for samfunnskunnskapsopplæringen (Figur 5.1).

⁷ <https://hkdir.no/voksenopplaering/norsk-og-samfunnskunnskap/opplaering-i-norsk-og-samfunnskunnskap/nasjonalt-tilbud-om-digital-laererstyrt-norskopplaering/hva-er-det-nasjonale-tilbudet>

5.5 Mulige modeller for et digitalt opplæringstilbud i samfunnskunnskap for voksne innvandrere

På bakgrunn av innspillene fra kommunene og andre eksisterende løsninger skisserer vi fire mulige modeller for et digitalt opplæringstilbud, i tillegg til en brukervennlig digital læringsressurs.

Den første modellen tar utgangspunkt i en videreføring av dagens situasjon, der vi foreslår at denne videreutvikles gjennom bedre kommunikasjons- og informasjonsvirksomhet. Den andre modellen følger en idé om at om én eller et fåtall sentrale aktører står i sentrum for et nasjonalt tilbud. Den tredje modellen tar i likhet med den første modellen utgangspunkt i eksisterende kurstilbud fra offentlige og private aktører, men der det foreslås å samle disse på en felles nasjonal portal der kommunene kan bestille tjenester fra hverandre. Den fjerde modellen tar utgangspunkt i kommunenes behov for at digitale kurs på sjeldne språk tilbys fra sentralt hold, ivarett av en nasjonal koordinator. En overordnet oversikt over modellene er presentert i Tabell 5.1.

Vi presenterer også forslag til å utarbeide en felles digital læringsressurs som er brukervennlig, interaktiv, visuell og som kan brukes både i egenstudier og i klasseromsundervisning ved lærestedene. Læringsressursen kan baseres på en videreutvikling av *samfunnskunnskap.no*. Det er viktig å poengtere at læringsressursen ikke foreslås som en selvstendig modell, men en støtte som kan kombineres med de øvrige modellene.

Før vi presenterer de ulike modellene, går vi kort gjennom noen praktiske hensyn ved undervisningen, som må tas høyde for uavhengig av hvilken organiseringsmodell som velges.

5.5.1 Praktisk organisering av opplæringen

Gjennom undersøkelsen har det kommet frem at mange foretrekker fysiske kurs fremfor digitale tilbud, og at det er viktig å sørge for at digitale tilbud tilbys personer med tilstrekkelig digital kompetanse, eller at man legger til rette for at digital kompetanse ikke skal være en hindring for å delta i opplæringen.

Rammene for etableringen av et digitalt tilbud i samfunnskunnskap er at det skal fungere som et supplement til kommunenes eksisterende opplæringstilbud, og ikke som erstatning for fysisk klasseromsundervisning der dette er gjennomførbart. Det digitale tilbudet skal gjøre kommunene i stand til å sikre deltakerne et opplæringstilbud når kommunen mangler lærerressurser eller økonomi til å gjennomføre det selv.

Vi har videre sett på hvordan flere fleksibilitetskriterier ligger til grunn for behovet for et digitalt tilbud i opplæring i samfunnskunnskap. Disse kriteriene er hovedsakelig knyttet til språk, tid og sted. For mange kommuner er mangel på språkkompetanse lokalt en utfordring som gjør at de ikke evner å tilby opplæring til målgruppen. I andre tilfeller er det deltakernes livssituasjon som påvirker behovet, der disse for eksempel kan jobbe på dagtid, og dermed ha behov for å ta kurset på kveldstid.

Digitale verktøy og kommunikasjonsflater kan bidra til å imøtekomme behovene på ulike vis. I det følgende presenterer vi tre ulike former for opplæring de påfølgende modellene kan ta utgangspunkt i. Disse formene er heldigital opplæring, hybrid opplæring med klasserom rundt i landet, og en siste modell der deltakere med språkstøtte sitter i klasserom rundt i landet, mens selve undervisningen foregår på norsk eller engelsk. Til slutt diskuterer vi kort forholdet mellom synkrone og asynkrone opplæringstilbud.

Heldigitalt tilbud

Mange opplæringsinstitusjoner fikk omfattende erfaring med bruk av digitale løsninger under pandemien, og har i dag kompetanse til å tilby heldigital opplæring for deltakerne. I en heldigital opplæringssituasjon kan deltakere sitte hver for seg hjemme eller på skolen, og følge med på undervisningen til en lærer som befinner seg et helt annet sted.

En fordel med heldigital opplæring er at man kan samle personer fra mange forskjellige kommuner/fysiske lokasjoner i ett digitalt klasserom, og tilby disse opplæring på et språk de forstår. Flere kommuner har allerede erfaring med digital opplæring via Teams i for eksempel norskfaget, der deltakerne i tillegg til å høre på undervisningen kan deles inn i mindre Teams-rom for gruppearbeid/diskusjon. Selve organiseringen og gjennomføringen av slik opplæring kan være relativt lett å få i gang, siden mange lærere og deltakere allerede har erfaring med en slik type undervisningssituasjon.

En ulempe med et heldigitalt tilbud, der alle sitter hver for seg, er at det er sårbart i møte med deltakere med lav eller utilstrekkelig digital kompetanse. I slike tilfeller kan det være behov for jevnlig oppfølging, for å sikre at det tekniske fungerer som det skal. En annen ulempe som er fremhevet er at lærerne vil ha lite kontroll på diskusjonene og hva som foregår i de ulike grupperommene, og at dette kan gå utover deltakernes læringsutbytte, eller føre til anspente situasjoner.

Hybrid opplæring med deltakere i klasserom lokalt

En annen opplæringssituasjon kan organiseres ved at deltakere i ulike kommuner samles i passende størrelser i klasserom lokalt, og får undervisning fra en person som snakker et språk de forstår som er lokalisert et annet sted. Den hybride klasseroms-løsningen har blitt fremhevet som særlig nyttig for deltakere med lav digital kompetanse, eller begrenset skolebakgrunn. I et slikt opplegg kan timen settes i gang av en lærer eller ressursperson lokalt i kommunene, som kobler klasserommet opp mot læreren fra virksomheten som tilbyr kurset. Etter at klasserommet er koblet opp via for eksempel Microsoft Teams vil det ikke være behov for at deltakerne lokalt gjør noe mer med de digitale verktøyene, bortsett fra å følge med på det som skjer på storskjermen. Kursholderen vil på sin side ha for eksempel fire klasserom rundt i landet som hen underviser for, og disse klasserommene kan utgjøre hver sin diskusjonsgruppe på de punktene i undervisningen når ting skal diskuteres.

En fordel med den hybride modellen er at den i mindre grad forutsetter høy digital kompetanse hos deltakerne, sammenlignet med den heldigitale modellen. Den gjør det også mulig for kommuner rundt om i landet til å tilby opplæringen til deltakerne sine på et språk de forstår, ved å ta i bruk ressurser fra kurstilbyderen som de ikke har lokalt. En annen fordel, som er trukket frem i spørreundersøkelsen og intervjuer, er at det i mange tilfeller kan være bedre for personer å snakke sammen «face-to-face», enn det som er tilfellet over nett.

En ulempe med den hybride løsningen er at den forutsetter at kommunene har et minimumsantall deltakere i samme språkgruppe for å kunne legge opp til diskusjoner. Ulempen ved at læreren ikke har oversikt over diskusjonene som skjer i klasserommet, som omtalt i den heldigitale løsningen, kan også være gjeldende her. For kommunenes del forutsetter den hybride løsningen også trolig noe mer innsats fra de ansatte, enn en heldigital løsning.

Tolk lokalt, norsk sentralt

En siste løsning er en variant av det hybride klasserommet, men hvor man heller enn å hyre inn en person med rett språkkompetanse digitalt, kjøper seg inn på et digitalt kurs som foregår på norsk eller engelsk, men benytter tolk eller språkassistenter i klasserom

lokalt. Denne modellen er inspirert av Ringsaker kommunes løsning, omtalt i kapittel 3.4.4.

Klasseroms-løsningen med tolk lokalt løser ikke kommuners utfordring knyttet til språkkompetanse, men kan løse utfordringer knyttet til tid, sted og ressurser. Her tar en lærer med kompetanse i samfunnsfag seg av fellesdelene av undervisningen, som fortløpende oversettes av tolker eller språkassistenter i de ulike klasserommene. Dette gjør det mulig å gjennomføre undervisning på flere ulike språk samtidig, men forutsetter lokal språkkompetanse i form av tolker eller språkassistenter.

En fordel ved løsningen med tolk eller språkassistent lokalt i hybride klasserom er at terskelen for å tilby kurs senkes, ved at denne kan tilbys på flere ulike språk samtidig gjennom lokal oversettelse. Det kan tenkes at dette fører til at man kan gjennomføre kurs hyppigere, enn det som er tilfellet for opplæring i spesifikke språk.

En tydelig ulempe er at løsningen ikke tar hensyn til det som for mange kommuner ser ut til å være det største problemet, nemlig et fravær av relevant språkkompetanse lokalt, og da særlig på mindre språk. En løsning med tolk lokalt og undervisning sentralt i hybride klasserom vil dermed være mest aktuelt for deltakere fra større språkgrupper, der det er lærerkapasitet og fleksibilitet på tidspunkt som er den største utfordringen for kommunene i organiseringen av opplæringen.

Synkron og asynkron undervisning

I undersøkelsen har det kommet frem at opplæringen i samfunnskunnskap i dag foregår både synkront ved opplæring og diskusjon, samt asynkront i tilfeller der deltakere repeterer og går gjennom stoffet på egenhånd i forbindelse med samfunnskunnskapsprøven.

Flere i undersøkelsen har etterspurt mer omfattende og bedre asynkront innhold inn i samfunnskunnskapsopplæringen. Slikt innhold er både omtalt i form av innspilte webinarer, der deltakerne kan gå gjennom kursene de har vært på senere, og videoer/lydfiler om ulike temaer. Denne type asynkront, ikke-skriftlig innhold har særlig blitt fremhevet som viktig for deltakere med begrensede lese- og skriveferdigheter på eget morsmål. Det vil gi dem bedre forutsetninger til å repetere og forberede seg til prøven de må bestå for å få permanent opphold.

Gjennom intervjuer og spørreundersøkelse sporer vi en generell etterspørsel etter mer asynkront innhold som kan brukes til å supplere den fysiske så vel som den digitale undervisningen. Innretningen og organiseringen av et digitalt tilbud i samfunnskunnskap bør derfor også ta høyde for dette.

5.5.2 Oversikt over modellene

I det følgende beskriver vi fire mulige modeller for organisering av samfunnskunnskapsopplæring. Modellenes kjennetegn er oppsummert i tabellen under.

Tabell 5.1 Hovedtrekk ved mulige modeller for et nasjonalt digitalt opplæringstilbud i samfunnskunnskap

Kjennetegn/ modell	M1: Videreføre dagens tilbud	M2: Nasjonal eller sentral aktør	M3: Felles nasjonal kursportal	M4: Nasjonal koordinator og tilbyder av små språk
<i>Innretning</i>	Fortsette dagens modell der enkelt-	En nasjonal eller sentral aktør får	Etablere en felles nasjonal kurs-	En kombinasjon av M2 og M3, der en

	kommuner tar på seg ansvaret for administrasjon av kurstilbud til andre kommuner. Kommune-til-kommune kontakt	ansvar for det digitale opplærings-tilbudet. Alle kommuner med behov for digital opplæring får det samme tilbudet.	portal, der ulike kommuner kan legge inn og tilby plasser på egne kurs.	sentral aktør tar et koordinerende ansvar samt ansvar for å ivareta små språk. Øvrige språk ivaretas gjennom en kursportal, som i M3
<i>Fordeler</i>	Tilnærmingen er kjent, og noen kommuner er godt etablert som tilbydere på feltet.	En sentral aktør vil gi stordriftsfordeler. Vil ha oversikt over etterspørsel på ulike språk, og sikre at «små» språk også tilbys kurs	Tar utgangspunkt i dagens tilbud, samler og gir oversikt over tilbudene.	Utnytter dagens tilbud og kapasitet, (som modell 3), samtidig som man sikrer tilbud for små språk.
<i>Ulemper</i>	Mange kommuner kjenner ikke til mulighetene andre kommuner tilbyr, og/eller synes det blir for dyrt.	Ingen åpenbar kandidat for hvem den sentrale aktører skal være. Utviklingen av en slik aktør vil kreve stor organisatorisk og administrativ innsats.	Kan skape konkurranse mellom kommunene som tilbyr kurs. Ikke gitt at kurs blir gitt på språkene man sliter med å få dekket i dag.	Kan være utfordrende å definere hva som skal være «små» språk. Forutsetter en form for statlig subsidie til den nasjonale aktøren. Små språk mulig «tapsprosjekt»

5.5.3 Modell 1: Videreføring av dagens tilbud og bilaterale samarbeid mellom kommunene

I rapporten har vi vist til at det allerede i dag finnes et relativt utbredt tilbud om digital opplæring i samfunnskunnskap. De siste årene har et fåtall kommuner brukt mye tid og ressurser på utvikling av kurs så vel som infrastruktur, og blant annet Drammen, Oslo og Larvik tilbyr i dag slike kurs til andre kommuner.

I spørreundersøkelsen svarer omtrent halvparten at et interkommunalt tilbud om kurs over hele landet vil være aktuelt for dem å kjøpe (Se Figur 5.1). En annen versjon av modellen, der kun et fåtall større kommuner er spesialiserte tilbydere, ansees som aktuelt av 60 prosent av kommunene.

Både kommuner som tilbyr og kjøper kurs i dagens ordning har gitt uttrykk for at dette fungerer godt. Dagens modell er basert på at man har et knippe tilbyderkommuner og en samling «kjøperkommuner», altså kommuner som trenger et tilbud, der disse tar direkte kontakt med hverandre. Om en kommune ønsker å benytte digitale tilbud, må kommunen aktivt undersøke hva som finnes av tilgjengelige tilbud, enten ved å gå inn på nettsidene til den enkelte tilbyderkommune, eller ta kontakt med disse for å forhøre seg.

Dagens tilbud har utviklet seg over flere år, og vi har hørt at noen av tilbyderne – og da særlig Drammen kommune, ser ut til å ha en godt etablert posisjon som tilbyder av kurs i samfunnskunnskap på en rekke forskjellige språk og med et stort geografisk nedslagsfelt.

Innretning av tilbudet

Kommuner med deltakere som skal ha digital opplæring i samfunnskunnskap tar kontakt direkte med en av tilbyderkommunene for å undersøke mulighetene for å tilby kurs.

Tilbyderkommunene har ulike prismodeller og opplæringsopplegg for kursene, og kjøperkommunene kan se hvilket av tilbudene som passer best for dem. Når en kjøperkommune har identifisert et tilbud de mener virker fornuftig kan de ta kontakt gjennom enten nettløsningene eller direkte med rådgivere i tilbyderkommunen for å kjøpe kursene.

Hvordan kurset gjennomføres, vil avhenge av om en kommune kjøper et «helt» kurs og dette sendes til et klasserom lokalt, eller om det er en form for «åpent» kurs der ulike kommuner kan melde på enkeltdeltakere som deltar via egne PCer, eller i mindre grupper fra klasserom/kommunalt bygg lokalt.

For å videreutvikle dagens modell har det kommet innspill på at tilbudet til de ulike kommunene kan synliggjøres i større grad. Dette kan gjøres gjennom en felles informasjonsplattform via for eksempel HK-dir eller IMDi. Selve påmeldingen og kontakten mellom kommunene vil fortsatt skje kommune-til-kommune, slik modellen over skisserer.

Fordeler og ulemper

En fordel med dagens modell er at den er godt etablert, og at mange kommuner allerede har gode erfaringer med å kjøpe tilbud fra de eksisterende tilbyderne. Det er også slik at mange av tilbyderne har opparbeidet seg flere år med erfaring og kompetanse i å tilby slike kurs, og det at større kommuner med bedre tilgang på ulike språk er villige til å tilby kurs gjør at stordriftsfordelene slike kommuner har kan dras nytte av blant mindre kommuner.

Likevel har flere av kommunene i undersøkelsen fortalt at dagens modell er lite kjent, og/eller at den for mange ikke oppleves som aktuell grunnet prisnivå eller tidspunkt for kursene som tilbys. Det at påmeldingen og oversikten over kurs gis kommune-til-kommune gjør også at enkeltkommuner kanskje ikke har oversikt over alternative tilbud, og dermed går glipp av muligheten til å melde sine deltakere på kurs. Konsekvensene av dette er at kommunene ikke klarer å overholde fristen fordi de ikke er klar over eksisterende kurstilbud, og at deltakerne ikke får en innføring i norske forhold på et tidlig tidspunkt som gjør de i stand til å (1) tilpasse seg, og (2) på sikt bestå samfunnskunnsksprøven som kreves for å få permanent opphold.

5.5.4 Modell 2: Nasjonal eller sentral aktør med ansvar for digital opplæring

En annen modell som er foreslått og utforsket gjennom undersøkelsen er at det satses på én eller et fåtall nasjonale/sentrale aktører som påtar seg ansvaret for opplæringen i digital samfunnskunnskap.

Modellen med et nasjonalt senter for digital fjernundervisning har blitt anbefalt i en tidligere rapport (Proba, 2023), der det foreslås at virksomheter kan søke om å få en slik status.

I spørreundersøkelsen kom det frem at mange kommuner (89 prosent) ønsker «*Et nasjonalt tilbud hvor en statlig aktør står ansvarlig for den digitale opplæringen, og kommunene melder på deltakerne etter behov*» (Figur 5.1).

En mulig fordel ved å ha en sentral nasjonal aktør, er at denne vil kunne ha kapasitet til å tilby opplæring til en rekke kommuner og på ulike språk uavhengig av gruppestørrelse lokalt i kommunene. Det har videre blitt fremhevet at en aktør kan sørge for jevnt høy tjenestekvalitet, og fra undersøkelsen fremhever en respondent hvordan «*Det er viktig med ETT tilbud slik at alle kommuner kan få den samme tilgangen og kvaliteten. Det har*

vært altfor mange år med varierende kvalitet fra kommune til kommune». En felles nasjonal aktør kan tenkes å være en måte sikre lik tilgang og enhetlig kvalitet på tilbudet.

Innretning av tilbudet

Selve påmeldingen og organiseringen av opplæringen i modellen med en sentral nasjonal aktør med ansvar for opplæringen vil ligne mye på beskrivelsene av prosessen i modell 1. Forskjellen vil være at kommunene heller enn å kunne velge blant flere aktører, vil ha én sentral aktør og dennes kursportefølje å forholde seg til.

Bruken av en sentral aktør vil forutsette at aktøren har kapasiteten til å ta på seg ansvaret for å tilby slik undervisning, og innretningen av undervisningen som heldigital, hybrid og synkron/asynkron vil kunne tilpasses de ulike kommunenes behov. Ved at en aktør får ansvaret kan det være at ytterligere stordriftsfordeler kan oppnås og at utviklingen av tilbudet bedres ved å samle relevant kompetanse på ett sted.

Fra intervjuene og spørreundersøkelsen forteller kommunene at de ønsker at tilbudet skal kunne tilpasses den enkelte kommunens timeplaner, og den enkelte deltakers behov. Dette kan tenkes å lettere la seg gjøre dersom en fristilt nasjonal aktør har ansvar, heller enn at kommunene må tilpasse seg hverandres timeplaner for å selge og kjøpe kurs av hverandre.

Fordeler og ulemper

Bruken av en sentral aktør som ansvarlig for det digitale tilbudet i samfunnskunnskap vil kunne medføre betydelige stordriftsfordeler, siden denne vil kunne ha ressurser og kapasitet til å tilby både store og små språk på forskjellige tidspunkter. En sentral aktør kan både ha oversikt over hvilke språk som ser ut til å være tilstrekkelig godt dekket i kommunene, samtidig som det bør antas at denne skal ha et særlig ansvar for å sikre at det tilbys kurs innen de mindre språkene. En sentral aktør delfinansiert av midler utenfor de som innhentes via kursavgiften, vil dermed kunne bidra til å sikre at personer fra «ulønnsomme» språkgrupper, sett opp mot antall som skal ta kurs, får opplæring.

Den åpenbare ulempen med modellen er at det ikke er tydelig hvem den sentrale aktøren vil kunne være. I undersøkelsen har vi blant annet vært i kontakt med NAFO (Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring), som har skissert at de kan ha en koordineringsrolle, men ikke ta ansvar for å utvikle og drifte digitale opplæringstilbudet. Blant de statlige aktørene er det heller ingen åpenbare kandidater til å innta en rolle som digital opplæringsinstitusjon i samfunnskunnskap, men heller som tilretteleggere av slik undervisning. Dersom en statlig eller sentral aktør skulle ha tatt på seg et slikt ansvar, ville de ha måttet ha eller etablere et nettverk av flerspråklige lærere, og en digital infrastruktur for å organisere og tilby kurs. Foruten de høyere utdanningsinstitusjonene, kjenner vi ikke til aktører som kan påta seg et slikt ansvar i dag, uten en større administrativ og organisatorisk innsats.

En mulig vei for å sikre modellen er å satse på aktørene som i dag tilbyr store kursporteføljer – som Drammen og Oslo kommune – og gjøre disse til de nasjonale eller sentrale aktørene som tilbyr samfunnskunnskap. En slik tilnærming ville imidlertid trolig hatt en rekke forvaltningsmessige implikasjoner, da det ikke nødvendigvis lett lar seg gjøre å konvertere en kommunal virksomhet til et nasjonalt kompetansesenter eller lignende.

5.5.5 Modell 3: Felles nasjonal kursportal ('Airbnb' for kurs)

Den tredje modellen tar utgangspunkt i dagens situasjon, men legger til rette for at alle kommuner som tilbyr kurs i dag, eller kan tenke seg å tilby kurs i fremtiden, får muligheten til å registrere og selge disse til andre kommuner gjennom en slags felles nasjonal portal.

En samlet kursportal som gir bedre oversikt har tidligere blitt anbefalt i en rapport om digitale opplæringstilbud for innvandrere (Proba, 2023).

I likhet med modell 1 tar også denne modellen utgangspunkt i dagens situasjon, men skiller seg fra de øvrige modellene ved at alle tilbudene samles på ett sted, der kjøperkommunene kan gå inn for å filtrere kurs etter sine behov for språk, tidspunkt og andre faktorer. Heller enn at kommunene kjøper og selger direkte fra hverandre samles dermed tilbudene på ett sted, og kjøperkommunene kan lett få oversikt over hvilke kurs som passer deres behov best.

Modellen utelukker ikke de andre modellene, men legger til rette for at kapasiteten i dagens tilbud fra kommunene kan utnyttes bedre.

Modellen tar som utgangspunkt at mange kommuner i Norge har opparbeidet seg omfattende kompetanse med å tilby digitale kurs i samfunnskunnskap, og at en del kommuner kan tenkes å tilby slik opplæring til andre kommuner. I modell 3 viser vi hvordan disse kommunene bedre kan kobles sammen gjennom et sentralt ledd, her i form av en nasjonal kursportal.

Ved å gi kommunene muligheten til å registrere slike kurs på en felles nettside, kan det dras nytte av blant flere kommuner og deltakere, og oppskaleringen som medfølger kan gjøre at det gir mer økonomisk mening å sette opp slike kurs for kommunene. En grunntanke blir dermed at man ved å samle ressurser og kapasitet på en fellesportal kan gjøre det enklere for kommunene å ta i bruk allerede eksisterende tilbud, og at dette kan være gunstig for både tilbyder- og kjøperkommunene.

Innretning av tilbudet

En felles nasjonal portal vil ta det eksisterende tilbudet fra store kommuner som allerede tilbyr digitale kurs, og andre kommuner som kan tenke seg å tilby kurs, som utgangspunkt. Kursportalen kan være et verktøy som legger bedre til rette for at kommuner med behov for særskilte språk eller tidspunkt finner kommuner som tilbyr tilsvarende opplæring. Selve plattformen må driftes av en aktør, og kanskje tilsvarende aktør som i dag har ansvar for påmelding til prøver i samfunnskunnskap. På portalen vil kjøperkommuner kunne filtrere ut aktuelle kurs langs søkeparametere som språk, tidspunkt for gjennomføring, modul og periode.

Fordeler og ulemper

En felles nasjonal kursportal vil ta eksisterende tilbud og infrastruktur som utgangspunkt for å bedre utnytte allerede etablerte kurs og ressurser, og gjøre det lettere for tilbyder- og kjøperkommuner og finne sammen. Modellen kan sees på som en videreføring av modell 1, ved at kommunene som allerede i dag tilbyr kurs hver for seg, inkluderes i en felles nasjonal portal. Det at man allerede i dag har et knippe store aktører gjør at portalen allerede fra et tidlig tidspunkt vil ha et volum som kan gjøre den attraktiv for kjøperkommuner å oppsøke.

Det finnes imidlertid også flere mulige ulemper, der en konsekvens av en felles nasjonal portal kan medføre at kommuner som har samme mål havner i konkurranse med hverandre, og at noen som følge av dette kan måtte nedskalere egen virksomhet. Det kan videre innvendes at modellen tar som utgangspunkt at kommunene er villige til å gå sammen i en slags felles nasjonaldugnad for å tilby samfunnskunnskapsopplæring på ulike språk til forskjellige tidspunkt, uten at dette nødvendigvis er tilfellet.

Til slutt er det ikke gitt at man ved å helt enkelt koble sammen ulike aktører løser problemet med å tilby undervisningen på små språk, eller at de som har behov for undervisning på slike språk får med seg tilbudet. Her kan ulike mekanismer og styringsverktøy imidlertid implementeres, ved å for eksempel legge til funksjoner for å

måle etterspørsel for kurs på særskilte språk, og på et vis legge til rette for at aktører med delte behov finner sammen. I tillegg til «det frie kursmarkedet» fra kommunene kan en sentral aktør med særskilt ansvar for mindre språk eventuelt gis et ansvar for å tilby slike kurs, der dette også registreres gjennom plattformen. Sistnevnte omtales i modell 4 nedenfor.

5.5.6 Modell 4: Nasjonal koordinator og tilbyder for små språk

En annen tilnærming knyttet til modellen med en sentral aktør (modell 2) som har blitt fremmet og diskutert, er en modell der man gir en slik aktør et særskilt ansvar for å tilby digitale kurs på mindre språk. En slik aktør kan for eksempel også ha ansvar for å drifte en nasjonal kursportal (Modell 3), samtidig som de har et ansvar for å sikre et opplæringstilbud på små språk.

Det er i dag svært kostbart for kommunene å gjennomføre opplæring for små språkgrupper, noe som kan resultere i at deltakerne får et mangelfullt tilbud (for eksempel på norsk) eller ingen tilbud i det hele tatt. Den fjerde modellen tar med andre ord utgangspunkt i kommunenes behov for en «økonomisk garantist» for at deltakere i små/sjeldne språk får et tilbud på et språk de forstår, og innen rimelig tid.

Innretning av tilbudet

En nasjonal koordinator med særskilt ansvar for å sikre et (digitalt) opplæringstilbud på de små språkene vil være et supplement til eksisterende digitale tilbud, enten fra store kommuner (modell 1 og 3) eller én nasjonal tilbyder (modell 2). Påmelding og organisering av opplæringen i små språk vil være sentralisert hos denne nasjonale koordinatoren. Dette tilbudet vil eksistere parallelt med «hovedmodellen» (1, 2 eller 3).

Digitale opplæringstilbud på de små språkene kan legges inn i samme portal som kommunenes tilbud (modell 3), slik at prosessen knyttet til påmelding og kontakt med kjøperkommunene skjer på samme måte som for de øvrige tilbudene. Som nevnt kan denne nasjonale aktøren også ha ansvar for å drifte en slik nasjonal kursportal. Alternativet er at tilbudet følger en egen prosess der påmelding og kontakt må skje mellom den enkelte kjøperkommune og koordinator/tilbyder på de små språkene.

Et slikt tilbud forutsetter at aktøren har kapasitet til å tilby digital opplæring til alle kommuner, samt tilgang til lærerressurser på de aktuelle språkene. Som nevnt tidligere, har NAFO uttrykt interesse for å ta på seg rollen som nasjonal koordinator. De ser blant annet for seg en kvalitetssikrerrolle der de tilbyr opplæring til flerspråklige lærere (både egne og i kommunene), samtidig som de har ansvar for å utvikle og vedlikeholde en felles digital læringsressurs i samfunnskunnskap. I tillegg er de åpne for å ansette egne lærerressurser i de sjeldne/mindre språk.

Tilbudet forutsetter også noe statlig finansiering, for eksempel i form av et subsidie. Dette er nærmere omtalt i kapittel 6.3.

Fordeler og ulemper

En fordel ved denne modellen er at den bidrar til å beholde kompetanse lokalt, og utnytte det gode utviklingsarbeidet som allerede er gjort i kommuner som tilbyr digitale kurs. Samtidig sikrer modellen enkel tilgang på samfunnskunnskapskurs på mindre språk, som ellers er vanskelig for kommunene å tilby.

En mulig utfordring er at det kan være vanskelig å definere hvilke språk som til enhver tid skal regnes som små/sjeldne. Dette krever klare kriterier, og det er ikke åpenbart hva disse kriteriene bør være. Hvilke språk som kan defineres som «små» i norsk kontekst vil kunne variere over tid. Et språk som i dag betraktes som «lite», som for eksempel

kinyarwanda, kan over tid bli enklere å gjennomføre opplæring i. Enkelte kommuner har for eksempel erfart at tidligere deltakere i introduksjonsprogrammet (og samfunnskunnskap) senere kan bidra som lærerressurser på disse språkene.

Fra kommunenes perspektiv defineres små språk ofte som språk med få deltakere og/eller språk der det er svært utfordrende å finne kvalifiserte lærerressurser. Små språk vurderes også ut fra utbredelse i Norge, herunder tilgjengeligheten av tolkerressurser. Hva som regnes som små språk vil derfor variere mellom kommuner, både med hensyn til størrelse og sentralitet. Bosettingsmønstre og deltakersammensetning vil også ha stor betydning.

Siden modellen (4) forutsetter statlig finansiering («økonomisk garantist»), blir det også utfordrende å beregne størrelsen på finansieringen/subsidie. En viktig årsak til dette er den store variasjonen i utgiftsnivået mellom kommuner. Likevel kan bedre utnyttelse av eksisterende tilbud, økt bruk og stordriftsfordeler bidra til en gradvis «konvergering» av kommunenes gjennomsnittlige kostnader for opplæring i samfunnskunnskap. Dette kan gjøre det enklere å fastsette en terskelverdi for subsidieringen.

5.5.7 Brukervennlig digital læringsressurs

Som beskrevet i kapittel 4.3.4, har mange kommuner uttrykt behov for en brukervennlig digital læringsressurs som kan være en støtte i opplæring i samfunnskunnskap, både asynkront uten lærer (egenstudier) og synkront med lærer.

Ifølge innspillene vil en digital læringsressurs med bruk av visuelle virkemidler (lyd, video og webinarer) og øvingsoppgaver kunne imøtekomme variasjoner i deltakernes progresjon. De som har forutsetninger for og et ønske om å gjennomføre kurset selvstendig, kan bruke læringsressursen til å tilegne seg stoffet på egen hånd. For deltakere med svak progresjon, kan læringsressursen fungere som et verktøy for øving og repetisjon, samtidig som de deltar i opplæring med lærer.

En annen fordel er at utviklingen av en ny digital og brukervennlig læringsressurs vil bidra til å ivareta kommunenes behov for å differensiere sitt tilbud, slik at deltakere med ulike forutsetninger får gjennomført kurset på sine premisser, og dermed får bedre læringsutbytte og mestring.

Ansvar for å utvikle og vedlikeholde en ny digital og brukervennlig læringsressurs kan legges til samme aktør som får et nasjonalt koordineringsansvar (modell 4), dersom denne har kompetanse som muliggjør dette. Dette kan enten løses ved utarbeidelse av en helt ny ressurs, eller basere seg på en videreføring og videreutvikling av *samfunnskunnskap.no*.

HK-dir vurderer imidlertid realismen i en videreutvikling av *samfunnskunnskap.no* til å være liten. Dette knyttes i stor grad til likebehandlingsprinsippet, som innebærer at innholdet i *samfunnskunnskap.no* skal være identisk på tvers av oversettelsene. Dette er spesielt viktig med tanke på samfunnskunnskapsprøven, som i stor grad baserer seg på innholdet i læringsressursen. Av hensyn til likebehandlingsprinsippet, må alt innhold oppdateres ved eventuelle endringer. HK-dir opplyser at bruk av lydfiler, videoer og andre visuelle virkemidler vil innebære en betydelig økning i vedlikeholdsarbeidet. Fordi ressursen er tilgjengelig på mange språk, vil antallet elementer som må oppdateres ved eventuelle endringer være stort. For å gjøre oppdaterings- og vedlikeholdsbehovet mer

håndterbart, og sikre stabilitet i innholdet, har HK-dir derfor satset på å tilrettelegge ressursen for syntetisk tale⁸, fremfor å bruke lydfiler og video.

Samtidig kan det argumenteres for at dagens *samfunnskunnskap.no* ikke i tilstrekkelig grad ivaretar prinsippet om likbehandling mellom ulike grupper deltakere. Kommunene erfarer at deltakere med svake lese- og skriveferdigheter og/eller begrenset digital kompetanse har utfordringer med å nyttiggjøre seg ressursen. Selv om ressursen er tilrettelagt for syntetisk tale, er det fremdeles en barriere at deltakerne må ha tilgang til relevant utstyr og programvare for opplesning av tekst. Samtidig er det også kjent at språkutvalget på slik programvare er begrenset. Selv om læringsmaterialet eksisterer, får dermed en viktig gruppe ikke tatt dette i bruk fordi det ikke er tilrettelagt deres forutsetninger og kompetanse.

Videre er det Cappelen Damm som per i dag er ansvarlig for og drifter *samfunnskunnskap.no*, på oppdrag fra HK-dir. Kontrakten med Cappelen Damm og anskaffelsesregelverket legger muligens noen begrensinger på HK-dirs mulighet til å videreutvikle ressursen. HK-dir vil måtte gjøre en grundig vurdering av hva som er juridisk og praktisk mulig innenfor gjeldende kontrakt med Cappelen Damm.

Det kan være et alternativ å beholde *samfunnskunnskap.no* i sin nåværende form, samtidig som det utvikles en ny digital ressurs med funksjonalitet som bedre imøtekommer behovene til deltakere med svake lese- og skriveferdigheter og lav digital kompetanse.

Vi vurderer imidlertid at det ikke vil være hensiktsmessig å etablere en parallell løsning ved siden av *samfunnskunnskap.no*. Som en gratis og åpen ressurs spiller *Samfunnskunnskap.no* en viktig rolle i å sikre likebehandling ved at innholdet er likt på tvers av språk. Innføring av en ny ressurs kan medføre risiko for forskjeller i hvordan faginnholdet presenteres og oppdateres mellom ressursene, noe som kan skape usikkerhet og utfordre likebehandlingsprinsippet. På denne bakgrunn anser vi det som mer hensiktsmessig å beholde *samfunnskunnskap.no* som den primære ressursen, samtidig som den videreutvikles i tråd med forslagene beskrevet over. For å sikre dette bør HK-dir få økte bevilgninger for å håndtere økt oppdaterings- og vedlikeholdsarbeid.

5.6 Økonomiske rammer for digitalt opplæringstilbud i samfunnskunnskap

5.6.1 Dagens finansieringsmodell

Staten, ved Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, forvalter en rekke tilskuddsordninger som skal kompensere kommunene for merutgifter til bosettings- og integreringstiltak. Et av disse tilskuddene er *tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap*, også kjent som «norsktilskuddet». Tilskuddet skal dekke kommunenes utgifter til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere med rett og plikt til opplæring.

Norsktilskuddet består av to typer tilskudd. Et persontilskudd, som er et per-capita tilskudd som utbetales til kommuner og fylkeskommuner som har personer i målgruppen. Den andre typen er et grunntilskudd, som utbetales til små og mellomstore kommuner for å bedre deres økonomiske rammevilkår når det gjelder ordningen. Kommunestørrelse i denne sammenheng er definert ut fra antall personer i målgruppen.

⁸ Samfunnskunnskap.no tilfredsstiller kravene til universell utforming i WCAG 2.0-standard, som blant annet innebærer at den er tilrettelagt for at tekst kan leses opp med syntetisk tale.

Beregningsutvalget kartlegger årlig kommunenes utgifter til blant annet opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Utvalget har lenge pekt på at ordningen (norsk og samfunnskunnskap) er underfinansiert, når man ser på kommunenes utgifter sett opp imot norsktilskuddet. Dekningsgraden var 80,1 prosent i 2023, noe som innebærer at kommunene har en betydelig andel egenfinansiering. Kartleggingen viser også at det er stor variasjon mellom (utvalgs)kommunene når det gjelder utgifter til opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

IMDi forvalter også andre tilskuddordninger som er mer innrettet mot kommunenes utviklingsarbeid på integreringsfeltet. Kommuner som ønsker å teste ut, etablere eller videreutvikle metoder og løsninger for digital opplæring i samfunnskunnskap, har muligheter til å søke prosjektstøtte til dette. For eksempel er *bruk av digitale og nettbaserte løsninger for økt fleksibilitet i opplæringen* et prioritert tema under ett av satsningsområdene for tilskudd til utvikling av kvalifisering- og integreringstiltak.⁹

5.6.2 Kommunenes finansiering av digitale kurs

Spørreundersøkelsen blant kommunene bekrefter at norsktilskuddet spiller en sentral rolle i finansieringen av digitale opplæringstilbud i samfunnskunnskap, både for utvikling og drift av tilbudene i egenregi, og for kjøp av digitale kurs fra andre kommuner (eller andre tilbydere).

Blant kommunene som har egne digitale tilbud oppgir alle bortsett fra én respondent at tilbudet finansieres gjennom tilskuddet. Den ene respondenten har svart at det digitale tilbudet finansieres gjennom prosjektmidler fra kommunen. Som vi har nevnt tidligere, er det kun halvparten av kommunene med digitale tilbud i egenregi som tilbyr kurs til deltakere fra andre kommuner. Blant disse svarer fem av åtte at tilbudet også finansieres gjennom salg av kursplasser til andre kommuner. En mulig forklaring på at ikke alle oppgir salg av kursplasser som finansieringskilde, kan være variasjoner i omfanget av hva de tilbyr andre. Mens enkelte kommuner har en klar satsing på tilbud til andre kommuner, tilbyr andre kun enkeltplasser mer sporadisk.

Blant kommuner som kjøper digitale tilbud fra andre svarer 92 prosent at slike kjøp finansieres av norsktilskuddet. De resterende 8 prosent har svart «vet ikke».

Tilbudene vi har kartlagt er en del av opplæringssentrenes ordinære drift. Vi har begrenset informasjon om finansieringen i tilbudenes prosjekt- og etableringsfase. Vi kjenner imidlertid til at minst en av kommunene har fått prosjektmidler (tilskudd) fra IMDi til videreutvikling av sitt tilbud.

5.6.3 Hva koster digitale kurs?

Vi har ikke gjennomført en systematisk kartlegging av hva eksisterende digitale kurs i samfunnskunnskap koster. Vårt inntrykk fra datamaterialet er at det er stor variasjon i priser, og en slik kartlegging ville uansett kun gitt et øyeblikksbilde. I intervjuene har vi spurt kommuner som kjøper digitale kurs om hva de betaler, og kommuner som tilbyr digitale kurs om hva de tar betalt. I tillegg har vi mottatt noen priseksempler gjennom frittekstsvar i spørreundersøkelsen.

I det følgende presenterer vi først kostnadsanslag basert på beregningsutvalgets kartlegging av kommunenes utgifter til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Deretter

⁹ IMDi (2024). Tilskudd til utvikling av kvalifiserings- og integreringstiltak. Hentet fra: <https://www.imdi.no/tilskudd/tilskudd-offentlige-virksomheter-kommuner-og-fylkeskommuner/tilskudd-til-utvikling-av-kvalifiserings--og-integreringstiltak/>

følger en oppsummering av funn om tilbyderkommunenes utgifter og prismodeller, før vi avslutningsvis ser litt nærmere på kommunenes (økonomiske) vurderinger knyttet til bruk av digitale løsninger («betalingsvilje»).

Kostnadsanslag basert på beregningsutvalgets kartlegging

Beregningsutvalget beregner gjennomsnittlige utgifter per undervisningstime i norsk og samfunnskunnskap basert på data fra utvalgskommunene. Disse utgiftene inkluderer lærerlønn, administrasjon, lokaler, undervisningsmateriell og andre kostnader som reisestøtte. Lærerlønn utgjør over halvparten av de totale utgiftene.

For å anslå kostnadene for et digitalt kurs i samfunnskunnskap, baserer vi oss på gjennomsnittlige kostnader per undervisningstime for 2023. Inflasjonsjustert blir gjennomsnittlig kostnad per undervisningstime 2067 kroner i 2025-verdier. Basert på dette vil et 75-timers kurs i samfunnskunnskap i gjennomsnitt koste omtrent 155 000 kroner.

Som nevnt tidligere er det betydelig variasjon i utgiftsnivået mellom utvalgskommunene. Ved å bruke den laveste og høyeste gjennomsnittlige kostnaden per undervisningstime som referanse, vil kostnaden for et 75-timers kurs variere mellom 106 000 og 185 000 kroner. Denne variasjonen kan delvis forklares med forskjeller i lærernes kompetanse og ansiennitet. I tillegg kan utgifter til undervisningslokaler variere, særlig fordi slike kostnader ofte er høyere i storbyene.

Det er en utfordring at norsk og samfunnskunnskap behandles som én samlet kategori i tilskuddsordningen og beregningsutvalgets kartlegging av utgifter. Dette gjør det svært vanskelig å synliggjøre de faktiske utgiftene til samfunnskunnskap. Samfunnskunnskap utgjør potensielt en svært liten andel av både tilskuddet og kommunenes samlede utgifter, siden norskfaget er langt mer omfattende både i antall kurstimer og antall deltakere. Beregningsutvalgets kartlegging reflekterer dermed i større grad utgiftsbildet i norskfaget enn i samfunnskunnskap.

Denne skjevfordelingen har blitt forsterket de siste årene som følge av de store ankomstene av fordrevne fra Ukraina, som har rett til norskopplæring, men verken rett eller plikt til opplæring i samfunnskunnskap. Mange kommuner har de siste årene primært bosatt ukrainere, som betyr at andre deltakergrupper (som har rett og plikt til samfunnskunnskap) kun utgjør en liten andel av det totale antallet nyankomne flyktninger.

Dersom kostnadsstrukturen og drivkreftene for utgiftene til norsk og samfunnskunnskap er ulike, vil ikke beregningsutvalgets tall være en god indikator for kommunenes utgifter til opplæring i samfunnskunnskap.

«Våre» kommuners utgifter og prismodeller

Vi har som nevnt spurt om pris i intervjuene med kommuner som tilbyr digitale kurs i samfunnskunnskap. Ikke alle informanter hadde innsikt i dette.

Kostnadene knyttet til å gjennomføre et digitalt kurs er de samme uavhengig av om det er én eller 20 deltakere. Gruppestørrelse påvirker likevel hvordan kommunene velger å prise kurset. Kommunene vi har intervjuet benytter ulike prismodeller; for eksempel bruker Oslo fastpris, mens Drammen har valgt en modell med variabel pris.

Flere kommuner følger selvkostprinsippet, der prisen settes for å dekke kostnadene ved kurset, et prinsipp som er vanlig i offentlig sektor. Det er imidlertid forskjell på hvilke utgifter som inkluderes i selvkostkalkylen. En av kommunene vi har intervjuet inkluderer kun lærerlønn, mens en annen tar med utgifter til både administrasjon og IT-støtte. Dette resulterer i en betydelig forskjell i totale kostnader for gjennomføring av digitalt kurs, med estimater på henholdsvis 60 000 kroner og 163 000 kroner for disse to kommunene.

En fastprismodell innebærer en økonomisk risiko for kommunen, siden lærerlønn må dekkes uavhengig av antall påmeldte ved kursstart. Kommunen risikerer dermed et økonomisk underskudd (sett i forhold til kostnadsdekning gjennom kursavgift og norsktilskuddet). En prismodell med variabel pris fordeler kostnadene per deltaker og reduserer dermed denne risikoen, men gir mindre forutsigbarhet for potensielle kjøpere. Fastpris gir derimot svake insentiver for å tilby kurs på mindre språk, da risikoen for økonomisk tap er høy.

Kommunenes «betalingsvilje» for digitale kurs

En høy andel kommuner har uttrykt behov for et digitalt tilbud i samfunnskunnskap, men det finnes også flere kommuner som ikke har dette behovet. Kommuner som ikke har behov for et digitalt tilbud klarer i stor grad å tilby fysisk klasseromsundervisning innenfor rammene av ordningen. Vi har også sett at samlingsbasert opplæring i form av fysiske møter anses for å være den løsningen som best ivaretar dialog og samhandling med deltakerne. For mange kommuner er dette den foretrukne innretningen.

Behovet for digitale kurs oppstår primært på grunn av to hovedutfordringer.

- 1) Kapasitet og/eller kompetanse: Mange kommuner, spesielt små og mindre sentrale, har store utfordringer med å skaffe lærere med kompetanse i relevante språk, særlig på små språk. I små og mindre sentrale kommuner kan manglende tilgang på lærere også omfatte de mer «vanlig» språkene.
- 2) Økonomiske hensyn: Det er ikke økonomisk bærekraftig for kommunene å gjennomføre kurs for små grupper eller enkelt deltakere. Dette gjelder spesielt for små kommuner, der den samlede deltakergruppen i utgangspunktet er liten, men kan også forekomme i større kommuner med få deltakere på små språk.

Det er også viktig å merke seg at kommunenes behov ikke er en statisk størrelse, men vil endre seg i takt med både svingninger i ankomsttall (flyktninger) og endringer i sammensetningen i deltakergruppa. En kommune som i dag ikke har behov for digitale tilbud, kan i fremtiden oppleve et økt behov, enten som følge av økt antall deltakere som utfordrer kapasiteten i kommunen, eller en tilstrømming av nye språkgrupper som kommunen mangler lærere med nødvendig språkkompetanse for.

Digitale løsninger kan representere en viktig løsning på utfordringer knyttet til små språkgrupper, høye kostnader og mangel på lærerressurser. Digitale kurs kan bidra til å sikre tilgang til relevant språkkompetanse, slik at deltakerne får opplæringen på et språk de forstår, og potensielt også være et alternativ som reduserer kommunens kostnader.

Hvorvidt en kommune velger å kjøpe et digitalt kurs eller ikke er til en viss grad en avveining av pris på det digitale kurset sett opp mot kommunens utgifter dersom de skulle gjennomført opplæringen selv. Sistnevnte, det vil si sammenligningsgrunnlaget, handler mye om hva kommunene anser som et «akseptabelt» tilbud. Variasjon i krav til kvalitet vil da også slå ut i variasjon i utgifter. Et eksempel er bruk av tolker og språkassistenter som lærerressurser i opplæringen. Mens noen kommuner kan anse dette som «godt nok», vil andre mene at det ikke er tilstrekkelig, og at læreren i tillegg til språkkompetanse også bør inneha både pedagogisk og samfunnsfaglig kompetanse. Sistnevnte innebærer høyere lønnsutgifter og er dermed et dyrere tilbud. Dette vil naturligvis påvirke dere betalingsvilje for digitale tilbud.

I eksemplet over vil kommunen som aksepterer bruk av tolker/språkassistenter være mindre tilbøyelig til å kjøpe et (dyrere) digitalt tilbud, selv om kvaliteten på det digitale tilbudet er ansett for å være bedre. Og omvendt, man vil forvente at kommunen som stiller høyere kompetansekrav vil være mer tilbøyelig til å kjøpe et digitalt tilbud med kvalifiserte lærere, dersom alternativet er bruk av tolk/språkassistenter.

I tilfeller der kostnadene for et digitalt kurs anses som høye, kan kommuner velge å vente til de får samlet opp flere deltakere for å gjennomføre opplæringen selv, eller eventuelt for å redusere de gjennomsnittlige kostnadene forbundet med et digitalt kurs. Dette forutsetter selvsagt at kommunene har eller kan skaffe lærerressurser på de aktuelle språkene. I mange kommuner er ikke dette et reelt alternativ. Inntrykket fra datamaterialet er det i enkelte tilfeller kan resultere i at kommunen velger å ikke gi et tilbud i det hele tatt, dersom prisen på digitale kurs er for høy.

Fordi det er så store variasjoner i kommunenes utgifter til opplæring i samfunnskunnskap, blir det også vanskelig å peke på én terskelverdi.

6 Konklusjoner og anbefalinger

I henhold til utredningsinstruksen er det avgjørende å først definere «problemet» og hva man ønsker å oppnå, før man kan presentere relevante tiltak/løsninger. Vi vil derfor først gi en kort oppsummering av funnene fra vår kartlegging, med vekt på de ulike aktørenes behov knyttet til et digitalt tilbud i samfunnskunnskap. Videre presenteres de mulige løsningene som har fremkommet gjennom utredningen.

6.1 Hva er problemet?

En god behovs-/problembeskrivelse er i henhold til utredningsinstruksen et viktig grunnlag for å avklare mål med utredningen, identifisere årsaker til problemet og tydeliggjøre behovet for tiltak. Det er også viktig for å vurdere ulike alternativer, og tydeliggjøre konsekvensene knyttet til tiltakene.

Nedenfor oppsummerer vi de ulike aktørenes behov og mål knyttet til et digitalt tilbud i samfunnskunnskap.

Myndighetenes behov

Myndighetene har behov for å etablere et digitalt opplæringstilbud i samfunnskunnskap som skal gi kommunene bedre forutsetninger for å oppfylle lovkravene om å gi innvandrere med rett og plikt eller plikt et tilbud innen ettårsfristen og på et språk deltakeren forstår. Flexibilitet i tilbudet er også viktig for å imøtekomme behovene til kommuner med ulike ressurser og forutsetninger. Det er også behov for at utviklingsarbeidet, kompetanseoppbyggingen og «institusjonaliseringen» av digitale opplæringstilbud som enkelte (tilbyder)kommuner har fått til, ikke går til spille.

Myndighetene har også et klart behov for at et digitalt opplæringstilbud oppfyller læreplanens mål og krav, og dermed bidrar til å fremme innvandreres integrering og deltakelse i det norske samfunnet.

Kommunenes behov

Vår utredning har hatt fokus på å identifisere kommunenes behov knyttet til et digitalt opplæringstilbud i samfunnskunnskap.

Kommunene har behov for et digitalt opplæringstilbud for å gjøre det lettere å oppfylle sin lovpålagte oppgave knyttet til å sikre at deltakere med rett og plikt eller plikt til samfunnskunnskap får opplæring i tråd med læreplanens mål og krav til innhold innen ettårsfristen, og på et språk deltakeren forstår. Opplæringen skal tilrettelegge for integrering i (lokal)samfunnet ved å gi deltakerne nødvendig kunnskap til å tilpasse seg og delta i ulike aspekter av samfunnslivet.

Kommunene har også behov for at tilbudet skal være kostnadseffektivt, eller i det minste ikke medføre uforholdsmessige høye kostnader. Spesielt mindre og mellomstore kommuner har utfordringer med å tilby opplæring på flere språk, og et nasjonalt digitalt tilbud kan være en kostnadseffektiv løsning. Kommunene har også behov for fleksibilitet, når det gjelder tidspunkter for gjennomføring og tilpasning for ulike deltakergrupper. Det er også behov for at løsningen er «skalerbar», slik at det kan tilpasses lokal kapasitet. Et digitalt tilbud i samfunnskunnskap skal i all hovedsak være et supplement til kommunene samlede opplæringstilbud i samfunnskunnskap, snarere enn en erstatning for fysisk klasseromsundervisning.

Kommuner som tilbyr digitale opplæringstilbud i dag har behov for å bevare og styrke lokalt fagmiljø og kompetanse, som de har brukt mange år på å bygge opp.

Deltakernes behov

Deltakerne har behov for et kvalitativt godt tilbud som gir godt læringsutbytte, med fokus på tilpasset opplæring som tar hensyn til deres ulike bakgrunner og forutsetninger. Flexibilitet er også essensielt, slik at opplæringen kan tilpasses deltakernes øvrige (skole)timeplan og livssituasjon (som arbeid, omsorgsoppgaver eller andre forhold). Kvalitet og læringsutbytte er viktig for å dem bedre forståelse av norske samfunns-, system- og kulturelle forhold, som er avgjørende for hvor vellykket deres videre integrering blir. Det er også viktig med et godt læringsutbytte for å ha tilstrekkelig kunnskap for å bestå prøven i samfunnskunnskap.

6.2 Våre vurderinger og anbefalinger

Utredningsinstruksen understreker betydningen av å vurdere flere alternative tiltak for å identifisere den mest hensiktsmessige løsningen. På bakgrunn av dette, har vi skissert ulike modeller (kapittel 5) som forsøker å imøtekomme de ulike aktørenes behov som er identifisert gjennom denne utredningen.

I kapittel 5 presenterte vi fire ulike modeller for et nasjonalt tilbud i digital opplæring i samfunnskunnskap, samt en digital læringsressurs for å støtte opplæringen. Modellene inkluderer videreutvikling av dagens tilbud, enten gjennom bedre kommunikasjons- og informasjonsvirksomhet (modell 1), en nasjonal kursportal (modell 3) eller en nasjonal koordinator (modell 4). Vi presenterer også en modell der tilbudet samles hos én eller få tilbydere (modell 2). Den digitale læringsressursen skal være et supplement til disse modellene, og ikke en selvstendig løsning.

De skisserte modellene adresserer i ulikt omfang de identifiserte behovene og oppdragets formål. Modellene vurderes også til en viss grad som varierende i gjennomførbarhet/realisme.

Modell 1 innebærer ingen vesentlige endringer fra dagens situasjon. En felles informasjonsplattform kan potensielt øke kommunenes kjennskap til eksisterende tilbud, og dermed gjøre det enklere for tilbydere og etterspørrere å finne fram til hverandre. Likevel vurderer vi at modellen ikke tilfører noe nytt og imøtekommer heller ikke aktørenes behov i særlig grad. Vi anbefaler derfor ikke å gå videre med denne modellen.

Modell 2 innebærer at én, eller et fåtall sentrale aktører påtar seg ansvaret for hele det digitale opplæringstilbudet i samfunnskunnskap. Det er en rekke fordeler ved denne modellen som vi vurderer som viktig, og som i stor grad oppfyller flere sentrale behov. Å samle tilbudet hos én aktør vil være en måte å sikre jevn kvalitet og et likeverdig tilbud for deltakerne. Dette kan også medføre stordriftsfordeler, særlig i de mindre språkene, som potensielt kan komme kjøperkommunene til gode i form av lavere kursavgift. Som vist tidligere, peker det seg ikke ut noen klare kandidater til en slik rolle. En mulig løsning kan være å satse på de kommunale aktører som i dag har store oppskaleringmuligheter, Drammen og Oslo, men med dette støter vi på noen forvaltningsmessige utfordringer.

En annen mulighet i modell 2 kan være å gå til det private leverandørmarkedet gjennom offentlig anskaffelse. Vår undersøkelse har imidlertid vist at de private aktørene spiller i dag en begrenset rolle som tilbydere av samfunnskunnskap. Deres tilbud er også innrettet mot en annen deltakergruppe enn målgruppa for et nasjonalt digitalt tilbud i samfunnskunnskap. Selv om de private har uttrykt at de har mulighet til å oppskalere sitt tilbud ved behov, mener vi at det er de kommunale aktørene som er best posisjonert for dette. Det er de kommunale tilbyderne som har jobbet systematisk med dette over lang tid, og brukt mye ressurser på utvikling av digitale kurs så vel som infrastruktur. De

kommunale tilbydere har opparbeidet solid kompetanse og erfaring, og vi mener det er viktig å ikke undergrave dette arbeidet. Vår vurdering er at det er hensiktsmessig ressursbruk å satse videre på disse initiativene og støtte utviklingen av kommunale tilbud. Dette hensynet har vært sentralt i våre vurderinger og ligger til grunn for våre anbefalinger.

Vi anbefaler derfor en løsning som bygger videre på de etablerte strukturene, kompetansen og erfaringen i de kommunene som har et tilbud i dag. Vi anser modell 3 for å være en «minimumsløsning» i denne sammenheng. Modellen innebærer etablering av en felles nasjonal kursportal, som samler alle tilgjengelige (digitale) tilbud på ett sted. Dette vil gi kommunene større fleksibilitet, ved at de enkelt kan velge tilbud som passer deres lokale kapasitet og behov.

En svakhet ved en nasjonal kursportal er at den ikke vil kunne løse utfordringen med små språk i tilstrekkelig grad. Kurstilbydere vil fortsatt ha for svake økonomiske insentiver til å sette opp kurs i de små språkene. Vi mener det er viktig å prioritere at alle deltakere får et tilbud på et språk de forstår, og at dette hensynet bør veie tyngre enn ettårsfristen. Dette er nødvendig for å sikre at deltakerne får et godt læringsutbytte, også på de mindre språkene, i tråd med målet for ordningen. Vi mener derfor at en sentral aktør bør få et særskilt ansvar for å ivareta de små språkene, slik vi har skissert i modell 4. Denne aktøren kan også ha et helhetlig koordineringsansvar for digitale opplæringstilbud i samfunnskunnskap. Ettersom opplæringstilbud i de små språkene ofte er «ulønnsomme», forutsetter modellen offentlig delfinansiering, for eksempel i form av et subsidie.

Som vi har vist, etterspør mange kommuner en brukervennlig og interaktiv digital læringsressurs som kan støtte både egenstudier og i lærerstyrt opplæring. Ressursen skal være tilpasset ulike deltakere gjennom bruk av ulike visuelle virkemidler (f.eks. videoer, webinarer, mulighet for opplesning). Den skal også inneholde øvingsoppgaver og tester, slik at deltakerne har mulighet for egenvurdering og lærerne kan få en oversikt over deltakernes progresjon. Vi mener en slik løsning bør basere seg på en videoutvikling av *samfunnskunnskap.no*.

6.3 Økonomiske og administrative konsekvenser

Det har ikke vært mulig innenfor rammene av dette prosjektet å gjøre en samfunnsøkonomisk vurdering av de økonomiske og administrative konsekvensene av de modellene som er foreslått. Vi har imidlertid forsøkt å gi et overordnet bilde av mulige økonomiske og administrative konsekvenser forbundet med de ulike løsningene.

Stordriftsfordeler

Som vist, er det muligheter for kostnadsgevinster gjennom digital opplæring for kommuner som ellers måtte ha gjennomført opplæringen selv og med få deltakere. Samtidig gir digital opplæring økonomiske fordeler for tilbyderne gjennom stordriftsfordeler ved å skalere opp og tilby opplæring til flere. Stordriftsfordelene kan komme kjøperkommunene til gode i form av lavere priser, ettersom mange tilbyderkommuner i dag har en prismodell som innebærer at kurskostnadene fordeles på antall deltakere/kjøperkommuner.

Mangel på kjennskap til digitale tilbud hindrer imidlertid utnyttelsen av eksisterende tilbud, til tross for stort behov. I likhet med funnene til Proba (2023) viser vår kartlegging at mangel på kjennskap til relevante digitale tilbud er en utbredt årsak til at kommuner ikke benytter seg av slike løsninger. Når en høy andel kommuner oppgir at de har behov for et digitalt tilbud, betyr dette at det er et utnyttet potensial i de eksisterende tilbudene.

For å realisere stordriftsfordeler er det dermed en forutsetning at dette potensialet blir utnyttet.

Bedre synliggjøring av tilgjengelige tilbud, gjennom en nasjonal koordinator/portal, vil bidra til å øke kommunenes kjennskap til og bruk av slike løsninger og dermed legge til rette for at tilbyderne kan skalere opp. Det er også et potensiale for stordriftsfordelen i de små språkene. Ved å samle deltakere fra flere kommuner i felles digitale kurs kan kostnadene reduseres sammenlignet med lokale kurs for små grupper. Dette bidrar også til en mer effektiv ressursutnyttelse, spesielt i språk med få tilgjengelige lærere.

Det er imidlertid viktig å merke seg at enkelte funn tyder på at digital opplæring kan være mer ressurskrevende enn tradisjonell klasseromsundervisning. Ifølge Sætra et. al (2023) kan digitale kurs kreve mindre gruppestørrelser for å sikre god læringseffekt, noe som kan begrense potensialet for stordriftsfordeler.

En oppskalering av digitale tilbud kan imidlertid kreve ressurser til investeringer i teknisk infrastruktur og utvidet administrasjon. Likevel kan stordriftsfordelene – i form av lavere kostnad per deltaker og bedre koordinering mellom kommuner – gjøre digitale løsninger til en bærekraftig løsning for fremtiden.

Nasjonal koordinator og «garantist» for små språk

Vi har foreslått at en nasjonal aktør får en koordinerende rolle for digitale opplæringstilbud i samfunnskunnskap. Denne oppgaven kan administreres gjennom en nasjonal kursportal. Dette vil bidra til å effektivisere kommunikasjons- og informasjonsvirksomheten mellom tilbydere av (digital) samfunnskunnskapsopplæring og kommuner med behov for slike tjenester. NAFO har uttrykt at de kan se for seg en slik rolle. Etableringen av en kursportal og drift av denne vil kreve større organisatoriske og administrative ressurser, som må finansieres av staten.

Som vist, er det forbundet betydelig økonomisk risiko med tilbud på små språk. Staten kan redusere denne risikoen ved å gå inn som økonomisk «garantist», noe som vil gjøre det mulig for aktuelle aktører å tilby kurs i små språk uten frykt for store økonomiske tap ved lavt deltakerantall. Vi skisserer to mulige måter dette kan løses på.

En mulig løsning kan være en refusjonsordning for kommunene, der kommuner som betaler en kursavgift (kurs på små språk) over en «normalpris», får refundert merkostnadene. Alternativet er at midlene går direkte til tilbyderer, slik at kursene på små språk tilbys til en (lavere) subsidiert pris. Prisen skal være sammenlignbar med andre digitale kurs i samfunnskunnskap.

Et slikt subsidie krever økt statlig finansiering. Staten vil også pådra seg administrative kostnader knyttet til forvaltning av en slik subsidieordning. Samtidig må økte utgifter veies opp mot resultatet, da dette kan være en nødvendig løsning for å sikre et likeverdig opplæringstilbud i små språk.

Fasilitator/lokal støtte og digital infrastruktur

Både intervjuinformanter og respondenter i spørreundersøkelsen understreker behovet for en lokal forankring i kommunen, der deltakerne har tilgang til å sitte samlet i et kommunalt bygg med tilgang til en lokal støtte/fasilitator. Spesielt for deltakere med svake digitale ferdigheter er dette en viktig forutsetning for deltakelse i digitale opplæringstilbud. Denne fasilitatoren er ment å tilby teknisk bistand, som hjelp med pålogging og oppkobling, samt håndtering av eventuelle tekniske utfordringer underveis i opplæringen.

Bruk av en lokal fasilitator innebærer imidlertid en ekstra kostnad for kommunene, utover selve kursavgiften. Hvis kommunene ikke allerede har dedikerte ressurser til dette, kan det bli nødvendig med nyansettelser eller omdisponering av eksisterende ansatte. Det

er også viktig å merke seg at den økonomiske belastningen vil variere mellom kommunene basert på antall deltakere, fordi samlede gjennomsnittlige kostnader per deltaker vil være betydelig høyere i en kommune med få digitale deltakere enn i en kommune med mange. Større kommuner eller kommuner med mange språkgrupper kan oppnå «stordriftsfordeler», ettersom én støtteressurs kan bistå flere språkgrupper samtidig. Dette fører til en ujevn økonomisk belastning (finansieringsbyrde) mellom kommunene. Et tiltak som kan redusere den enkelte kommunes finansieringsbyrde er samarbeid mellom nabokommuner, der deltakere samles i et felles lokale, slik at kostnadene forbundet med fasilitatoren kan fordeles mellom kommunene.

Det er også grunn til å tro at kommuner med begrenset erfaring med digitale løsninger i opplæring kan ha mangelfull digital infrastruktur, i form av datamaskiner og nettbrett til deltakerne, og/eller klasserom med nødvendig teknologisk utstyr for å støtte deltakelse i digital opplæring. Under og etter pandemien har flere kommuner anskaffet PC-er og nettbrett som kan lånes ut til deltakerne, men dette gjelder trolig ikke alle kommuner.

Tilrettelagt digital infrastruktur lokalt er en nødvendig forutsetning for at (alle) kommuner skal kunne ta i bruk digitale løsninger. Kommuner som ikke har dette i dag, vil ha behov for ressurser til å investere i slikt utstyr.

6.4 Videre kunnskapsbehov

Avslutningsvis vil vi peke på noen videre kunnskapsbehov. Inneværende utredning, både datainnsamling, analyse og utskrivning av rapport, er gjennomført innenfor en tidsramme på to måneder. Innenfor disse rammene har det for eksempel ikke vært mulig å gjennomføre en fullstendig utredning av økonomiske og administrative konsekvenser av de ulike forslagene. Vår utredning i delkapittelet over er derfor på et mer overordnet nivå. Vi vil anbefale en grundigere utredning av de samfunnsøkonomiske konsekvensene av modellene.

Det er også behov for mer kunnskap om kommunenes utgifter knyttet til opplæringstilbudet i samfunnskunnskap. Beregningsutvalgets tall slår sammen ordningene norsk og samfunnskunnskap, der norsk har et betydelig større omfang. Selv om kapasiteten i norskordningen også påvirkes av svingninger i flyktingankomster og endringer i deltakersammensetning, fremstår likevel utfordringene knyttet til smådriftsulempen som mer fremtredende i samfunnskunnskap. Beregningsutvalgets beregninger av utgifter per undervisningstime i norsk og samfunnskunnskap vil kanskje ikke være representative for samfunnskunnskap. En kartlegging av kommunenes utgifter, som inkluderer innhenting av mer presise økonomiske data, og som skiller mellom ordningene, vil også gi mer presis kunnskap om kommunenes «smertegrense» når de vurderer kjøp av digitale tilbud opp mot alternativene. Når kommunene vurderer et tilbud som dyrt eller rimelig – hva er egentlig sammenligningsgrunnlaget?

Litteratur

- Aissaoui, N. (2021). The digital divide: A literature review and some directions for future research in light of COVID-19. *Global Knowledge, Memory and Communication*.
<https://doi.org/10.1108/GKMC-06-2020-0075>
- Djuve, A. B., Kavli, H. C., Sterri, E. B., & Bråten, B. (2017). Introduksjonsprogram og norskopplæring. Hva virker—For hvem? (FafO-rapport No. 2017:31). FafO.
- Djuve, A. B., Kavli, H. C., Raaum, O., Markussen, S., Hernæs, Ø. M., & Di Tommaso, M. L. (2019). Økonomiske insentiver i integreringsarbeidet: Forslag til modeller for pilotering og utprøving. FAFO.
- IMDi. (2024). Årsrapport 2023. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.
<https://www.imdi.no/om-imdi/rapporter/2024/arsrapport-2023/>
- Kavli, H. C., & Lillevik, R. (2020). «Vi har nå holdt hjulene i gang»: Kommunenes integreringsarbeid under koronautbruddet (FAFO-rapport 2020:16). FAFO.
- Lillevik, R., & Tyldum, G. (2018). En mulighet for kvalifisering: Brukerundersøkelse blant deltakere i introduksjonsprogrammet (FafO-rapport 2018:35). FafO.
<https://www.fafO.no/zoo-publikasjoner/fafO-rapporter/item/en-mulighet-for-kvalifisering>
- Liodden, T. M., Leirvik, M. S., & Holm, A. (2023). Flyktningers møte med NAV. Kommunikasjon og tilgjengelighet i en digital kontekst. (NIBR-rapport No. 2023:1). NIBR.
- LOV-2020-11-06-127. (u.å.). Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (integreringsloven). <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2020-11-06-127>
- Meld. St. 17. (2024). Om integreringspolitikken: Stille krav og stille opp. Arbeids- og inkluderingsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-17-20232024/id3030469/>
- Meltevik, S., Berg, B., Simonsen, M. F., Øverland, M., Valenta, M., Hjelmeland, S., & Stiberg-Jamt, R. (2022). Utredning av behov for videreutdanning for flerspråklige lærere Utarbeidet på oppdrag for direktoratet for høyere utdanning og kompetanse. Oxford Research. <https://hkdir.no/rapporter-undersokelser-og-statistikk/utredning-av-behov-for-videreutdanning-for-flerspraklige-laerere>
- NAV. (2023). NAVs omverdensanalyse 2023-2035: Samfunnstrender og konsekvenser for NAV. NAV. www.nav.no/omverdensanalyse
- Oxford Research. (2024). Følgeevaluering av nye læreplaner i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere Implementering av nye læreplaner (delrapport 2 av 3). Oxford Research.
- Proba. (2019). Undersøkelse av informasjons- og opplæringstilbud for nyankomne innvandrere. Rapport nr. 2019-15
- Proba. (2022). Nyankomne flyktningers digitale hverdag. Rapport nr. 2022-05.
- Proba. (2023). Digital fjernundervisning i norsk og samfunnskunnskap: Behov, tilbud og erfaringer. Rapport nr. 2023-14.
- Sætermo, T., & Dyrli, L. (2024). 'Jeg skulle så gjerne gitt dem ett år til': Hvordan effektivisering og tidsknapphet i introduksjonsprogrammet kan bidra til prekære arbeidsliv for flyktninger med lite skolegang. *Norsk antropologisk tidsskrift*, 35(3–4), 149–166. <https://doi.org/10.18261/nat.35.3-4>.