

# Alt og ingenting!

- Evaluering av tilskuddsordningen til private skoler godkjent etter voksenopplæringslovens kapittel 4

**Knowledge for a better society**

Oxford Research provide knowledge for a better society by combining our competence in research, strategy and communication.

We carry out analysis and evaluations across a number of thematic fields including industry- and regional development, welfare policies, labour market and education issues, as well as research- and innovation systems.

We also facilitate implementation- and change processes based on the outcome of our analysis and evaluations.

Oxford Research was established in 1995 and is part of Oxford Group. We have offices in Denmark, Norway, Sweden, Finland, Latvia, and in Belgium (Brussels).

**Oxford Research AS**

Østre Strandgate 1  
4610 Kristiansand  
Norway  
(+47) 40 00 57 93  
post@oxford.no  
www.oxford.no

**Oppdragsgiver**

Utdanningsdirektoratet

**Prosjektperiode**

Januar 2019 – desember 2019

**Prosjektleder**

Rune Stiberg-Jamt

**Prosjektteam**

Stine Meltevik  
Bernhard Weigel  
Kristin Stanwick Bårnås  
Iselin B. Rom



**The venn-diagram** is a stylistic representation of Oxford Research efforts to combine competence in research, strategy and communication, in providing knowledge for a better society.

## Forord

Oxford Research har på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet evaluert tilskuddsordningen til skoler som er regulert under kapittel 4 i Voksenopplæringsloven. Målet med oppdraget er å undersøke om skolene følger godkjenning, lov og regelverk, og om ordningens målsetting nås.

Dagens rapporteringspraksis mellom Utdanningsdirektoratet og skolene som er regulert under kapittel 4 i voksenopplæringsloven gjør at tilskuddsforvalteren har begrenset informasjon om i hvilken grad skolene oppfyller formålet i loven og tilskuddsordningen. Utdanningsdirektoratet har derfor gitt Oxford Research i oppdrag å evaluere ordningen.

Oppdraget er delt inn i en kartlegging av alle skolene og en dybdestudie av et utvalg kapittel 4-skoler. I denne rapporten presenteres resultatene samlet, og vi gir en helhetlig vurdering av alle evalueringsspørsmålene.

Gjennomgående blir skolene omtalt som kapittel 4-skoler. Det er imidlertid viktig å være klar over at det er stor variasjon mellom skolene, noe som også tydeliggjøres i rapportens tittel. Den henspiller også til tilskuddsordningens betydning for de enkelte skoler og varierende oppfyllelse av formålet i loven.

Med ønske om god lesing!

På vegne av prosjektteamet



Rune Stiberg-Jamt  
Prosjektleder

# Innholdsfortegnelse

<b>1.</b>	<b>Overordnet vurdering av ordningen</b>	<b>1</b>
<b>2.</b>	<b>Om oppdraget</b>	<b>5</b>
2.1	Et politisk bakteppe	6
2.2	Tilnærming til oppdraget	7
<b>3.</b>	<b>Beskrivelse av tilskuddet og kapittel 4-skolene</b>	<b>9</b>
3.1	Regelverket	9
3.2	Søknads- og tilskuddsprosedyrer	12
3.3	Tilsyn	13
3.4	Regnskapene	14
3.5	Oversikt over skolene	17
<b>4.</b>	<b>Hovedfunn</b>	<b>1</b>
4.1	Relevans	4
4.2	Inntak og inntaksreglement	7
4.3	Opplæring og vurderingsformer	17
4.4	Fravær	28
4.5	Økonomi	32
4.6	Skolens status	35
<b>5.</b>	<b>Metode</b>	<b>37</b>
5.1	Gjennomføring av kartleggingen av skolene	37
5.2	Formålet med dybdestudien av utvalgte skoler	37
5.3	Utvalg av skoler	38
5.4	Gjennomføring av dybdestudien	38
5.5	Kvalitetssikring og vurdering av datakvalitet	38

## Figurer

<b>Figur 1: Illustrasjon av hvordan skoletypene kan tenkes å møte formålet i voksenopplæringsloven</b> .....	7
<b>Figur 2: Inntaksreglement ved linjene</b> .....	8
<b>Figur 3: Søkere til skolene, gjennomsnitt per skole</b> .....	12
<b>Figur 4: Antall elever og antall norske elever</b> .....	12
<b>Figur 5: Estimert på skolenes elevkapasitet</b> .....	13
<b>Figur 6: Gjennomsnittlig antall elever per linje</b> .....	14
<b>Figur 7: Aldersgrense for elevene, på linjenivå</b> .....	15
<b>Figur 8: Begrensninger på antall år eller antall opplæringer</b> .....	16
<b>Figur 9: Alderen på gjeldende læreplanen*</b> .....	20
<b>Figur 10: Om læreplanene er oppdatert</b> .....	21
<b>Figur 11: Praksisopphold som en del av opplæringstilbudet</b> .....	23
<b>Figur 12: Omfanget på opplæringen, oppgitt i timer (antall linjer)</b> .....	27

## Tabeller

<b>Tabell 1: Sammendrag av funn på sentrale problemstillinger</b> .....	1
<b>Tabell 2: Gjennomsnittlige driftsinntekter og -utgifter, basert på regnskapstall for 2017</b> .....	14
<b>Tabell 3: Oversikt over kapittel 4-skolene</b> .....	18
<b>Tabell 4: Sammendrag av funn på sentrale problemstillinger</b> .....	1
<b>Tabell 5: Antall elever ved folkehøyskoler, fagskoler og kapittel 4-skoler</b> .....	14
<b>Tabell 6: Ansatte ved skole-typene, gjennomsnitt for skoletypene</b> .....	25
<b>Tabell 7: Gjennomsnittlig omfang på opplæringen, per linje (antall timer)</b> .....	27
<b>Tabell 8: Gjennomsnittlig fraværsgrense og opplæringsomfang</b> .....	29
<b>Tabell 9: Gjennomsnittlig fraværsprosent ved skolene (skolenivå)</b> .....	30
<b>Tabell 10: Frafall ved skolene</b> .....	31
<b>Tabell 11: Direktoratets rammer for skolepengene skolene kan kreve (per semester)</b> .....	32
<b>Tabell 12: Studieavgiften ved skolene (per semester)</b> .....	33
<b>Tabell 13: Elever som jobber frivillig eller lønnet ved skolen</b> .....	34
<b>Tabell 14: Vurdering av skolens status</b> .....	35

# 1. Overordnet vurdering av ordningen

Evalueringens hovedfunn er oppsummert i innledningen til rapportens kapittel 4. En forenklet oppsummering følger i neste tabell.

**Tabell 1: Sammendrag av funn på sentrale problemstillinger**

Krav*	Problemstilling	Svar og vurdering
§ 1 (VOL)	Oppfyller skolene formålet i voksenopplæringsloven § 1?  Møtes behovene i samfunns- og arbeidsliv?	I varierende grad, og primært kun deler av formålet
§ 19 (VOL)	Har skolene et inntaksreglement?  Kjenner skolen til kravet om utenlandske elever?	Ja og ja
§ 4-1 (F)	Dersom en skole har færre enn 10 elever tre skoleår i sammenheng, faller godkjenningen bort	Dette følges i stor grad
§ 18 (VOL)	Driver skolene etter godkjente læreplaner?  Er læreplanen på nivå over grunnskole?	Til dels
§ 18 (VOL)	Er opplæringen på norsk eller samisk (evt. er det godkjenning for andre språk?)	I all hovedsak
§ 7-1 (F) § 2-4 (F)	Har skolene tilleggsvirksomhet?	I all hovedsak ikke
§ 6-2 (F)	Skolens innkjøpte opplæringstjenester skal være i mindretall ift. antall fast ansatte	Enkelte har omfattende bruk av innkjøpte opplæringstjenester
§ 23	Oppfyller skolenes opplæringstilbud kravene til opplæringsomfang?  Opplæringen skal tilsvare minst et halvt skoleår	Ja, i all hovedsak
§ 5	Det skal registreres fravær Elever med 20+ dagers ugyldig fravær skal ikke regnes inn i elevgrunnlaget. Fører skolene fravær?	Det gjøres nøye
§ 23 (VOL)	Krever skolene rett beløp i skolepenger?	Ja
	Er skolene kjent med ny forskrift til voksenopplæringsloven, og økonomikravene i denne?	Ja

Kilde: Oxford Research AS

De overordnede vurderingene baserer seg på noen sentrale evalueringfaglige premisser, samt vår tolkning av voksenopplæringsloven. Premissene er presentert i kapittel 2.2.

### Vurdering av tilskuddsordningens relevans

Med relevans sikter vi til tilskuddsordningens<sup>1</sup> bidrag til å oppnå hovedformålet, slik det er definert i Voksenopplæringsloven; «[...] fremme livslang læring ved å legge til rette for organiserte læringsaktiviteter ved siden av det formelle utdanningssystemet. Loven skal bidra til motivasjon og tilgang til kunnskap og kompetanse for alle, og slik fremme den enkeltes utvikling og møte behovene i samfunns- og arbeidslivet» (Voksenopplæringsloven, § 1).

Slik evaluator tolker lovformuleringen, er formålet at skolene *både* skal fremme den enkeltes utvikling og møte behovene i samfunns- og arbeidslivet<sup>2</sup>. Det er nettopp denne formuleringen som skaper rom for stor variasjon innad i ordningen, da formålet tolkes på ulike måter av skolene. Den vesentlige forskjellen i tolkningen mellom ulike skoletyper, ligger i hvorvidt det er tilstrekkelig å bidra til kun ett av disse formålelementene, og da gjerne den enkeltes utvikling. Hvordan skolene tolker hva som er behovene i samfunns- og arbeidslivet varierer i tillegg, og en kan diskutere hvorvidt flere av skolene lever opp til dette formålelementet. Få skoler evner å kombinere alle de tre elementene.

Evalueringen viser altså at det for mange av skolene er den personlige utviklingen hos eleven som står i fokus. Skolene argumenterer for at de personlige egenskapene elevene tilegner seg gjennom året, kan styrke elevenes muligheter for jobb og utdanning, og at det er slik skoleåret skaper sin primære verdi. Hvorvidt denne personlige utviklingen ville forekommet uten året ved en kapittel 4-skole er uvisst, men datagrunnlaget gir grunn til å stille spørsmålsteget ved skolenes bidrag knyttet til dette formålelementet. Hvorvidt opplæringsinnhold har direkte relevans for samfunns- og/eller arbeidsliv beskrives i noen tilfeller som en bonus, men kan i svært få tilfeller dokumenteres.

Skolene regulert under kapittel 4, er gjennomgående helt avhengig av de finansielle midlene som tilskuddet representerer. Skolenes opplæringstilbud ville trolig ikke ha eksistert, eller i det minste ikke vært på dagens nivå, uten tilskuddsordningen. Skolenes behov for tilskuddet er således høyt. Finansierings betydning og risikoen ved denne avhengigheten er noe flere av de ansatte ved kapittel 4-skolene bekymrer seg over, da skolene har (investerings-)kostnader som krever et visst volum og dermed et visst antall elever, for at driften skal være bærekraftig. En redusering i antall elever vil etter evaluators vurdering potensielt hindre mulighetene for å gi opplæring ved flere av skolene.

Evaluators stiller seg samtidig undrende til at man har et volumfremmende tilskudd<sup>3</sup> på et område hvor etterspørselen etter de tilbudte utdanningene samlet sett er mindre enn godkjente antall studieplasser. Tilskuddsmidlene har stor betydning for gjennomføringen av opplæringen ved skolene, men samsvarer i liten grad med formålet i voksenopplæringsloven.

Hovedkonklusjonen blir dermed at tilskuddsordningen kun i begrenset grad bidrar til oppfyllelse av lovens formål, og er dermed i samme begrensede grad relevant for behovene i samfunns- og arbeidslivet. Denne begrensede relevansen er en følge av ulike fortolkninger av formålet i voksenopplæringsloven.

<sup>1</sup> Vi gjør oppmerksom på at vi skiller på *tilskudd* og *tilskuddsordning*. Denne distinksjonen er forankret i veiledningsmaterieell fra Direktoratet for økonomistyring, og er nærmere redegjort for i kapittel 2.

<sup>2</sup> Vår definisjon av *samfunns- og arbeidsliv* vil bli redegjort for i del 2.2

<sup>3</sup> Se veilederne for evaluering av tilskuddsordninger:

<https://dfo.no/filer/Fagomr%C3%A5der/Tilskudd/Evaluering-av-statlige-tilskuddsordninger.pdf>

Vagheten i formuleringene gir opphav til ulike fortolkninger som i neste omgang fører til stor variasjon mellom skolene, og variasjon i relevansen på skolenes opplæringstilbud.

### **Vurdering av regelverk og forvaltningen**

Det er forhold ved regelverket som hemmer tilskuddsordningens relevans. Dette gjelder særlig anledningen til å utvide praksis som en del av opplæringen og bruk av eksternt opplæringspersonell i mindre stillinger.

Kapittel 4-ordningen er en kategori for «diverse skoler», med stor variasjon i type skoler. At lovverket åpner opp for så stor variasjon av skoletyper, og flere måter å tolke loven på, gjør at lovverket til tider fremstår som krevende å forholde seg til. Denne variasjonsbredden gir videre forvaltningsmessige utfordringer, da forvaltningen av tilskuddet i liten grad blir tilpasset den enkelte skolens behov. Med utgangspunkt i at tilskuddet skal forvaltes likt uavhengig av variasjonsbredden blant skolene, ender man opp med at tilskuddet forvaltes etter et minste felles multiplum, som i ytterste konsekvens utgjør en gjennomsnittsløsning, som ikke er ideell for noen.

Denne variasjonsbredden medfører svært ulik praksis i etterlevelsen av regelverket. Ulik praksis som i sin tur kan fremstå som avvik og misbruk av tilskuddsordningen. At tilskuddet i tillegg er å anse som et volumfremmende tilskudd, der økt antall elever gir økte tilskuddsmidler, bidrar ytterligere til en slik fortolkning. Vår hovedkonklusjon er imidlertid at det er svært få regelverksbrudd, men at forvaltningen av tilskuddet i liten grad bidrar til å fremme formålet i voksenopplæringsloven.

### **Evaluators forslag til endring**

Basert på den overordnede vurderingen er det to hovedgrep som kan gjøres for å øke tilskuddsordningens relevans. Den ene handler om justeringer av dagens regelverk og forvaltningen av dette. Det andre omhandler hvordan disse skolene kan reguleres under alternative lovhjemler.

En justering av det gjeldende regelverket og forvaltningen av dette, handler i hovedsak om å bidra til økt samfunns- og arbeidslivsrelevans. Dette kan gjøres gjennom raskere saksbehandling for å sikre oppdaterte og relevante læreplaner, i tillegg til å vurdere anledningen til økt bruk av praksis og eksternt opplæringspersonell. I tillegg bør en vurdere å justere tilskuddet slik at det åpnes opp for langsiktige investeringer, og for å redusere insentivet knyttet til at tilskuddet utelukkende er bestemt ut fra antall elever. Et alternativ er et grunntilskudd, som eventuelt kan suppleres med en godtgjørelse per elev.

På regelverkssiden handler det videre om en tydeliggjøring av regelverksfortolkning av relevans – nemlig hvorvidt skolene skal bidra både til den enkeltes utvikling, samt dekke behovene i samfunns- og arbeidsliv.

Det andre hovedgrepet er knyttet til endring av hvilke lovhjemler skolene reguleres under. Evaluators vurdering er at variasjonsbredden i dagens ordning bør reduseres. Dette kan gjøres gjennom flere tilpasninger, slik som å regulere enkelte av skolene gjennom andre lovhjemler og derigjennom redusere variasjonen i de gjenværende kapittel-4 skolene, eller regulere alle skolene i ulike alternative lovhjemler.



Kunnskapsdepartementet har foreslått å flytte skolene fra kapittel 4 i voksenopplæringsloven til friskoleloven, under «skolar som gir yrkesretta opplæring som ikkje blir gitt ved vidaregåande offentlege skolar». Dette har to implikasjoner. For det første endres formålet i loven, som skolene er regulert under. Det vil ha betydning for hvordan vi vurderer tilskuddsordningens relevans i forhold til formålet. Dersom dagens kapittel 4-skoler skal omtales som «yrkesrettet», vil det oppstå en diskrepans mellom formålet, og mange skolars fokus på personlig utvikling, fremfor samfunns- og arbeidslivsrelevans. Kapittel 4-skolene med hovedfokus på å imøtekomme behovene i arbeidslivet, kunne ha passet inn under fagskoleloven, men disse er per definisjon de eneste skolene som vil samsvare med formålet i kapittel 6, om «yrkesrettede skoler». Sett i lys av flyttingen, vil det derfor være lite egnet å flytte disse skolene ut av ordningen, da de er de eneste skolene som vil tilfredsstille det yrkesrettede fokuset.

På bakgrunn av lovformuleringen disse skolene er underlagt, kan en stille spørsmålsteget ved om flere av skolene lever opp til lovens formål. Tar man utgangspunkt i en lovfortolkning som beskrevet ovenfor, så er det en rekke av skolene som ikke tilfredsstiller formuleringen i loven slik den er i dag. Dette igjen åpner for en vurdering av om de aktuelle skolene er regulert under passende lov. Det at flere av skolene tolker formålet i retning personlig utvikling, kan tale for at skolene i prinsippet hører hjemme under Folkehøgskoleloven, der målet med skolegangen er personlig, fremfor faglig utvikling. For noen av skolen som har sitt primære fokus mot yrkesrettede hensyn kan fagskoleloven være relevant. En slik vurdering understøttes av at flere av kapittel 4-skolene har formål som overlapper, eller til og med samsvarer bedre, med lovformuleringene i fagskole- eller folkehøgskoleloven.

Dersom kapittel-4 skolene skal fortsette å lovreguleres i dagens hjemmel og ikke overføres til andre (folkehøgskole- og fagskoleloven), er det et behov for at dagens regelverk justeres og tilpasses, som tidligere nevnt, samt at tilskuddsforvalter avklarer hvordan regelverket skal forstås og praktiseres.

## 2. Om oppdraget

Målet med oppdraget har vært å undersøke om skolene i kapittel 4-ordningen følger godkjenning, lov og regelverk, og om tilskuddsordningens formål etterleves (slik det er definert i voksenopplæringsloven). Oppdraget er delt inn i en kartlegging av alle skolene og en dybdestudie av utvalgte kapittel 4-skoler. Skolene som inngår i dybdestudien er valgt basert på funn i kartleggingen. Hovedhensynet har vært å studere noen utvalgte skoler som kunne bidra til økt forståelse av den praksis som variasjonen mellom skolene i ordningen medfører.

Utdanningsdirektoratet har formulert følgende problemstillinger som har vært utgangspunkt for oppdraget:

- Skolene skal drive etter godkjente læreplaner på nivå over grunnskoleopplæring der det går fram hvilke vurderingsformer og dokumentasjon som skal benyttes. Er det skoler som i inneværende skoleår (2018/2019) ikke oppfyller dette? (voksenopplæringsloven § 18)
- Oppfylte skolenes opplæringstilbud i skoleåret 2017/2018 kravene til opplæringsomfang? (forskrift til voksenopplæringsloven kapittel 4 § 1-2)
- Har skolene inntaksreglement, og blir inntakskravene i voksenopplæringslovens § 19 og forskrift til voksenopplæringsloven § 4-1 fulgt opp?
  - Har reglementet begrensning i alder til elevene?
  - Kan elevene gå så mange år de vil ved skolen?
- Gis opplæringen på norsk eller samisk? (voksenopplæringsloven § 18)
  - Hvis opplæring gis på et annet språk, har de godkjenning for dette?
- Blir bestemmelsene om rutiner for fraværsregistrering fulgt, og er innrapportert elevtall pr. 01.10.2017, 01.04.2018 og 01.10.2018 i samsvar med regelverket for elevdeltakelse i opplæringen? (forskrift til voksenopplæringsloven kapittel 4 § § 8-6 og 5-1)
- Møter kursene som skolene gir behovene i samfunns- og arbeidslivet? (voksenopplæringsloven § 1)
  - Vurder dette samlet innenfor profil/pedagogisk særpreg som skolene kan ha.
- Skolene skal forholde seg til en ny forskrift gjeldende fra 01.09.2018. Har skolene kjennskap til viktige endringer i denne ift. tidligere forskrift og hvordan har de tilpasset seg disse?
- Gitt slik skolenes kurstilbud og læreplaner slik dette er per i dag, er det skoler som bør vurderes omgjort til fagskoler istedenfor å fortsette som kapittel 4-skoler?

Rapporten er bygd opp etter disse problemstillingene. Det vil si at funn fra kartleggingen og dybdestudien er sett i sammenheng for å gi et utfyllende bilde av de ulike evalueringsspørsmålene. Videre gir Oxford Research en vurdering av de enkelte hovedelementene. Hovedfunn og vurderinger presenteres i kapittel 4. Forut for dette gir rapporten et overblikk over den aktuelle ordningen ved å beskrive regelverk og de aktuelle kapittel 4-skolene (kapittel 3). Siste kapittel presenterer en overordnet syntese.

Evalueringen tar utgangspunkt i DFØ sine definisjoner av tilskudd og tilskuddsordning. Ifølge denne er *tilskuddet* definert som selve kronebeløpet som overføres fra staten til annen virksomhet. En *tilskuddsordning* består derimot av flere elementer enn bare tilskuddet. Inkludert i en tilskuddsordning er dermed: formål med at staten overføre midler til mottaker, omfanget på midlene, reglene for fordeling og

tildeling av tilskuddsmidlene, betingelser og varighet for utbetalingene, regelverk, retningslinjer og kontrakter som direkte regulerer roller, ansvar, aktiviteter m.m. til aktører som gir, forvalter eller mottar tilskuddet, og hvordan midlene forvaltes. Denne forståelsen er basert på Direktoratet for økonomistyring.<sup>4</sup>

Videre i dette innledende kapittelet presenteres det overordnede formålet med evalueringen.

## 2.1 Et politisk bakteppe

Muligheter for voksenopplæring har vært et politisk tema siden den første voksenopplæringsloven ble innført i 1977. Voksenopplæringsloven fra 1977 skulle være et redskap «for økt likestilling mellom individer og grupper, mellom kjønnene, ulike generasjoner, funksjonshemmede og andre og mellom ressurssvake og ressurssterke distrikter» (Ot.prp. nr. 7 (1975-1976)). Gjennom 2000-tallet har voksenopplæring blitt diskutert av flere partier. I Soria Moria-plattformen fra 2005 ønsket Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet å legge det økonomiske grunnlaget for at ansatte i arbeidslivet kan ta etter- og videreutdanning. Dette skulle skje gjennom blant annet permisjonsordninger, finansieringsordninger, og ved å øke den offentlige støtten til voksenopplæring. I 2010 ble en ny voksenopplæringslov innført. Formålet med loven er å «[...] fremme livslang læring ved å legge til rette for organiserte læringsaktiviteter ved siden av det formelle utdanningssystemet» (§ 1).

Innføringen av den nye voksenopplæringsloven i 2010 hadde bakgrunn i Trons-utvalgets anbefalinger (NOU 2007:11). Kapittel 4-skoler er de skolene som ikke hadde innrettet seg etter fagskoleloven eller privatskoleloven innen 1. juli 2010. Disse ble regulert i et eget kapittel (kapittel 4) i den nye voksenopplæringsloven. Disse skolene har tidligere blitt regulert under Privatskulelova fra 1985, mens de fra 2004 var regulert under kapittel 6A i friskoleloven som «Vidaregående skolar som gir yrkesretta opplæring som ikkje blir gitt ved vidaregåande offentlege skolar». Reguleringene for disse skolene ble for første gang samlet i 6A, og argumentene for å samle dem under en lovregulering var at skolene på flere måter skilte seg klart fra de øvrige skolene under friskoleloven (Ot.prp.nr.64). Kjentegnet på disse skolene var på det tidspunktet at læreplanene avvek fra planene for ordinær videregående opplæring, og at elevene ikke brukte av retten til videregående opplæring. Skolene under 6A tilbøy både yrkesrettet opplæring på videregående skolenivå, så vel som nivå over videregående. Skoler som var godkjent under kapittel 6A og som innen 16. desember 2005 var blitt godkjent som fagskoler, hadde rett til tilskudd etter reglene i friskoleloven. Skoler som ikke var godkjent som fagskoler innen 16. desember fikk ikke lengre mulighet til å beholde tilskuddet de hadde hatt som 6A-skoler, hvis de gikk over til å bli fagskoler. Dette gjaldt selv de 6A-skolene som var i søknadsprosess for å bli fagskoler (Ot.prp.nr 43: 2005-2006).

Kapittel 4-skolene er i dag på nivå over grunnskoleopplæring, og det er krav om at skolens innhold og egenart må avvike fra offentlig videregående opplæring. I innstilling til odelstinget i 2008-2009 argumenterte utdanningskomiteen for at de så det som viktig at skolene selv får rett til å definere sitt eget verdigrunnlag. Videre mente komiteen at skolenes læreplaner godkjennes etter kriterier der den enkelte skoles særpreg og verdigrunnlag får komme til orde (Innst. O. nr. 114: 2008–2009).

---

<sup>4</sup> DFØ «Evaluering av statlige tilskuddsordninger»

I 2018 ble det fremmet et forslag fra fire stortingsrepresentanter for KrF om at elever som fullfører et år på bibelskole godkjent etter voksenopplæringsloven kapittel 4, får to tilleggspoeng. Argumentet var at kapittel 4-skolers organisering og formål er svært likt folkehøyskolenes, og at det derfor er grunn til å sammenlikne dem. Ettersom bibelskoler ikke gir noen formell kompetanse, åpner dette også for at andre typer ikke-kompetansegivende kurs og opplæring skal gis tilleggspoeng. Utdannings- og forskningskomiteen fremmet et forslag om at regjeringen skal gjennomgå dagens regelverk for rangering av søkere til høyere utdanning, inkludert utdanning som ikke gir poeng, og komme tilbake til Stortinget.

I september 2019 sendte Kunnskapsdepartementet på høring et forslag til endringer i voksenopplæringsloven og friskoleloven. Høringsfristen er 1. januar 2020. Forslagene i høringsbrevet inkluderer å flytte Kapittel 4 «diverse skoler» fra voksenopplæringsloven til et eget kapittel under lov om frittstående skolar (Friskolelova). Skolene skal i friskoleloven plasseres under kapittel 6A; «skolar som gir yrkesretta opplæring som ikkje blir gitt ved videregående offentlege skolar». Ifølge kunnskapsdepartementet innebærer forslaget en teknisk flytting, og denne skal således ikke ha noen innvirkning på de rettighetene og pliktene som kapittel 4-skolene har under dagens regulering.

Det finnes i dag to interesseorganisasjoner hvor flere av Kapittel 4-skolene deltar. Disse er Kristne Friskolers Forbund (KFF) for skolene med religiøs profil, og Norske Fag- og Friskolers Landsforbund (NFFL).

## 2.2 Tilnærming til oppdraget

Utgangspunktet for vår tilnærming er voksenopplæringslovens formål:

---

*Formålet med denne loven er å fremme livslang læring ved å legge til rette for organiserte læringsaktiviteter ved siden av det formelle utdanningssystemet. Loven skal bidra til motivasjon og tilgang til kunnskap og kompetanse for alle, og slik fremme den enkeltes utvikling og møte behovene i samfunns- og arbeidslivet (Voksenopplæringsloven § 1).*

---

Basert på dette har vi tolket formålet med tilskuddsordningen slik at kapittel 4-skolene både skal fremme den enkeltes utvikling og møte behov i samfunns- og arbeidsliv. Dermed er det ikke tilstrekkelig at den enkelte skole primært eller utelukkende fremmer elevens utvikling, eller utelukkende tilby yrkesrettet opplæring.

Vi har valgt å forholde oss til formuleringen «samfunns- og arbeidslivs» som et samlet forhold. Det vil si at vi legger til grunn at en skole oppnår formålet med voksenopplæringsloven så lenge skolen bidrar til at elevene møter behov i enten samfunns- eller arbeidsliv. Disse vil likevel bli separert i analysen, slik at spennet mellom de ulike skolene tydeligere illustreres. Videre tolker vi «samfunnslivet» bredt. Det vil si at behov som frivillig sektor har, samt et samfunnsmessig behov for å forberede elever til videre utdanning og hindre frafall i høyere utdanning, er inkludert under behovene i samfunnslivet. Behovene i «arbeidslivet» har vi tolket som elevenes mulighet til å få lønnet arbeid hvor opplæringen ved kapittel 4-skolen er relevant i utførelsen av stillingen.

Vi legger til grunn at å «fremme den enkeltes utvikling» krever at skolene inkluderer dette som en del av opplegget og at opplæringsinnholdet også inkluderer elementer hvor elevenes individuelle utvikling er relevant. Vi mener det ikke er gitt at en elev ved en skole som ikke har tilrettelagt innhold med mål om å fremme den enkeltes utvikling, vil utvikle seg i større grad enn eleven ville ha gjort uavhengig av ett år ved skolen.

Sentralt i vår evaluering er at vi anser tilskuddsordningens innretning som både et volumfremmende og prisvridende tilskudd, i henhold til DFØ sine kategorier. Denne forståelsen har betydning for de overordnede vurderingene fra evaluatør, gjengitt i kapittel 1.

## 3. Beskrivelse av tilskuddet og kapittel 4-skolene

I dette kapittelet følger en redegjørelse for det aktuelle regelverket og prosedyrene for å søke om og motta tilskudd fra Utdanningsdirektoratet. Videre gjør vi rede for de fem tilsynene Utdanningsdirektoratet har utført, før vi legger frem regnskapsdata for kapittel 4-skolene.

Med unntak av det siste delkapittelet som gir en oversikt over elevtall og tilskudd utbetalt til de aktuelle kapittel 4-skolene, er dette kapittelet identisk med rapporten Utdanningsdirektoratet mottok fra Oxford Research våren 2019, i forbindelse med evalueringens forstudie.

### 3.1 Regelverket

Kapittel 4-skolene er først og fremst regulert gjennom voksenopplæringsloven som trådte i kraft fra januar 2010 (juli 2010 for kapittel 4-skolene). Det er også hjemmel for godkjenning av nye skoler etter kapittel 4 i denne loven. Skolene er videre regulert gjennom friskoleloven og gjennom en forskrift. Målet med innføringen av voksenopplæringsloven i 2010 var å skape et mer oversiktlig og lettere tilgjengelig regelverk på feltet (Ot.prp.nr 87: 2008-2009).

Kapittel 4 i voksenopplæringsloven regulerer temaer knyttet til opprettelse og drift av disse skolene; for eksempel godkjenning av skoler, krav til innhold og vurdering i opplæringen, inntak av elever og kompetansekrav til opplæringspersonalet. En sentral del av loven fastsetter offentlige tilskudd og skolepenger, og den stadfester at «alt offentlig tilskudd og skolepenger for elevene skal komme elevene til gode» (§ 23). Dette innebærer at skolene ikke kan gi utbytte eller overføre overskudd til eierne eller deres nærstående, eller pådra seg kostnader i form av leieutgifter for eiendom eller lokaler som tilhører skolens eiere. Skolene får dekket 75 prosent av de driftsutgiftene som kommer inn under tilskuddsgrunlaget. Forutsetningen er at elevene får opplæring som minst tilsvarer et halvt år (§ 23). Det er også fastslått i loven at skolene skal drive etter lærerplaner godkjent av departementet og at lærerplanene skal være på nivå over grunnskoleopplæring (§ 18). Kapittel 4-skolene har også flere av de samme bestemmelsene som gjelder i friskoleloven, så langt de passer for kapittel 4-skoler. Dette er regulert gjennom voksenopplæringsloven § 24 (Andre bestemmelser), og inkluderer 12 av bestemmelsene i friskoleloven. Det gjelder for eksempel krav til virksomheten til skolen (§ 2-2, friskolelova), men med forskjell på minimum antall elever på tre skoleår i sammenheng før godkjenningen faller bort (10 elever ved kapittel 4-skoler – 15 elever på skoler under friskoleloven). Denne forskjellen var gitt med bakgrunn i at flere av kapittel 4-skolene er ettårige og at 15 elever derfor ville bety en for stor innstramming (Innst. O. nr. 114: 2008-2009). Andre bestemmelser som er sammenfallende mellom kapittel 4-skolene og friskolelova er for eksempel bestemmelser om skoleanlegg og skolemiljø (§ 2-4), bestemmelser om tilpasset opplæring (§ 3-4) om ordensreglement og lignende (§ 3-9) og om ledelse og styret (§ 4-1 og § 5-1b).

Skolene er også regulert gjennom forskrifter. Forskrift til voksenopplæringsloven kapittel 4 ble fastsatt av kunnskapsdepartementet 1. september 2018, og den regulerer disse skolene i større detalj enn det kapittel

4 i voksenopplæringsloven gjør, spesielt med tanke på økonomiske forhold. Tidligere forskrift «Diverse skoler etter voksenopplæringsloven kapittel 4» ble opphevet samtidig som den nye forskriften trådte i kraft. Formålet med oppdateringen av forskriften i 2018 var at den skulle gjenspeile økonomiforskriften til friskoleloven i større grad. Endringene i den nye forskriften tok også sikte på å gjøre regelverket om budsjett mer tilgjengelig og enklere å forstå. Blant annet ble kravene knyttet til driftstillatelse og mottak av statstilskudd i forbindelse med dette samlet under § 3-1 *driftstillatelse* (Høring Udir). Forskriften har blant annet som mål å være med å sikre at skolene bruker det offentlige tilskuddet og skolepengene i samsvar med voksenopplæringsloven, og bidra til å være med å sikre at grunnlaget for statstilskudd til den enkelte skolen er korrekt. Det er i utgangspunktet ikke anledning til å budsjettere med gaver, kun det skolen kan forvente (statstilskudd og skolepenger), men høringen åpner for at enkelte gaver skal kunne bli inkludert i budsjettet. Dette gjelder gaver som allerede er mottatt, eller gaver som skolen kan dokumentere i tidligere regnskap er stabile (Høring Udir.). Endringer som ble innført gjennom den nye forskriften i 2018 inkluderer blant annet at 1. februar (tidligere 1. april) ble satt som ny søknadsfrist. Det ble også forskriftsfestet at skolenes regnskap skal følge kalenderåret. Forskriften omtaler ellers både krav om inntak av elever, beregning, rapportering og utbetaling av statstilskudd, skolepenger, tilleggsvirksomhet, regnskap, revisjon og dokumentasjon og nedleggelse av skoledriften. En viktig endring med den nye forskriften (§ 4-1) er bestemmelsen om at maksimum 10 prosent av skolens godkjente elevtall kan være statsborgere av land utenfor EØS-området (gjelder utenlandske statsborgere som har oppholdstillatelse for studier). Dette ble innført fordi flere av skolene, spesielt livssynsskolene, hadde et veldig stort antall utenlandske elever. Dette trådte i kraft fra og med skoleåret 2019-2020 (høring Udir).

### 3.1.1 Noen sentrale lovreguleringer

**Opplæring:** Skolen skal drive etter læreplaner godkjent av departementet. Det må gå frem av planene hvilke vurderingsformer og dokumentasjon skolen skal benytte. Skolen skal ha læreplaner som er på nivå over grunnskoleopplæring. Skolen definerer selv sitt eget faglige og/eller verdimessige grunnlag. Opplæringen skal være på norsk eller samisk. Dersom særlige grunner tilsier det kan en skole få godkjent annet undervisningsspråk (Lov § 18)

**Budsjett:** En søknad om ny skole eller driftsendring skal følges av et realistisk budsjett som gir et riktig bilde av forventet inntekts- og kostnadsnivå for den enkelte skole. Budsjettet skal bare inneholde transaksjoner som vedrører skoledriften (forskrift § 2-3).

**Elever:** Skolene skal ha hele landet som inntaksområde. Skolene skal ha et inntaksreglement som viser prioriteringen av søkere, dersom søkingen til skolen er større enn skolens kapasitet (lov § 19). Maksimum 10 prosent av skolens godkjente elevtall kan være statsborgere av land utenfor EØS-området. Begrensningen gjelder kun utenlandske statsborgere som har oppholdstillatelse for studier (forskrift § 5-1).

**Statstilskudd:** Alt offentlig tilskudd og skolepenger for elevene skal komme elevene til gode. Skolene får statstilskudd til godkjent opplæring. Skolene får dekket 75 prosent av de driftsutgiftene som kommer inn under tilskuddsgrunnlaget ved statstilskudd. Tilskuddet blir regnet ut fra en normalsats. Forutsetningen er at elevene får undervisning som minst tilsvarer et halvt skoleår. Skolene kan kreve inn

skolepenger. Styret fastsetter størrelsen på skolepengene. Skolepengene kan utgjøre inntil 25 prosent av tilskuddsgrunnlaget (lov § 23). I tillegg til de ordinære skolepengene kan skolene kreve a) inntil 4500 kr per år for dekning av utgifter til husleie eller kapitalkostnader b) betaling av elevene for studieturer og prosjekter som er en del av skolens godkjente lærerplan. (forskrift § 6-1). Statstilskudd regnes ut på grunnlag av antall tilskuddsberettigede elever. Elevene må ha fulgt den godkjente opplæringen jf. voksenopplæringsloven § 18, og dette må dokumenteres (forskrift § 5-1). Dersom det tilskuddsberettigede elevtallet er lavere enn prognosen, skal for mye utbetalt statstilskudd betales tilbake til Utdanningsdirektoratet (forskrift § 5-6).

**Disponering av overskudd:** Dersom regnskapet et år viser overskudd kan styret fatte vedtak om å disponere inntil 25 % av totalt inntektsgrunnlag til skolens egenkapital. Overskudd utover 25 % av totalt inntektsgrunnlag er å regne som statstilskudd. Disse midlene skal uopfordret tilbakebetales til Utdanningsdirektoratet (forskrift § 6-5).

**Annen tilleggsvirksomhet:** Utdanningsdirektoratet kan etter søknad godkjenne at en skole driver annen tilleggsvirksomhet enn den som er nevnt i forskrift § 7-1. Virksomheten må være nært knyttet til skolevirksomheten, og utgjøre en mindre del av den totale virksomheten. Tilleggsvirksomhetene må samlet sett være selvfinansierte (forskrift § 2-4).

### 3.1.2 Folkehøgskoleloven, friskoleloven og fagskoleloven – forskjeller og likheter

**Friskoleloven:** Friskolene er regulert under «Lov om frittstående skolar», «forskrift til friskolelova» og «økonomiforskrift til friskolelova». Dette er private grunnskoler og videregående skoler som driver på grunnlag av for eksempel livssyn, pedagogikk, internasjonalt grunnlag, yrkesfaglig utdanningsprogram eller en særskilt profil. Det er allikevel flere likheter i reguleringen av friskoler og Kapittel 4-skoler. Flere av endringene i forskriften om Kapittel 4-skolene i 2018 var tatt fra økonomiforskrift for friskolene. Målet var å gjøre reguleringene mer lik for de to. I den nye forskriften for Kapittel 4-skolene er det for eksempel innført nytt notekrav om handel med nærstående, noe som har vært et krav for friskolene siden 2016. Det ble også innført tydeligere regulering relatert til nedleggingsprosessen ved skolen, på lik linje med regler for skolene godkjent etter friskoleloven.

**Folkehøgskoleloven:** Folkehøgskoler er regulert gjennom lov om folkehøgskoler fra 2003. Folkehøgskoler har som formål å fremme «allmenndanning og folkeopplysning». Det er noen vesentlige forskjeller i kravene til Kapittel 4-skolene og til folkehøgskolene. For folkehøgskolene er internat som en integrert del av læringsprogrammet et vilkår for tilskudd. Minst 80 % av elevene på langkurs må bo på internat. Folkehøgskolene må også være eksamensfri, ha minst 35 elever årlig i gjennomsnitt over fire år, minst et langkurs som varer minimum 16,5 uker og minst 50 % av den samlede virksomheten skal bestå av langkurs (§ 2). Elever på langkurs skal ha et undervisningsprogram på minst 24 timer per uke og lørdag er normalt skoledag (Forskrift til lov om folkehøgskoler § 4). Kapittel 4-skoler har krav i form av antall timer med undervisning, men de har ikke fastsatte krav om hverken tidsperiode eller lørdager som skoledag. Folkehøgskoler får Basistilskudd, tilskudd per elev og tilskudd til husleie (§ 4). De får altså flere typer tilskudd enn Kapittel 4-skolene.

**Fagskoleloven:** Fagskoler er regulert under «Lov om høyere yrkesfaglig utdanning» (Fagskoleloven) fra



2018, «Forskrift om høyere yrkesfaglig utdanning», «Forskrift om tilsyn med kvaliteten i fagskoleutdanning» (fagskoletilsynsforskriften) og «Forskrift om private universiteter, høyskoler og fagskoler – krav til regnskap mv.» og «Forskrift om kvalitetssikring og kvalitetsutvikling i høyere utdanning og fagskoleutdanning» (Studiekvalitetsforskriften). I tillegg har flere av fagskolene egne forskrifter som regulerer hver enkelt fagskole. Utdannelsen ved fagskoler er strengere regulert enn ved kapittel 4-skolene. Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT) fører tilsyn med kvaliteten ved fagskolene og de akkrediterer fagskoleutdanningene, noe som er et vilkår for at skoler skal kunne tilby fagskoleutdanning. NOKUT kan trekke akkrediteringen tilbake hvis en fagskoleutdanning ikke lengre oppfyller vilkårene for akkreditering (lov § 5). NOKUT har hatt ansvaret for å godkjenne fagskoleutdanningene siden 2004. Ved fagskoler så er det også krav om at studentenes kunnskap, ferdigheter og generell kompetanse blir prøvd og vurdert (lov § 21).

Målet med fagskoleloven er å «legge til rette for fagskoleutdanning av høy kvalitet» (lov § 1). Blant annet gir fagskolene studiepoeng og en grad (Fagskolegrad eller høyere fagskolegrad) ved fullført utdanning. Fagskoleutdanning er høyere yrkesfaglig utdanning som ligger på nivå over videregående opplæring. Fagskoleutdanning tilsvarer normalt et halvt til to års utdanning på fulltid, men departementet kan vedta fagskoleutdanning som tilsvarer opptil tre års utdanning på fulltid. Til forskjell fra lovverket om kapittel 4-skolene så er det et krav om at Fagskoleutdanning gir «kompetanse som kan tas i bruk i arbeidslivet uten ytterlige opplæringstiltak» (lov § 4). Opptaksgrunnlaget til fagskoleutdanning er fullført og bestått videregående opplæring eller realkompetanse (for søkere 23 år eller eldre i opptaksåret) (lov § 16). I henhold til fagskoletilsynsforskriften må fagmiljøet ved en fagskole være stort og stabilt nok til å dekke undervisnings-, kvalitetssikrings- og utviklingsoppgavene innen fagområdet. Minst 50 prosent av de ansatte må være fast ansatt hos fagskolen og fagmiljøets fast ansatte må ha formell pedagogisk kompetanse og relevant yrkeserfaring (forskrift § 4-5).

### 3.2 Søknads- og tilskuddsprosedyrer

Skoler som er godkjent for å drive sin virksomhet etter voksenopplæringsloven kapittel 4 har rett til å motta statstilskudd. Dette innebærer at skolene ikke søker om tilskudd, men om godkjenning etter voksenopplæringsloven kapittel 4. Denne godkjenningen utløser rett til tilskudd. Statstilskuddet blir utbetalt når skolen har oppfylt de vilkårene Utdanningsdirektoratet har stilt om godkjenning av skolen. For allerede godkjente skoler blir tilskuddet utbetalt månedlig. Statstilskuddet regnes ut på grunnlag av antall tilskuddsberettigede elever. Elevene må ha fulgt den godkjente opplæringen jf. voksenopplæringsloven § 18, og dette må dokumenteres. Det utbetales derfor ikke tilskudd for elever som har ugyldig fravær utover 20 dager. Skolene må rapportere om elevtall per 1. april og per 1. oktober hvert år. Ved vesentlig avvik mellom elevtallsprognose og faktisk elevtall må skolen melde fra til Utdanningsdirektoratet, som eventuelt vil foreta en justering av videre utbetalinger. Skolene skal uten oppfordring betale tilbake for mye mottatt statstilskudd.

Fristen for å søke om godkjenning av en ny skole eller driftsendringer er 1. februar året før virksomheten eller endringene skal tre i kraft. En søknad om godkjenning av ny skole etter voksenopplæringsloven kapittel 4 må inneholde inntaks- og ordensreglement, budsjett, vedtekter, bekreftelse på at skolen er registrert i Enhetsregisteret og at innskuddskapital er på plass, læreplaner, samt dokumentasjon som viser

samfunnets behov for skoletilbudet, arbeidsmarkedets behov for opplæringen, etterspørselen etter det aktuelle skoletilbudet blant utdanningsøkende og ledig kapasitet ved tilsvarende skoler.

I vurderingen av nye søknader tar Utdanningsdirektoratet blant annet stilling til om skolen naturlig kan søke godkjenning etter andre utdanningslover (opplæringsloven, friskoleloven, fagskoleloven, folkehøgskoleloven eller kapitlene 2 og 3 i voksenopplæringsloven), om det er behov for skolen, søkerens seriøsitet og om opplæringen er yrkesrettet. Dersom søknaden om ny skole godkjennes, følger det en rekke vilkår som må oppfylles før skolen kan starte driften. Det medfører at skolen må søke om driftstillatelse. Skolen kan ikke starte opp, og vil heller ikke motta statstilskudd, før Utdanningsdirektoratet har fattet vedtak om driftstillatelse.

### 3.3 Tilsyn

Utdanningsdirektoratet har gjennomført tilsyn med fem kapittel 4-skoler. Tilsynene er gjennomført av fem forskjellige personer i direktoratet i årene 2014, 2015 og 2017. Skolene har til felles at de er organisert som aksjeselskaper. Tilsynene ble varslet i forkant, og skolene fikk anmodning om å overlevere dokumentasjon til Utdanningsdirektoratet. Skolene har også fått forhåndsvarsel om vedtak, og har fått anledning til å ta stilling til funnene i tilsynet. Fire av fem tilsyn har hatt tematisk fokus på hvordan tilskudd og skolepenger er brukt, og at midlene kommer elevene til gode. I tre av tilsynene har direktoratet også undersøkt styrets økonomiforvaltning, og i to tilsyn har direktoratet sett på styrets sammensetning og hvorvidt kravene til møte- og uttalerett er ivaretatt. I praksis har fire av fem tilsyn et liknende tematisk fokus, og tilsynsrapportene følger samme oppbygging. Én tilsynsrapport skiller seg ut, ved at den omhandler forvaltningstilsyn, og har et tematisk fokus på praksis rundt inntak av nye elever, bortvisning av elever og tiltak for det psykososiale miljøet.

Samtlige tilsynsrapporter avdekker avvik eller forhold Utdanningsdirektoratet betegner som lovbrudd. Ved to av skolene finner tilsynet at skolen har gitt lån til morselskapet, noe som direktoratet anser som et brudd med regelverket. Ved en skole er det mangelfull dokumentasjon ved avslag på søknad om skoleplass, og ved en skole er det brudd på kravene til møte- og uttalerett i styret. Ved flere skoler finner også direktoratet at styret ikke har en ansvarlig økonomi- og regnskapsforvaltning. Ved alle disse avvikene har skolene fått pålegg om å rette avvikene.

Videre finner direktoratet at to skoler betaler lønn til eierne. I ett tilfelle er konklusjonen at lønn til eier i en ti prosent stilling er «innenfor markedsmessige vilkår», og at dette «har kommet elevene til gode og er i tråd med voksenopplæringsloven § 23». Ved en annen skole mener direktoratet imidlertid at daglig leder som også er styreleder og eier, har hatt lønn utover markedsmessig nivå. Utdanningsdirektoratet fremmet derfor krav om tilbakebetaling av deler av lønnen.

Ved en av skolene hvor det ble først tilsyn ble det avdekket at skolen hadde påtatt seg kostander som ikke var tilknyttet skoledriften, ved at skolen hadde dekket utgifter til internatdrift..

Det er imidlertid også en rekke forhold der direktoratet konkluderer med at skolene har opptrådt innenfor lovens rammer.

### 3.4 Regnskapene

Vi har gjennomgått regnskapstall fra kapittel 4-skolene. I analysen benytter vi Utdanningsdirektoratets kategorisering av skolene, med hensyn til skolenes profil og pedagogiske særpreg, hvor 20 skoler har en religiøs profil, åtte skoler har en profil rettet inn mot kunst, media og musikk, og henholdsvis én skole med profil innenfor yrkesdykking og 'Utover videregående'.

Vi finner at kapittel 4-skolene er en sammensatt gruppe med ulike finansielle forutsetninger. Særlig yrkesdykkerskolen skiller seg ut på de aller fleste forholdene vi har undersøkt.

Vi har undersøkt om kapittel 4-skolene har flyttet midler ut av skolen, ved å se på innrapportert utbytte, investeringer og lån til foretak i samme konsern eller datterselskaper, eller om skolene har betalt konsernbidrag. Her finner vi ytterst få skoler som har gjort det.

#### Driftsinntekt

Driftsinntekten for Kapittel 4-skolene har i perioden 2011-2017 økt fra et gjennomsnitt på 5,8 millioner kroner i 2011 til 7,3 millioner i 2017.

Når vi ser på Kapittel 4-skolenes driftsinntekter i 2017 fordelt på skoleprofil, ser vi at skoler med religiøs profil hadde en noe lavere driftsinntekt på ca. 6,6 millioner kroner, mens skoler med kunstprofil lå like under snittet. Yrkesdykkerskolen trekker imidlertid opp snittet betraktelig, med en driftsinntekt på 26,1 millioner kroner i 2017.

**Tabell 2: Gjennomsnittlige driftsinntekter og -utgifter, basert på regnskapstall for 2017**

	Kap. 4-skoler (30 skoler)				
	SAMLET (30 skoler)	Religion* (20 skoler)	Kreativ profil (8 skoler)	Utover VGS ** (1 skole)	Yrkesrettet** (1 skole)
Driftsinntekter	7 277 400	6 620 600	7 232 250	1 911 000	26 141 000
Driftskostnader	7 238 267	6 698 350	6 960 125	1 492 000	26 008 000
<i>Forskjell (inntekter-kostnader)</i>	<i>39 133</i>	<i>-77 750</i>	<i>272 125</i>	<i>419 000</i>	<i>133 000</i>
* Medregnet 1. Religion, og 2. Religion – utvidet					
** Utgjør til sammen gruppen 4. Yrkesrettet					
Kilde: Oxford Research AS					

Skolene varierer sterkt i antall elever og i driftsinntekter. Når vi beregner driftsinntekt per elev for regnskapsårene 2017 og 2016, finner vi en gjennomsnittlig driftsinntekt på henholdsvis 75 000 kr og 73 000 kr per elev. Variasjonsbredden er 47 000 kr – 147 000 kr per elev i 2017, og 51 000 – 150 000 kr per elev i 2016. For 14 skoler har gjennomsnittlig driftsinntekt per elev økt fra 2016 til 2017, mens 11 skoler har hatt en negativ utvikling i driftsinntekter per elev. Endringen har vært kraftig for fire skoler (-26 000 kr per elev, opp mot 40 000 kr per elev)

Vi har undersøkt om skolene har gjort inntektsgivende investeringer i datterselskaper. For 2017 finner vi at kapittel 4-skolene ikke har gjort dette. Kapittel 4-skolene har heller ikke hatt inntekter fra investering i andre foretak i samme konsernet.

### **Driftsutgifter**

Når vi ser på skolenes gjennomsnittlige driftsutgifter ligger disse for kapittel 4-skolene i gjennomsnitt på 7,2 millioner kroner. Dette er en økning fra 5,9 millioner i 2011. Yrkesdykkerskolen trekker opp gjennomsnittet, med sine driftskostnader på 26 millioner kroner. Skolene med religiøs- og kreativ profil hadde i 2017 i snitt utgifter på 6,7-6,9 millioner kroner.

Omtrent halvparten av skolenes driftsutgifter er lønn. Gjennomsnittet for kapittel 4-skolene lå i 2017 på 3,6 millioner kroner. Blant skolene har yrkesdykkerskolen høyest lønnsutgifter, med 10,6 millioner kroner. Skolene med religiøs eller kreativ profil lå i snitt på 3,4-3,5 millioner kroner. Lønnen til daglig leder utgjør en relativt liten del av skolenes driftsutgifter. Gjennomsnittlig årslønn for kapittel 4-skolene ligger på 314 000 kroner. Yrkesdykkerskolen trekker opp gjennomsnittet, med sin lønn til daglig leder på 1 million kroner, mens skolene med religiøs profil har en årslønn på 231 000 kroner. Når det gjelder honorar til styremedlemmer, er det stor spredning i regnskapstallene for 2017. Gjennomsnittlig styrehonorar for kapittel 4-skolene er på 13 000 kroner. Skolene med religiøs profil har et meget lavt honorar på 2300 kroner, mens kunstscolenes gjennomsnittlige styrehonorarer ligger på 33 000 kroner. For yrkesdykkerskolen ligger styrehonoraret på 70 000 kroner.

Utgifter til husleie inngår i skolenes driftsutgifter. Her har 6 av de 30 skolene oppgitt husleiekostnader i regnskapet for 2017. Husleien varierer fra 124 000 kr til 2,4 millioner kroner. Gjennomsnittlig husleie for de seks skolene er 1,2 millioner kroner.

Vi har også undersøkt om skolene betaler konsernbidrag. Ingen av kapittel 4-skolene har innrapportert konsernbidrag i 2017. Videre har vi sett på om skolene har regnskapsført investeringer. Ingen kapittel 4-skoler gjorde investeringer i 2017.

### **Resultat**

Når vi ser på skolenes årsresultat, ser vi sterke variasjoner. I perioden 2011-2017 har gjennomsnittlig årsresultat variert mellom -172 000 kroner (2016) og pluss 322 000 kroner (2015). For de fleste regnskapsårene har årsresultatet vært negativt. Vi finner flere eksempler der årsresultatet i enkelte år har økt betydelig fra foregående år, før resultatet i senere år blir negativt igjen. Med andre ord kan enkelte år med høyt årsresultat gjøre opp for flere år med et svakt negativt årsresultat. Årsresultatet påvirker som regel egenkapitalen til skolene.

Som nevnt har gjennomsnittlig årsresultat vært negativt for kapittel 4-skolene mesteparten av tiden. Unntaket er yrkesdykkerskolen som hele tiden har hatt et positivt årsresultat, varierende mellom 16 000 kroner og 1,5 millioner kroner.

Gjennomsnittlig årsresultat per elev var -8000 kr i 2017, og -65 300 kr i 2016. Variasjonsbredden er -15 000 kr – 27 000 kr per elev i 2017, og -17 000 – 11 000 kr per elev i 2016. Med unntak av noen skoler<sup>5</sup> har årsresultat per elev endret seg relativt lite fra 2016 til 2017.

### Egenkapital og soliditet

Gjennomsnittlig egenkapital for kapittel 4-skolene har i perioden 2011-2017 økt fra 1,4 millioner kroner til 1,9 millioner kroner. Utviklingen i egenkapitalen har for mange skoler ikke vært kontinuerlig økende, men det er økninger i enkelte år, som gjør at egenkapitalen samlet sett har økt i perioden.

Blant kapittel 4-skolene er egenkapitalen fordelt ulikt. Gjennomsnittlig egenkapital i 2017 var 1,8 millioner for skolene med religiøs profil, og 2,3 millioner for skoler med kunstprofil. Yrkesdykkerskolen hadde høyest egenkapital med nesten 3 millioner kroner. På motsatt side finner vi en skole med negativ egenkapital, tilsvarende -1,5 millioner kroner. Denne skolen har hatt negativ egenkapital i 2015, 2016 og 2017.

Gjennomsnittlig bankinnskudd for kapittel 4-skolene i 2017 var på 1,7 millioner kroner. Yrkesdykkerskolen lå i toppen med bankinnskudd på 4,9 millioner kroner, mens skolene med religiøs og kreativ profil i snitt hadde 1,6 og 1,9 millioner kroner i banken.

I 2017 hadde kapittel 4-skolene en gjennomsnittlig gjeld på 2,2 millioner kroner. Gjelden for kapittel 4-skolene har gått noe ned siden den nådde toppen i 2015, men ligger fortsatt over 2011-nivå, da den gjennomsnittlige gjelden lå på 1,6 millioner kroner. Gjelden er høyest for yrkesdykkerskolen, med 4,2 millioner i 2017, og nest-høyest for skolene med religiøs profil, med 2,5 millioner kroner.

Vi har også sett på skolenes soliditet, det vil si skolenes betalingsevne på sikt. Her er det store forskjeller fra år til år. Dette skyldes særlig dårlig soliditet hos enkelte skoler som trekker ned gjennomsnittet. Yrkesdykkerskolen og skolene med religiøs profil har nesten uten unntak hatt (meget) god soliditet i perioden 2011-2017.

#### Hva er soliditet?

Soliditet er et nøkkeltall som viser hvor stor andel av et selskaps eiendeler som er finansiert av egenkapital, og viser dermed hvor godt en virksomhet tåler tap. Soliditeten viser selskapets langsiktige evne til å betale.

Soliditet beregnes av forholdet mellom egenkapital og gjeld. Soliditet under 3 prosent er ikke tilfredsstillende, mens soliditet over 18 prosent er god.

Kilde: Visma.no og Forvalt.no

<sup>5</sup> Skole 104, Skole 106, Skole 108, Skole 119, Skole 121, Skole 124, Skole 131

## 3.5 Oversikt over skolene

Tabellen nedenfor er basert på data fra Utdanningsdirektoratet, og viser skoler som har fått tilskudd i skoleåret 2018/2019. De fleste skolene ble etablert for flere år siden. Tønsberg Bibelskole AS startet driften i inneværende skoleår, og har følgelig ikke mottatt tilskuddsmidler tidligere. Videre har St. Johannes katolske bibelskole fått godkjenning, men ikke tatt opp driften. Siden denne skolen så langt ikke har mottatt midler fra Utdanningsdirektoratet, og heller ikke har elever, har vi holdt skolen utenfor denne kartleggingen.

### 3.5.1 Kategorisering av skolene

Som et analytisk grep har vi klassifisert skolene etter pedagogisk profil. Hensikten med denne inndelingen er å etablere meningsfulle kategorier for å differensiere mellom skolene.

Vi skiller mellom skoler med primært religiøst innhold, skoler med religiøst innhold med et utvidet utdanningstilbud, skoler med primært kunstfaglig innhold, og skoler med primært yrkesrelevant innhold. Skoler med primært fokus på studier innen kristendom eller islam kategoriseres som skoler med «Religiøs profil». Skoler med tegning, medier, fotografi/video, dans, design, med videre, som sitt primære fokus grupperes i kategorien «Kreative retninger». Skoler som ikke er kunstsoler og som har som en eksplisitt hovedmålsetting å kvalifisere til yrker eller arbeidslivet, kategoriseres som «Yrkesrettet». Samtidig må det påpekes at mange skoler har flere typer opplæring som går på tvers av inndelingene. For eksempel underviser Urtehagen videregående skole i helse, arabisk, data og idrett, i tillegg til det religiøse innholdet på linjene. Vi har derfor laget en kategori for skoler med religiøst innhold og et utvidet utdanningstilbud. Disse omtales som «Religion – utvidet».

Kategoriseringen av skolene vises i tabellen under, sammen med tilskuddsmidlene utbetalt fra Utdanningsdirektoratet.

**Tabell 3: Oversikt over kapittel 4-skolene**

Skole*	Primær profil (Oxford Research vurdering)	Kommune	Samlet tilskudd utbetalt fra UDIR			
			Høst 2018	Skoleåret 2017/2018	Skoleåret 2016/2017	Skoleåret 2015/2016
Bibelskolen på Fossnes	1. Religion	Sandefjord	389 400	864 600	704 925	2 023 781
Tønsberg Bibelskole AS	1. Religion	Tønsberg	632 775			
Impact/Veien - skole for Tilbedelse og Utrustning	1. Religion	Bergen	827 475	1 309 680	1 550 656	1 641 881
Hillsong Academy	1. Religion	Stavanger	973 500	2 358 825	1 476 375	1 197 300
Bergen Bibelskole	1. Religion	Bergen	1 022 175	769 350	1 076 475	1 793 700
Bibelskolen i Trondheim	1. Religion	Trondheim	1 362 900	3 707 025	1 762 125	3 725 100
Misjonsskolen Gå Ut Senteret	1. Religion	Trondheim	1 498 703	2 565 975	2 966 011	1 251 030
Bibelskolen Substans	1. Religion	Bergen	1 849 650	3 561 000	3 089 700	3 955 350
Stiftelsen Smyrna Bibelinstitut	1. Religion	Kristiansand	1 898 325	2 986 350	1 778 250	1 977 675
Fjellheim Bibelskole AS	1. Religion	Tromsø	2 044 350	5 191 972	2 524 125	2 431 440
Evangeliesenterets Bibelskole	1. Religion	Våler	2 190 375	4 280 625	3 980 400	4 277 588
Troens Bevis Bibel og Misjons Institutt	1. Religion	Oslo	2 336 400	5 173 500	4 133 213	4 369 181
Bibelskolen Oslo Kristne Senter	1. Religion	Skedsmo	3 115 200	6 494 475	3 429 000	2 348 550
Acta-Imi Kirkens Bibelskole	1. Religion	Stavanger	3 305 033	7 549 334	6 192 326	6 477 564
Filadelfia Bibelskole	1. Religion	Oslo	7 033 538	14 825 476	7 191 375	6 677 250
Josef Akademi AS	2. Religion – utvidet	Trondheim	1 265 550	1 588 425	1 000 125	-
Bibelskolen Bildøy Bergen AS	2. Religion – utvidet	Fjell	3 427 364	8 205 169	3 599 955	3 785 612
Ansgar Bibelskole AS	2. Religion – utvidet	Kristiansand	4 189 275	7 453 650	8 135 175	8 185 013
Bibelskolen Fjellhaug AS	2. Religion – utvidet	Oslo	4 277 818	6 965 700	3 506 550	3 002 193

Urtehagen videregående Privatskole	2. Religion – utvidet	Oslo	4 612 875	9 014 850	4 507 875	4 267 950
Bibelskolen i Grimstad Normisjon	2. Religion – utvidet	Grimstad	5 812 200	10 733 292	5 267 415	4 489 716
Stiftelsen Kunstscolen i Karasjok/ KÀrÀsjoga DÀiddaskuvla	3. Kreative retninger	Karasjok	561 155	1 237 263	545 493	396 709
Motio AS	3. Kreative retninger	Tvedestrand	727 792	820 155	855 086	878 819
Kragerø kunstscolen AS	3. Kreative retninger	Kragerø	1 637 888	3 020 400	969 150	1 208 250
Stiftelsen Spin Off Forstudium	3. Kreative retninger	Oslo	1 637 888	3 158 850	1 522 950	1 543 875
Oslo Fotokunstscolen AS	3. Kreative retninger	Oslo	3 142 425	4 872 131	3 098 887	2 116 800
Strykejernet kunstscolen AS	3. Kreative retninger	Oslo	4 042 575	7 854 863	7 942 500	7 302 338
Prosjektscolen AS	3. Kreative retninger	Oslo	4 519 125	8 118 600	3 339 450	3 714 075
Handelsinstituttet	4. Yrkesrettet	Bergen	876 150	1 443 976	690 563	1 059 150
Norsk Yrkesdykkerscolen AS	4. Yrkesrettet	Nesodden	10 330 425	18 964 500	19 731 217	17 290 895

\* St. Johannes bibelskole har fått godkjenning, men har ikke tatt opp driften, og er derfor holdt utenfor.

\*\* tall innrapportert fra skolene til UDIR

Kilde: Utdanningsdirektoratet



## 4. Hovedfunn

Evalueringens problemstillinger er knyttet til om skolene oppfyller formålet i voksenopplæringsloven, og om skolene drives i henhold til godkjenning, godkjente læreplaner, samt lov og regelverk. Der evalueringen finner avvik er omfanget på avviket beskrevet. Evalueringen tar derfor utgangspunkt i kravene til kapittel 4-skolene, som står i voksenopplæringsloven og tilhørende lover og forskrifter. Videre diskuterer evalueringen også formålet med kapittel 4-ordningen og om skolene oppfyller dette.

I dette kapittelet skiller vi mellom opplysninger på skolenivå og linjenivå. Skoler kan ha flere uavhengige opplæringstilbud (linjer). Ved å behandle linjene som egne enheter kan vi fange opp intern variasjon ved de ulike skolen. Ved skolene som har flere linjer vil informasjon på skolenivå være felles for alle linjene. Neste tabell viser et sammendrag av funn fordelt på de viktigste problemstillingene.

**Tabell 4: Sammendrag av funn på sentrale problemstillinger**

Krav*	Problemstilling	Svar og vurdering
§ 1 (VOL)	Oppfyller skolene formålet i voksenopplæringsloven § 1?  Møtes behovene i samfunns- og arbeidsliv?	I varierende grad, og primært kun deler av formålet  Formålet med loven er å fremme livslang læring ved å legge til rette for organiserte læringsaktiviteter ved siden av det formelle utdanningssystemet. Dette formålet med loven oppfyller kapittel 4-skolene.  Videre er formålet at skolene skal bidra til motivasjon og tilgang til kunnskap og kompetanse for alle, og slik fremme den enkeltes utvikling og møte behovene i samfunns- og arbeidslivet. Her er det stor variasjon blant skolene i hvor godt de lykkes med å oppfylle både det å fremme den enkeltes utvikling og å møte behovene i samfunns- og arbeidslivet. Det er svært få skoler innenfor tilskuddsordningen som oppfyller hele formålet, og de fleste skolene oppfyller primært bare deler av dette formålet.  Skolene med religiøs profil begrunner relevansen hovedsakelig med elevenes mestring og trygghet på seg selv og sin tro. Blant de skolene som tydeliggjør relevans for arbeidslivet så er det ofte lav fokus på den enkelte elevs utvikling.
§ 19 (VOL)	Har skolene et inntaksreglement?  Kjenner skolen til kravet om utenlandske elever?	Ja og ja  Samtlige skoler har et inntaksreglement, og alle skolene bekrefter at de har hele landet som inntaksområde. Skolene bekrefter videre at de har kjennskap til grensen for andel elever med opprinnelse fra utenfor EØS-området, som gjelder fra skoleåret 2019/2020.  Ved en rekke skoler med utdanningstilbud over flere år er det krav om at eleven har gjennomført de foregående årene, før eleven kan

		<p>begynne på andre eller tredje året. Noen få skoler, primært innen kreative retninger, har inntakskrav og inntaksprøver knyttet til faglige ferdigheter eller forkunnskaper. Noen skoler vil ved oversøking prioritere elever med menighetstilknytning, eller eldre søkere fremfor yngre. En skole stiller krav til samtlige søkere om kristen tro/tilhørighet.</p>
§ 4-1 (F)	<p>Dersom en skole har færre enn 10 elever tre skoleår i sammenheng, faller godkjenningen bort</p>	<p>Ifølge tall rapportert fra skolene til UDIR, er det sporadiske forekomster hvor skoler har under 10 elever i et enkelt skoleår. I kartleggingen finner vi én skole som i inneværende skoleår har færre enn ti elever. Det er imidlertid to til tre skoler som i de forrige to skoleårene hadde færre enn 10 elever.</p>
§ 18 (VOL)	<p>Driver skolene etter godkjente læreplaner?</p> <p>Er læreplanen på nivå over grunnskole?</p>	<p>Til dels</p> <p>Besvarelsene i kartleggingen tilsier at det eksisterer en læreplan for hver linje og dybdestudien viser at skolene drives etter disse. Læreplanen kan være på skolenivå eller på linjenivå. En rekke læreplaner er imidlertid over ti år gamle. I noen tilfeller er læreplanene detaljerte og eventuelle justeringer av læreplanen oppleves som ressurs- og tidkrevende. Andre skoler har mer generelle læreplaner hvor de opplever at de kan justere innhold i opplæringen innenfor rammene av lærerplanen.</p> <p>Skolene vurderer selv at læreplanene er over grunnskolenivå, og viser til direktoratets godkjenning av læreplanene som en bekreftelse på nivået på opplæringen. Med unntak av to skoler, kan samtlige skoler bekrefte at de gjør en vurdering av elevenes innsats og progresjon, selv om innholdet og formen på vurderingene varierer sterkt mellom skolene. Stikkprøvene bekrefter at skolene har forankret vurderingsformene i læreplanene.</p>
§ 18 (VOL)	<p>Er opplæringen på norsk eller samisk (evt. er det godkjenning for andre språk?)</p>	<p>I all hovedsak</p> <p>Opplæringen på de aller fleste linjene foregår på norsk, mens åtte linjer har opplæring på både norsk og engelsk. To av disse linjene kan ikke bekrefte at de har dispensasjon til det.</p> <p>Enkelte skoler vurderer kravet til at opplæringen skal tilbys også på norsk, og at dersom man underviser iht. samme læreplan både i norsk og engelsk er det i tråd med lovkravet.</p>
§ 7-1 (F) § 2-4 (F)	<p>Har skolene tilleggsvirksomhet?</p>	<p>I all hovedsak ikke</p> <p>Fire av skolene oppgir at de har tilleggsvirksomhet. Virksomheten slik skolene beskriver den, ligger innenfor forskriftens rammer.</p>

		Ingen av skolene oppgir at de har andre opplæringstilbud ved siden av kapittel 4-tilbudet, som ikke er godkjent.
§ 6-2 (F)	Skolenes innkjøpte opplæringstjenester skal være i mindretall ift. antall fast ansatte	<p>Enkelte har omfattende bruk av innkjøpte opplæringstjenester</p> <p>Skolene har til sammen 306 ansatte. 18 av 30 skoler benytter eksterne undervisere. Skolene har valgt å benytte seg av innleide undervisere fordi volum kombinert med til dels svært varierende krav til kompetanse fører til at få lærere kan undervise fast i full stilling. Et slikt krav ville enten redusert kvaliteten på opplæringen eller det innholdsmessige spennet i opplæringen.</p>
§ 23	<p>Oppfyller skolenes opplæringstilbud kravene til opplæringsomfang?</p> <p>Opplæringen skal tilsvare minst et halvt skoleår</p>	<p>Ja, i all hovedsak</p> <p>Vi finner tre linjer som har et opplæringsomfang under et halvt skoleår. Timetallet på kursene varierer sterkt, og det er flere kurs som har et timetall på mellom et halvt og et helt opplæringsår. Vi finner også en rekke kurs som har et timetall som er godt over normen for et helårskurs.</p> <p>Gjennomsnittlig antall timer er 902 timer. Gjennomsnittlig timetall er noe høyere for linjene som har praksis, sammenliknet med linjene som ikke har praksis.</p>
§ 5	Det skal registreres fravær Elever med 20+ dagers ugyldig fravær skal ikke regnes inn i elevgrunnlaget. Fører skolene fravær?	<p>Det gjøres nøye</p> <p>Samtlige skoler har oppgitt at de har rutiner, regler og prosedyrer for å registrere fravær. Skolene har satt egne fraværgrenser som tilsvarer ca. 13 % av opplæringsomfanget (målt i timer).</p> <p>Gjennomsnittlig fraværsandel (ugyldig fravær) ved skolene er 5,1 % eller 6,3 % i inneværende skoleår. Mens førstnevnte tall er beregnet basert på skolenes rapportering på linjenivå, er sistnevnte basert på opplysninger på skolenivå. Vi merker oss at det foreligger fraværssrapportering for samtlige skoler (skolenivå), men ikke for samtlige linjer (linjenivå).</p> <p>Skolene har også innrapportert hvor mange elever som har mer enn 20 dagers ugyldig fravær. Skolene vil miste tilskuddsgrunnlaget for disse elevene. Totalt antall innrapporterte elever er 30. Vi estimerer at dette utgjør omtrent 1 % av skolenes samlede kapasitet.</p> <p>Skolene tilpasser seg rapporteringen og strekker seg langt for å sikre seg at elever som har startet deltar i opplæringen og ikke faller fra før etter første innrapportering på høsten.</p>
§ 23 (VOL)	Krever skolene rett beløp i skolepenger?	Ja

		Gjennomsnittlig studieavgift ved skolene er innenfor rammene UDIR har definert at skolene kan ta. Vi finner to linjer hvor det trolig er slik at skolen krever inn litt for mye skolepenger.
	Er skolene kjent med ny forskrift til forskrift til voksenopplæringsloven, og økonomikravene i denne?	Ja  Med unntak av én skole kan samtlige skoler bekrefte at de er kjent med den.
* VOL = lov om voksenopplæringen, F = forskrift til kapittel 4-skoler Kilde: Oxford Research AS		

Evalueringsteamet vil bemerke at det er avvik på relativt mange av de kravene som stilles til kapittel 4-skolene, men at antallet skoler som avviker fra kravene er lavt. Denne evalueringen er ikke et tilsyn med skolene, og vi identifiserer derfor ikke skolene som avviker på de konkrete punktene. Datainnsamlingen er også gjennomført med hensyn til skolenes anonymitet. Likevel er det interessant å se hvorvidt det er de samme skolene, eller forskjellige skoler, som står for avvikene. Vi har derfor anonymisert skolene etter en nummereringsnøkkel (f.eks. Skole 100, Skole 101, ...).

## 4.1 Relevans

Det skal vurderes om skolenes opplæringstilbud er relevante og om det imøtekommer formålet i voksenopplæringsloven. Relevans handler om hvorvidt kursene ved kapittel 4-skolene bidrar til å fremme den enkeltes utvikling, samt møter behovene i samfunns- og arbeidslivet slik det fremkommer av formålet beskrevet i § 1 i Voksenopplæringsloven. Vurderingen gis samlet for skolene og er gruppert i henhold til skolenes særpreg.

### § 1. Formål (Voksenopplæringsloven)

Formålet med denne loven er å fremme livslang læring ved å legge til rette for organiserte læringsaktiviteter ved siden av det formelle utdanningssystemet. Loven skal bidra til motivasjon og tilgang til kunnskap og kompetanse for alle, og slik fremme den enkeltes utvikling og møte behovene i samfunns- og arbeidslivet.

Slik vi tolker lovformuleringen skal skolene *både* fremme den enkeltes utvikling *og* møte behovene i samfunns- og arbeidslivet.

Når det gjelder skolene med religiøs profil, er svarene i kartleggingen forholdsvis like: Skolene skal hjelpe elevene til å «mestre livet», «bli trygg i egen tro og identitet», «stimulere til intellektuell nysgjerrighet» og «møte nye mennesker på en god måte». Typiske utsagn er «*læring er mer enn å tilegne seg faglig kunnskap*» og «*vi skal bidra til åndelig og menneskelig modning*». Mer konkrete forhold er praktisk bruk av bibelens verdier, samfunnsengasjement, innføring i etiske problemstillinger og formidling av kristen kunnskap nevnt. Noen av skolene med religiøs profil vektlegger også kompetanse tilknyttet lederskap, frivillig arbeid og verv til ulike menigheter og organisasjoner, og en skole med religiøs profil har hovedfokus på å få mennesker rusfri. Når skolene med religiøs profil viser til erfaringer med kursenes relevans for samfunns- og arbeidsliv, trekker de frem at mange av elevene går inn i yrker tilknyttet helse og undervisning, og utfører frivillig eller lønnet arbeid i

trossamfunn og organisasjoner. Vi har ikke undersøkt om skolene mener at det er en årsakssammenheng mellom utdanningen ved skolen og rekrutteringen.

I dybdestudien finner vi at både ansatte og elever ved skolene med religiøs profil tydeliggjør at målet med skolegangen er personlig utvikling, slik det også står i formålsparagrafen til voksenopplæringsloven (se forrige tekstboks). Skolegangen skal gi eleven økt selvstendighet og gjøre dem tryggere i egen tro, og styrke elevens evne til å utvikle sosiale relasjoner. Skolene og elevene er opptatt av den samfunnsmessige verdien av denne personlige utviklingen, og understreker at de blir bedre mennesker av å gå på skolen. I noen sammenhenger lærer elevene seg tekniske ferdigheter, i tillegg til mer kunnskap om sin religion. Verken de tekniske ferdighetene eller kunnskapen er knyttet til elevenes yrkespreferanser. Elevenes motivasjon for å gå på skolene følger av personlig interesse fremfor karrieremessige betraktninger. I noen tilfeller kan opplæringen tjene til å avklare fremtidige karriereveier.

Skolen med yrkesrettet profil og skolene med kreativ retning kan vise til konkrete og dokumenterbare behov i samfunnet, og/eller overgang til arbeidslivet eller høyere utdanning for sine elever. For eksempel forteller en av de kreative skolene at de aller fleste elevene som tar et år på deres skole fortsetter med noe som er relevant etter skoleåret, mens de fleste ved den yrkesrettede skolen går rett ut i relevant arbeid. Flere av de kreative skolene ser på seg selv som en vei inn i videre skolegang. En av disse skolene forteller at bakgrunnen for skolens etablering var et ønske om å styrke utdanningsforløpet innen den kreative grenen. Skolen ble altså opprettet for å tette et kunnskapshull mellom nivået på videregående og høyskole/universitetet. Elevene selv forteller at de bruker året for å finne ut om dette er noe de ønsker å satse videre på, og om de er flinke nok til å komme inn på høyere utdanning. Med bakgrunn i dette, argumenterer lærerne ved skolen for at skolen kanskje bidrar til lavere frafall innen høyere utdanning. Dette understrekes også av andre skoler. De ansatte ved skolene mener at skoleåret gir elevene et pusterom, som gir dem mulighet til å vurdere karriereutsikter og yrkespreferanser. Lærerne forteller i den forbindelse at flere av elevene ville falt ut av høyere utdanning uten skoleåret ved en kapittel 4-skole.

Lignende argumenter går igjen hos en annen kreativ skole, som forteller at skolen utvikler elevenes tekniske ferdigheter og faglige kunnskap, som forutsettes i opptaksprosessene for høyere utdanning på feltet. Skolene har derfor innrettet opplæringsinnhold etter det. Skolegangen kan også gi en avklaring på om eleven er motivert og skikket til å ta høyere utdanning innenfor feltet. Det er også flere elever ved skolen som går inn i faglig relevante yrker uten å ta høyere utdanning. Skolen understreker videre sin samfunnsrelevans ved at den utfyller den offentlige skolen. Ved å gå på den kreative skolen tilegner elevene seg generiske ferdigheter som kan brukes både i og utenfor arbeidslivet. Eksempler på slike ferdigheter er kritisk tenkning, omstillingsevne og problemløsning. Skolen mener at den offentlige skolen burde utstyrt alle elevene med disse ferdighetene. Videre understreker skolen sin betydning for elevenes personlige utvikling.

Evalueringsteamet har gjennomgått et utvalg læreplaner for å ytterligere belyse hvordan kursenes relevans for samfunnet og næringslivet presenteres. I læreplanene er de fleste skolene tydelige på at opplæringen skal gi elevene innsikt og kunnskap. Gjennom skolegangen skal elevene som regel tilegne seg praktiske ferdigheter til bruk i (betalt eller frivillig) menighetsarbeid og i sosialt arbeid, eventuelt også misjonsarbeid. På noen linjer formidles også tekniske eller generiske fag- og

yrkesrelevante ferdigheter, herunder ledelse, prosjektarbeid, dans, musikkproduksjon og scene-arbeid (lys og lyd).

Etterspørselen etter plasser ved skolene kan være en indikator på relevans. Det er en rekke skoler som har flere søkere enn de har plasser til (basert på våre estimater av skolens kapasitet), men det er også en del skoler som ikke har nok søkere til å dekke opp skolens kapasitet.

#### 4.1.1 Evaluators vurdering

Kapittel 4-ordningen skal bidra til motivasjon og tilgang på kunnskap og kompetanse for alle. Videre skal tilskuddsordningen både fremme den enkeltes utvikling og møte behovene i samfunns- og arbeidslivet.

Som regel viser skolene til både den enkeltes utvikling og til samfunns- og arbeidsliv når de beskriver utdanningens relevans. Skoler med religiøs profil uttrykker at de gir elevene kunnskap om bibelen og styrker dem i troen, samtidig som elevene får erfaring, verdier, holdninger og delvis ferdigheter som skolene argumenter for at kan benyttes i frivillig eller lønnet arbeid. Skolene med yrkesrettet profil er åpenbart rettet inn med arbeidslivsrelevans for øyet. Tilbudet ved andre skoler, særlig skolene innen kreative retninger, bidrar til at elevene kan samle erfaringer som gir en avklaring på om karriereønsket er realistisk. Skolegangen kan også sette elevene bedre i stand til å delta i og bestå opptaksprøver til høyere utdanning. Likevel viser også kreative skoler til at skolegangen bidrar til personlig modning og utvikler evnen til kritisk tenkning.

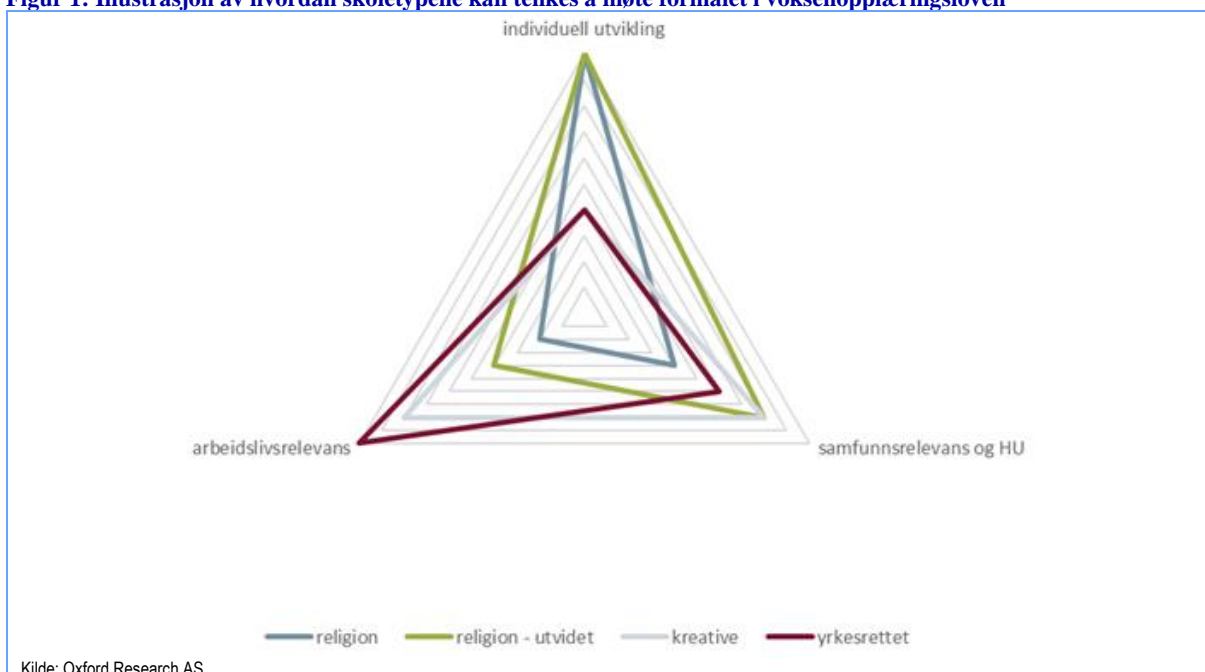
Evaluators vurdering er at skolene med kreativ profil har helt eller delvis innrettet opplæringen slik at den skal være relevant for opptaket til høyere utdanning. Det har en klar nytte at elever får avklaring på om de har motivasjon og evner til å ta høyere utdanning innenfor de aktuelle feltene. Det medfører at elevene enten stiller sterkere til studiene, eller finner ut at de ikke kan eller vil ta høyere utdanning innenfor dans eller kunstfag. Evaluators vurdering er at bidraget fra kapittel 4-skolene med kreativ profil, kan gi utslag i redusert frafall og høyere gjennomføring ved senere studier. Det er få tilsvarende tilbud som ligger på nivå mellom videregående skole og høyere utdanning i Norge. Vi vurderer det som positivt at disse skolene har en tett kobling til høyere utdanning, og at opplæringen er innrettet med høyere utdanning for øyet.

Evaluators vurdering er at skolene med yrkesrettet profil i stor grad fokuserer på relevans for arbeidslivet og hvordan skolen etter endt utdanning kan gi muligheter for betalt arbeid. Skolene innen denne kategorien fokuserer derimot ikke eksplisitt på hvordan året skal påvirke den enkeltes utvikling. Evaluators vurdering er likevel at også disse skolene implisitt bidrar til den enkeltes personlige utvikling gjennom utdanningen.

Skolene som primært har personlig utvikling som formål, har som regel ikke innrettet opplæringen med hensyn til en bestemt utdanning eller type arbeid etterpå. I noen tilfeller kan elevene gå inn i menighetsarbeid, men målet er ikke at eleven skal kvalifiseres til noe konkret. Disse skolene har, i motsetning til de yrkesrettete skolene, høyt fokus på den enkeltes utvikling, men lavt fokus på relevans for samfunns- og arbeidslivet. Det høye fokuset på elevenes utvikling er et formål som det er vanskelig å måle, og det er få konkrete eksterne krav som skolene må møte for å vurdere om elevene har opplevd personlig utvikling. Det er for eksempel ikke åpenbart at elevens utvikling eller modningsprosessen kommer som en følge av skolegangen. Snarere kan den være en konsekvens av at

eleven er blitt ett år eldre. Fra evaluators ståsted bør derfor flere av skolene som primært fokuserer på «personlig utvikling» videreutvikle hva de legger i dette, hva som skal oppnås og hvordan de skal oppnå dette. Videre bør samfunns- og arbeidslivsrelevans komme tydeligere frem. Dette vil bidra til at formålet med loven nås i sterkere grad enn det gjør i dag. Grafen under illustrerer hvilke dimensjoner av voksenopplæringslovens formål de ulike retningene primært fokuserer på.

**Figur 1: Illustrasjon av hvordan skoletypene kan tenkes å møte formålet i voksenopplæringsloven**



## 4.2 Inntak og inntaksreglement

Voksenopplæringslovens kapittel 4 stiller krav til at skolene har et inntaksreglement hvor hele landet er inntaksområdet. Vi har derfor spurt skolene om deres inntaksreglement, og om de har begrensninger på hvem som kan søke.

### § 19 Inntak av elever

Skolene skal ha hele landet som inntaksområde.

Skolene skal ha et inntaksreglement som viser prioriteringen av søkere, dersom søkingen til skolen er større enn skolens kapasitet. Skolen kan i inntaksreglementet sette vilkår for inntak til skolen. Regler for prioritering av søkere og vilkår for inntak må være begrunnet ut fra saklige hensyn.

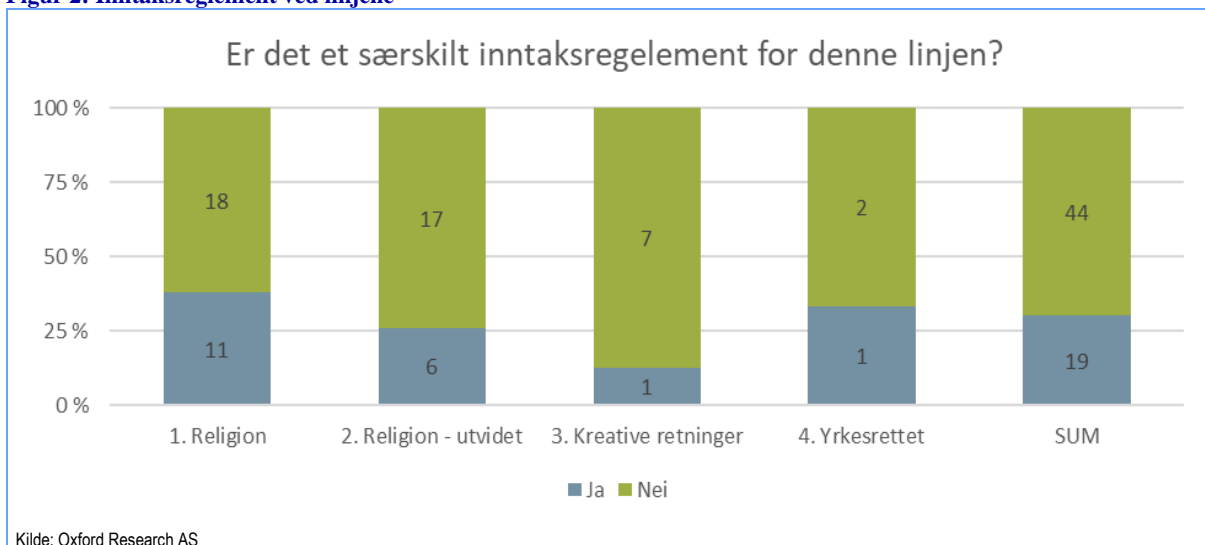
Vi har også bedt skolene om å oppgi elevenes alder, hvor mange elever og søkere de har, og hvor mange ganger elevene kan gå ved skolene. Disse forholdene har ingen direkte relevans for etterlevelsen av lovverket, men er likevel interessante fordi det gir et nyansert bilde av skolene og interessen for skoler organisert under kapittel 4.

### 4.2.1 Inntaksreglementet

I kartleggingskjemaet fra Oxford Research ble skolene bedt om å oppgi om de har et inntaksreglement. Samtlige skoler bekrefter dette. Vi har videre undersøkt om det gjelder et særskilt inntaksreglement for linjene ved skolene. Det er et krav i voksenopplæringsloven § 19 at skolen skal ha et inntaksreglement, men det er ikke krav til inntaksreglement på linjenivå. 19 av 63 linjer (30 %) oppga at de har et særskilt reglement. Linjene ved skolene med profilene Religion og Religion – utvidet har høyest andel.

De fleste linjene hvor skolene har svart at det gjelder et særskilt inntaksreglement, er andre- eller tredjeåret på skolen. Det vil si at for de skolene som er lagt opp over to år, må eleven for eksempel ha fullført første året for å kunne gå videre til andre året. På skolens nettsider finner vi få henvisninger til at de aktuelle linjene har et eget inntaksreglement. Det er kun to av de aktuelle linjene som oppgir inntakskrav, utover de som omhandler at eleven må ha fullført foregående år for å ta neste. De to linjene stiller krav om at eleven besitter utstyr til bruk i opplæringen, eller at eleven har faglige ferdigheter/ forkunnskaper. Utover dette fremkommer det lite informasjon på nettsidene om forskjeller i opptakskrav for de aktuelle linjene.

**Figur 2: Inntaksreglement ved linjene**



#### Avvik

Her avviker Skole 103, Skole 106, Skole 108, Skole 110, Skole 112, Skole 114, Skole 119, Skole 120, Skole 121, Skole 122, og Skole 123 da de har et særskilt inntaksreglement for en eller flere linjer.

For noen skoler gjelder kravene kun ved oversøking, mens andre skoler stiller dette kravet uansett eller spesifiserer ikke når kravene gjelder.

Kilde: Oxford Research AS



Videre ble skolene bedt om å beskrive inntaksreglementene sine. Skolene med religiøs profil stiller få eller ingen krav til søkerne sine, utover de skolene som stiller krav til norskkunnskaper og/eller norsk statsborgerskap og at søkerne må ha fylt 18 år.

Hos fem skoler<sup>6</sup> med religiøs profil finner vi i kartleggingen at de vektlegger menighetstilhørighet, eller erfaring fra arbeid i en menighet, men det er ikke et eksklusjonskriterium – det er foretrukket.

- To skoler skriver at kravene gjelder ved oversøking. For eksempel skriver en skole at de prioriterer søkere med «*medlemskap i [organisasjon] eller organisasjon tilknyttet Skole 111*», og en annen skole skriver at elevene prioriteres på bakgrunn av «*Medlemskap i [organisasjon], [eller] en aktiv tilhørighet i en lokal menighet*».
- En skole påpeker på sin hjemmeside at kristen tro/tilhørighet er et krav for å komme inn på skolen. Skolen begrunner kravet med hensyn til skolens praktiske profil og verdigrunnlag. Videre forutsetter skolen aktiv kristen tjeneste. Det betyr at søkeren kan vise til at han/hun har hatt lederoppgaver eller praktiske oppgaver i kristen menighet/organisasjon. Søkerne ved skolen bes videre om å dokumentere dette.
- De to siste skolene som i kartleggingen skriver at de vektlegger kristen tro/tilhørighet, har ikke spesifisert på sine hjemmesider hvorvidt dette gjelder ved oversøking eller ikke.

En av skolene med religiøs profil vektlegger kjønnsfordeling ved flere søkere, mens en annen prioriterer eldre søkere fremfor yngre. En annen skole vektlegger i tillegg avtjent verneplikt.

De øvrige skolene har ingen slike regler eller krav i inntaksreglementet. De kreative skolene stiller imidlertid ofte faglige krav til søkerne, gjennom innsendelse av CV, prøvearbeid, søknadsbrev og lignende. Gjennom dybdestudien begrunnet en av de kreative skolene vi intervjuet dette med at de har valgt å avholde opptaksprøver for å sikre at elevene som kommer inn er på et høyt nok nivå til å følge opplæringen. Lærerne ved skolen fortalte at de opplever at kravet om bestått opptaksprøve gir økt grad av motivasjon og fokus hos elevene.

Det settes også krav fra skolen om at søkerne må være på et visst språklig nivå for å komme inn. I dybdestudien fortalte en av de utvidede religiøse skolene at dersom søkeren ikke har norsk statsborgerskap, vil han eller hun motta en forespørsel om språktest før de blir akseptert som elev. Noen skoler stiller også krav om at søkerne må ha fullført videregående, være over en viss alder og/eller bestå helsetester. Videre fortalte den religiøse skolen gjennom intervjuet at inntaksreglementet aldri har blitt gjort kjent for elevene. Dette er fordi skolen aldri har avvist søkere, så dette har hittil ikke vært en aktuell problemstilling for skolens inntak av elever.

#### 4.2.2 Inntaksområde

Voksenopplæringsloven spesifiserer at «*Skolene skal ha hele landet som inntaksområde*» (§ 19). Vi har i kartleggingen stilt spørsmål til skolene om hvorvidt de er åpne for å ta inn elever fra hele landet. Her svarer samtlige skoler at de er åpne for det.

I forskrift til voksenopplæringsloven kapittel 4 er det innført beslutning om at «*Maksimum 10 prosent av skolens godkjente elevtall kan være statsborgere av land utenfor EØS-området. Begrensningen*

<sup>6</sup> Skole 108, Skole 111, Skole 112, Skole 119 og Skole 130

*gjelder kun utenlandske statsborgere som har oppholdstillatelse for studier. Departementet kan i særlige tilfeller gjøre unntak fra første punktum» (§ 4-1). Dette kravet ble innført fra og med skoleåret 2019/2020. Vi har spurt skolene om de kjenner til det nye kravet.*

Flere skoler svarer at de har endret inntaksreglement og søkeprosess som følge av forskriften, revidert læreplaner, økonomiske system og administrative rutiner og forbedret fraværsprotokollen. Andre svarer at de har redusert inntaket av søkere utenfor EØS-området og søkt om dispensasjon fra inntaket av utenlandske elever. Andre oppgir at forskriften ikke innebærer behov for vesentlige endringer for skolen. Her er det ingen funn eller variasjoner som utmerker seg når det gjelder skoletype.

Videre har vi undersøkt med skolene hvilken betydning dette kravet vil ha for skolen. Flertallet av skolene vurderer at dette har liten eller ingen betydning for skolen. Enkelte svarer at de mister enkelte søkere grunnet dette, og at den lange behandlingstiden tilknyttet visum kan gjøre søknadsprosessen vanskelig for skolene og for elevene. De skolene som opplyser at dette er av betydning, er utelukkende skoler med religiøs profil. Samtidig understreker disse skolene at mangfold og kulturell utveksling er viktig for dem.

#### 4.2.3 Minimumskravet om antall elever

*Dersom en skole etter kapittel 4 har færre enn 10 elever tre skoleår i sammenheng, faller godkjenningen bort (Voksenopplæringsloven § 24). I tall oppgitt til Oxford Research fra Utdanningsdirektoratet, er det to skoler<sup>7</sup> som per høsten 2018 hadde færre enn 10 elever. Ifølge denne datakilden hadde ingen skoler færre enn 10 elever i skoleårene 2016/2017 og 2017/2018.*

I kartleggingsskjemaene har vi spurt skolene hvor mange elever de hadde per oktober 2017, per april 2018 og per april 2019. Når vi aggregerer antall elever per linje opp til skolenivå, finner vi at én skole hadde færre enn 10 elever per 1. april 2019<sup>8</sup>. Samtidig oppgir tre skoler<sup>9</sup> at de i 2018 hadde færre enn 10 elever. Med unntak av Skole 115 oppgir de samme skolene også at de hadde færre enn 10 elever per oktober 2017.

Skolene skal melde inn til Utdanningsdirektoratet hvor mange elever de har per 1.oktober, og per 1. april. Når vi sammenlikner elevtall fra Utdanningsdirektoratet (basert på innrapporterte tall fra skolene<sup>10</sup>), finner vi avvik. Vi har ikke sammenliknbare tall for høstsemester 2018, men aggregerte tall for vårsemesteret 2019, vårsemesteret 2018 og høstsemesteret 2017 viser at det til sammen er en forskjell på 80 elever i tallene Oxford Research har mottatt fra skolene og tallene fra Utdanningsdirektoratet. Det er to skoler som har rapportert inn flere elever til Utdanningsdirektoratet enn de har oppgitt i kartleggingen. Her må det tas et forbehold om at skoler *kan* ha tatt med i tellingen elever som går ved skolen, men som ikke utløser tilskudd. Vi er fra dybdeintervjuene kjent med minst en skole der det praktiseres at elever som ikke møter kravene i regelverket (f.eks. ved for høyt fravær) likevel får fortsette å delta i opplæringen, selv om eleven ikke lenger er tilskuddsberettiget.

<sup>7</sup> Skole 127 og Skole 115

<sup>8</sup> Det må imidlertid påpekes at det mangler data fra Skole 127 på dette spørsmålet. På et *annet spørsmål* svarer skolen at den hadde 8 elever ved inngangen av skoleåret, men at 2 har sluttet.

<sup>9</sup> Skole 102, Skole 125 og Skole 115

<sup>10</sup> Skolene oppgir både faktisk antall elever (antall hoder) og et justert antall elever. Vi legger til grunn det første tallet.

Gjennom dybdestudien fortalte en av de religiøse skolene at de har vurdert å sette inn tiltak for å øke elevmassen, men at de har valgt bort tiltakene, fordi de ønsker en konsentrert elevmasse hvor fokuset ligger på teologisk lære. Skolen vil heller ha et lavt antall elever, hvor de er sikre på at eleven er der av faglige hensyn, enn flere elever, som ikke utelukkende er motivert av å lære om religion. Dette på tross av at lavt elevtall kan påvirke godkjenningen som skole under kapittel 4-ordningen.

Noen skoler uttrykker bekymring over sårbarhet knyttet til svingninger i elevantallet. Elevantallet utløser skolepenger og tilskuddsmidler, som har stor betydning for robust drift ved skolen, og uforutsigbarhet knyttet til fremtidig elevantall skaper økonomisk uforutsigbarhet. Vi finner imidlertid også eksempler på skoler som ikke opplever svingninger i elevantall som en økonomisk trussel. Disse skolene har enten høy egenkapital eller en eier som er villig til å dekke driftsunderskudd.

#### **4.2.4 Bakgrunnskunnskap om elevene og søkerne**

Bakgrunnskunnskap om elevene og søkerne har ingen direkte betydning for hvorvidt skolene drifter i overensstemmelse med lovverket, men gir likevel relevante innblikk i sammensetningen av elevmassen og søkerne.

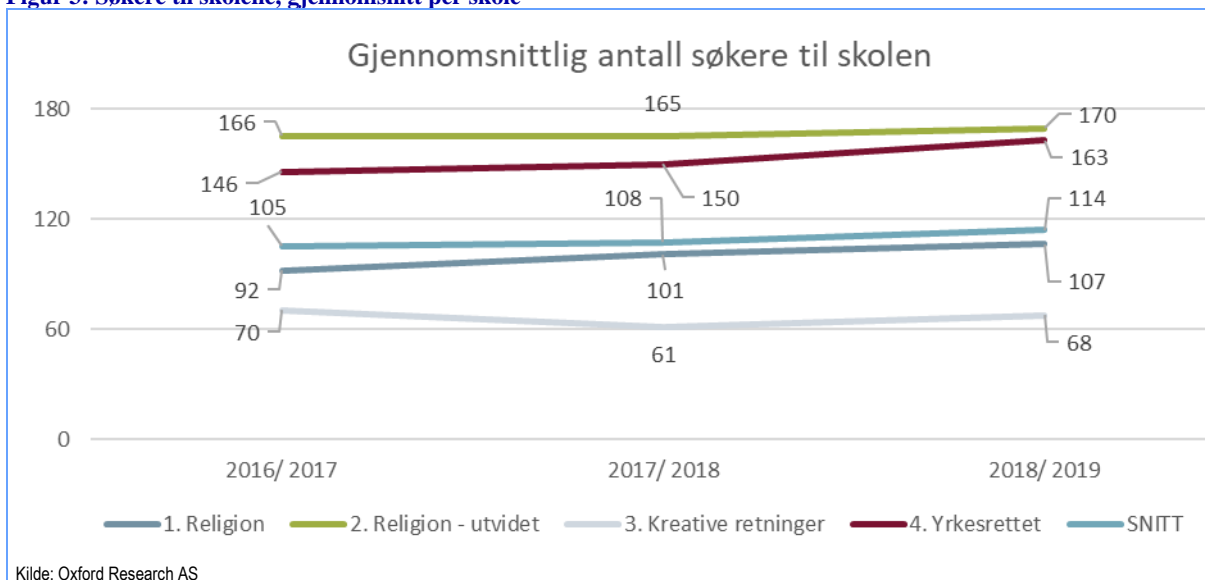
##### **Antall elever og antall søkere**

I kartleggingsskjemaene skulle skolene oppgi hvor mange søkere de har hatt de siste tre årene. Svarene varierer mellom 8 og 366 søkere per år, mens gjennomsnittet for skolene var 105 i skoleåret 2016/2017, og har økt til 114 i skoleåret 2018/2019. Det samlede søkertallet har økt svakt, fra 3160 søkere for skoleåret 2016/2017, 3230 for skoleåret 2017/2018, og 3311 for skoleåret 2018/2019. Skolene ble også spurt om hvor mange elever de totalt sett har plass til. For skoleåret 2018/2019 oppgir skolene totalt 3405 skoleplasser.

Når vi beregner gjennomsnittlig søkertall per skole, ser vi at skolene med profilen Religion har hatt en økning fra 92 til 107 søkere, og for Religion – utvidet har søkertallet økt fra 166 til 170.

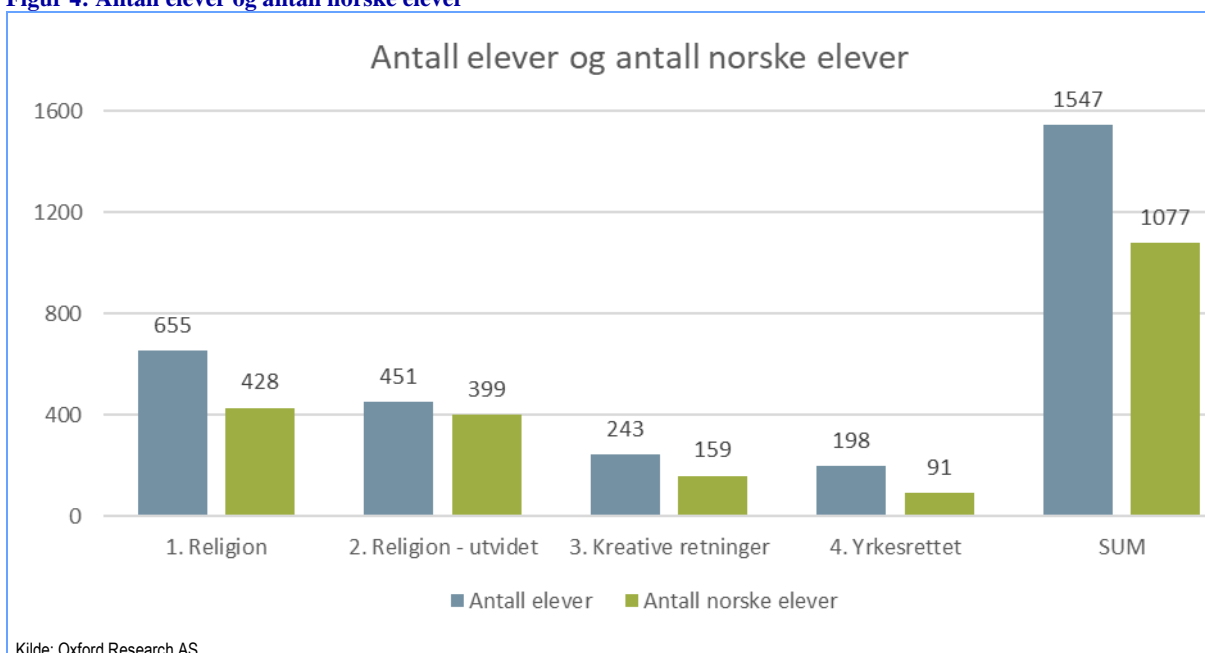
Gjennomsnittlig søkertall for skolene med Kreative retninger har falt noe, mens det har økt for de to skolene innenfor kategorien Yrkesrettet.

**Figur 3: Søkere til skolene, gjennomsnitt per skole**



Skolene ble bedt om å oppgi antall elever ved skolen per 1. april 2019. Det foreligger svar fra alle skolene, som oppgir å ha til sammen 1547 elever. Ifølge skolene er 1077 av disse elevene norske, noe som tilsvarer 70 prosent. For skolene med profilene Religion og Kreative retninger er to tredjedeler av elevene norske, mens andelen norske elever er på 88 % for skolene Religion – utvidet. I gruppen Yrkesrettet er under halvparten av elevene norske.

**Figur 4: Antall elever og antall norske elever**



Basert på kartleggings skjemaene har vi estimert skolenes samlede kapasitet. Det understrekes at dette tallet er et estimat, og at det trolig er litt for høyt, da skolene har et begrenset antall plasser, og noen

skoler med flere linjer har oppgitt skolens totale kapasitet på hver enkelt linje. Potensielt kan en skole tilsynelatende «doble» kapasiteten sin når den har to linjer, og skolen oppgir sin totale kapasitet for hver linje. Vi kan ikke med sikkerhet si hvilke skoler det gjelder. Et slikt avvik vil kunne gi store utslag.

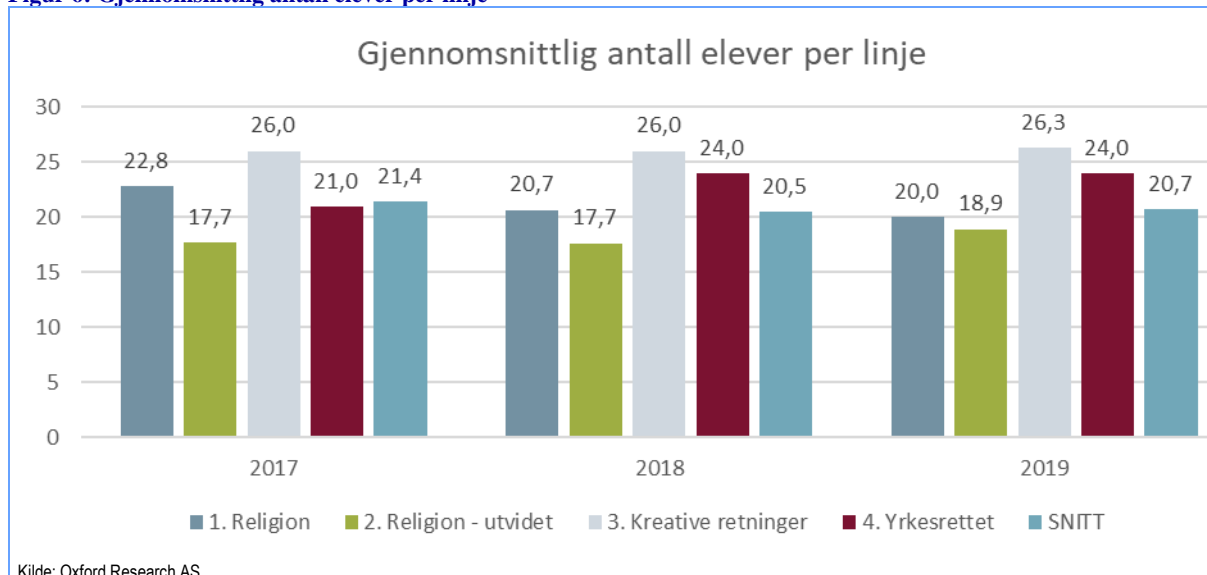
**Figur 5: Estimert på skolenes elevkapasitet**

Profil	Antall elever det er plass til ved linjen (sum)*
1. Religion	1 760
2. Religion – utvidet	945
3. Kreative retninger	308
4. Yrkesrettet	392
SUM	3 405
* Tallene er beheftet med usikkerhet, og kapasiteten er trolig overestimert	
Kilde: Oxford Research AS	

Når vi setter kapasiteten og antall søkere i sammenheng, finner vi at det er 3,1 ganger så mange elevplasser som det er søkere. Det er stor spredning blant skolene og linjene. Vi finner at det er 27 linjer og 14 skoler hvor antall søkere overstiger elevkapasiteten, og at 30 linjer og 14 skoler har større elevkapasitet enn søkertallet. Ved én skole samsvarer søkertallet med kapasiteten.

Vi har også spurt skolene om elever ved skolen har deltatt på opplæring ved skolen tidligere. Totalt svarer skolene at 152 av de 1541 elevene har gått ved skolen tidligere. Her har imidlertid noen skoler tatt utgangspunkt i at de tilbyr flerårige kurs, og har svart «Ja» for elevene som nå går på andre året, mens andre skoler har svart med utgangspunkt i om elevene har gått på samme, eller en annen linje ved skolen før.

I kartleggingsskjemaene ble skolene bedt om å oppgi antall elever per skoleår, per linje. Totalt har skolene oppgitt at det i 2017 var 1413 elever, 1353 elever i 2018 og 1344 i 2019. Dette gir et snitt på cirka 21 elever per linje per år. Det er lavest antall elever per linje for skolene med profilen Religion – utvidet, og høyest for skolene innenfor kunst, media og musikk. For skolene med religiøs profil har gjennomsnittlig antall elever per linje falt fra nesten 23 i 2017 til 20 i 2019. På motsatt side har antall elever økt for skolene med profilen Yrkesrettet.

**Figur 6: Gjennomsnittlig antall elever per linje**


I dybdestudien fortalte en kreativ skole at de har både søkere og godkjenning for flere elever enn de velger å ta inn. Denne skolen kunne altså, hvis de ønsket det, tatt inn flere elever enn det de har valgt å gjøre. Skolen fortalte at de har valgt å begrense antall elever for å sikre at nivået på elevene og opplæringen har høy kvalitet. I tillegg ønsker skolen å sørge for at elevene får god oppfølging, noe de mener de oppnår med det antallet elever de har valgt å ha i dag. Et tredje argument er at skolen ikke ønsker å ta inn flere studenter enn det de mener arbeidslivet har behov for i fremtiden. Argumentet om fremtidig yrkesmulighet brukes også hos den yrkesrettede skolen for hvorfor de ikke tar inn flere elever. I tillegg trakk skolen frem krevende økonomiske investeringer, som ville vært nødvendig hvis skolen skulle tatt inn flere elever. Faglige hensyn er også et argument som går igjen i dybdestudien, og en religiøs skole fortalte, som tidligere nevnt, at de kun ville ta inn flere elever så lenge det ikke gikk på bekostning av faglige hensyn.

Blant de utvidede religiøse skolene ble det argumentert for at den tidvis lave elevandelen handler om at de sammenligner seg med folkehøgskolene, og at det skjedde en konkurransedreining når folkehøgskolene innførte tilleggspoeng. Skolen mener mange velger folkehøgskole fremfor kapittel 4-skolen fordi de ønsker disse poengene.

Det er cirka 1500 elever ved kapittel 4-skoler, mens det er 7700 elever på folkehøgskole og 16 000 elever på fagskole.<sup>11</sup>

**Tabell 5: Antall elever ved folkehøgskoler, fagskoler og kapittel 4-skoler**

	Folkehøgskole	Fagskole	Kapittel 4
Antall elever (årstall)	7700 (2019)	16 308 (2018)	1547 (2019)
Kilde:	<a href="http://www.folkehogskole.no">www.folkehogskole.no</a>	SSB, fagskole-statistikk	Oxford Research, kartlegging blant skoler

<sup>11</sup> SSB, fagskole-statistikk

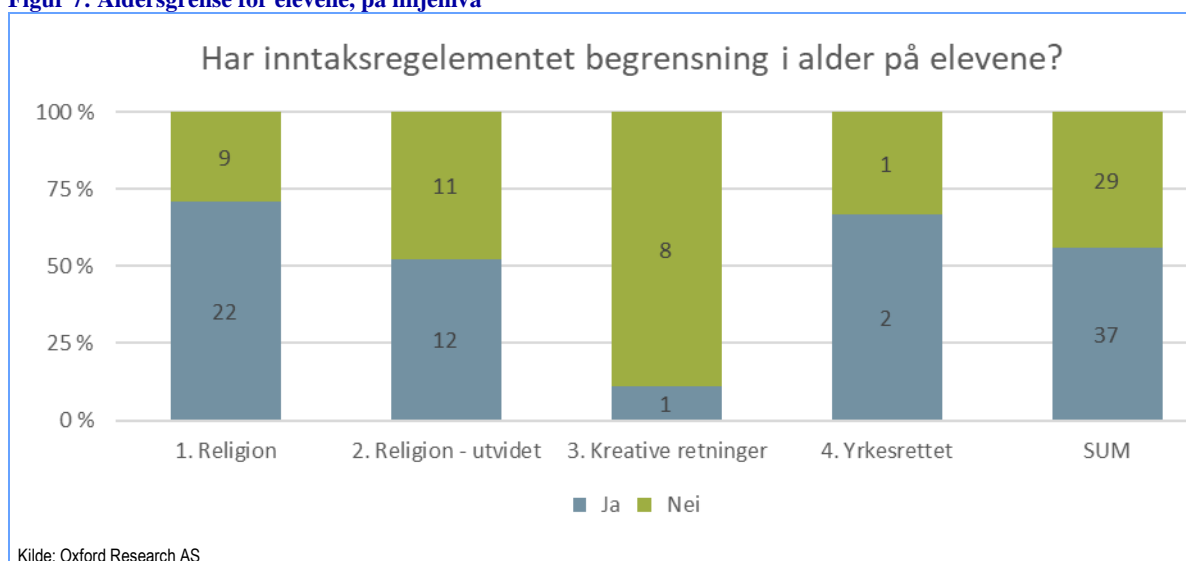
### Elevenes alder

Det finnes ikke noe lovkrav som begrenser elevens nedre alder, men lærerplanene skolen underviser etter skal være på nivå over grunnskoleopplæring. Det presiseres at skolene ikke kan ha aldersgrense oppad.

Oxford Research har kartlagt hvorvidt inntaksreglementet på de ulike linjene begrenser hvilke aldersgrupper som er kvalifisert. Det foreligger svar for 66 av linjene ved kapittel 4-skolene. For 37 av de 66 linjene er det nedre aldersmessige begrensninger. Dette gjelder i særlig omfang for linjer ved skoler med profilen Religion, hvor 71 % av linjene har en slik grense, og for linjer ved skoler med Religion – utvidet-profil (52 % av linjene). Ved skolene med profilen Kreative retninger er det kun én linje som har en aldersgrense.

Ingen av skolene har en øvre grense for elevens alder.

**Figur 7: Aldersgrense for elevene, på linjenivå**

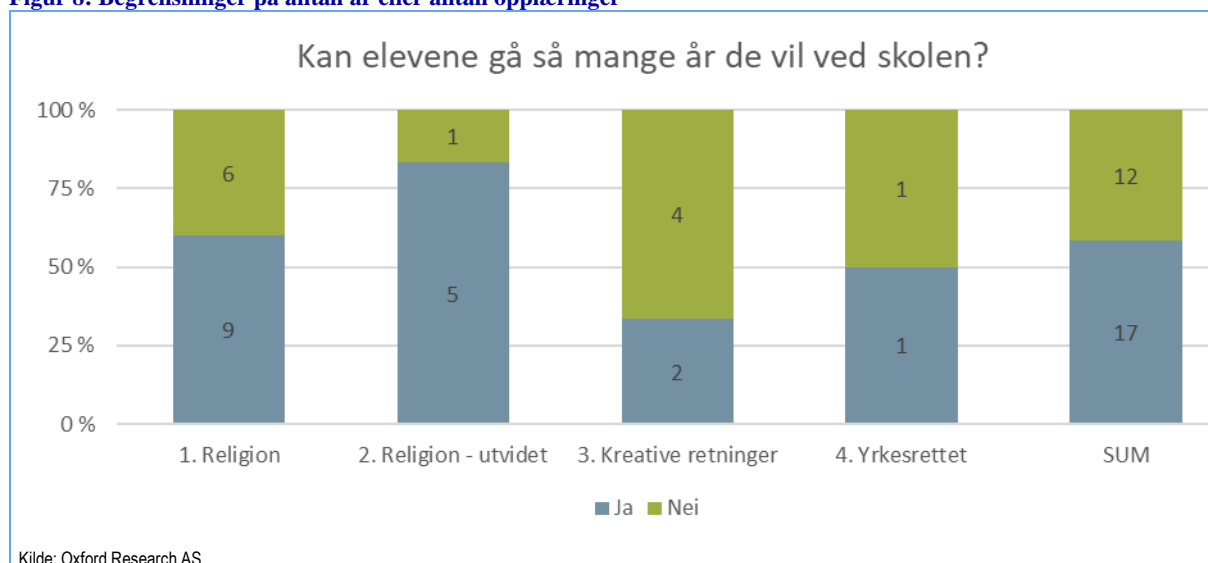


Dybdestudien viser at skolene i stor grad har elever som enten kommer rett fra videregående, eller som har hatt et friår eller gjort noe annet året etter videregående – før de begynner på kapittel 4-skolen. Blant skolene som har formål om å tette kunnskapshullet mellom nivået på videregående skole og høyere utdanning, er det brukt som forklaring på hvorfor de har flest elever i denne aldersgruppen. Videre ble det også lagt vekt på at det faglige innholdet kan bli for krevende for elever som ikke har vært gjennom videregående først, og skolen ønsker heller ikke elever uten mål og ambisjoner. Kartleggingen viste at ingen av skolene har øvre aldersgrense på elevene, og flere av skolene fortalte i dybdestudien at de både har, og har hatt, elever som er noen år eldre enn gjennomsnittet. Det er snakk om en liten andel av elevmassen, men gjennom dybdestudien kom det frem at dette kan være utfordrende. Noen av elevene i godt voksen alder kommer inn med andre mål og ambisjoner enn de unge, og kan i noen tilfeller være mindre lærevillige og åpne. Ved den yrkesrettede skolen har de også eldre elever som blant annet går på skolen fordi de ser det som en god mulighet for å endre eller starte en ny karriere.

### Antall år elevene kan gå ved skolen

Skolene ble i kartleggingen spurt om de har en grense for hvor mange år elevene kan gå ved skolen eller hvor mange kurs elevene kan ta ved skolen. Det foreligger svar fra 29 skoler, hvorav 17 (59 %) har svart at det finnes en grense. De fleste skolene med profilene Religion og Religion – utvidet har en slik grense, mens de fleste skolene med profil kreative retninger svarer at de ikke legger begrensninger.

**Figur 8: Begrensninger på antall år eller antall opplæringer**



Dybdestudien viser at selv om skolene ikke har satt begrensninger for antall år elever kan gå ved skolen, ser ikke skolene på gjentagelse av skoleåret som hensiktsmessig verken for eleven eller skolen. De fleste elevene fortalte også at de selv ønsker å gå videre med noe annet etter et fullført år på kapittel 4-skolen, og at heller ikke de så det som hensiktsmessig å gå om igjen. En av skolene med religiøs profil ønsker derimot at noen skal bli ved skolen, fordi de da kan bruke disse i en «mentorfunksjon» for nye elever.

#### 4.2.5 Evaluators vurdering

Oxford Research finner at skolene stort sett følger regelverket. Det er avvik på relativt mange av de kravene som stilles om inntak til kapittel 4-skolene, men antallet skoler som avviker fra kravene er lavt og flesteparten av avvikene er små. Alle skolene oppgir at de er klar over og har tilpasset seg ny forskrift til voksenopplæringsloven fra 2018. Skolene har et eget inntaksregelverk, og skolene legger som regel få eller ingen formelle begrensninger på hvem som kan gå ved skolen. Vi finner noen unntak, der skolene har opptaksprøver, og krav om kristen tro eller tilknytning til menighet. Skolene kan også regulere elevmassen gjennom målrettet markedsføring og ved å rendyrke en profil som appellerer til utvalgte grupper. Det varierer hvorvidt opptakskriteriene gjelder for alle søkerne, eller kun ved oversøking. I sum har skolene flere muligheter til å styre hvilke elever som får plass ved skolen.

Det er stor variasjon i om skolene tar inn utenlandske elever og hvor mange av elevene som har statsborgerskap fra utenfor Norge. Ved noen skoler har antall utenlandske elever vært godt over 50



prosent. Det må bemerkes at kartleggingen er gjort før kravet om 10%-regelen ble innført, og det er derfor usikkert hvordan denne lovendringen har påvirket antall utenlandske elever ved skolene. Blant skolene som har hatt et stort antall utenlandske elever fra EØS-området vil denne lovendringen derimot ikke ha betydning. En mulig innvendig mot problematiseringen rundt antall utenlandske elever ved skolene er at potensielle norske elever søker seg til tilsvarende skoler i utlandet, og at utenlandske elever kommer til Norge. Vi har ikke tall på dette forholdet, men stiller spørsmål ved at en tilskuddsordning i så stor grad kommer utenlandske elever til gode, samtidig som voksenopplæringsloven stiller krav<sup>12</sup> om opplæring på norsk (eller samisk). Dette tolker vi som en intensjon om at utdanningen primært er myntet på norskspråklige elever. Det er med andre ord et misforhold mellom den tiltenkte elevmassen, og sammensetningen av elevmassen i praksis.

Noen av skolene har fortalt at de lar elevene gå om igjen ved skolen. I kartleggingen kom det frem at omlag 10 prosent av elevene ved skolene har gått på skolen tidligere. I denne gruppen finner vi trolig også elever som går sitt andre år ved 2-årig skole, og det er derfor vanskelig å slå fast andelen elever som tar samme eller lignende studier på nytt. Det er likevel lite som tyder på at det er vanlig at elevene går om igjen ved samme kapittel 4-skole, hverken fra kartleggingen eller dybdestudien.

Det er stor variasjon i interessen for å være elev ved de ulike kapittel 4-skolene. Det er noen få skoler som har vesentlig flere søkere enn de har plasser, mens det er flere skoler som har problemer med å fylle plassene. Videre har flere skoler i noen perioder færre enn ti elever. Skoler som ikke har et tilstrekkelig antall elever tre år på rad, kan miste godkjenningen. Når vi estimerer skolenes totale elevkapasitet og ser kapasiteten opp mot antall elever ved skolen, finner vi at kapasiteten klart overstiger elevtallet. Det er også frafall mellom søknadstidspunktet og elevtelling ved stikkdatoene. Det betyr at antall søkere ikke er en fullgod indikator på etterspørselen for opplæringstilbudet ved skolen.

På bakgrunn av overkapasitet ved skolene, lavt antall elever ved flere skoler, og en del utenlandske elever særlig ved noen av skolene, er det grunn til å problematisere etterspørselen etter opplæringen ved kapittel 4-skolene. Det kan være ulike årsaker og forhold som fører til at etterspørselen etter kapittel 4-skolene ofte er lav, men det kan tyde på at ikke er et stort behov for tilbudet skolene gir, og at de dermed ikke ansees som relevante. Skolene uttrykker selv at mange velger folkehøgskole fremfor kapittel 4-skoler på grunn av tilleggspoengene folkehøgskole gir. Det relativt like formålet og innretningen gjør at evalueringsteamet stiller seg undrende til at ikke flere av kapittel-4 skolene er folkehøgskoler.

### 4.3 Opplæring og vurderingsformer

Loven stiller krav om at skolene skal drive etter godkjente læreplaner, og at elevene skal vurderes. Vi har derfor undersøkt om skolene har fastsatt vurderingsformer. Opplæringsinnhold, opplæringspersonalet og omfanget på opplæringen som beskrevet i kartlegging og dybdestudiene vil også bli beskrevet.

<sup>12</sup> Dersom særlige grunner tilsier det kan en skole, helt eller delvis, få godkjent annet undervisningsspråk enn norsk og samisk, heter det i Voksenopplæringslovens § 18 (kapittel 4).

### § 18. Krav til innhold og vurdering i opplæringen

Skolen skal drive etter læreplaner godkjent av departementet. Det må gå frem av planene hvilke vurderingsformer og dokumentasjon skolen skal benytte. Skolen skal ha læreplaner som er på nivå over grunnskoleopplæring. Skolen definerer selv sitt eget faglige og/eller verdimesige grunnlag. Opplæringen skal være på norsk eller samisk. Dersom særlige grunner til-sier det kan en skole, helt eller delvis, få godkjent annet undervisningsspråk enn norsk og samisk.

#### 4.3.1 Vurderingsformer

Det skal i skolenes lærerplan fremgå hvilke vurderingsformer og dokumentasjon skolene skal benytte. Vi har undersøkt om skolene i skoleåret 2018/2019 vurderte elevenes innsats og progresjon, og hvilke vurderingsformer skolene benyttet.

I kartleggingsskjemaene fra Oxford Research ble skolene bedt om å oppgi hvorvidt de vurder elevenes innsats og progresjon ved opplæringstilbudene ved skolen. Her bekrefter 28 av skolene at de foretar en vurdering. Én skole har ikke besvart spørsmålet, og én skole svarer at den ikke foretar en slik vurdering. Denne skolen har profilen Kreativ retning.

Skolene ble i det videre bedt om å utdype vurderingsformene. Vi finner en variasjon i hvor strukturerte oppleggene for vurdering er. Noen få skoler bruker karaktersystem. Som hovedregel benyttes samtaler, prøver og faglige tester. Vi har også utført stikkprøver i noen læreplaner.

Med unntak av én skole (med læreplan fra 1992 og som arbeider med revidert læreplan nå), finner vi en egen del om vurdering eller «evaluering» av elevene i samtlige stikkprøver. Alle skolene har underveisvurdering av elevene og en form for sluttvurdering. Noen skoler gir tallkarakter (1-6), mens andre skoler gir bestått/ikke bestått.

#### Avvik

Her avviker Skole 127 som eneste skole som svarer «nei» på om de vurderer elevenes innsats og progresjon.

Kilde: Oxford Research AS

Dybdestudien viser at vurdering ved kapittel 4-skolene primært foregår gjennom elevsamtaler gjennom året, hvor noen av disse elevsamtalene er mer strukturerte enn andre. For eksempel benytter en skole fagplanen som utgangspunkt for samtalene, mens andre skoler har større fokus på trivsel og personlig utvikling. Ved noen skoler blir elevene jevnlig vurdert gjennom opplæringen i tillegg, uten at det benyttes karakterer eller prøver. Tilbakemeldinger gis som regel muntlig, fortløpende, og gjennom elevsamtalene. En annen vanlig vurderingsform er prøver med «bestått/ikke bestått». En skole benytter kartleggingsskjema, i tillegg til elevsamtaler. Her kartlegges elevenes trivsel, personlige utvikling og opplevde nytte av opplæringen. Fellesnevneren ved disse skolene er at elevene mottar et kursbevis på slutten av året, uten å ha vært gjennom en sluttvurdering. Så lenge elevene har møtt opp og deltatt i opplæringen holder dette for å bestå skoleåret.

To av skolene i dybdestudien benytter eksamen som vurderingsform. Ved den ene skolen er det valgfritt for elevene å ta eksamen, og det gjelder kun for en av skolens linjer. Ved den andre skolen er

bestått eksamen et krav for å få godkjent opplæringen. Bestått eksamen er et krav ved skolen fordi dette er et krav for å få yrkesrettet sertifisering etter endte studier.

Utover dette har skolene bevisst valgt bort sluttvurderinger og prøver, i hovedsak fordi de ønsker å ha fokus på personlig utvikling, som ikke kan måles gjennom tradisjonelle former for vurdering, eller fordi formålet med opplæringen er å kvalifisere til videre utdanning. Flere av skolene nevner også at de ikke ønsker å ha fokus på prestasjoner, men nettopp på elevenes personlige utvikling.

### 4.3.2 Opplæringens innhold

«Skolen skal ha læreplaner som er på nivå over grunnskoleopplæring» (Voksenopplæringsloven § 18). Vi har bedt skolene om å utdype hvordan de sikrer dette. Her foreligger det en del variasjon mellom skoletypene. Hovedvekten av skolene med religiøs profil svarer at de følger læreplanene godkjent av Utdanningsdirektoratet, men svarer ellers relativt utydelig på spørsmålet. Eksempler er svar som «Opplæringstilbudet ligger klart over grunnskolenivå» eller «Skolen sikrer personlig utvikling i større grad enn på grunnskolen». De andre typene skoler, Kreative retninger og Yrkesrettet, svarer mer spesifisert på hvordan de sikrer opplæringen, eksempelvis gjennom å beskrive de ansattes kompetanse og hvordan opplæringstilbudet samsvarer med kravene i næringslivet.

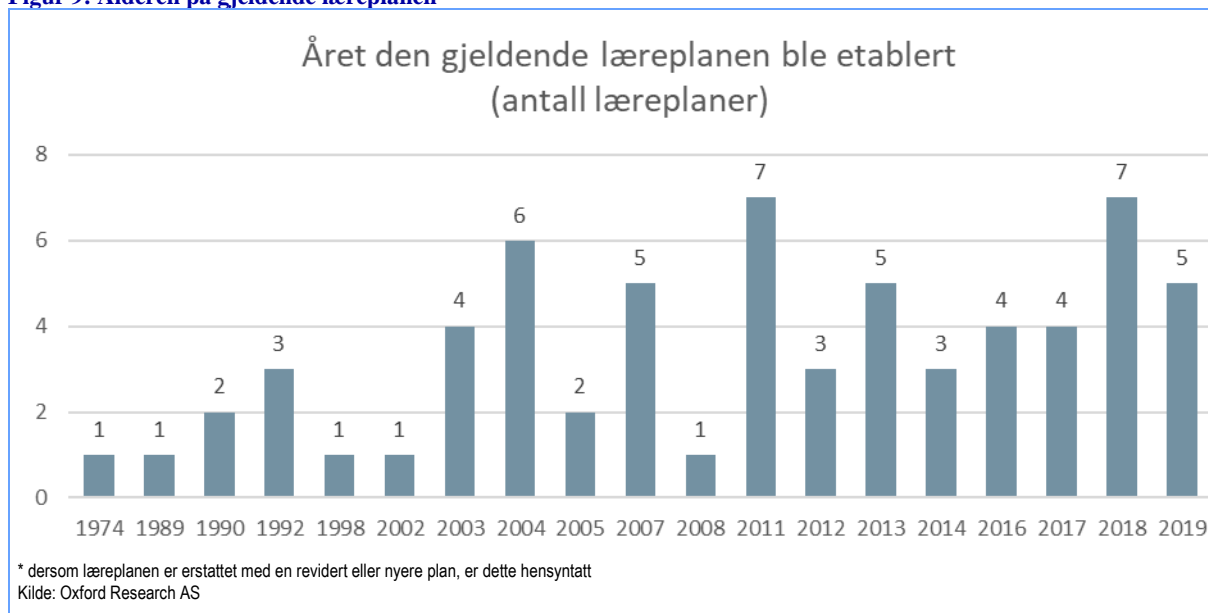
Dybdestudien bekrefter variasjon i hvordan skolene sikrer at opplæringen er på nivå over grunnskoleopplæring. Blant skolene innenfor kreativ retning gjennomfører flere opplæringen i tematiske bolker, og opplæringsnivået blir sikret gjennom å arrangere felles fagmøter- og råd. Målet med dette er å skape en helhet i det faglige innholdet gjennom året. I tillegg blir lærernes pedagogiske kompetanse prøvd ut før de får tilbud om opplæringsstilling. Andre skoler forteller at de sikrer nivået på opplæringen gjennom å ansette opplæringspersonell med et visst faglig nivå og erfaring, blant annet gjennom krav om at lærerne ved skolen har utdanning på minimum bachelornivå, krav om at lærerne har relevant erfaring og / eller krav til pedagogisk utdanning for lærere. De oppfordrer også sine ansatte til å ta etter- og videreutdanning.

Ved den yrkesrettede skolen er opplæringens innhold i stor grad regulert av lover, regler og bransjestandarder. Eksamener elevene må bestå er basert på sertifiseringskravene innenfor yrket. Kravene er rigide og spesifikke og ligger på nivå over det som læres i grunnskolen.

### Læreplanene

Det er krav om at «Skolen skal drive etter læreplaner godkjent av departementet» (Voksenopplæringsloven § 18), men det er ingen krav til revidering av disse lærerplanene etter at de har blitt godkjent første gang. Oxford Research har i kartleggingseskjemaene bedt skolene om å oppgi når læreplanen for de enkelte linjene ble etablert, og når den eventuelt har blitt oppdatert og sist godkjent av Utdanningsdirektoratet. De fleste skolene følger en læreplan som er nyere enn 10 år. For 11 av 65 linjer (17 %) gjelder imidlertid en læreplan som er eldre enn 10 år. Noen skoler med eldre læreplaner opplyser at de har igangsatt arbeidet med å oppdatere læreplanen.

Figur 9: Alderen på gjeldende læreplanen\*



Vi har også spurt om læreplanen har blitt revidert/opdatert og godkjent av Utdanningsdirektoratet etter at den ble laget for første gang. For litt over halvpartene av linjene (54 %) svarer skolene at læreplanen har blitt revidert eller oppdatert og godkjent. Det er 25 læreplaner som ikke har blitt oppdatert eller revidert. 5 av de 25 læreplanene er fra etter 2009, mens de resterende 20 læreplanene er eldre enn ti år. De tre eldste læreplanene er fra 1992<sup>13</sup>, og er fra samme skole.

Det påpekes at vi i kartleggingen har spurt om skolene har fått godkjent læreplanen av Utdanningsdirektoratet. I intervjuene forteller skolene om tidkrevende prosesser med å oppdatere læreplanene, og viser til at de gjør tilpasninger i opplæringens innhold innenfor rammene i læreplanen. For å kunne gjøre slike tilpasninger må imidlertid læreplanene utformes med denne fleksibiliteten for øyet, og det kan ikke tas for gitt.

<sup>13</sup> Skole 115

Figur 10: Om læreplanene er oppdatert



#### Avvik

Her avviker Skole 128, Skole 111, Skole 120, og Skole 100 ved at de svarer «vet ikke» på spørsmålet om læreplanen er revidert/oppdatert og godkjent av Utdanningsdirektoratet. Noen skoler operer med læreplaner som er mer enn ti år.

Kilde: Oxford Research AS<sup>14</sup>

Gjennom dybdestudien finner vi at det er to hovedgrunner til at skolene ikke oppdaterer læreplanen: Det er tid- og kostnadskrevende, og de har ikke sett et behov for det. Flere av skolene er fornøyd med bestående læreplan, og den balansen lærerplanen innehar mellom fleksibilitet og faglige rammer. Skolene opplever ikke læreplanen som et hinder hverken for å fornye innholdet i fagene eller for å gjøre små, nødvendige tilpasninger. En av de religiøse skolene argumenterte for eksempel for at det ikke har vært behov for å oppdatere læreplanene fordi det uansett er de religiøse skriftene som står i fokus, og opplæringen har hatt den samme grunntanken hele veien. En av de kreative skolene forklarte at læreplanen på noen områder er veldig generell, og at den dermed blir opp til de ulike lærerne å fylle med innhold. Læringsmålene sier noe om andelen praktisk kontra teoretisk arbeid, og så lenge omfanget av disse opprettholdes oppfatter skolen at det er rom for fleksibilitet. Denne fleksibiliteten har tillatt skolene å gjøre det de har sett på som nødvendige justeringer, som å innføre flere individuelle samtaler med elevene, tilpasse opplæringen bedre til utenlandske elever, og/ eller tilpasse opplæringen til ulike kreative metoder og tilgjengelig opplæringspersonell, innenfor rammene av den godkjente lærerplanen.

Det er også noen skoler som gjerne skulle oppdatert lærerplanen, men som ikke har gjort det grunnet manglende kapasitet. En av de kreative skolene fortalte at de vurderer å oppdatere lærerplanen nå, men at de har valgt å ikke gjøre store endringer tidligere fordi det har vært for tidkrevende. Videre har skolene uttrykt et ønske om bedre tilrettelegging for å gjøre hyppigere endringer i lærerplanen. En skole anser kapittel 4-ordningen som et hinder for at læreplanen og skolen kan være oppdatert. Skolen

<sup>14</sup> Vi har valgt å ikke følge opp «vet ikke»-svar, fordi vi anser dette som et funn i seg selv, og fordi dette er mer interessant enn at skolene skal bruke tid på å finne frem til et svar.

opplever at det tar så langt tid å få svar på endringsforslagene fra Utdanningsdirektoratet, at de synes det er liten vits å prioritere bruk av tid på dette. Tilrettelegging av lærerplanen for å ta større miljøhensyn eller at praksisdestinasjonene kunne endres på underveis, ble trukket frem i dybdestudien som ønskelige og relevante endringer, men som for tidkrevende å få inn.

### Opplæringspråk

I voksenopplæringsloven er det krav om at «*opplæringen skal være på norsk eller samisk. Dersom særlige grunner tilsier det kan en skole, helt eller delvis, få godkjent annet undervisningsspråk enn norsk og samisk*» (§ 18) Vi har derfor undersøkt med skolene hvilke(t) språk opplæringen er på.

Opplæringen på de ulike linjene foregår i all hovedsak på norsk. 57 av 65 (88 %) av linjene har opplæring kun på norsk, mens 8 linjer har opplæring på norsk og engelsk. De fleste linjene med opplæring på begge språkene er på skoler med profilen Religion.

Vi har videre spurt skolene om de har godkjenning fra Utdanningsdirektoratet til å ha opplæring på et annet språk enn norsk eller samisk. Blant de 8 linjene finner vi én hvor skolen har svart «Vet ikke», og én linje hvor skolen har svart at den ikke har fått godkjenning.<sup>15</sup>

Oxford Research har gjennomført stikkprøver av læreplanene. Ingen av stikkprøvene slår fast at opplæringspråket skal være norsk, men flere forutsetter at elevene har norskkunnskaper tilsvarende minst B1- eller B2-nivå. Pensumslitteraturen – i de tilfellene der det står i læreplanen – er som regel på norsk.

#### Avvik

Her avviker Skole 122 ved at de tolker opplæringen til engelsk.

Kilde: Oxford Research AS

#### Avvik

Her avviker Skole 100 ved å svare «vet ikke» på om de har godkjenning for å gjennomføre opplæringen på engelsk. Skole 129 avviker gjennom å svare at de har opplæring på norsk/engelsk, men ingen godkjenning.

Kilde: Oxford Research AS<sup>16</sup>

Dybdestudien viser noen avvik i opplæringspråk ved skolen. På den yrkesrettede skolen undervises det både på norsk og på engelsk i parallelle klasser og grupper. Bakgrunnen er at skolen har flere utenlandske elever og at yrkesretningen har høy internasjonal mobilitet. På de andre skolene har avvikene i de fleste tilfeller liten betydning for skoledriften. På de skolene hvor det er utenlandske elever i klassen hender det at noe oversettes underveis, men skolen selv opplever ikke dette som et hinder for opplæringen. En av de kreative skolene forteller at de har reflektert lite over denne problemstillingen, fordi de bruker innleid opplæringspersonell fra hele verden. Da fagene har fokus på kreativitet, har ikke undervisning på eventuelle andre språk blitt opplevd som noe hinder. Fokuset ligger på å finne best mulig opplæringspersonell, uavhengig av hvilket språk disse snakker.

<sup>15</sup> Skole 129

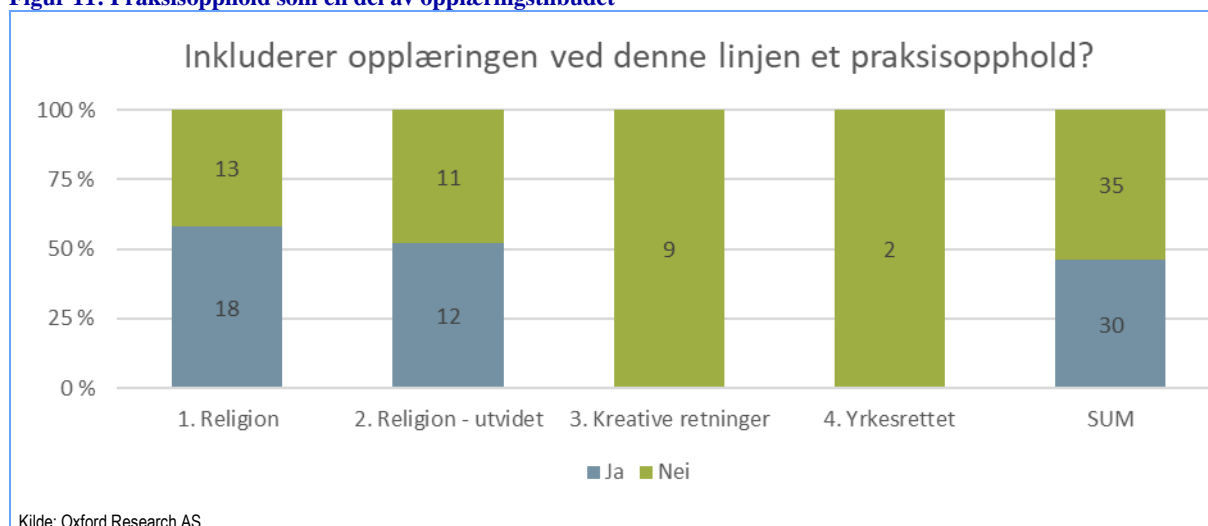
<sup>16</sup> Vi har valgt å ikke følge opp «vet ikke»-svar, fordi vi anser dette som et funn i seg selv, og fordi dette er mer interessant enn at skolene skal bruke tid på å finne frem til et svar.

### Praksis som en del av opplæringen

Voksenopplæringslovens kapittel 4 og forskriften til loven inneholder ikke direkte henvisninger til praksis. I forskriften under; unntak for dokumentert fravær, står det imidlertid at «*Selvstendig studiearbeid skal dekke fag som det er gitt opplæring i under perioden og kan ikke være langvarig*» (Forskrift til voksenopplæringsloven kapittel 4, § 5-2). En del skoler har gjort praksis til en del av opplæringen, og vi belyser omfanget av dette.

Det foreligger svar fra 65 av 66 linjer. 30 av linjene har praksis som en del av opplæringstilbudet. Som figuren nedenfor viser, er det utelukkende skoler med Religion eller Religion - utvidet som har linjer med praksis. Praksisopphold hos skolene med religiøs profil er blant annet knyttet til frivillig arbeid ved kirker og menigheter. 23 av de 30 linjene med praksis har praksis i utlandet.

**Figur 11: Praksisopphold som en del av opplæringstilbudet**



Gjennomsnittlig varighet på praksisoppholdet er 8 uker for skolene med profilen Religion, og 10 uker for skolene med Religion – utvidet. Utdanningsdirektoratet kan godkjenne praksis som utgjør inntil 50 % av opplæringsomfanget. I kartleggingen oppga allikevel 5 linjer ved 4 skoler at varigheten på praksisoppholdet utgjør mer enn halvparten av opplæringsomfanget.<sup>17</sup>

Utdanningen skal gjøres relevant i forhold til bruken av kompetansen i ettertid. Derfor er praksis i utdanning blitt stadig mer utbredt. Gjennom dybdestudien finner vi at skolene har ulike tanker vedrørende praksis. De kreative og yrkesrettede skolene ser lite behov for praksisopphold, da innholdet i opplæringen er praktisk rettet.

Flere av skolene med religiøs profil har som allerede vist, praksisopphold, men de religiøse skolene vurderer nytten av dette ulikt. En av de religiøse skolene forteller at praksis er lite aktuelt. Det er religiøse forsamlinger hvor elevene kunne jobbet noen timer i uka, men skolen tror ikke organisasjonene ville fått særlig utbytte av dette. De legger til at skolens religiøse profil kan komme til å virke som et hinder overfor noen organisasjoner, hvor bibelen ikke følges på samme måte. Den andre

<sup>17</sup> Skole 103, Skole 104, Skole 108, og Skole 119

skolen med religiøs profil er positive til praksis, og kunne tenke seg mer av dette. Utfordringen er, sånn de ser det, at kapittel 4-ordningen ikke tillater det.

### Annent virksomhet ved skolene

#### Forskrift til voksenopplæringsloven kapittel 4 § 7-1. Tilleggsvirksomhet og § 2-4. Krav til søknad om annen tilleggsvirksomhet

Skolen kan, i tillegg til skolevirksomhet, drive følgende tilleggsvirksomhet.

- a) internat for elever ved skolen
- b) utleie av tjenestebolig ved internatet for ansatte i skolen og utleie til andre i skoleferien
- c) kantine som elevene eller skolen driver, og som gjelder for elever ved skolen, og utleie av lokaler til slik virksomhet
- d) utleie av spesialrom når rommene ikke er i bruk og utleievirksomheten ikke er til hinder for skolevirksomheten
- e) utleie av skolelokaler utenfor skoletiden

Skolen kan også søke om å drive annen tilleggsvirksomhet etter § 2-4:

Utdanningsdirektoratet kan etter søknad godkjenne at en skole driver annen tilleggsvirksomhet enn den som er nevnt i § 7-1. Virksomheten må være nært knyttet til skolevirksomheten, og utgjøre en mindre del av den totale virksomheten. Tilleggsvirksomhetene må samlet sett være selvfinansierte.

I kartleggingen har vi spurt om skolene har annen virksomhet i tillegg til godkjent opplæring etter kapittel 4. Fire skoler har svart at de har det, mens 26 skoler svarer at de ikke har det. Skolene som har svart ja, oppgir at tilleggsvirksomheten består av utleie av skolens lokaler, internat, bofellesskap og kantinedrift. Disse faller altså innenfor forskrift § 7-1.

Vi har også spurt skolene om de har kurs eller opplæringstilbud som ikke er godkjent av Utdanningsdirektoratet. Her har alle skolene svart «nei». Det er vanskelig å tolke hva skolene legger i dette svaret siden minst én av kapittel 4-skolene på sin hjemmesidene oppgir at de også har andre kurs som ikke er omfattet av kapittel 4-lovverket.

### 4.3.3 Opplæringspersonell

#### § 6-2 Forskrift til voksenopplæring

Dersom det ikke kan forventes at skolene har faste ansatte til å foreta opplæringen, kan skolene kjøpe opplæringstjenester. De innkjøpte opplæringstjenestene skal utgjøre en mindre andel av den totale lærervirksomheten.

Ifølge rapporteringsskjemaene har de 30 kapittel 4-skolene til sammen 306 ansatte i skoleåret 2018/2019. Gjennomsnittet for alle skolene samlet blir dermed 10,2 ansatte per skole. Vi ser imidlertid en betydelig variasjon mellom de ulike profilene. Mens Religion-skolene i snitt har 7,7 ansatte, har skolene med profilen Religion – utvidet i snitt mer enn dobbelt så mange ansatte. Dette kan henge sammen med at disse skolene har flere linjer enn Religion-skolene. Skolene med Kreative retninger har i snitt 9,3 ansatte, mens skolene med Yrkesrettet profil har 12,5 ansatte per skole. Vi har også



beregnet gjennomsnittlig lønnskostnad per skoletype, basert på regnskapsdata fra 2017. Lønnskostnadene er lavest for skolene med få ansatte, og høyere for skolene med flere ansatte.

Vi må her understreke at antall ansatte ikke er ensbetydende med antall årsverk eller fulltidsstillinger. Det er heller ikke slik at samtlige ansatte er opplæringspersonell. Når vi ber skolene oppgi antall ansatte som er opplæringspersonell, finner vi at snittet er 6,1 opplæringsansatte for skolene med religiøs profil, 9,5 for Religion – utvidet, 6,6 ansatte for Kreative retninger og 7,0 for Yrkesrettet. Det betyr at andelen opplæringsansatte varierer mellom 56 % og 78 % for de ulike skolene. Selv om skolene med profilen Religion – utvidet i snitt har flest ansatte som også er opplæringspersonell, utgjør de opplæringsansatte en lav andel i skolens stab.

I snitt gikk 50,8 elever på hver kapittel 4-skole, per 1. april 2019. Det er flest elever per skole i kategoriene Yrkesrettet og Religion – utvidet, og færrest i Kreative retninger. Når vi setter antall undervisere opp mot antall elever, finner vi at det i snitt er 7,2 elever per underviser. Det er flest elever per underviser på de Yrkesrettede skolene (14,1 elever), og færrest på skolene med kreative retninger (4,7 elever).

Vi ser at det er flere ansatte ved skolen enn det er undervisere. Vi er ikke kjent med rollen eller arbeidsoppgavene til de ansatte som ikke underviser.

**Tabell 6: Ansatte ved skole-typerne, gjennomsnitt for skoletypene**

Profil	Antall ansatte	Antall ansatte undervisere	Antall Elever	Lønnskostnader (2017)
1. Religion	7,7	6,1	43,7	2 687 000
2. Religion – utvidet	16,7	9,5	75,2	6 288 833
3. Kreative retninger	9,3	6,6	31,3	2 596 143
4. Yrkesrettet	12,5	7,0	99,0	5 724 000
Gjennomsnitt	10,2	7,0	50,8	3 619 724

Kilde: Oxford Research AS

Tre av skolene<sup>18</sup> har ikke oppgitt antall ansatte undervisere, men to av de tre har oppgitt at de har eksterne/innleide undervisere.

Alle skolene ble bedt om å oppgi hvor mange av opplæringspersonellet som er innleide eller eksterne. Tilbakemeldingene i fritekstbesvarelsene gjør det klart at innleide som regel underviser et begrenset antall timer i semesteret. Det blir dermed misvisende å sammenlikne antall innleide med antall ansatte undervisere.

Totalt har 18 av 30 skoler svart at de benytter eksterne undervisere. Antall innleide varierer mellom 1 og 19. Gjennomsnittet for disse skolene er 7,1 innleide. Snittet trekkes imidlertid betydelig opp av tre skoler som benytter seg av 15 eller flere eksterne undervisere.

<sup>18</sup> Skole 129, Skole 127, Skole 107

Dybdestudien viser at de kreative skolene benytter mye eksterne ressurser. Dette begrunnes med at opplæringen til enhver tid skal holdes oppdatert, og på et faglig høyt nivå. For eksempel har en av de kreative skolene valgt å inndele opplæringen etter tematiske bolker, hvor de henter inn undervisere til hver bolke – med tilpasset kompetanse. Den andre kreative skolen forteller at de ønsker innleide for å få en direkte input fra feltet. Skolen mener at driften ville vært enklere dersom de hadde flere faste ansatte, men at dette er utfordrende fordi opplæringspersonellet som regel driver med praktisering innenfor sin profesjon. Videre forteller skolene at årsaken til valget om å leie inn opplæringspersonell er at de ønsker å gi elevene oppdatert informasjon rundt trender, teknikker og stiler. Fordelen med dette er at elevene får formidlet opplæringsinnholdet fra eksperter på feltet, og at de får informasjon som samsvarer med dagens praksis. Målet er også at dette skal bidra til å sikre et faglig nivå over grunnskoleopplæring. Ulemper som trekkes frem er at det blir mange ansatte for elevene å forholde seg til, og at dette til tider kan skape forvirring og dårlig informasjonsflyt.

En av de religiøse skolene er mer kritiske til bruk av eksternt opplæringspersonell. De mener dette ville skapt kvalitetsmessige utfordringer, og påpeker at det er krevende nok å finne faste ansatte, som samsvarer med skolens profil. Skolen ønsker ansatte som ikke bare er faglig kvalifisert, men som har en sterk tilhørighet til miljøet, gode pedagogiske evner, og som vil være villige vil å gå betraktelig ned i lønn. Den andre skolen med religiøs tilknytning forteller på sin side at det er attraktivt å jobbe på skolen. Derimot er det utfordrende å opprettholde staben, når tilskuddet kan variere mye innenfor samme budsjettår.

#### 4.3.4 Opplæringsomfang

##### § 23 Offentlig tilskudd, skolepenger mm

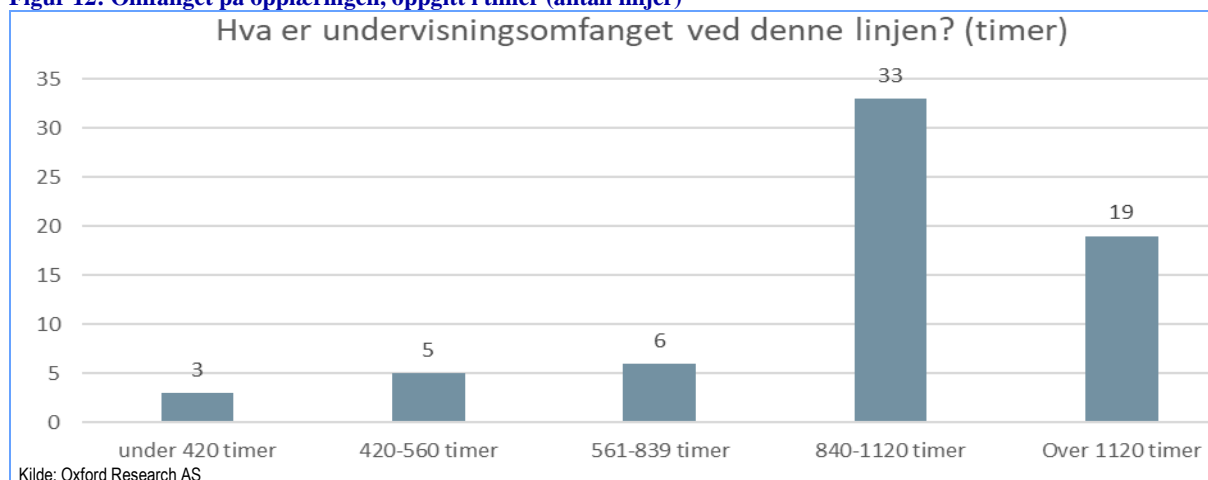
Skolene får statstilskudd til godkjent opplæring. Skolene får dekket 75 prosent av de driftsutgiftene som kommer inn under tilskuddsgrunnlaget ved statstilskudd. Tilskuddet blir regnet ut fra en normalsats. Forutsetningen er at elevene får undervisning som minst tilsvarer et halvt skoleår.

Kravet til undervisningsomfang for å få statstilskudd er at opplæringen tilsvarer minst et halvt skoleår. I forskriften er helårskurs definert som kurs som minst svarer til årstimetallet i yrkesfaglige utdanningsprogram eller studiespesialiserende utdanningsprogram i den offentlige videregående skolen, mens delårskurs er kurs som minst svarer til halve årstimetallet i yrkesfaglige utdanningsprogram eller studiespesialiserende utdanningsprogram i den offentlige videregående skolen (forskrift § 1-2, a-b). Etter hva vi forstår, skal omfanget på ett semester tilsvare 420 klokke timer. For to semestre blir omfanget 840 klokke timer.

I kartleggingsskjemaene har skolene oppgitt undervisningsomfang for hver enkelt linje, både i antall uker og antall timer. Omfanget varierer mellom 1330 timer, og 329 timer. Det er imidlertid ulikt hvordan undervisningstimer fordeles, og sammenstillingen av undervisningsomfang tar ikke hensyn til om undervisningen er fordelt utover et eller to semestre. Eksempelvis har en skole fordelt sine 329 timer på 34 uker, mens en annen skole har fordelt 410 undervisningstimer på 17 uker.

Vi forventer at noen skoler har oppgitt skoletimer (à 45 minutter), mens andre har oppgitt klokketimer (à 60 minutter). Et undervisningssemester skal være på 420 *klokketimer* (tilsvarende 560 skoletimer), og to semestre skal være på samlet 840 timer (1120 skoletimer). Fordi vi ikke med sikkerhet kan si om skolene har oppgitt klokke- eller skoletimer, har vi gruppert besvarelsene i kategoriene under 420, 420-560, osv. Dermed sikres det at linjer der skoler som oppgir at undervisningsomfanget ligger på 560 skoletimer, regnes som klokketimer.

**Figur 12: Omfanget på opplæringen, oppgitt i timer (antall linjer)**



Gjennomsnittlig opplæringsomfang for de 66 linjene ved kapittel 4-skolene er 901,6 timer. Skolene med profilene Religion – utvidet og Kreative retninger har størst undervisningsomfang (919 og 850 timer), mens undervisningsomfanget er korttest for skolene med profilen Yrkesrettet (under 700 timer). Timeomfanget tilpasset til antall undervisningsuker viser til dels store forskjeller i antall ukentlige undervisningstimer ved de forskjellige skolene og linjene, med et gjennomsnitt på i overkant av 24 timer undervisning i uken.

Det kan tenkes at undervisningsomfanget er redusert på linjene som har praksis. Vi finner ingen klar sammenheng der. Gjennomsnittlig undervisningsomfang er høyere for linjene med praksis ved Religion-skolene, og er lavere for linjene med praksis ved skoler med en «Religion - utvidet»-profil.

**Tabell 7: Gjennomsnittlig omfang på opplæringen, per linje (antall timer)**

Profil	Har praksis	Har ikke praksis	Ukjent	Gjennomsnitt
1. Religion	924	748		850
2. Religion – utvidet	968	1 016		991
3. Kreative retninger		919		919
4. Yrkesrettet		670	749	696
Gjennomsnitt	941	872	749	902

Kilde: Oxford Research AS

Når vi ser på fraværsandelen opp mot undervisningsomfanget, er det ingen tydelige sammenhenger. Det er ikke slik at linjene med et større timeomfang gjennomgående har høyere eller lavere fravær enn linjene med et mindre timeomfang. Mer om fravær i neste delkapittel.

Ingen av de religiøse eller kreative skolene bemerker noe vedrørende opplæringsomfang i intervjuene. Den yrkesrettede skolen har et mer intensivt opplæringsopplegg, med flere timer over kortere perioder. En av lærerne understreker at han ideelt sett ville hatt opplæringen jevnere fordelt, mens elevene foretrekker intensiv opplæring.

#### 4.3.5 Evaluators vurdering

Vi finner i all hovedsak at skolene driver etter godkjente læreplaner og vurderer elevenes progresjon, har kun godkjent tilleggsvirksomhet utover opplæringen, og underviser på norsk. Alle disse forholdene må imidlertid nyanseres.

Skolene har godkjente læreplaner, men det er flere eksempler på læreplaner som ikke har vært endret siden skolen ble opprettet. Det at læreplanen ikke har vært oppdatert på mange år, er i seg selv ikke et tegn på at det ikke er gjort endringer; skolene har som regel gjort tilpasninger innenfor læreplanens rammer. Likevel bør det være enklere å gjøre endringer, slik at læreplanen er oppdatert og gir et realistisk bilde av opplæringen ved skolen. Et annet argument for hvorfor det bør tilrettelegges for enklere oppdatering av lærerplanen er at det i dag ikke er noe fortløpende kvalitetssikring av opplæringen ved skolene. Jevnlige oppdateringer av læreplanen kan være et bidrag til nettopp kvalitetssikring av opplæringen. Det er klart at hyppigere oppdateringer av læreplanen vil medføre økt arbeidsmengde for Utdanningsdirektoratet som skal godkjenne læreplanene.

Når det gjelder vurderingsformer, er evaluators vurdering at disse er så ulike at de knapt kan sammenliknes. Det betyr også at myndighetenes krav om at det skal være vurdering, og formålet med vurderingsformene, bør tydeliggjøres.

Opplæringen foregår hovedsakelig på norsk eller samisk, mens noen skoler har delvis opplæring på engelsk. Dette begrunnes ofte med at noen av underviserne er internasjonale, noe evaluator anser som positivt, da internasjonale undervisere kan bidra med nye impulser i innholdet i opplæringen, og potensielt øke kvaliteten på denne. En beslektet problemstilling er at en del skoler bruker innleid opplæringspersonell, delvis i større grad enn fast ansatte. Innleie av eksterne undervisere kan bidra til å øke relevansen på opplæringen i forhold til utviklingen i samfunnet og i fagmiljøet. På bakgrunn av disse forholdene mener evaluator at (delvis) opplæring på engelsk, og bruk av eksterne undervisere kan være en styrke, og bidra til bedre faglig innhold i opplæringen.

Omtrent halvparten av linjene inkluderer praksis. Det er kun skoler med religiøs profil som har utplassering i praksis som en del av opplæringen. Evaluators vurdering er at praksis kan være et hensiktsmessig grep for å styrke samfunns- og arbeidslivsrelevansen, og kan også fremme den enkeltes utvikling. Bruk av praksis bør også være relevant for de øvrige kapittel-4 skolene.

#### 4.4 Fravær

Kartleggingen har undersøkt om skolene har rutiner for fraværsregistrering, og om skolene registrerer fravær.

### § 5 Beregning, rapportering og utbetaling av statstilskudd (Om fravær)

Elever som har større fravær enn 20 skoledager per 1. oktober eller 1. april og som ikke kan dokumentere fraværet etter § 5-2, skal ikke regnes for å ha fulgt opplæringen, og utløser ikke tilskudd. Fravær fra enkelttimer skal regnes om til hele dager med utgangspunkt i elevens kurs. For elever på delårskurs skal fraværsgrensen reduseres prosentvis i forhold til kurssets timetall (Forskrift § 5-1)

§ 5-2: Følgende dokumentert fravær skal ikke regnes som fravær ved beregning av statstilskudd etter § 5-1:

- a) Fravær som kommer av sykdom der omfanget av fraværet er beskrevet og attestert av lege
- b) organisert eller selvstendig studiearbeid, blant annet skoleadministrative gjøremål etter forhåndsbestemt avtale med faglærer eller daglig leder. Selvstendig studiearbeid skal dekke fag som det er gitt opplæring i under perioden og kan ikke være langvarig
- c) arbeid som tillitsvalgt, politisk arbeid, hjelpearbeid, lovpålagt oppmøte, fravær av helse- og velferdsgrunner og fravær ved religiøse høytider for elever som er medlemmer av andre trossamfunn enn Den norske kirke, avgrenset til i alt 14 skoledager
- d) representasjon i arrangement på nasjonalt og internasjonalt nivå, avgrenset til i alt 10 skoledager.

Rapportering av elevtallet skal gjøres elektronisk med underskrift fra daglig leder, og stadfestes med særattestasjon fra revisor, jf. § 8-4 (Voksenopplæringsloven § 5-4).

#### 4.4.1 Fraværsgrensen

Samtlige skoler har oppgitt at de har rutiner, regler og prosedyrer for å registrere fravær. Vi har bedt skolene om å oppgi hvordan de registrerer fravær. En gjennomgang av fritekstbesvarelsene tyder på relativt liten variasjon i hvordan fraværet registreres. De fleste skolene registrerer det i digitale system, som WisWeb og It's Learning, men noen registrerer det også i Excel. Oppmøte registreres via opprop, eller gjennom lister hvor elevene skal skrive seg inn. Enkelte skoler registrerer fraværet timesvis, mens noen skoler registrerer fraværet dagsvis.

Vi har bedt skolene om å oppgi fraværsgrensen for de enkelte linjene. Det foreligger besvarelser for 56 av 66 linjer. 5 av de 10 linjene som ikke har oppgitt en fraværsgrense, tilhører en skole som svarer at den ikke har en fraværsgrense. Skolen registrerer likevel fravær.

Når vi setter gjennomsnittlig fraværsgrense (timer) opp mot gjennomsnittlig opplæringsomfang, finner vi at skolene har en temmelig lik forståelse av fraværsgrensen. Vi beregner at skolene tillater at elevene har ugyldig fravær på mellom 12 % og 15 % av timene, før elevene mister skoleplassen.

**Tabell 8: Gjennomsnittlig fraværsgrense og opplæringsomfang**

Profil	Opplæringsomfanget ved linjen (timer)	Fraværsgrensen for denne linjen (timer)	Fraværsgrense (prosent), beregnet
1. Religion	850	111	13 %
2. Religion – utvidet	991	124	13 %
3. Kreative retninger	919	107	12 %
4. Yrkesrettet	696	107	15 %
Gjennomsnitt	902	114	13 %

Kilde: Oxford Research AS

Fraværsgrensen kan ha to funksjoner. Elever med mer enn 20 dagers ugyldig fravær faller bort fra elevtallet som utgjør tilskuddsgrunnlaget. Skolen kan imidlertid velge å la eleven fortsette. Det betyr at fraværsgrensen primært er relevant for tilskuddsgrunnlaget og Utdanningsdirektoratet, og ikke nødvendigvis medfører at eleven ikke får kompetansebevis fra skolen. Vi har i kartleggingen ikke undersøkt konsekvensene av at elevene overskrider fraværsgrensen.

Dybdestudien viser også at fraværshåndtering er noe skolene tar seriøst, og samtlige skoler fortalte om rigid fraværshåndtering. Også elevene fortalte at fraværshåndtering var tatt seriøst, men at dette var noe de synes var positivt fordi det blant annet hjalp til med å opprettholde disiplinen.

#### 4.4.2 Fraværshandlingen

Vi har bedt skolene om å oppgi fraværshandlingen for de ulike linjene. Her har vi bedt skolene om kun å oppgi ugyldig fravær. Hvis elever har sluttet eller falt fra på grunn av for høyt fravær, er de holdt utenfor beregningen. Skolene skulle oppgi fraværshandlingen på skolenivå og på linjenivå.

På skolenivå har 29 av 30 skoler svart. Svarene er i all hovedsak oppgitt i prosent, men enkelte skoler har besvart dette spørsmålet med «antall elever». Noen skoler har anslått fraværshandlingen, fremfor å oppgi et beregnet tall. Tallene i tabellen nedenfor er derfor beheftet med en viss usikkerhet.

Trenden er at fraværshandlingen har økt noe i inneværende skoleår. Den er høyest for skolene med profilen Kreative retninger, og lavest for skolene med Yrkesrettet profil. Den er også gjennomgående høyere for Religion-skolene, sammenliknet med Religion – utvidet.

**Tabell 9: Gjennomsnittlig fraværshandling ved skolene (skolenivå)**

Profil	2016/2017	2017/2018	2018/2019
1. Religion	5,7 %	7,0 %	6,9 %
2. Religion – utvidet	4,8 %	3,7 %	4,3 %
3. Kreative retninger	6,7 %	5,2 %	7,7 %
4. Yrkesrettet	4,3 %	4,8 %	2,2 %
Gjennomsnitt	5,6 %	5,5 %	6,3 %

Kilde: Oxford Research AS

På linjenivå foreligger det tall for 58 av 65 linjer. Imidlertid er det 8 linjer hvor skolen har rapportert 0 % fravær. Fire av linjene som ikke har svart, begrunner dette med at de ikke har noen maksgrænse for fravær. Av linjene som har svart, ser vi at fraværshandlingen er lavest for skolene med profil Religion – utvidet, med 2,2 prosent. Prosentandelen er nest lavest for kunst, media og musikk, med 5,7 prosent, mens fraværshandlingen er høyest så langt for dette skoleåret hos skolene med religiøs profil og fagskolene. De ligger likt med 6,7 prosent. Gjennomsnittet for alle linjene samlet er 5,1 prosent.

Det fremkommer av dybdestudien at fravær ikke er noe stort problem ved skolene. Flesteparten av elevene er motiverte for skolegangen, og fraværet er dermed lavt. En av skolene forteller at selv om den gyldige fraværshandlingen er lav, hender det at det går elever med psykiske problemer ved skolen. Så

lenge de har sykemelding teller dette som gyldig fravær, men det krever likevel en del tilpasning fra skolen sin side. En annen skole fortalte at det har hendt at elever ikke har klart å fullføre skoleåret, men at dette skjer veldig sjeldent.

De kreative skolene forteller at fraværsandelen kan svinge, men at de ansatte ved skolen følger nøye med på elevene og forsøker å følge de opp så godt som mulig. Dersom noen er borte en dag blir de kontaktet. Det har aldri vært tilfelle at en elev har overskredet fraværsgrensen. Ved den yrkesrettede skolen er det deltagelseskravet for å få sertifisering som er i fokus, fordi dette kravet er strengere enn det kapittel 4-kravet til fravær er.

#### 4.4.3 Frafall grunnet fravær

Vi har spurt skolene hvor mange elever de har plass til ved den enkelte linjen. Det foreligger besvarelser for 64 av 66 linjer. 49 linjer har ingen elever som har brutt fraværsgrensen.

Tabellen nedenfor viser hvor mange plasser skolene oppgir at de har. Tallene er usikre, da noen skoler som har flere linjer har oppgitt antall plasser ved skolen, og ikke antall plasser per linje. Det reelle antall plasser er altså noe lavere. Vi har registrert over at det finnes over 3400 plasser, samtidig som skolene har oppgitt at totalt 30 elever har ugyldig fravær over fraværsgrensen. Dette tallet gjenspeiler imidlertid ikke elevene som har sluttet av ved skolen av andre grunner enn høyt ugyldig fravær. Basert på disse tallene estimerer vi at det fraværsmessige frafallet tilsvarer ca. 1 prosent av kapasiteten ved skolen.

**Tabell 10: Frafall ved skolene**

Profil	Antall elever det er plass til ved linjen (sum)*	Antall elever som er over fraværsgrensen (sum)	Elever over fraværsgrensen (prosent)
1. Religion	1 760	16	0,9 %
2. Religion – utvidet	945	8	0,8 %
3. Kreative retninger	308	2	0,6 %
4. Yrkesrettet	392	4	1,0 %
SUM	3 405	30	0,9 %

\* tallene er beheftet med usikkerhet, og kapasiteten er trolig overestimert  
 Kilde: Oxford Research AS

#### 4.4.4 Evaluators vurdering

Skolene har systemer for å registrere fravær og frafall, og dette fremstår som et regelverk skolene er opptatt av å følge. Skolens fraværsgrenser er like på tvers av type skole, og er innenfor fraværsmessige bestemmelsene. Vi merker oss at noen skoler tillater elever som har mer enn 20 dagers fravær å fortsette ved skolen, men uten at elevene utløser tilskudd. I den grad opplæringen ved en kapittel 4-skole er ment å utstyre eleven med et kompetansebevis, er det evaluators vurdering at det er problematisk dersom elever med for høyt ugyldig fravær likevel mottar kompetansebevis fra skolen.

Generelt har skolene også lite fraværsmessig frafall. Vi ser to grunner til det. Det er en del søkere og elever som enten ikke takker ja til tilbudet om skoleplass, eller som slutter før tellingene i oktober og april, slik at frafallet som skyldes fravær er en god del lavere enn skolenes totale frafall. Videre har

skolene sterke insentiver til å holde frafallet lavest mulig. Elevantallet avgjør størrelsen på tilskuddet til skolene, og frafall betyr tapte inntekter for skolene. Det er i skolenes økonomiske interesse å forebygge frafall, og vi antar at det forklarer hvorfor noen skoler har fokus på trivsel i sin løpende vurdering av elevene. Sammenhengen mellom frafall og finansiering kan også tenkes å gi skolene grunn til å være «sjenerøse» med registreringen av ugyldig fravær. Vi finner imidlertid ingen konkrete tegn til det.

## 4.5 Økonomi

### 4.5.1 Skolepenger

Vi har undersøkt hvor mye skolene krever i skolepenger. Voksenopplæringsloven setter rammer for hva skolene kan kreve, i forhold til tilskuddssatsene fra Utdanningsdirektoratet.

#### § 23. Offentlige tilskudd, skolepenger mv

Skolene kan kreve inn skolepenger. Styret fastsetter størrelsen på skolepengene. Skolepengene kan utgjøre inntil 25 prosent av tilskuddsgrunnlaget, med et beløp fastsatt av departementet i tillegg for dekning av utgifter til husleie eller kapitalkostnader. [...] Skolene kan pålegge elevene å holde seg med undervisningsmateriell og utstyr til eget bruk som opplæringen normalt gjør det nødvendig å ha, og de kan kreve betaling fra elevene for utgifter til å kopiere slikt materiell. Skolene kan ikke kreve noen form for betaling for opplæringen fra elever utover det som følger av denne bestemmelsen eller forskrift gitt i medhold av denne bestemmelsen.

I tillegg til de ordinære skolepengene etter voksenopplæringsloven § 23 kan skolene kreve:

- a) inntil 4 500 kr per år for dekning av utgifter til husleie eller kapitalkostnader
- b) betaling av elevene for studieturer og prosjekter som er en del av skolens godkjente læreplan. Betalingen må være kjent for søkerne på søknadstidspunktet. (Forskrift til voksenopplæringsloven § 6-1)

**Tabell 11: Direktoratets rammer for skolepengene skolene kan kreve (per semester)**

Skoletype	Skolepenger per elev
Bibelstudium	
Uavhengig av antall elever	16 563
Studietilbud utover videregående opplæringsnivå	
Uavhengig av antall elever	16 563
Kunst-, medie- og musikkutdanning	
Uavhengig av antall elever	24 313
Dykkerskolen	
Uavhengig av antall elever	47 075

Kilde: Oxford Research sine beregninger basert på satser fra Utdanningsdirektoratet 2018

Beregning av skolepenger fra elevene følger ikke samme modell som gjelder for beregning av statstilskudd til skolene og skolepengene kan derfor utgjøre inntil 25 % per elev av høyeste sats på



opplæringstilbudet. Vi har bedt skolene om å oppgi studieavgiften ved linjene hvor skolepenger, eventuelt søknadsgebyr og andre avgifter er inkludert. Husleie og utgifter til studietur er forsøkt ekskludert.

**Tabell 12: Studieavgiften ved skolene (per semester)**

Hva er studieavgiften?	Gjennomsnitt	Minimum	Maksimum
1. Religion	6 631	2 150	16 225
2. Religion – utvidet	8 866	4 500	14 750
3. Kreative retninger	22 526	16 000	32 000
4. Yrkesrettet	34 500	31 750	40 000
SAMLET	10 844	2 150	40 000

Kilde: Oxford Research AS

Vi finner at to linjer *kan* ha krevd for mye skolepenger sammenliknet med hva Utdanningsdirektoratet tillater: Imidlertid har minst én av disse skolene inkludert studietur og materiale som en del av skolepengesatsen. Ifølge forskrift til voksenopplæringsloven § 6.1b kan skolen ta betaling av elevene for studieturer og prosjekter som er en del av skolens godkjente læreplan. Betalingen må være kjent for søkerne på søknadstidspunktet. Det er ikke klargjort i loven eller forskriften om dette kan være fremstilt i en felles sum på søknadstidspunktet eller om disse må være avskilt. Skolepengene ved den andre skolen overstiger grensen med ca. 1500 kr.

Det fremkommer av dybdestudien at skolene har forskjellig syn på skolepenger. For eksempel holder en skole bevisst skolepengene på et lavere nivå enn mulig, for ikke å ekskludere faglig sterke søkere. De ønsker å tiltrekke seg de beste elevene, uavhengig av deres betalingsmuligheter. En annen skole benytter skolepenger og søkeravgift for å sile ut useriøse søkere. Elevene vi har intervjuet ved skolene i dybdestudien er klare på at skolepenger og eventuelle ekstra kostnader ikke er problematisk. De er motiverte for skolegangen, og har betalingsevne- og vilje.

Vi har undersøkt gjennom kartleggingen om skolene opplever at det er konkurrerende skoler med lignende tilbud. På dette spørsmålet har de fleste skolene svart at det eksisterer konkurranse, spesielt mellom skolene med religiøs profil. Flere trekker frem at deres tilbud og linjer skiller seg ut, men det er likevel tydelig at det foreligger en konkurranse om søkerne. Også de andre skolene trekker frem andre skoler i sin kategori som konkurrenter.

#### 4.5.2 Ny forskrift til voksenopplæringsloven og økonomikravene i denne

Skolene skal forholde seg til en ny forskrift til voksenopplæringsloven gjeldende fra 01.09.2018. Vi har undersøkt om skolene har kjennskap til endringene i denne, og hvordan de har tilpasset seg disse.

Samtlige skoler, med unntak av én, svarer at de har kjennskap til ny forskrift til voksenopplæringsloven.

#### Avvik

Her avviker Skole 127 som eneste skole som svarer «vet ikke» på om de kjenner til ny Forskrift til voksenopplæringsloven kap. 4.

Kilde: Oxford Research AS

Det ser ut til at alle skolene er klar over, og har tilpasset seg denne forskriften. Her er det ingen funn som utmerker seg.

### 4.5.3 Annet

Vi har bedt skolene svare på om det er elever som jobber frivillig eller lønnet ved skolen, ved siden av opplæringen. Alle de 30 skolene har besvart spørsmålet. Seks skoler oppgir at det er elever som jobber frivillig eller lønnet ved siden av opplæringen. Av disse seks har fire skoler en religiøs profil. De to resterende er skoler med en kreativ profil.

**Tabell 13: Elever som jobber frivillig eller lønnet ved skolen**

Er det elever som jobber som frivillig eller lønnet ved skolen, ved siden av opplæringen?	Ja	Nei	Vet ikke	SUM
1. Religion	2	13		15
2. Religion – utvidet	2	4		6
3. Kreative retninger	2	4	1	7
4. Yrkesrettet		2		2
SUM	6	23	1	30

Kilde: Oxford Research AS

Vi har spurt skolene om elevene mottar kompensasjon for arbeidet. Flere skoler bekrefter at elevene får lønn. To skoler svarer at elevenes arbeid ved skolen er en del av skolens opplæring, gjennom praksisen ved linjen.

#### Avvik

Her avviker Skole 127 ved å svare «vet ikke» på om det er elever som jobber som frivillig eller lønnet ved skolen, ved siden av opplæringen.

Kilde: Oxford Research AS<sup>19</sup>

Ved enkelte skoler med profilen Religion eller Religion – utvidet er det mulig å gjennomføre praksisperioden *ved skolen*. Vi har imidlertid ikke undersøkt omfanget av det.

### 4.5.4 Evaluators vurdering

Med unntak av to skoler er det klart at skolene holder seg innenfor regelverkets terskler for skolepenger. Det er imidlertid viktig å presisere at skolepenger ikke gjenspeiler elevenes reelle kostnader ved å gå ved skolen. Utgifter til kost og losji, skolemateriell, og studieturer kommer ofte i tillegg til skolepengene. Det kan innvendes at skolepengene bør gjenspeile de reelle kostnadene, slik at elevene er godt informert om kostnadene ved skolegangen. De intervjuede elevene er imidlertid klare over kostnadene. Videre følger de ulike utgiftene regelverket. Det er regulert hvor mye skolen kan ta betalt for materiell, og voksenopplæringsloven åpner for utgifter til studieturer. Videre har vi eksempler på at elevene kan leie internatplass fra en annen juridisk enhet, knyttet til skolen. Strukturen

<sup>19</sup> Vi har valgt å ikke følge opp «vet ikke»-svar, fordi vi anser dette som et funn i seg selv, og fordi dette er mer interessant enn at skolene skal bruke tid på å finne frem til et svar.

på utgiftene følger med andre ord inndelingen i regelverket. I gjennomgangen av skolenes regnskapsdata finner vi også at skolene ikke utbetaler utbytte eller konsernbidrag. Skolene bygger til tider opp egenkapital, men opplever også at de går med underskudd, og må hente midler fra egenkapitalen igjen. Der skolene har høy egenkapital, kan de også tillate seg å kreve mindre i skolepenger, slik at skolen unngår å ekskludere søkere med lavere betalingsevne. Evaluators vurdering er at skolene ikke er motivert av økonomiske, men av ideelle hensyn.

Vi vil i denne sammenhengen anmerke at skolenes økonomiske situasjon og forutsetninger for fortsatt drift er sterkt avhengig av elevmassen, all den tid skolene ikke har andre inntektskilder enn tilskudd per elev. Dette gjør skolene sårbare for svingninger i etterspørselen, noe enkelte skoler har kompensert for ved å benytte eksterne og innleide undervisere, eller ved å betale lærerne lave satser. I den grad det er ønskelig å bygge opp og bevare en mangfoldig skolestruktur, vil evaluator påpeke at en bør vurdere hvorvidt det er hensiktsmessig med en viss basisfinansiering, kombinert med en noe lavere tilskuddssats per elev, på lik linje med finansieringen av folkehøgskoler.

## 4.6 Skolens status

I et av de eksplorative intervjuene tematiserte en av skolene med religiøs profil at de heller ville ha vært en folkehøgskole fordi de vurderer regelverket for folkehøgskoler som mer utviklet enn regelverket for kapittel 4-skoler. I overgangen fra den gamle lovens paragraf 6A til kapittel 4-skoler var også seks av skolene i søknadsprosess for å endre status, før det ble besluttet at de ikke fikk beholde samme støtteordninger som under det som ble endret til kapittel 4 i voksenopplæringsloven (Ot.prp.nr 43: 2005-2006). Vi har derfor spurt skolene om de har vurdert å omgjøre skolene til fagskoler eller andre typer skoler. Som vist nedenfor, har fem skoler vurdert å endre status. Flertallet svarer imidlertid at de ikke har foretatt denne vurderingen på noe tidspunkt, men dette innebærer ikke nødvendigvis at skolene ikke ville vurderte hvis det blir mer aktuelt i fremtiden.

**Tabell 14: Vurdering av skolens status**

Har dere vurdert å omgjøre skolen til fagskole eller andre typer skoler istedenfor å fortsette som kapittel 4-skole?	Ja	Nei	Vet ikke	SUM
1. Religion	1	14		15
2. Religion – utvidet	1	5		6
3. Kreative retninger	3	4		7
4. Yrkesrettet		1	1	2
SUM	5	24	1	30

Kilde: Oxford Research AS

Gjennom dybdestudien ble det tydelig at skolene vurderer statusen som kapittel 4-skole veldig ulikt. For eksempel ønsker en av skolene å endre status til folkehøgskole. Dette begrunner de med ønske om mer økonomisk forutsigbarhet og fleksibilitet, i form av å kunne gjøre flere jevnlig justeringer i læreplanen. En av de kreative skolene har også vurdert å endre skolestatus til fagskole. Dette ble nøye vurdert i etableringsfasen, men slik skolelandskapet ser ut i dag mener de det har en verdi at de har en utfyllende funksjon som kapittel 4-skole, fordi fagskolene ligger på faglig nivå over dem. De ønsker å representere en bredde i tilbudet. Den andre kreative skolen vurderte derimot mulighetene til å bli fagskole som uaktuelt med bakgrunn i at skolens formål er å styrke utdanningsforløpet fremfor å

kvalifisere elevene til arbeidslivet. Videre mente skolen at folkehøyskole heller ikke hadde egnet seg fordi det faglige nivået da ville blitt for lavt, og fordi studentene gjerne velger folkehøyskole fordi de har lyst på et friår.

En av de religiøse skolene har slått fra seg tanken om å bli fagskole, fordi de vurderer det som en for ressurskrevende prosess. I tillegg måtte skolen da ha endret nivået på opplæringen. Å bli folkehøyskole er heller ikke aktuelt, fordi dagens nivå på opplæringen ville blitt for krevende innenfor folkehøyskolerammene.

Den yrkesrettede skolen har ikke tatt ordentlig stilling til å endre skolestatus. De forteller at de ikke kjenner fordelene og ulempene ved de ulike skoletypene godt nok, men at timeantallet for opplæringen ville blitt en utfordring. Dette er fordi skolen i dag har timeantall for et halvt år, men fordeler disse timene utover fire måneder, slik at de rekker å ha tre semestre i året.

#### **4.6.1 Evaluators vurdering**

Evaluator finner i liten grad et uttrykt behov for å endre skolenes status i skolenes egne tilbakemeldinger. Skolene vurderer imidlertid statusen som kapittel 4-skole, og eventuelle overganger til andre organisasjonsformer svært ulikt. For noen skoler vil en overgang til en lov med et annet formål, potensielt kreve større endringer, mens det er skoler som både oppfyller alternative lovformål og organisering. For disse vil antageligvis en overgang kreve mindre tilpasninger.

## 5. Metode

Denne rapporten basere seg på data samlet inn gjennom eksplorative intervjuer, dokumentstudier, kartlegging av alle skolene og dybdeintervju med noen skoler. Dette kapitlet går gjennom metoden for kartleggingen og dybdestudien.

Hensikten med kartleggingen har vært å fremskaffe et bredt bilde av tilskuddsordningen og skolene som inngår i den. Videre har funn fra kartleggingen dannet grunnlag for dybdestudien.

### 5.1 Gjennomføring av kartleggingen av skolene

Kartleggingen er gjennomført i form av selvevalueringskjema med standardiserte spørsmål, som ble sendt til de 30 kapittel 4-skolene som fikk tilskudd i 2018.

Kartleggingsindikatorne ble utarbeidet basert på oppdragets problemstillinger og kravene som stilles i voksenopplæringsloven og forskriften til den. Indikatorne ble spisset gjennom forstudien, eksplorative intervjuer og i dialog med direktoratet.

Kartleggingsskjemaet var utformet som en Excel-fil med flere «faner» eller «ark». Et ark handlet om trekk ved selve skolen, og et ark etterspurte opplysninger om elevene som tok utdanning ved skolen i 2018-2019 skoleåret. Videre var det et eller flere ark som etterspurte opplysninger om linjene (de enkelte opplæringstilbudene) ved skolen. I skjemaet etterspurtes det både kvantitative faktaopplysninger, beskrivelser av systemer og prosedyrer, samt skolens egne vurderinger.

Kartleggingsskjemaet ble sendt ut 1. april til samtlige skoler, med svarfrist innen 1. mai. Tre skoler ba om utsettelse og sendte inn utfylt skjema på et senere tidspunkt. Vi har benyttet perioden mellom svarfristen og innsendingen av siste skjema til å kvalitetssikre besvarelsene fra skolene. Mer om kvalitetssikring nedenfor.

Besvarelsene ble sammenstilt i et Excel-skjema. Besvarelsene er standardisert, så langt det har vært praktisk mulig. Det betyr at vi kodet besvarelsene med utgangspunkt i en felles skala, for eksempel timer, uker, semestre, slik at besvarelsene som i utgangspunktet benytter ulike skalaer, likevel kan sammenstilles og sammenliknes.

### 5.2 Formålet med dybdestudien av utvalgte skoler

Formålet med dybdestudien har vært å få en grundigere forståelse og forklaring på svarene som var gitt i kartleggingen, på skolenes virke og på bruk av tilskuddsmidlene. Der hvor kartleggingen tegnet et bredt bilde av skolene, har dybdestudien gitt utfyllende forklaringer rundt svarene i kartleggingen og hvordan skolene selv tenker rundt dette. Formålet med dybdestudiene er således å belyse hvorfor skolene har gitt de svarene de gjorde i kartleggingsskjemaet, og å få en dypere forståelse for hvordan skolene opererer. Gjennom å intervjuer både ledelse, opplæringspersonale og elever ved noen utvalgte skoler gir svarene et bredere perspektiver på hvordan skolen tenker rundt temaene fra kartleggingen.

### 5.3 Utvalg av skoler

Dybdestudien ble gjennomført ved fem ulike skoler. Utvalget av skoler som var aktuelle for dybdestudien var basert på et mål om å inkludere minst en skole fra hver profil. Videre er det konkrete utvalget innenfor hver skoleprofil basert på interessante funn og avvik i kartleggingen. Kartleggingen har således dannet bakgrunnen for utvelgelsen av skoler i dybdestudien. Følgende kriterier lå til grunn for utvelgelsen:

Basert på funn i kartleggingen:

- Skoler som oppfyller tilskuddsformålet
- Skoler hvor det har kommet frem avvik i kartleggingen
- Skoler innen ulike kategorier
- Elevtall

Følgene kategorier av skoler er representert i dybdestudien:

- Kreative retninger – 2 skoler
- Religion – 1 skole
- Religion utvidet – 1 skole
- Yrkesrettet – 1 skole

### 5.4 Gjennomføring av dybdestudien

Dybdestudien ble gjennomført ved at representanter fra evalueringsteamet besøkte de utvalgte skolene for å gjennomføre dybdeintervju med følgende ved hver skole;

- Ledelsen (med rektor og/eller ledelse ved skolen)
- Undervisnings- og administrativt personell
- Elever

Intervjuene har blitt gjort både som enkeltintervju og som fokusgruppeintervju. Alle intervjuene med elever ved skolene har blitt gjort som fokusgruppeintervju ved den enkelte skole. Intervjuene har vært semi-strukturerte, noe som vil si at en intervjuguide ble fulgt for å sikre at svarene kan sammenlignes på tvers av skolene og opp mot kartleggingen, samtidig som det ble gitt frihet til at intervjukandidatene fikk snakke om og fremheve temaer de selv synes var ekstra relevante. I og med at formålet med dybdestudien var å få bedre og dypere forståelse for svarene som skolene hadde gitt i kartleggingskjemaet så fulgte intervjuguiden i stor grad den samme strukturen med de samme temaene som kartleggingen gjorde.

### 5.5 Kvalitetssikring og vurdering av datakvalitet

Evalueringsteamet har tatt flere grep for å sikre høy kvalitet på datamaterialet. Kartleggingskjemaet er utarbeidet i dialog med Utdanningsdirektoratet, og er pilottestet av noen kapittel 4-skoler. Hensikten med dette var å stille relevante spørsmål som var lett å forstå for skolene.

Etter utsendelsen av kartleggingsskjemaet ble evalueringsteamet gjort oppmerksomme på at enkelte spørsmål var tvetydige. Følgelig sendte Oxford Research ut en presisering på epost til skolene. Før utgangen av fristen ble evalueringsteamet kontaktet en rekke ganger av kapittel 4-skolene og KFF. Vi har loggført over 25 henvendelser fra skoler som ønsket å avklare hvordan spørsmålene skulle besvares. Avklaringene gjaldt hovedsakelig to spørsmål:

- Hvordan fravær skal beregnes, og om gyldig fravær skulle inngå i beregningen
- Om skolene skulle oppgi antall søkere til skolen, eller antall søkere som også har takket ja til skoleplass.

Etter fristens utløp kontaktet evalueringsteamet skolene på e-post og telefon for å forvise seg om at spørsmålene hvor det har vært størst usikkerhet, ble forstått riktig. Vi benyttet også anledningen til å etterspørre opplysninger der skolene hadde glemt å besvare spørsmålene. Videre har vi forvisset oss om skalaen, for eksempel i spørsmålet om skolepenger, der noen skoler oppga studieavgiften per semester, mens andre oppga avgiften per skoleår. Vi har ikke fått kontakt med samtlige skoler, men besvarelsene fra 24 av 30 skoler ble verifisert i kvalitetssikringen.

Kvalitetssikringen i forkant, under datainnsamlingen, og i etterkant styrker datagrunnlagets robusthet. Det må likevel påpekes at skolene er strategiske aktører, og at besvarelsene kan være påvirket av det. Gjennom stikkprøvetesting finner vi tilfeller der det ikke er samsvar mellom opplysninger i kartleggingsskjemaet og opplysningene på skolens egne nettsider. Det kan for eksempel være hvordan opplæringstilbudet fremstilles, med hensyn til hva som er selvstendige «linjer», og hva som er valgfag innenfor samme linje. Vi finner også tilfeller hvor skolene på nettsidene forteller om kursaktiviteter utenom kapittel-4 skolen, uten at dette er omtalt i kartleggingsskjemaet. Videre er elevtall innrapportert til Utdanningsdirektoratet ikke nøyaktig de samme som tallene i kartleggingsskjemaene (se avsnittet om antall elever i kapittel 0). Besvarelsene må derfor tolkes med forsiktigh

# OXFORD RESEARCH

## **Denmark**

Oxford Research A/S  
Falkoner Allé 20  
2000 Frederiksberg  
[office@oxfordresearch.dk](mailto:office@oxfordresearch.dk)

## **Norway**

Oxford Research AS  
Østre Strandgate 1  
4610 Kristiansand  
[post@oxford.no](mailto:post@oxford.no)

## **Sweden**

Oxford Research AB  
Norrandsgatan 11  
111 43 Stockholm  
[office@oxfordresearch.se](mailto:office@oxfordresearch.se)

## **Finland**

Oxford Research Oy  
Fredrikinkatu 61a, 6krs.  
00100 Helsinki  
[office@oxfordresearch.fi](mailto:office@oxfordresearch.fi)

## **Baltics/Riga**

Oxford Research Baltics SIA  
Elizabetes iela 51-12  
LV-1010, Rīga  
[info@oxfordresearch.lv](mailto:info@oxfordresearch.lv)

## **Belgium/Brussels**

Oxford Research c/o ENSR  
5. Rue Archimède  
Box 4, 1000 Brussels  
[office@oxfordresearch.eu](mailto:office@oxfordresearch.eu)