



# Voksne i grunnskoleopplæring

Veien til innhenting av individdata

TALL

SOM FORTELLER

NOTATER / DOCUMENTS

2022/19

Per Torstein Tuhus og Hossein Moafi

I serien Notater publiseres dokumentasjon, metodebeskrivelser, modellbeskrivelser og standarder.

© Statistisk sentralbyrå

Publisert: 3. juni 2022

ISBN 978-82-587-1535-8 (elektronisk)

ISSN 2535-7271 (elektronisk)

<b>Standardtegn i tabeller</b>	<b>Symbol</b>
<b>Ikke mulig å oppgi tall</b> Tall finnes ikke på dette tidspunktet fordi kategorien ikke var i bruk da tallene ble samlet inn.	.
<b>Tallgrunnlag mangler</b> Tall er ikke kommet inn i våre databaser eller er for usikre til å publiseres.	..
<b>Vises ikke av konfidensialitetshensyn</b> Tall publiseres ikke for å unngå å identifisere personer eller virksomheter.	:
<b>Desimaltegn</b>	,

## Forord

I 2018 gjennomførte SSB en første kartlegging av eksisterende registreringer og vurdering av alternative individualløsninger for voksne i grunnskoleopplæring. En viktig del av kartleggingen i 2018 var å legge frem konkrete alternativer for innhenting av individopplysninger om deltakere i grunnskoleopplæring for voksne.

Foreliggende notat bygger videre på den nevnte kartleggingen i 2018. Notatet drøfter mulighetene for en pilotdatainnsamling med tanke på en mulig offisiell statistikk over tilbud og deltakelse i grunnskoleopplæring for voksne. Notatet legger frem anbefalinger av de viktigste tema og problemstillinger, avgrensar populasjonen og utformer forslag til filbeskrivelse og tilhørende definisjonskatalog.

Notatet er utarbeidet av Per Torstein Tuhus og Hossein Moafi. Kjartan Steffensen og Bente Hole fra SSB har også deltatt i prosjektet og bidratt til notatet.

Prosjektet er finansiert av Integreringsavdelingen, som i løpet av prosjektperioden ble overført fra Kunnskapsdepartementet til Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Statistisk sentralbyrå, 29. mai 2022

Ann-Kristin Brændvang

## Sammendrag

Ifølge opplæringsloven har alle voksne over opplæringspliktig alder og med lovlig opphold i Norge rett til grunnskoleopplæring. Målet med opplæringen er å kvalifisere deltakerne til videre skolegang eller arbeidslivet. Det vi vet om voksne i grunnskoleopplæring i dag bygger i stor grad på summariske data som rapporteres til Grunnskolens Informasjonssystem (GSI). GSI-rapporteringen inkluderer antall deltakere fordelt etter lovhjemmel (§ 4A-1 og eller § 4A-2), kjønn og aldersgrupper, samt deltakere fra språklige minoriteter. Per 1. oktober 2021 var det i alt 11 800 voksne deltakere på grunnskolens område.

For å få mer kunnskap om voksne i grunnskoleopplæring, kartlegge hvem de er og foreta studier av utdanningsforløpet er det helt nødvendig å ha individopplysninger. Uten inngående kunnskap om deltakerne i grunnskoleopplæring og deres resultater er det heller ikke mulig å evaluere opplæringen på en god måte. Basert på eksisterende summariske data kan vi per i dag ikke si noe om hva som samvarierer med at noen klarer å avlegge eksamen, mens andre ikke klarer det. Rapportering av deltakerne på individnivå, vil gjøre det mulig å kunne svare på slike spørsmål. Studier av overgang fra utdanning til arbeid kan også gjennomføres dersom vi får individdata for alle deltakerne på området. Kunnskap om deltakere i grunnskoleopplæring for voksne er i det hele tatt meget viktig med hensyn til både utdannings-, arbeids- og integreringspolitikk.

For å etablere rutiner for innsamling av data på individnivå og utrede mulighetene for en pilotinnsamling med sikte på publisering av offisiell statistikk om voksne i grunnskoleopplæring ble det etablert en referansegruppe for dette prosjektet i desember 2021. Gruppen bestod av representanter fra SSB, utdannings-, arbeids- og integreringsmyndigheter. I tillegg ble det etablert en ekspertgruppe i hovedsak bestående av representanter fra store og små voksenopplæringsenheter med grundig kunnskap om feltet. En leverandør av skoleadministrative systemer var også representert i gruppen. Mens referansegruppen diskuterte overordnede problemstillinger og rammene rundt prosjektet, var mandatet til ekspertgruppen å identifisere hvilke opplysninger om opplæring og deltakere som finnes, hvor de er registrert og hvordan disse dataene kan rapporteres videre til et «nasjonalt register».

Arbeidet i disse to ovennevnte gruppene resulterte i konkrete anbefalinger om veien videre. Første skritt er å gjennomføre en pilotinnsamling, evaluere den, finne gode løsninger på eventuelle utfordringer og deretter kartlegge veien frem til fast datainnsamling og utarbeidelse av offisiell statistikk basert på slike data.

Dersom direktørmøtet i SSB godkjenner innsamling av individopplysninger om voksne i grunnskoleopplæring, kan pilotinnsamling for perioden 01.10.2021 – 31.09.2022 gjennomføres høsten 2022. En slik innsamling av data forutsetter at også finansieringen av prosjektet er på plass.

I pilotinnsamlingen og eventuelt de første ordinære rapporteringer bør populasjonen avgrenses til deltakere etter § 4A-1 og de som er tatt opp til opplæringen etter både § 4A-1 og § 4A-2. Den skal inkludere alle deltakere, uansett om de følger den gamle ordningen eller nye modulstrukturerte læreplaner.

Samtlige enheter som driver med grunnskoleopplæring for voksne bør rapportere sine data i pilotinnsamlingen, jevnfør populasjonen av enheter som i dag inngår i den summariske rapporteringen i GSI. Grunnskoleopplæring i regi av Kriminalomsorgen og enkelte videregående skoler holdes imidlertid utenfor. Enheter som skal være med i pilotinnsamlingen bør informeres i god tid og oppmuntres til rapportering via alle tilgjengelige kanaler.

I stedet for å benytte en fast telledato, anbefaler vi telling av alle deltakere i en gitt periode. Vår anbefaling er at samtlige deltakere som har vært under opplæring i perioden 01.10 – 30.09 bør rapporteres, jevnfør perioden som også benyttes i mye av annen offisiell utdanningsstatistikk.

# Innhold

<b>Forord</b> .....	<b>3</b>
<b>Sammendrag</b> .....	<b>4</b>
<b>1. Prosjektets bakgrunn og formål</b> .....	<b>6</b>
1.1. Prosjektets bakgrunn .....	6
1.2. Prosjektets formål .....	7
1.3. Referanse- og ekspertgruppe i prosjektet.....	7
1.4. Oppbyggingen av notatet .....	8
<b>2. Behovet for individdata og aktuelle problemstillinger</b> .....	<b>9</b>
2.1. Behovet for individdata .....	9
2.2. Aktuelle temaer/problemstillinger .....	9
<b>3. Populasjon, referanseperiode og juridiske forhold</b> .....	<b>11</b>
3.1. Deltakere etter � 4A-1 og � 4A-2 .....	11
3.2. Deltakere i forberedende voksenopplæring (FVO) .....	11
3.3. Referanseperiode .....	12
3.4. Juridiske forhold.....	12
3.5. Innrapportering .....	12
3.6. Pilotinnsamling .....	13
3.7. Forslag til filbeskrivelse .....	13
Forslag til filbeskrivelse: .....	14
<b>Referanser</b> .....	<b>16</b>

# 1. Prosjektets bakgrunn og formål

## 1.1. Prosjektets bakgrunn

Voksenopplæring har lang tradisjon i Norge. Selv om den første loven om voksenopplæring kom i 1976, kan starten på voksenopplæring dateres tilbake til 1800-tallet. I takt med samfunnsendringer, har opplæring av voksne endret både form og formål gjennom årene. Grunnskoleopplæring for voksne er ett av flere områder som inngår i samlebetegnelsen voksenopplæring. Grunnskoleopplæring for voksne er spesielt rettet mot voksne over skolepliktig alder og har som mål å kvalifisere deltakere for videre skolegang eller deltakelse i arbeidslivet.

SSB utarbeidet offisiell statistikk om voksenopplæring og herunder voksne i grunnskoleopplæring før den første voksenopplæringsloven så dagens lys. Allerede i 1971 publiserte SSB for første gang publikasjonen «*Undervisningsstatistikk – Voksenopplæring og folkeopplysning 1969*» i serien Norges offisielle statistikk (NOS). Dette var en årlig publikasjon som inneholdt blant annet tall på voksne i grunnskoleutdanning på ungdomsskoletrinnet i regi av skoleverket. Denne ble i 1998 erstattet av publikasjonen «*Voksenopplæring i Norge - Nøkkeltall*» som ble utgitt i serien «Aktuell utdanningsstatistikk» i samarbeid med daværende Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (SSB, 2003).

[Stortingsmelding nr. 16 \(2015-2016: 95\)](#) beskriver regjeringens ambisjon om å utvikle et kunnskapssamfunn hvor: «... voksne som har problemer med å få varig tilknytting til arbeidslivet og som trenger påfyll av kompetanse, skal få tilgang til nødvendig opplæring». I denne meldingen påpekes at retten til grunnskoleopplæring for voksne trådte i kraft høsten 2002, men: «*Det finnes relativt få undersøkelser av grunnskoleopplæring for voksne*» ([Kunnskapsdepartementet, 2016](#)). Den første voksenopplæringsloven kom allerede i 1976. Målet med loven var blant annet «*å gi mennesker i voksen alder likestilling i adgang til kunnskap*» ([Voksenopplæringsloven av 1976, § 1](#)).

Det er kapittel 4A i [Lov om grunnskolen og den videregående opplæring \(opplæringsloven\)](#) som regulerer opplæring spesielt organisert for voksne. §4A-1 og §4A-2 i denne loven omhandler voksnes deltakelse i grunnskoleopplæring. Det er slik at: «*Dei som er over opplæringspliktig alder, og som treng grunnskoleopplæring, har rett til slik opplæring, så langt dei ikkje har rett til vidaregåande opplæring*». De kan ha rett til grunnskoleopplæring enten etter §4A-1 (ordinær opplæring), eller §4A-2 (spesialundervisning) og eller både etter §4A-1 og §4A-2.

Tall fra [Grunnskolens Informasjonssystem \(GSI\)](#) viser at i skoleåret 2021/2022 deltok i alt 11 805 voksne på grunnskolens område. Av disse fikk 8 753 deltakere kun undervisning etter opplæringsloven §4A-1 (ordinær grunnskoleopplæring), mens 2 865 hadde enkeltvedtak om spesialundervisning etter opplæringslovens §4A-2. I tillegg hadde 187 deltakere enkeltvedtak om undervisning etter både §4A-1 og §4A-2.

Av de 8 753 deltakere som kun fikk ordinær grunnskoleopplæring var 8 557 deltakere, tilsvarende 98 prosent, fra språklige minoriteter. Deltakere fra språklige minoriteter utgjorde 15 prosent av de som kun fikk spesialundervisning, og 90 prosent av de som fikk både ordinær grunnskoleopplæring og spesialundervisning.

I 2018 gjennomførte SSB en første kartlegging av eksisterende registreringer og vurdering av alternative individrapporteringer for voksne i grunnskoleopplæring ([Moafi, 2018](#)). En viktig del av kartleggingen i 2018 var å legge frem konkrete alternativer for innhenting av individopplysninger om deltakere i grunnskoleopplæring for voksne. Sluttnotatet i prosjektet konkluderte med at det i hovedsak finnes to alternativer for å samle inn individdata, enten via et nasjonalt register eid av

myndighetene (per i dag foreligger ikke lovhjemmel for dette) eller at SSB samler inn dataene direkte fra enhetene.

## 1.2. Prosjektets formål

Dette prosjektet bygger på den nevnte kartleggingen i 2018, og ser på konkrete problemstillinger ved gjennomføring av en pilotinnsamling.

Hovedformålet er å etablere rutiner for innsamling av data på individnivå og utrede mulighetene for pilotinnsamling med sikte på publisering av offisiell statistikk om voksne i grunnskoleopplæring. For å få til dette, anser vi det nødvendig å:

- Se på lovhjemmel for innhenting av individdata
- Avgrense de viktigste tema og problemstillingene som individdatainnsamling bør dekke
- Fastsette en avgrensning av populasjonen, definisjonsmessig og med tanke på operasjonalisering
- Utforme forslag til filbeskrivelse og tilhørende definisjonskatalog.
- Utrede mulighetene for pilotinnsamlingen

## 1.3. Referanse- og ekspertgruppe i prosjektet

[SSBs strategi for 2021-2023](#) slår fast at offisiell statistikk skal være samfunnets felles faktagrunnlag. Den skal bidra til innsikt om samfunnsutviklingen og gi mulighet for informerte beslutninger. Et viktig element i dette er at ulike aktører med behov for «innsikt om samfunnsutvikling» og «informasjon» for å ta «informerte beslutninger» er med og utvikler offisiell statistikk innenfor et bestemt område i samarbeid med SSB. Derfor inviterte SSB både utdannings- og integreringsmyndighetene til å være med i en referansegruppe som skulle jobbe sammen for å oppnå de ovennevnte målene (jf. kap. 1.2). I tillegg til SSB bestod referansegruppen av representanter fra:

- Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID)
- Kunnskapsdepartementet (KD)
- Utdanningsdirektoratet (Udir)
- Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir)
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)

I det første møtet som ble avholdt 16. desember 2021, diskuterte referansegruppen lovhjemmel for innhenting av individdata, myndighetenes behov for ulike data og informasjon samt etablering av en ekspertgruppe.

KD orienterte gruppen om arbeidet med å få på plass en lovhjemmel for individopplysninger. Arbeidet med hjemmel var ennå ikke påbegynt ved det daværende tidspunktet, og det ville gjenstå mye arbeid før en eventuell hjemmel kunne være på plass. Dermed var det tydelig at en pilotinnsamling og eventuell ordinær rapportering av individdata inntil videre bør hjemles i Statistikkloven og at SSB dermed står for datainnsamlingen.

Gruppen var enige i at dagens summariske statistikk som rapporteres i GSI gir en god del begrensninger. Med individdata vil det være mulig å følge elevene gjennom skoleløpet. En kan se hvor lenge de går i opplæring, om de tar hele eller bare deler av opplæringen og dermed få tall på gjennomstrømming. Videre vil man kunne koble individdata mot andre registre, for eksempel vitnemål eller fullføringsdata. Det vil også kunne gi bedre mål på integrering, for eksempel i arbeid eller utdanning etter fullført opplæring. Individdata vil også kunne gi mere informasjon om selve opplæringen i form av fagkoder.

Referansegruppen mente det var behov for å etablere en ekspertgruppe bestående av folk som jobber med grunnskoleopplæring for voksne til daglig. Gruppen skulle diskutere tekniske og praktiske løsninger for en eventuell rapportering av individdata og komme med anbefalinger til referansegruppen. Mandatet til ekspertgruppen var:

- Gi råd om populasjons- og referanseperiodealternativer
- Gi informasjon og råd om hvilke typer opplysninger som samles inn om de voksnes grunnskoleopplæring og muligheten for å rapportere disse på individnivå
- Gi råd om alternativer for sammenstilling og rapportering av data, datasikkerhet og personvern
- Bistå i å utarbeide filbeskrivelse og/eller datamodell og tilhørende definisjonskatalog for pilotinnsamling
- Gi råd om hensiktsmessig skalering av pilot med tanke på kriterier for hvilke voksenopplæringsinstitusjoner som bør inkluderes

Ekspertgruppen ble etablert i januar 2022 med representanter fra:

- Utdanningsdirektoratet (Udir)
- Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir)
- Oslo kommune
- Bergen kommune
- Narvik kommune
- Glåmdal interkommunale voksenopplæringscenter (GIV)
- Visma (leverandør av administrative systemer)
- Statistisk sentralbyrå

Ekspertgruppen ble sammensatt av utdanningsmyndighetene, store og små enheter som driver med grunnskoleopplæring for voksne samt de som leverer skoleadministrative systemer som brukes av enhetene for registrering av individopplysninger.

Ekspertgruppen holdt sitt første møte 15. februar 2022. Basert på diskusjonene i dette møtet, utarbeidet SSB et notat med anbefalinger om hvordan ulike mål i prosjektet kan oppnås. Notatet med SSBs anbefalinger ble diskutert i ekspertgruppen og ble justert etter innkomne innspill og tilbakemeldinger. Dette notatet ble senere sendt til referansegruppen for videre diskusjoner og endelige innspill i mai 2022. Referansegruppen sluttet seg til anbefalingene i det endelige notatet med noen få små justeringer. Diskusjonene rundt ulike problemstillinger og anbefalinger om hvordan disse problemstillingene bør løses behandles i kapittel 3 i foreliggende notat.

#### **1.4. Oppbyggingen av notatet**

I det neste kapitlet ser vi nærmere på behovet for individopplysninger om voksne i grunnskoleopplæring før vi konkretiserer prosjektets temaer og problemstillinger. Som nevnt i avsnittet ovenfor, bygger kapittel 3 på diskusjonene i referanse- og ekspertgruppen og omhandler anbefalingene om hvordan en kan og bør løse aktuelle problemstillinger for å oppnå målene i prosjektet som ble skissert innledningsvis i dette kapitlet (se kap. 1.2). I det siste kapitlet oppsummeres det hele med sikte på veien videre og gjennomføringen av en eventuell pilotinnsamling allerede høsten 2022.



## 2. Behovet for individdata og aktuelle problemstillinger

### 2.1. Behovet for individdata

Offisiell statistikk skal være samfunnets felles faktagrunnlag. Dette er avgjørende for et velfungerende demokrati, og statistikken er derfor et felles gode som alle skal ha lik tilgang til, ifølge publikasjonen «Strategi for SSB» ([SSB, 2020](#)). For at allmennheten skal kunne påvirke beslutningsprosessene og myndighetene kan ta faktabaserte beslutninger, er det avgjørende at offisiell statistikk dekker informasjonsbehovet til både allmenheten og myndighetene. Dataene som samles inn for utarbeidelse av offisiell statistikk bør i tillegg kunne brukes til forskning.

Summarisk statistikk vil si at enheten i rapporteringen er enkelte kurs, og ikke den enkelte kursdeltaker. Summarisk statistikk vil kunne gi informasjon blant annet om antall deltakere fordelt på kjønn og aldersgrupper, men ikke noe særlig mer. Summariske data egner seg ikke til studier av utdanningsforløpet - verken bakover eller forover i tid. Summariske data gir ingen oversikt over antall og andel som går et sammenhengende opplæringsløp eller tar enkeltfag ([NOU 2018: 13](#)).

Det finnes ikke et nasjonalt register som inneholder individdata om voksne som tar grunnskoleopplæring. Voksne som avlegger eksamen på 10. trinn er et unntak. Disse blir allerede registrert på individnivå i VIGO, og dermed er det mulig å følge deres utdanningsløp videre utover grunnskole og/eller deltakelse i arbeidslivet over tid. Det vi ikke kan si noe om per i dag er hva som gjør at noen klarer å avlegge eksamen, mens andre ikke klarer det. Vi kan heller ikke følge individer som har deltatt i grunnskoleopplæring for voksne, men ikke gjennomført hele opplæringen. Til sist kan vi heller ikke si noe om mønstre for progresjon i grunnskoleopplæringen. Rapportering av deltakere på individnivå, vil gjøre det mulig å kunne svare på slike spørsmål. Studier av overgang fra utdanning til arbeid kan også gjennomføres dersom vi får individdata for alle deltakere på området.

### 2.2. Aktuelle temaer/problemstillinger

Den største gevinsten ved å lage individbasert statistikk er å gi kunnskap *om hvem som* deltar i grunnskoleopplæring for voksne. Individdata som samles inn bør kunne brukes i studier av enkeltindivider (deltakere) både bakover og framover i tid. Opplysningene som samles inn bør gjøre det mulig å følge opp det enkelte individet gjennom utdanningsløpet, men også etter endt utdanning, med tanke på overgang til arbeid, tiltak eller andre ordninger. Individdata er helt avgjørende for å kunne foreta kunnskapsbaserte evalueringer av grunnskoleopplæring for voksne og eventuelt justere kursen underveis til et bedre opplæringsopplegg.

I tillegg til spørsmålet om hvem som er deltakere, er det også viktig å stille spørsmålet om hvem som skal bruke dataene som skal innhentes og hvilke informasjonsbehov de har. Statistikk som lages på grunnlag av individdata blir ofte brukt til offentlig planlegging og forskning. Det vil si at primærbrukere av statistikk om voksne i grunnskoleopplæring er myndigheter og forskere. Individdata og individbasert statistikk vil også bidra til mer åpenhet om denne opplæringen i samfunnet. I den forbindelse spiller media en viktig rolle som brukere av statistikken. Med individdata om voksne i grunnskoleopplæring/forberedende voksenopplæring (FVO)<sup>1</sup> vil vi kunne si mer om:

- Voksne som er i gang med grunnskoleopplæring/FVO
- Voksne som fullfører grunnskoleopplæring/FVO
- Voksne som *ikke* fullfører grunnskoleopplæringen/FVO
- Hvor lang tid hver enkelt bruker på grunnskoleopplæring og de ulike delene/FVO

---

<sup>1</sup> For mer informasjon om FVO se kapittel 3.2.

- Hvor mange som deltar i grunnskoleopplæring/FVO etter endt introduksjonsprogram

Den voksnes opplæringstilbud kan være i alle vitnemålsfagene, noen av vitnemålsfagene, deler av ett eller flere fag eller opplæring i en eller flere av de grunnleggende ferdighetene i Læreplanverket for Kunnskapsløftet. Det er viktig at en eventuell fremtidig rapportering om voksne i grunnskoleopplæring dekker hele opplæringstilbudet på grunnskolenivå.

### 3. Populasjon, referanseperiode og juridiske forhold

I dette kapitlet presenteres anbefalinger som gjelder prosjektets ulike tema/problemstillinger. Disse anbefalingene bygger på diskusjonene både i referanse- og ekspertgruppen og er justert etter innkomne innspill og forslag til endringer fra disse to gruppene.

Vi ser først på avgrensning av populasjonen, referanseperioden samt juridiske forhold i en eventuell nærstående pilotinnsamling og/eller en fremtidig ordinær innsamling av individopplysninger om voksne i grunnskoleopplæring. Kapitlet avsluttes med SSBs anbefalinger om pilotinnsamling hvor det også legges frem et forslag til filbeskrivelse (hvilke individdata som skal rapporteres).

#### 3.1. Deltakere etter § 4A-1 og § 4A-2

Som beskrevet i delkapitlet om prosjektets bakgrunn (kap. 1.1), kan voksne ha rett til grunnskoleopplæring etter §4A-1 (ordinær opplæring), §4A-2 (spesialundervisning) og eller både etter §4A-1 og §4A-2. Normalt fullføres grunnskoleopplæringen det året personen fyller 16 år. Hovedregelen er derfor at voksenretten etter § 4A-1 tidligst inntreffer fra høsten det året en person fyller 16 år. De som ikke får tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet for voksne, har rett til spesialundervisning etter § 4A-2.

Per 1. oktober 2021 var 74 prosent av samtlige deltakere i grunnskoleopplæring for voksne tatt opp etter § 4A-1, 24 prosent etter § 4A-2 og knappe 2 prosent etter begge hjemlene. Samtidig tydet diskusjonene i ekspertgruppen på at det en gruppe som i mange tilfeller har andre forutsetninger for videre utdannings- og arbeidsløp enn øvrige voksne.. Det kom også frem at vedtak fra myndighetene ikke er registrert på en enhetlig måte i de eksisterende administrative systemene som opplæringsenheter bruker.

Noen deltakere i voksenopplæring får opplæring i grunnleggende ferdigheter. Mange av de som er i denne gruppen er analfabeter som får opplæring i skriving, lesing, regning og/eller IKT-ferdigheter. Ut ifra diskusjonen i ekspertgruppen, kan det se ut som det ikke finnes noe kodeverk for elever som bare får opplæring i grunnleggende ferdigheter. I noen kommuner er grunnleggende ferdigheter en del av fag i grunnmodul, kan også kalles Modul 0. Trolig praktiseres registreringen av elever som får grunnleggende ferdigheter forskjellig mellom kommunene/opplæringsenhetene. Dersom opplæring i grunnleggende ferdigheter skal være en del av filen som skal hentes inn, må det være tydelig hvem som skal rapporteres der, med tanke på definisjoner og kodeverk. Det kan tenkes at man kan fange opp elevene på grunnleggende ferdigheter ved å telle de som ikke er på modul 1, 2, 3 eller 4.

Ut fra en helhetlig vurdering, anbefaler SSB at:

- *Populasjonen i en eventuell pilotinnsamling og innrapportering i de påfølgende årene bør avgrenses til deltakere etter § 4A-1 og de som er tatt opp til opplæringen etter både § 4A-1 og § 4A-2.*
- *Opplæring i regi av kriminalomsorgen og enkelte videregående skoler holdes utenfor.*
- *Deltakere som kun mottar spesialundervisning etter § 4A-2 holdes utenfor.*

#### 3.2. Deltakere i forberedende voksenopplæring (FVO)

Siden 2016 har det pågått forsøk med forberedende voksenopplæring (FVO) i utvalgte voksenopplæringsentre. HK-dir har utviklet nye modulstrukturerte læreplaner som prøves ut av kommunene som deltar i forsøket med FVO. Det har kommet signaler om at modulstrukturerte læreplaner blir innført fra 2023. Målgruppen for modulstrukturert opplæring på nivået under videregående opplæring er voksne som har rettigheter etter både opplæringsloven og introduksjonsloven. Målgruppen omfatter også voksne som deltar i opplæringstiltak i regi av NAV.

Det vil være en overgangsordning hvor deltakere som har startet under gammel ordning kan fortsette på denne. Med andre ord vil en eventuell pilotinnsamling og rapportering av individdata fra voksenopplæringsenheter i de første årene foregå i denne overgangsperioden. For å ta hensyn til dette forholdet, anbefaler SSB at:

- *Populasjonen ikke avgrenses etter type opplæring. Den skal inkludere alle deltakere, uansett om de følger den gamle ordningen eller de modulstrukturerte læreplaner.*

### 3.3. Referanseperiode

Alle voksne som oppfyller kravene i opplæringsloven § 4A-1 har rett til grunnskoleopplæring. Grunnskoleopplæring for voksne følger ikke skoleåret på samme måte som ordinær grunnskoleopplæring. Deltakerne kan være inn og ut av opplæringen en eller flere ganger i løpet av et kalender- eller skoleår. Et fast telletidspunkt (f.eks. 1.10 hvert år) vil bare gi et tverrsnittbilde av opplærings situasjonen den aktuelle datoen. Heller ikke to telletidspunkter vil være et alternativ, fordi man vil miste informasjon om deltakere som ikke er under opplæring akkurat på disse to tidspunktene.

Telling over en gitt periode, og rapportering av alle som har vært innom opplæringen i denne aktuelle perioden, er å betrakte som et bedre alternativ enn et telletidspunkt. Dette er et intervall som også benyttes i annen individbasert rapportering for videregående opplæring og høyere utdanning. SSB anbefaler at:

- *Samtlige deltakere som har vært under opplæring i perioden 01.10 – 30.09 rapporteres innen 01.11.*

### 3.4. Juridiske forhold

Forprosjektet i 2018 oppsummerte alternative rapporteringsløsninger for innsamling av individdata om voksne i grunnskoleopplæring på denne måten:

- 1) Etablering av et nasjonalt register eid av myndighetene
- 2) SSB samler inn data direkte fra enhetene med hjemmel i statistikkloven
- 3) SSB samler inn og behandler data på vegne av myndighetene (totrinns hjemmel)

For alternativ 1 og 3 vil det være nødvendig at utdanningsmyndighetene har egen hjemmel. Dersom SSB under alternativ 2 henter inn data med hjemmel i statistikkloven alene vil myndighetenes tilgang til og bruk av disse opplysningene på mikrodatanivå være avgrenset til utlevering og bruk hjemlet i Lov om offisiell statistikk og Statistisk sentralbyrå.

Ifølge utdanningsmyndighetene ønsker de å få på plass en lovhjemmel for innhenting av individopplysninger om voksne i grunnskoleopplæring. Ved dette prosjektets start var ikke arbeidet med hjemmel kommet i gang enda. Dermed er alternativ 2 det eneste reelle alternativet for å hjemle datainnsamling på individnivå fra enhetene som driver med grunnskoleopplæring for voksne. SSB anbefaler at:

- SSB samler inn data direkte fra enhetene med hjemmel i statistikkloven.

### 3.5. Innrapportering

I og med at vi har med personidentifiserende data å gjøre er det viktig at innrapporteringsløsningen vi velger, er sikker (sikker autentisering og kryptert overføring av data).

På sikt må målet være at mest mulig data hentes direkte fra systemene som opplæringsenhetene benytter, maskin til maskin. Dette vil vel og merke kunne kreve endringer og tilpasninger i mange av systemene som opplæringsenhetene benytter, og dermed innsats fra systemleverandørenes side.

Innledningsvis ser vi for oss en form for vedleggsløsning der rapportørene kan laste opp og sende inn en fil som er laget i tråd med våre spesifikasjoner. Det bør trolig åpnes opp for ulike typer filformat, i hvert fall i en pilotinnsamling XML-, CSV- og Excel-format er aktuelt. Ved rapportering på XML-format vil det være mulig å sette opp en løsning for automatisk validering av filstruktur og (til dels) -innhold, om det skulle bli behov for det.

SSB vurderer AltInn som en mulig kanal for denne typen filrapportering.

### 3.6. Pilotinnsamling

Dersom telleperioden settes til 01.10 – 30.09, og det lar seg gjøre å få en teknisk løsning på plass, anbefaler SSB å:

- Gjennomføre en pilotinnsamling høsten 2022 for å samle inn data for perioden 01.10.2021 – 31.09.2022 forutsatt at innsamlingen godkjennes av Direktørmøte i SSB.
- La samtlige opplæringsentre, store som små, få muligheten til å rapportere sine § 4A-1-deltakere og deltakere som er tatt opp både etter § 4A-1 og § 4A-2.
- La pilotinnsamlingen omfatte opplæring både etter gammel ordning og modulstruktur.

I så fall er det viktig å informere sektoren via flere relevante kanaler (f.eks. GSI, NIR, brev fra utdanningsmyndigheter til opplæringsenheter e.l.).

Piloten skal bidra til å få kartlagt hvilke data det er mulig for ulike typer opplæringsenheter å hente ut og sammenstille fra systemene sine. Den vil kunne gi oss indikasjoner på hvor god kvaliteten på dataene er, og på hvilke muligheter og begrensninger som finnes i de systemene og den programvaren som opplæringsenhetene bruker i dag. Formålet med piloten er videre å forbedre og kvalitetssikre filspesifikasjoner og definisjoner.

### 3.7. Forslag til filbeskrivelse

For å få bedre kunnskap om voksne i grunnskoleopplæring er det helt nødvendig å samle inn «riktige» opplysninger.

Etableringen av et samlet register over voksne i grunnskoleopplæring forutsetter innhenting av personopplysninger, både med tanke på hvem personen er (bakgrunnsvariabler) og hvilke typer fag/utdanninger (utdanningsopplysninger) vedkommende tar. For å redusere oppgavebyrden, bør en unngå å samle inn opplysninger som kan innhentes fra ulike eksisterende registre. Eksempler på slike registerdata er:

- kjønn
- alder
- sivilstatus
- bostedskommune og -fylke
- statsborgerskap
- innvandrerbakgrunn
- botid
- innvandringsgrunn (asylsøker, flyktning osv.)
- status mtp arbeidsmarked, utdanning og offentlige ytelser/velferdsordninger

For koblinger mellom innsamlede opplysninger og registerdata trengs en koblingsnøkkel for å kunne *identifisere* deltakerne og vite eksakt *hvem* som deltar i opplæringen. For å få til dette, må hver enkelt deltaker påføres en *unik identifikasjon*. Det vil derfor være helt avgjørende at vi kan innhente riktige, gode og kvalitetssikrede opplysninger om navn og 11-siffer fødselsnummer for samtlige deltakere som inngår i rapporteringen. (Noen innvandrere som ikke har fått FNR får midlertidig et DUF NR. Dette vil normalt kunne håndteres ved kobling mot andre registre).

I tillegg er det også nødvendig å innhente korrekte opplysninger om den enkelte enhet/skole for å kunne plassere og knytte deltakere til riktig enhet. Disse opplysningene er dessuten nødvendige for å gjennomføre analyser basert på geografiske inndelinger.

En observasjon i fila vil være person\*fagkode. Dvs. at dersom en person deltar på flere fag i den samme perioden, vil det være flere linjer på samme person på fila som skal rapporteres.

### Forslag til filbeskrivelse:

Nr	Felt	Type	Lengde	Koder og beskrivelser
1	Organisasjonsnummer	Tekst	9	Organisasjonsnummer som skolen har fått tildelt i Enhetsregisteret
2	Virksomhetens navn	Tekst	100	Skolens navn slik det framgår av Enhetsregisteret
3	Virksomhetens kommunenummer	Tekst	4	Skolens kommunenummer
4	Fødselsnummer	Tekst	11	Deltakerens fødselsnummer. På formen: ddmmååppppp
5	Etternavn	Tekst	100	Etternavn
6	Fornavn	Tekst	100	Fornavn
7	Mellomnavn	Tekst	100	Mellomnavn
8	Fagkode	Tekst	7	Fagkodene som skal benyttes må være gjeldende fagkoder fra læreplanverket, se <a href="#">Utdanningsdirektoratets nettsider</a> . Eks: NORV007
9	Trinn	Tekst	2	Trinn
10	Elevens startdato	Tekst	8	Startdato for en gitt fagkode På formen: ååååmmdd
11	Elevens sluttdato	Tekst	8	Gjelder for fullført og avbrutt i perioden 1.10. - 30.9 På formen: ååååmmdd
12	Antall timer	Heltall	5	Antall gjennomførte undervisningstimer i perioden 1.10. - 30.9
13	Fullførtkode	Tekst	1	8 = Fullført. Benyttes for alle som fyller de krav som stilles for fullføring av opplæringstilbudet han/hun har deltatt på 2 = Avbrutt. Benyttes for deltakere som har avbrutt opplæringstilbudet i perioden 0 = Holder på. opplæringstilbudet er ennå ikke avsluttet (d.v.s. ikke avbrutt eller fullført) ved utgangen av perioden (per 30.9)
14	Sluttårsak	Tekst	100	Årsaken til at eleven sluttet. 1=Permisjon 2=Arbeid 3=Utdanning 4=Annet

**Merknader til filbeskrivelsen:**

**Modul:** Ut fra fagkodene som er tilknyttet FVO kan man lese hvilken modul (0,1,2,3,4) faget gis på. Dermed vurderes det som unødvendig å hente inn modul som eget felt.

**Trinn:** Opplæringen organiseres litt ulikt med tanke på trinn, og det er ikke nødvendigvis slik at en fagkode kan knyttes til ett enkelt trinn. Hos enkelte voksenopplæringsinstitusjoner blir organiseringen av opplæringen knyttet til et spenn av flere trinn. I løpet av en tellingsperiode kan en elev i slike tilfeller gå fra et trinn til et annet uten at fagkode nødvendigvis endres. Det kan da være aktuelt å be om å få det høyeste trinnet.

**Startdato, sluttdato:** Det vil være startdato og sluttdato for en gitt fagkode.

**Antall gjennomførte undervisningstimer i perioden:** Gyldig fravær blir regnet med i timetallet.

## Referanser

- Kunnskaps- og integreringsdepartementet (2018): *Voksne i grunnskole- og videregående opplæring – Finansiering av livsopphold*,  
<https://www.regjeringen.no/contentassets/f1b178ace9bf45d095e8f1d9431c3b1d/no/pdfs/nou-201820180013000dddpdfs.pdf>
- Moafi, Hossein (2018): *Voksne i grunnskoleopplæring – En kartlegging av eksisterende registreringer og vurdering av alternative individrapporteringer*,  
<https://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-blikasjoner/attachment/371749?ts=1679d003218>
- NOU 2018: 13 *Voksne i grunnskole- og videregående opplæring – Finansiering av livsopphold*, Kunnskapsdepartementet, Oslo 2018. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2018-13/id2620876/>
- Regjeringen (2020): *Voksnes rett til opplæring*,  
[https://www.regjeringen.no/no/tema/utdanning/voksnes\\_laering\\_og\\_kompetanse/artikler/rett-til-opplaring/id213311/](https://www.regjeringen.no/no/tema/utdanning/voksnes_laering_og_kompetanse/artikler/rett-til-opplaring/id213311/)
- SSB (2003): *Voksenopplæring – Studieforbund og fjernundervisningsinstitusjoner*,  
[https://www.ssb.no/a/publikasjoner/pdf/nos\\_d246/nos\\_d246.pdf](https://www.ssb.no/a/publikasjoner/pdf/nos_d246/nos_d246.pdf)
- SSB (1971): *Undervisningsstatistikk – Voksenopplæring og folkeopplysning 1969*, Norges offisielle statistikk, Statistisk sentralbyrå, Oslo 1971. [https://www.ssb.no/a/histstat/nos/nos\\_a587.pdf](https://www.ssb.no/a/histstat/nos/nos_a587.pdf)
- SSB (1998): *Voksenopplæring i Norge – Nøkkeltall 1998*, Aktuell utdanningsstatistikk 5/1998,  
<https://www.ssb.no/a/histstat/au/9805/au9805.pdf>

## Oppslagsverk

- LOVDATA, Lov om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringslova):  
[https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1998-07-17-61#KAPITTEL\\_5](https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1998-07-17-61#KAPITTEL_5)