

Følgerevaluering av reviderte læreplaner i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere

Leveranse 1 – Utviklingen av læreplanene

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 12
4610 Kristiansand
Norway
(+47) 40 00 57 93
post@oxford.no
www.oxford.no

Oppdragsgiver

Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse

Prosjektperiode

Januar 2022 – desember 2024

Prosjektteam

Prosjektleder:

Sjefsanalytiker Stine Meltevik, Oxford Research

Assisterende prosjektleder:

Professor Berit Berg, NTNU Samfunnsforskning

Prosjektmedlemmer:

Adm. dir. Rune Stiberg-Jamt

Analytiker Mia Fjelldal Simonsen

Forsker Mari Bore Øverland

Forsker Marko Valenta

Førsteamanuensis Irmelin Kjelsaas

Forsker Joakim Carlsen



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

HK-dir (tidligere Kompetanse Norge) har på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet revidert læreplanene i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Læreplanene er en forskrift til integreringsloven, og hensikten med de reviderte læreplanene er at de i større grad enn tidligere skal kunne brukes for å støtte opp under den enkeltes utdanningsløp og/eller kvalifisering gjennom deltakelse i arbeids- og samfunnsliv.

De reviderte læreplanene følges evalueres over en periode på fire år av Oxford Research og NTNU Samfunnsforskning. Følgeevalueringen har følgende hovedtematikker; utviklingen av læreplanene, implementeringen av læreplanene og virkningene av læreplanene.

Denne våren har evalueringen fokusert på utviklingen av læreplanene. I tillegg belyses praksisfeltets «førsteintrykk» av læreplanen på et tidlig stadium av implementeringen.

Denne første leveransen er empirisk i sin karakter. Det vil si at det er de faktiske forhold og de ulike aktørenes erindring av disse som gjengis. De ulike aktørenes refleksjoner og synspunkter presenteres også. Første leveranse rommer ikke evalueringsteamets vurderinger og konklusjoner tilknyttet utviklingsprosessen. Dette handler primært om at et slikt vurderingsaspekt vil kunne ha følger for den kommende implementeringsprosessen. Det er ikke ønskelig, verken fra oppdragstakers eller oppdragsgivers side. Evalueringsteamets vurderinger og konklusjoner vil derfor først fremkomme i sluttrapporten.

Rapporten innledes med informasjon om læreplanene, følgeevalueringen og metoden som ligger til grunn for arbeidet som er gjort (kap. 1 og 2). Kapittel 3 er en empirisk gjennomgang av selve revideringsarbeidet, mens kapittel 4 presenterer praksisfeltets oppfattelse og forståelse av læreplanene på et tidlig stadium. Vi har i kapittel 5 valgt å presentere noen hypoteser som baserer seg på empirien og den kunnskapen vi nå sitter på. Disse hypotesene mener vi at det kan være interessant å ta med oss inn i den neste fasen av evalueringsarbeidet.

Kristiansand, 24. juni 2022

På vegne av prosjektteamet,



Sjefsanalytiker Stine Meltevik (prosjektleder)
Oxford Research AS

Innholdsfortegnelse

1. Innledning	1
1.1 Om læreplanene i norsk og samfunnskunnskap	1
1.2 Om følgeevalueringen	2
1.3 Om denne leveransen	3
2. Metode	4
2.1 Dokumentstudier	4
2.2 Kvalitative intervjuer	4
2.3 Vurdering av datagrunnlaget	5
3. Revideringsprosessen	6
3.1 Kontekst og bakgrunn for revideringsarbeidet	6
3.2 Oppstart	9
3.3 Etablering av læreplangruppene	11
3.4 Konsulentuttalelsene	14
3.5 Justering av utkast	15
3.6 Høringsrunden	18
3.7 Justeringer etter høring	19
4. Forberedende arbeid	21
4.1 Kompetansepakkene	21
4.2 Oppfattelse og forståelse av læreplanen	21
4.3 Læreplanen som et pedagogisk verktøy	22
4.4 De reviderte læreplanene som et styringsdokument	23
5. Oppsummerende drøfting	26
5.1 Den ideologiske læreplanen	26
5.2 Den formelle læreplanen	27
5.3 Evaluators overordnede refleksjon	28
6. Utlede hypoteser	30

1. Innledning

1.1 Om læreplanene i norsk og samfunnskunnskap

Introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap blir beskrevet som de viktigste virkemidlene for å bidra til å nå den politiske målsettingen om at nyankomne innvandrere raskt kommer inn i og forblir i arbeidslivet¹. Introduksjonsloven trådte i kraft 1. august 2003, og har siden den gang blitt revidert en rekke ganger. I den seneste revideringen, ble introduksjonsloven erstattet med *integreringsloven*, som trådte i kraft første januar 2021. Dette har preget revideringsprosessen av læreplanene, og omtales videre i kapittel 3.1.

Læreplanene i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere er en forskrift til loven, og kommunene har lovpålagt plikt til å tilby denne opplæringen, enten selv eller gjennom godkjente tilbydere. Kravene for å kunne søke om norsk statsborgerskap skiller noe mellom ulike grupper, men felles for de fleste har tidligere vært et krav om å gjennomføre et gitt antall timer opplæring i norsk og samfunnskunnskap², oppnå et visst nivå på en prøve i norsk muntlig, og bestå en prøve i samfunnskunnskap på norsk, eller Statsborgerprøven.

I 2018 kom Solberg-regjeringens integreringsstrategi³ for 2019 – 2022, som hadde som mål at deltakelsen i arbeidslivet blant innvandrere skulle øke. Et av hovedgrepene i strategien var at kvalifiseringen av nyankomne innvandrere skulle starte opp raskt, og flere innvandrere skulle få formelle kvalifikasjoner gjennom utdanning og i introduksjonsprogrammet, jf. strategiens hovedgrep 3 og 4. Personer som trengte det, skulle få tilbud om fagopplæring og annen formell kompetanse innenfor rammen av introduksjonsprogrammet. Norskopplæringen skulle integreres med fagopplæringen, slik at deltakere i introduksjonsprogrammet kunne oppnå et fagbrev. I forbindelse med dette ble det blant annet bestemt at kravet om å gjennomføre et visst antall timer i norsk skulle endres til et krav om oppnådd kompetanse. Det skulle også innføres en rekke standardiserte elementer som etter planen skulle gjøre det enklere for kommunen å planlegge, utforme og gjennomføre differensierte kvalifiseringsløp for deltakere i introduksjonsprogrammet.

På bakgrunn av dette mottok HK-dir (tidligere Kompetanse Norge) i januar 2019 et oppdrag i tildelingsbrev fra Kunnskapsdepartementet i forbindelse med statsbudsjettet 2018-2019⁴.

Tildelingsbrevet inneholdt en oversikt over hovedutfordringer og prioriteringer for året, ved beskrivelser av faste oppgaver, mål, styringsparametere og oppdrag. I tildelingsbrevet var det skissert fire overordnede mål, hvor mål 4 var: «Økt deltakelse blant innvandrere i arbeids- og samfunnsliv». Dette ble deretter konkretisert gjennom oppdrag, hvor oppdrag 1 for mål 4 var «Helhetlig gjennomgang av introduksjonsloven». Punkt a ble her gitt som:

¹ [Rundskriv til lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere \(introduksjonsloven\) \(regjeringen.no\)](#)

² Eller kunne dokumentere at man har gode nok kunnskaper i norsk eller samisk

³ [regjeringens-integreringsstrategi-20192022.pdf](#)

⁴ [Prop. 1 S \(2018–2019\) - regjeringen.no](#)

«Endre læreplanen som oppfølging av beslutningen om å gå fra antall gjennomførte timer til oppnådd kompetanse i norsk og samfunnskunnskap (jf. tillegg 02/18, oppdrag O9 for 2018), og som følge av utviklingen av standardiserte elementer.»

Tildelingsbrev fra Kunnskapsdepartementet, januar 2019

Med dette fikk HK-dir i oppdrag av Kunnskapsdepartementet å revidere læreplanene i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Læreplanene skulle være gjeldende fra 1. august 2021, og skulle fremdeles å være en forskrift under loven.

I det samme tildelingsbrevet fikk HK-dir i oppdrag å utrede nærmere forholdet mellom opplæringen i samfunnskunnskap, Norsk kultur og norske verdier samt kulturorienteringsprogram for overføringsflyktninger. Oppdraget ble lyst ut og PROBA Samfunnsanalyse fikk oppdraget med mål om å se nærmere på informasjons- og opplæringstilbudene som gis nyankomne flyktninger i Norge.

1.2 Om følgeevalueringen

Formålet med denne følgeevalueringen er å gi HK-dir kunnskap om de nye læreplanene som styrings- og arbeidsverktøy, hvordan innføringen av de nye læreplanene foregår, herunder lærings- og utviklingsprosesser ved opplæringsstedene, og hvorvidt opplæringen endres i tråd med intensjonene i læreplanene. Denne kunnskapen, vil muliggjøre eventuelle justeringer underveis og avdekke behov for utvikling av veiledningsmateriell, læringsressurser og annen faglig støtte i det lokale utviklingsarbeidet. For skoleeiere, opplæringssteder og lærere vil evalueringen være til nytte i det lokale utviklingsarbeidet. Resultater fra evalueringen vil også kunne danne grunnlag for innspill til politikktutforming.

Vår overordnede tilnærming til evalueringen hensyntar det formative formålet oppdraget har, og baserer seg på Goodlads faser i studier av læreplaner, illustrert i boksene i neste figur.

Figur 1: Goodlad og teoretisk inndeling



Kilde: Goodlad og Oxford Research

Tilnærming sikrer både at følgeevalueringen er forankret i relevant teori, men bidrar også til å strukturere oppdraget.

1.3 Om denne leveransen

Med tanke på at læreplanene var valgfrie å bruke frem til 1. januar 2022, er denne første leveransen basert på utviklingen av læreplanene i norsk og samfunnskunnskap, herunder den ideologiske og formelle læreplan (ref. steg en og to i forrige figur). Det vil si hvilke ideer, verdier, prinsipper og politiske målsettinger som utgjør utgangspunktet for de nye læreplanene, og hvordan disse har blitt omsatt fra idé til skriftlige dokumenter, som skal fungere som arbeids- og styringsdokumenter for voksenopplæringssettene. I tillegg fokuserer denne første leveransen på praksisfeltets «førsteintrykk» av læreplanen på et tidlig stadium av implementeringen.

I kapittel tre gjennomgås hovedstegene i revideringsprosessen kronologisk. Valget om å fremstille prosessen i kronologisk rekkefølge, er basert på å gjøre teksten tilgjengelig for lesere som ikke har vært involvert i alle fasene i prosessen/lesere som ikke har vært delaktig i prosessen. I kapittel fire presenteres praksisfeltets «førsteintrykk» av læreplanen på et tidlig stadium av implementeringen. Kapittel fem gir en kort oppsummerende drøfting av de empiriske funnen opp mot denne teoretiske rammen for oppdraget, før kapittel seks presenterer noen interessante hypoteser for arbeidet videre med følgeevalueringen.

Til tross for at dette er en følgeevaluering, rommer ikke denne første leveransen evalueringsteamets vurderinger og konklusjoner tilknyttet utviklingsprosessen. Dette handler primært om at et slikt vurderingsaspekt vil kunne ha følger for den kommende implementeringsprosessen. Det er ikke ønskelig, verken fra oppdragstakers eller oppdragsgivers side. Evalueringsteamets vurderinger og konklusjoner vil derfor først fremkomme i sluttrapporten.

Hovedspørsmålene for arbeidet med denne leveransen har vært hvordan prosessen med utviklingen av de nye læreplanene har vært og hvordan de nye læreplanene oppfattes av lærerne og skolelederne.

Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir) het opprinnelig Kompetanse Norge da revideringsarbeidet påbegynte. For enkelthets skyld vil direktoratet omtales gjennomgående som HK-dir. Vi vil videre presisere at den interne gruppen i HK-dir som har hatt ansvar for revideringsprosessen vil omtales som «prosjektgruppen».

2. Metode

Første leveranse kan på mange måter beskrives som fundamentet den samlede evalueringen og de øvrige leveransene skal bygge på; leveransen skal si noe om prosessen med utviklingen av læreplanene - hvorvidt læreplanene er utformet på en måte som legger til rette for at de som produkt og som arbeids- og styringsdokument vil bidra til det man ønsker å oppnå av resultater og effekter.

For å kunne fremskaffe den nødvendige informasjonen, har vi gjennomført grundige dokumentstudier og dybdeintervjuer av en rekke aktører som på ulike vis enten har vært involvert i prosessen eller påvirkes av de nye læreplanene. Datainnsamlingen startet med et heldagsseminar arrangert av HK-dir, hvor prosjektgruppen i HK-dir holdt en presentasjon og gjennomgikk tidslinjen for utviklingsprosessen med milepæler, fra januar 2019 til høsten 2021. Presentasjonen og hendelsene fra tidslinjen utgjør en del av datagrunnlaget for rapporten. Tidslinjen er gjengitt i sin helhet som vedlegg.

2.1 Dokumentstudier

Dokumentstudier har vært en aktiv del av den første leveransen, da denne fasen baserer seg på prosessen rundt utviklingen av læreplanene i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Læreplanen i norsk for voksne innvandrere bygger blant annet, som tidligere læreplan, på *Det felles Europeiske rammeverket for språk*⁵, med et oppdatert tillegg til rammeverket⁶. Videre er de nye læreplanene et produkt av både integreringsreformen, med nye lover og politiske målsettinger knyttet til opplæringen i norsk og samfunnskunnskap. Som rapporten vil vise er også Overordnet del av Fagfornyelsen et av dokumentene som har vært relevant i utviklingen av læreplanene, samt tidligere forskning og relevante rapporter. I tillegg til nevnte dokumenter har vi også fått innsyn i skriftlig korrespondanse mellom HK-dir, Kunnskapsdepartementet, Utdanningsdirektoratet, Utdanningsforbundet, og andre aktører fra prosessen, som også utgjør et viktig datagrunnlag for denne leveransen. Noen av de viktigste dokumentene for dokumentstudiene er:

- Nye og gamle læreplaner i norsk og samfunnskunnskap
- Korrespondanse mellom sentrale aktører
- Høringsdokumenter
- HK-dirs egne skriftlige oppsummeringer og sammenstillinger
- Det felles Europeiske rammeverket for språk, med tillegg
- Lovverk og politiske strategier
- Tidligere forskning og relevante rapporter
- Fagfornyelsen (LK20) og Overordnet del

2.2 Kvalitative intervjuer

Det er gjennomført en rekke kvalitative intervjuer i prosjektet, med til sammen 25 informanter fra to hovedgrupper: strategiske aktører som har vært involvert i utviklingsprosessen, og informanter fra voksenopplæringssentrene.

⁵ <https://www.hf.uio.no/studier/utveksling/planlegging/tabell-rammeverk-spraak.pdf>

⁶ <https://rm.coe.int/cefr-companion-volume-with-new-descriptors-2018/1680787989>

De strategiske aktørene har vært viktige for å få et bilde av hvilke ideer, verdier, prinsipper og politiske målsettinger som har utgjort utgangspunktet for de nye læreplanene, og hvordan disse har blitt omsatt fra idéplan til skriftlige dokumenter som skal fungere som arbeids- og styringsdokumenter for voksenopplæringssettene. Vi har også undersøkt aktørenes egne vurderinger av utviklingsprosessen.

Det ble i alt intervjuet 11 strategiske aktører, fra henholdsvis HK-dir, læreplangruppene for norsk og samfunnskunnskap, Kunnskapsdepartementet, seksjonene med ansvar for norskprøven og prøven i samfunnskunnskap, og eksterne konsulenter.

I tillegg til å undersøke utviklingsprosessen av læreplanene, fokuserer denne leveransen også på praksisfeltets «førsteintrykk» av læreplanene på et tidlig stadium av implementeringen. Derfor har vi også intervjuet et strategisk utvalg av informanter ved voksenopplæringer om deres erfaringer med de nye læreplanene. Vi har inkludert fem kommunecaser i vårt utvalg. De representerer kommuner og voksenopplæringer med forskjellig størrelse og organisering. I hver av kommunene ble det foretatt individuelle eller fokusgruppeintervjuer med ledere og lærere ved voksenopplæringen, og det ble i alt intervjuet 14 informanter. Intervjuene satte søkelys på alt fra informantenes generelle oppfatninger og førsteinntrykk av den nye læreplanen, til mer detaljerte erfaringer med nyutviklede kompetansepakker (se kap. 4.1) og oppfatninger av læreplanen som et pedagogisk verktøy og som et styringsdokument.

2.3 Vurdering av datagrunnlaget

Datakildene bidrar til å gi et godt og dekkende bilde av prosessen fra flere hold. I gjennomgangen av bakgrunnsdokumentene og intervjuene med ulike aktører tilknyttet utviklingsprosessen har vi fått god innsikt i bakgrunnen for valg som ble tatt underveis, og viktige milepæler gjennom prosessen. Samlet sett vurderer vi at datagrunnlaget gir tilstrekkelig informasjon til å kunne si noe overordnet om hvilke ideer, verdier, prinsipper og politiske målsettinger som har ligget til grunn for de nye læreplanene, og hvordan disse har blitt omsatt fra idéplan til skriftlige dokumenter som skal fungere som arbeids- og styringsdokumenter for voksenopplæringssettene. Dette omtales videre i kapittel 3.1 og 5.1.

Datagrunnlaget fra intervjuene med voksenopplæringssettene gir også et «førsteintrykk» av læreplanen på et tidlig stadium av implementeringen. Til tross for variasjonsbredden i case-utvalget opplever vi at informantene er nokså samstemte når det gjelder deres første inntrykk, oppfatninger av og erfaringer med den nye læreplanen. Vi har ikke snakket med skoleeiere eller deltakere i disse intervjuene. Vi vurderte etter flere intervju med lærere og ledere at det ikke ville være særlig relevant, da skoleeiere ikke var involvert i implementeringen av læreplanene, og deltakere enten ikke hadde begynt å bruke ny plan eller ikke ville ha erfaring med både den nye og den gamle.

Ellers er utvalget av informantene som inngår i hovedsak tilknyttet norskopplæringen. Det handler blant annet om at lærerne for samfunnskunnskap i mindre grad er til stede ved voksenopplæringssettene, og dermed mindre tilgjengelige for intervju. Vi vil også understreke at mange av de sentrale funnene i rapporten «*Utredning av behov for videreutdanning for flerspråklige lærere*» (Oxford Research & NTNU Samfunnsforskning) er relevante også for å belyse spørsmålene i dette oppdraget, og vil utgjøre en del av datagrunnlaget for senere leveranser. Flere av informantene har ellers også direkte eller indirekte kjennskap til undervisningen i samfunnskunnskap.

3. Revideringsprosessen

I dette kapittelet presenterer vi de sentrale forholdene knyttet til utviklingsprosessen av de reviderte læreplanene i norsk og samfunnskunnskap. Dette innebærer både å gjengi den faktiske utviklingsprosessen, men også de ulike aktørenes vurderinger og refleksjoner knyttet til denne. Vi har valgt å gi en felles fremstilling for de to læreplanene, men påpeker forhold som er særskilte eller forbeholdt den ene av de to planene, der det er relevant.

Det er en rekke små og store hendelser knyttet til utviklingsprosessen. Vi konsentrerer oss om hendelser som vi opplever som sentrale. Dette gjelder blant annet avgjørelser knyttet til bruken av Fagfornyelsen (LK20) og Overordnet del, da dette har blitt trukket frem som et viktig element gjennom prosessen. Det gjelder også bruken av læreplangruppene, og involveringen av eksterne konsulenter.

3.1 Kontekst og bakgrunn for revideringsarbeidet

I det følgende vil vi kort gjøre rede for noen av de mest sentrale, kontekstuelle elementene som har påvirket revideringsprosessen, herunder den politiske konteksten, integreringsstrategien, integreringsloven og Fagfornyelsen.

Politisk kontekst

I 2015 startet en (ny) flyktningebølge til Europa med bakgrunn i krigen i Syria. Til Norge kom det 30 110 asylsøkere i løpet av de første elleve månedene i 2015⁷. Dette satte det norske innvandringsregimet under akutt og stort press⁸.

I Norge har man både politisk og faglig vært mest opptatt av å sluse innvandrere raskt inn på arbeidsmarkedet. Virkemidlene har i stor grad vært norskopplæring, introduksjonsprogram og kortere arbeidsmarkedskurs i tillegg til en rekke lokale tiltak⁹. Sysselsettingsraten i innvandrerbefolkningen er imidlertid lavere enn i befolkningen ellers. Den lavere sysselsettingen hos innvandrere skyldes ikke bare at de ikke lykkes med å komme inn på arbeidsmarkedet, men at en del innvandrere faller ut av arbeidslivet raskere enn personer uten innvandringsbakgrunn¹⁰.

Disse forholdene ligger som et helt sentralt utgangspunkt og premiss for den innvandringspolitikken som ble ført i påfølgende år. Mot slutten av 2017 lanserte daværende Kunnskaps- og integreringsminister Jan Tore Sanner retningen for regjeringens integreringsreform, kjent som *integreringsløftet*¹¹. Det overordnede målet ble presentert som at flere innvandrere i større grad skulle kunne delta i små og store fellesskap i samfunnet, med hovedvekt på at flere skulle komme ut i jobb. For å gjøre dette, ønsket regjeringen en tydeligere satsing på formell kompetanse og et videre utdanningsløp for voksne innvandrere.

⁷ Hentet fra <https://snl.no/flyktninger>

⁸ NOU 2017: 2. Integrasjon og tillit — Langsiktige konsekvenser av høy innvandring. Justis- og beredskapsdepartementet

⁹ Fafo-notat 2020:06

¹⁰ NOU 2017: 2. Integrasjon og tillit — Langsiktige konsekvenser av høy innvandring. Justis- og beredskapsdepartementet

¹¹ [Nå gjennomfører vi integreringsløftet - Høyre \(hoyre.no\)](#)

Integreringsløftets annonserte satsing på formell kompetanse ble fulgt opp i integreringsstrategien (2018)¹² og i Granavolden-plattformen (2019)¹³.

Integreringsstrategien

Solberg-regjeringens integreringsstrategi¹⁴ for 2019 – 2022 hadde som mål at deltakelsen i arbeidslivet blant innvandrere skulle øke. To av hovedgrepene i strategien var at kvalifiseringen av nyankomne innvandrere skulle starte opp raskt, og flere innvandrere skulle få formelle kvalifikasjoner gjennom utdanning og i introduksjonsprogrammet, jf. strategiens hovedgrep 3 og 4.

Formell kompetanse er i økende grad en forutsetning for å komme inn i, og bli værende i arbeid. Det er viktig at opplærings- og kvalifiseringstiltakene som tilbys i større grad fyller gapet mellom den enkeltes kompetanse og behovene i arbeidsmarkedet.

Regjeringens integreringsstrategi 2019 – 2022, hovedgrep 4

Integreringsstrategien la opp til at personer som trengte det, skulle få tilbud om fagopplæring og annen formell kompetanse innenfor rammen av introduksjonsprogrammet. Norskopplæringen skulle integreres med fagopplæringen, slik at deltakere i introduksjonsprogrammet kunne oppnå et fagbrev. I forbindelse med dette ble det blant annet bestemt at kravet om å gjennomføre et visst antall timer i norsk skulle endres til et krav om oppnådd kompetanse. Det skulle også innføres en rekke standardiserte elementer som etter planen skulle gjøre det enklere for kommunen å planlegge, utforme og gjennomføre differensierte kvalifiseringsløp for deltakere i introduksjonsprogrammet.

Integreringsloven

På bakgrunn av integreringsløftet og regjeringens integreringsstrategi, ble introduksjonsloven revidert parallelt med læreplanene, og fikk navnet *integreringsloven*. Selv om integreringsloven ikke ble gjeldende før i 2021, har den lagt viktige føringer for arbeidet i HK-dirs prosjektgruppe underveis i revideringsprosessen av læreplanene. Dette har handlet om både omfang og form på undervisningen. Etersom loven ble revidert parallelt med revideringen av læreplanene, er dette elementer som har blitt signalisert til HK-dir underveis i prosessen.

I tråd med regjeringens integreringsstrategi, innebærer den nye loven at introduksjonsprogrammets varighet i større grad skal differensieres, og den legger til rette for at flere skal kunne gjennomføre videregående opplæring innenfor rammene av programmet. Kravet om å ha gjennomført et visst antall timer opplæring i norsk og samfunnskunnskap er erstattet med et krav om at den enkelte skal oppnå et minimumsnivå i norsk. Videre er det blant annet vedtatt å regulere fylkeskommunens ansvar på integreringsfeltet, innført et krav om at kommunens opplæring og tjenester skal være forsvarlige samt innført et kompetansekrav for lærere som skal undervise i norsk etter loven¹⁵.

¹² [regjeringens-integreringsstrategi-20192022.pdf](#)

¹³ [Granavolden-plattformen - regjeringen.no](#)

¹⁴ [regjeringens-integreringsstrategi-20192022.pdf](#)

¹⁵ [Sak - stortinget.no](#)

Følgende sentrale endringer i integreringsloven, er relevante for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap:

- Det er innført differensiert varighet for rett til norskopplæring, basert på deltakerens utdanningsbakgrunn. Deltakere som har fullført videregående skole i utlandet, har rett til opplæring i 18 måneder, mens øvrige deltakere har rett til opplæring i inntil tre år.
- Opplæring i norsk er endret fra plikt til å gjennomføre et visst antall timer, til å oppnå et minimumsnivå i norsk. Minimumsnivået framgår av integreringsforskriften¹⁶ og differensieres ut fra deltakerens utdanningsbakgrunn og progresjon, jf. §§ 27-28.
- Fylkeskommunen har ansvaret for å sørge for opplæring for deltakere som er omfattet av integreringsloven, og som går fulltid i videregående opplæring.
- Det er innført kompetansekrav for lærere¹⁷ som skal undervise i norsk etter integreringsloven.
- Nedre aldersgrense for rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap er hevet fra 16 til 18 år. Personer i alderen 16–17 år skal fortrinnsvis få opplæring etter opplæringsloven.
- Opplæringen i samfunnskunnskap utvides fra 50 timer til 75 timer.

Endringer i integreringsloven som gjelder introduksjonsprogrammet:

- Det skal settes sluttmaal for deltakernes introduksjonsprogram. Sluttmalet skal være basert på deltakerens utdanningsbakgrunn og alder.
- Den enkeltes sluttmaal er bestemmende for varigheten av programmet. Varigheten kan være fra 3–6 måneder og inntil 3 (4) år.

Et vesentlig poeng for arbeidet med læreplanene, var at HK-dir i løpet av prosessen hadde kunnskap om og innsikt i innholdet i den nye integreringsloven, uten at dette kunne deles med andre aktører i prosessen¹⁸, før loven var vedtatt i Stortinget.

Fagfornyelsen

Kunnskapsløftet har fra 2020 fått nye læreplaner for alle fag i grunnskolen og videregående opplæring, også kalt Fagfornyelsen (2017). I tillegg til reviderte læreplaner i alle fag, har læreplanverket fått en Overordnet del, og tre tverrfaglige temaer; demokrati og medborgerskap, folkehelse og livsmestring og bærekraftig utvikling.

Forholdet mellom læreplan, opplæring og prøver

I sin rapport fra 2019, fant PROBA at undervisningen i 50 timer samfunnskunnskap i stor grad ble påvirket av innføringen av obligatorisk avsluttende prøve i samfunnskunnskap og Statsborgerprøven, kalt «teach to the test». Opplæringen ble beskrevet som svært rettet mot at deltakerne skulle bestå samfunnskunnskapsprøven, og ettersom bestått samfunnskunnskapsprøve avlagt på norsk gir fritak fra Statsborgerprøven, fant PROBA at mange deltakere ønsket å fokusere på samfunnskunnskapsprøven¹⁹.

Denne relasjonen mellom læreplanene, undervisningen og prøvene utgjør et viktig utgangspunkt i forståelsen av prosessen, da dette fordrer en samkjørt prosess mellom flere aktører i feltet, henholdsvis

¹⁶ [Forskrift til integreringsloven \(integreringsforskriften\) - Lovdata](#)

¹⁷ [Kapittel 7 Forskjellige bestemmelser | IMDi](#)

¹⁸ For eksempel læreplangruppene

¹⁹ [Undersøkelse av informasjons- og opplæringstilbud for nyankomne innvandrere – Proba samfunnsanalyse](#)

de ansvarlige for revideringen av læreplanene, ansvarlige for prøvene i norsk og samfunnskunnskap, og utviklere av lærerressurser (lærebøker og nettressurser).

3.2 Oppstart

Prosjektgruppen i HK-dir forteller at de raskt gikk i gang med å finne ut hvordan de skulle tolke og operasjonalisere oppdraget, men at de innen kort tid ønsket å be om utsettelse av læreplanrevisjonen. Ønsket om utsettelse ble overordnet begrunnet med utfordringer knyttet til den pågående revideringen av introduksjonsloven, omfattende pågående endringer på integrerings- og norskopplæringsfeltet, samt HK-dirs arbeid knyttet til forsøk med modulstrukturerte læreplaner. I slutten av juni 2019 sendte direktoratet derfor en forespørsel om utsatt frist for revisjonen til Kunnskapsdepartementet. Ønsket om utsettelse ble imidlertid ikke imøtekommet, og den opprinnelige fristen 1. august 2021 ble stående.

Prosjektgruppen forteller at de brukte det første halvåret på dokumentstudier og gjennomgang av informasjon som var relevant for læreplanene. Blant annet fortelles det om at dokumenter tilhørende Ludvigsen-utvalget²⁰, Stortingsmelding 28 (2015-2016)²¹ og Fagfornyelsen ble vurdert som aktuelle i tillegg til dokumenter tilhørende Det europeiske rammeverket for språk, fordi det var et mål at læreplanene enklere kunne brukes integrert med opplæring under opplæringsloven og legge til rette for økt fleksibilitet. En i prosjektgruppen forteller om vurderingen av bruken:

«Blant annet var det viktig å se på Det europeiske rammeverket, og hvordan vi kunne finne en felles plattform med Fagfornyelsen. Det var også et spørsmål om i hvor stor grad vi skulle se til Fagfornyelsen – skulle vi velge noen begreper, noen prinsipper, eller hele pakka? Det å se på Fagfornyelsen opplevdes som ganske naturlig etter det halvåret med undersøkelse.»

Prosjektgruppe HK-dir

Høsten 2019 ble det gjennomført ulike interne samlinger i HK-dir. Disse markerte starten på arbeidet med revideringen, og blir i intervjuer beskrevet som en form for analysefase, hvor ulike faglige og politiske rammevilkår og mulige prinsipper for revisjonen ble drøftet og gjennomgått. Selve startskuddet for arbeidet var et halvdags internt fagseminar i slutten av august 2019. Dette seminaret dreide seg om faglige og politiske rammevilkår og mulige prinsipper for revisjonen. Rammebetingelsene som ble presentert var regjeringens integreringsstrategi for 2019 – 2022, Det europeiske rammeverket for språk, Tillegget til Rammeverket, læreplan for C1 og høringsinnspillene til denne, og LK20/Fagfornyelsen. For sistnevnte var det med fokus på Overordnet del, med henvisning til formål, verdigrunnlag, prinsipper for læring og prinsipper for skolens praksis. Blant annet var seksjonene med ansvar for utvikling og forvaltning av prøvene i norsk og samfunnskunnskap i HK-dir involvert i denne fasen av utviklingsarbeidet, gjennom blant annet seminardeltakelse.

I november mottok HK-dir rapporten fra PROBA samfunnsanalyse²², som hadde som mål å undersøke graden av overlapp mellom de ulike informasjons- og opplæringstilbudene om det norske samfunnet for voksne innvandrere og flyktninger. I rapporten kom det frem at overlapp ikke fremsto som noe

²⁰ [NOU 2015: 8 \(regjeringen.no\)](https://www.regjeringen.no)

²¹ [Meld. St. 28 \(2015–2016\) - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

²² [19048 Informasjons- og opplæringstilbud_v3 \(proba.no\)](https://www.proba.no)

generelt problem, men at det likevel kunne rapporteres om en viss grad av overlapp mellom opplæringen i 50 timers samfunnskunnskap og Norsk kultur og norske verdier. Rapporten anbefalte dermed at timeomfanget til opplæring i samfunnskunnskap med fordel kunne utvides, og at temaer og undervisningsmaterieell fra Norsk kultur og norske verdier istedenfor kunne brukes inn i opplæringen i samfunnskunnskap.

I slutten av november sendte HK-dir en forespørsel til departementet om en prinsipiell avklaring om revidering av Læreplanen i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Bakgrunnen for henvendelsen blir i brevet skissert som følger:

«Kompetanse Norge [HK-dir] har startet arbeidet med å revidere Læreplanen i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. I den forbindelse vurderer vi at overordnet del av læreplanverket etter lov om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringslova) også bør gjelde for læreplanen i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven, og vi ber om en avklaring fra Kunnskapsdepartementet på dette».

Brev 25.11.2019, 2019/1730

HK-dirs anbefaling til departementet i brevet, er at «[...] det lages en egen del i ny læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere som beskriver hvordan overordnet del skal forstås og anvendes inn mot norskopplæringen og at dette forskriftsfestes. Et alternativ er at overordnet del revideres slik at den også omfatter deltakere i norskopplæring for voksne innvandrere, eventuelt i kombinasjon med det første forslaget» (ibid).

Da Kunnskapsdepartementet mottok forespørselen, videresendte de brevet til Utdanningsdirektoratet i midten av desember og ba om deres syn på spørsmålet. Utdanningsdirektoratet svarte Kunnskapsdepartementet på dette i midten av januar. I brevet beskriver Utdanningsdirektoratet at de mener HK-dir legger frem gode begrunnelser og argumenter for at Overordnet del også skal gjelde for læreplanen i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere, men at det skaper noen juridiske problemstillinger ettersom dette er et krysningfelt mellom introduksjonsloven og opplæringsloven. De trekker frem at Overordnet del gjelder og er skrevet for en annen målgruppe. Utdanningsdirektoratet skriver at det antakeligvis vil være uproblematisk å legge verdidelen av Overordnet del til grunn, mens det vil være annet innhold som ikke passer godt til konteksten.

I starten av februar 2020 skrev Kunnskapsdepartementet i sitt svar til HK-dir at de ser behovet for, og ønsket om å la det samme verdigrunnlaget og grunnsynet som i annen grunnopplæring prege også planlegging, gjennomføring og utvikling av norskopplæringen. De avviser imidlertid grunnlaget for bruken av Overordnet del, med henvisning til at det i Overordnet del står at «Overordnet del gjelder for grunnopplæringen i Norge. Grunnopplæringen består av grunnskole og videregående opplæring.»²³. Kunnskapsdepartementet skriver deretter at det per dags dato ikke er tilsvarende hjemmel i introduksjonsloven eller forslaget til ny integreringslov, og at det derfor ikke er hjemmel for at Overordnet del kommer til anvendelse for opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Departementet vurderer deretter at dersom hele, eller deler av, Overordnet del skal komme til anvendelse for opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven/ny integreringslov, bør dette utsettes

²³ <https://www.udir.no/lk20/overordnet-del/om-overordnet-del/?lang=nob>

til det er utredet om det skal fastsettes en egen formålsbestemmelse for grunnopplæringen for voksne. Avslutningsvis skriver Kunnskapsdepartementet at det er deres vurdering at HK-dir «likevel kan velge å se hen til verdigrunnlaget i Overordnet del i det kommende arbeidet med revidering av læreplanen. I den grad det passer, og er ønskelig, kan Kompetanse Norge også velge å se hen til prinsippene for læring i arbeidet med revisjonen av læreplanen» (Brev 06. februar 2020).

I intervjuer med HK-dir fremkommer det at enkelte oppfattet departementets svar på den prinsipielle avklaring omkring overordnet del som at departementet tydelig sluttet seg til anbefalingen gitt av direktoratet. I presentasjonen av revideringsprosessen for evalueringsteamet, fremstilles imidlertid følgende om departementets svar på bruk av Overordnet del: «Kunnskapsdepartementet var positive, men gjorde den ikke formelt gjeldende – skulle gjelde så langt det var relevant for voksne» (PowerPoint presentasjon 28. februar 2022).

Direktoratet besluttet å legge Overordnet del til grunn for revideringen. Den interne prosjektgruppen beskriver dette valget som et resultat av en analyseprosess, og videre at det var uenighet om dette veivalget internt i direktoratet. Samtidig fremkommer det ikke reelle alternativer for revideringen; «Nei, det var ingen alternativer på bordet, annet enn et ønske om å beholde den gamle læreplanen» (medlem av prosjektgruppen i HK-dir).

Selve revideringsarbeidet ble satt ut til to læreplangrupper, henholdsvis en for læreplanen i norsk og en for læreplanen i samfunnskunnskap. Videre ble det engasjert eksterne konsulenter som kom inn i prosessen når utkast til læreplaner fra læreplangruppene forelå.

3.3 Etablering av læreplangruppene

Mot slutten av 2019 sendte direktoratet forespørsel til et utvalg opplæringsentre om å foreslå medlemmer til læreplangruppene i norsk og samfunnskunnskap etter gitte kriterier. Fristen for innsendelse av forslag var satt til midten av januar 2020.

Læreplangruppene bestod med dette både av representanter fra praksisfeltet og academia. HK-dir ønsket å vektlegge førstnevnte for å sikre anvendelsesnyttene i praksisfeltet. Deltakerne fra universitets- og høyskolesektoren (UH-sektoren) ble håndplukket av HK-dir, mens de øvrige medlemmene ble rekruttert gjennom forespørselen som ble sendt ut til voksenopplæringsentrene. HK-dir sier følgende om sammensetningen av læreplangruppen i norsk:

Vi hadde bestemt på forhånd at vi skulle ha fem stykker, med én til to fra UH-sektoren. Det var [leder for prosjektgruppen] som valgte henne fra UH-sektoren. Men synes å huske at vi tok kontakt med UH-sektoren, og fikk forslag derfra. Vi bestemte også at det ikke var UH-sektoren som skulle lede, det var en lærer fra praksisfeltet, for å sikre at det ble anvendbart.

Prosjektgruppen i HK-dir

Det ble valgt ut fem personer som skulle sitte i læreplangruppen for læreplanen i norsk. Fire av dem, inkludert lederen for læreplangruppen, var rekruttert fra praksisfeltet, og den siste var fra UH-sektoren. Samlet sett hadde læreplangruppen for norsk erfaring fra opplæring på alle nivåer og spor, og alle hadde erfaring som sensor ved muntlige norskprøver. To av medlemmene hadde også erfaring som

sensor ved skriftlige norskprøver. Et av medlemmene var også lærebokforfatter i norsk for voksne innvandrere. Representanten fra UH-sektoren var emneansvarlig for, og underviser i, norsk som andrespråk, med erfaring som underviser i norsk som andrespråk fra voksenopplæringscenter.

Det ble valgt ut fire personer som skulle sitte i læreplangruppen for læreplanen i samfunnskunnskap. Tre av dem kom fra praksisfeltet, inkludert lederen for læreplangruppen. Det siste medlemmet var forankret i UH-sektoren som førsteamanuensis ved en høgskole, med erfaring fra lærerutdanning og samfunnskunnskap.

Kompetansen til læreplangruppene blir av gruppene selv beskrevet som tilstrekkelig, til tross for at flere av medlemmene ikke hadde erfaring med læreplanutvikling. Samtidig har enkelte informanter stilt spørsmål ved at aktører fra praksisfeltet fikk mye plass i gruppene, og at man dermed i for liten grad hadde en faglig og teoretisk forankring for arbeidet.

Da mandatet var oversendt læreplangruppene, ba direktoratet gruppene om å gi tilbakemelding på sin forståelse av mandatet til direktoratet. I et intervju fremkommer det at gruppene opplevde føringene i mandatet som tydelig; «*Dette med at vi skulle bygge på Overordnet del i kunnskapsløftet, bygge på kompetansebegrepet, det var det bare å forholde seg til*».

Følgende faglige føringer fremkommer av mandatet til begge læreplangruppene^{24,25}:

- Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere bør bygge på de samme verdiene og prinsippene fra Overordnet del fra Kunnskapsløftet. Dette for at læreplanen enklere skal kunne brukes integrert med opplæring under Kunnskapsløftet og legge til rette for økt fleksibilitet i opplæringen. Det skal lages en innledende tekst som sier noe om hvordan overordnet del bør tilpasses målgruppa for denne læreplanen.
- Kompetansebegrepet i Meld. St. 28 (2015–2016): *Fag – Fordypning – Forståelse – En fornyelse av Kunnskapsløftet* bør ligge til grunn for revideringen. Det er særlig viktig at læreplangruppene gjør en vurdering av hvordan de fire kompetanseområdene og det brede kompetansebegrepet skal tas inn i læreplanene.
- Digital kompetanse skal integreres og synliggjøres i begge læreplanene. Læreplangruppene skal vurdere hvilke deler av digital kompetanse som legges i de ulike planene. Kompetanse Norge mener at det kan være fornuftig å legge digitale ferdigheter som trengs for samfunnsdeltakelse som for eksempel grunnleggende digital forståelse, kildekritikk og bruk av offentlige tjenester til samfunnskunnskap, mens mer kommunikasjonsferdigheter legges integrert i læreplan i norsk. Læreplangruppene står fritt til å vurdere dette.

Mandatet inneholdt også faglige føringer for de enkelte læreplanene. Følgende faglige føringer fremkommer av mandatet til læreplangruppen i norsk:

²⁴ Mandat for læreplangruppene i norsk og samfunnskunnskap, HK-dir (udatert)

²⁵ Det ble i tillegg gitt ytterligere faglige føringer for henholdsvis læreplangruppen i norsk og læreplangruppen i samfunnsfag.

- Læreplanen i norsk skal bygge på Det felles europeiske rammeverket for språk med tillegget til rammeverket som ble utgitt i 2018²⁶. (...) HK-dir ønsker særlig at læreplangruppa i norsk vurderer om og hvordan begrepet mediering kan gjenspeiles i alle nivåene.
- For målgrupper som ikke har eller har svært lite skolegang fra før, skal læreplangruppa se hen til Kompetansebeskrivelse for grunnleggende literasitet og vurdere om det bør utarbeides en egen modul slik som dagens alfabetiseringsmodul.
- Læreplangruppa skal se hen til relevante læreplaner under Kunnskapsløftet og hvordan kompetansemålene der er integrert med faglig innhold²⁷.
- Forslag til lov om integrering (integreringsloven) skal ligge som føring da dette er en viktig del av oppdraget HK-dir har fått fra departementet. Læreplangruppa må vurdere hvordan forslagene i loven påvirker læreplanen. De viktigste endringsforslagene for læreplanen i norsk er:
 - overgang til sluttmaal i stedet for antall timer.
 - sette sluttnivå for ulike grupper som er skissert i lovforslaget.
 - flere skal få formell utdanning integrert med førstegangsoplæringen i norsk.
- Læreplanen i norsk skal ikke inneholde domener slik den gjør i dag, men relevante temaer kan innlemmes i kompetansemålene i norsk på de ulike nivåene der det passer.

Følgende faglige føringer fremkommer av mandatet til læreplangruppen i samfunnskunnskap:

- Opplæringen i samfunnskunnskap skal være på et språk deltakeren forstår og bør være en opplæring som skal komme tidlig i løpet. Opplæringen skal være obligatorisk for alle med rett og/eller plikt.
- Forslag til lov om integrering (integreringsloven) skal ligge som føring da dette er en viktig del av oppdraget Kompetanse Norge har fått fra departementet. Læreplangruppa må vurdere hvordan forslagene i loven påvirker læreplanen. De viktigste endringsforslagene knyttet til samfunnskunnskap er:
 - Flere skal få formell utdanning integrert med førstegangsoplæringen i norsk og samfunnskunnskap
 - Innføring av frist for gjennomføring av opplæring og prøve i samfunnskunnskap
- Læreplan i samfunnskunnskap skal ses i sammenheng med de nye læreplanene i samfunnsfag i grunnopplæringen.
- Hovedområdet samfunnskunnskap i læreplanen for samfunnsfag 10. årstrinn (grunnskolen) og læreplanen for samfunnsfag VG1/VG2 er særlig relevante. Videre skal læreplangruppen gjøre en vurdering av følgende områder i de nye læreplanene i samfunnsfag:
 - Fagrelevans og sentrale verdier i faget
 - Kjerneelement
 - Tverrfaglige tema
 - Grunnleggende ferdigheter

HK-dir forteller at det var ett uavklart punkt i mandatet til læreplangruppen i samfunnskunnskap, som handlet om timeantallet for samfunnskunnskap. På bakgrunn av PROBA-rapporten sendte direktoratet inn en anbefaling til Kunnskapsdepartementet om at Norske verdier og norsk kultur skulle slås

²⁶ Dette skulle ikke gjelde for nivå C1.

²⁷ Eksempler på dette er Læreplan i norsk, Læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter og Læreplan i norsk for språklige minoriteter med kort botid vgo, samt forsøkslæreplanene i modulforsøket.

sammen med samfunnskunnskapsopplæringen, noe som ville medføre en økning av timeantallet i samfunnskunnskap. På grunn av tematisk overlapp anbefalte ikke HK-dir en dobling av timetallet, men en økning fra 50 timer til 80 timer. I mandatet til læreplangruppen sto dette beskrevet som en uavklart føring, og at «HK-dir vil komme med et oppdatert mandat så fort avklaringene fra departementet foreligger». Av hensyn til gjennomførbarhet ble det besluttet at timetallet skulle være 75.

I starten av februar 2020 ble det holdt et oppstartsseminar for begge læreplangruppene, med eksterne og interne innledere. I mars var det planlagt et innspillseminar, der lederne for læreplangruppene skulle presentere deres tolkning av mandatet og foreløpige valg. HK-dir skulle i tur skulle legge fram bakgrunnen for og målene med revisjonen. Det ble også lagt opp til innspill fra sektoren. Seminaret ble imidlertid avlyst på grunn av pandemien, men presentasjoner ble sendt ut, og det ble istedenfor hentet innspill via Questback og formidlet videre til læreplangruppene.

Arbeidsprosessen til læreplangruppene var preget av pandemien og relativt høyt tidspress. Gruppene hadde (digitale) møter løpende i prosessen, og arbeidet selvstendig og i samskrivingsprosesser fra februar. Direktoratet fremstilles som enkle å kontakte og raske til å avklare spørsmål og uklarheter, dersom gruppene hadde behov for det.

17. april 2020 ble det bestemt i møte mellom HK-dir og Kunnskapsdepartementet (skriftliggjort 24. april) at førsteutkast til ny læreplan skulle foreligge 24. juni. 24. juni 2020 oversendte læreplangruppene førsteutkastet til direktoratet.

3.4 Konsulentuttalelsene

HK-dir engasjerte seks eksterne konsulenter til å gi innspill på førsteutkastene fra læreplangruppene. Tre konsulenter skulle se på norskplanen og to skulle se på samfunnskunnskapsplanen. Den sjette konsulenten skulle se på sammenhengen mellom de to planene. Alle konsulentene var tilknyttet UH-sektoren. Konsulentene for læreplanen i norsk hadde kompetanse innen flerspråklighet, språkferdigheter, voksenopplæring og/eller læreplanarbeid. Enkelte av konsulentene hadde også bidratt i utviklingen av den første læreplanen for voksne innvandrere som kom i 2005, og som sist ble revidert i 2012. Konsulentene for læreplanen i samfunnskunnskap hadde samfunnsvitenskapelig bakgrunn og tilknytning til institutt for lærerutdanning ved to UH-institusjoner.

Da HK-dir mottok førsteutkastet for læreplanene i norsk og samfunnskunnskap i juni, ble disse videresendt direkte til de eksterne konsulentene. I mandatsbrevet ble konsulentene bedt om å komme med innspill til førsteutkastet av læreplanene, og å oversende disse som skriftlig tilbakemelding innen 16. august 2020. HK-dir utdyper at oppdraget i tillegg innebærer at konsulenten deltar på en samling med læreplangruppene for å gi innspillene også muntlig og svare på eventuelle spørsmål.

Konsulentene ble, i henhold til HK-dir, valgt fordi man visste at en rekke av dem ville være uenige i valg som var tatt – og at det ville være hensiktsmessig med kritiske røster for å bidra inn i det faglige revideringsarbeidet. Direktoratet forteller at dette likevel ikke fungerte helt etter hensikt; «Vi tok inn konsulenter som vi visste ville være imot, for å faglig kunne hjelpe det videre. Men de gjorde det motsatte. De ga en kritisk tilbakemelding uten å ta innover seg premissene som var gitt, og samtidig prøvde å legge en ny vei».

Flere av konsulentene har i intervju og i skriftlige kilder tydelig vært kritiske til mandatet for konsulentoppdraget og prosessen rundt deres oppdrag. I mandatet står det at konsulentene vil få oversendt et utarbeidet førsteutkast i juni, og de bes derfra om å gi en skriftlig tilbakemelding innen august, samt delta i en samling for å drøfte tilbakemeldingene²⁸. Konsulentene mottok også mandatene for læreplangruppene i norsk og samfunnskunnskap, og påtok seg oppdraget med disse forutsetningene beskrevet i avtalene.

Kritikken har i hovedsak handlet om tidspunktet for når konsulentene er engasjert – først når det forelå et utkast til læreplaner. Flere av konsulentene uttrykker tydelig at de burde vært involvert på et langt tidligere stadium – da særlig for å kunne gi innspill på mandatet som ble gitt til læreplangruppene. Dette var også bakgrunnen til at to av konsulentene i september 2020 sendte en henvendelse til direktoratet med merknader til prosessen.

Konsulentuttalelsene er særlig kritiske til hvordan man i mandatet til læreplangruppene legger føringer på at revideringen skal bygge på Overordnet del i Fagfornyelsen. Videre har også noen av konsulentene i intervjuer uttrykt skepsis overfor sammensetningen av læreplangruppene og mangelen på bruk av kompetanse som direktoratet selv besitter. Dette gjelder særlig personer som var involvert i utarbeidelse av de gamle læreplanene, samt manglende representasjon fra seksjon for prøver.

Til tross for tydelig kritikk mot prosessen og mandatet utvises det noe mindre kritikk mot de endelige læreplanene. Blant annet sier en konsulent i intervju at *«Det er en krevende øvelse å legge norskplanen så tett opp mot Fagfornyelsen og samtidig ha med seg det europeiske rammeverket. Men jeg føler liksom at de har klart å løse det på en allright måte»*. En annen uttrykker *«[...] selve planen tenker jeg er grei nok»*.

Fra læreplangruppenes side, blir konsulentene beskrevet som viktige faglige ressurser med kompetanse man ønsket å benytte seg av i arbeidet med revideringen. I et intervju med læreplangruppen i norsk fremkommer det imidlertid at involveringen av konsulentene opplevdes mer som en vurdering av det arbeidet som var lagt ned, mer enn innspill til revideringsarbeidet; *«Jeg tenker at det på mange måter hadde vært fint om det var en prosess som faktisk var en prosess, og at det ikke bare var at noen kom inn. Det opplevdes mer som en vurdering, ikke som en hjelp»* (læreplangruppen i norsk). Læreplangruppen i norsk utdyper at dette blant annet var fordi konsulentene ga tilbakemeldinger på elementer som læreplangruppen ikke hadde frihet til å gjøre noe med, for eksempel tilbakemeldinger som handlet om beslutningen om å fjerne domener.

3.5 Justering av utkast

Læreplangruppene leverte førsteutkastene til læreplanene til HK-dir og konsulentene i slutten av juni 2020. En måned senere ble det skriftlige mandatet for læreplangruppen i samfunnskunnskap oppdatert angående timeantallet. Tidligere hadde opplæringen i samfunnskunnskap vært 50 timer, men i tråd med PROBA-rapportens anbefalinger ble det bestemt at Norsk kultur og norske verdier skulle slås sammen med opplæringen i samfunnskunnskap, og timeomfanget økte til 75 timer.

²⁸ Oppdragsbeskrivelse for konsulenter til læreplaner i norsk og samfunnskunnskap, HK-dir (20.04.20, ref. 2020/336)

Mandatet for læreplangruppen i samfunnskunnskap ble oppdatert juli 2020, og i mellomtiden har de skrevet og levert sitt førsteutkast til læreplan. Dette er sentralt, fordi de visste ikke at det kom til å ende opp på 75 timer. I det første [mandatet] ble det også lagt inn at de med plikt som skulle ha 50 timer, kun de med rett og plikt som skulle ha 75 timer. Dette skulle også deles inn i 9 emner, og dette fikk de i fanget etter at de hadde levert førsteutkastet sitt.

Prosjektgruppen i HK-dir

I august 2020 gjennomgikk HK-dir læreplanutkastene og innspill i organisasjonen. Det ble gjennomført en digital samling med læreplangruppene og konsulenter via zoom. Læreplangruppene presenterte her sine utkast, og konsulentene ga sine tilbakemeldinger Dette førte videre til dialog med læreplangruppene og HK-dir, hvor læreplangruppene fikk konkrete oppdrag om endring på bakgrunn av samlede innspill. HK-dir forteller at de på dette tidspunktet valgte å involvere seg parallelt med læreplangruppenes arbeid for å komme i mål. Læreplangruppen i norsk beskriver involveringen på denne måten:

Jeg husker at det var så utrolig lite tid etter at vi hadde fått de innspillene, så da ble det egentlig bare sagt fra HK-dir at «nå er det så lite tid igjen at nå kan dere konsentrere dere om kompetansemålene og så tar vi resten».

Læreplangruppen i norsk

I september 2020 ble de endelige læreplanutkastene levert til HK-dir. Direktoratet forteller at de frem til dette tidspunktet ikke hadde drøftet hvordan læreplanene skulle fungere i forhold til prøven i norsk, men at dette ble et diskusjonspunkt da de mottok førsteutkastene fra læreplangruppene. Fagmiljøene for læreplaner og prøver hadde samarbeidet om mandatet vinter/vår 2019/2020. Mandatet ble godkjent av ledere for både norskprøver, prøveforvaltning og læreplan før det ble endelig godkjent på direktørnivå våren 2020.

I møte med seksjon for norskprøven ble det imidlertid diskutert hvor mye av innholdet som kunne stå, og hva som måtte tas ut for å imøtekomme prøvene. Seksjon for norskprøven var i uenige i avgjørelsen om å fjerne domenene da dette ifølge dem har sikret lik målbarhet blant deltakerne. Ettersom domenene skulle fjernes fra læreplanen ble det skulle foreligge en tabell med forslag og eksempler basert på kompetansemålene som vedlegg til læreplanen i norsk.

HK-dir forteller at de deretter ferdigstilte læreplanene frem til slutten av oktober. I oktober gjennomførte HK-dir også et webinar for ledere ved voksenopplæringscentre, forlag og universitets- og høgskolesektoren, der de overordnede grepene, struktur, faglig grunnlag og verdigrunnlag i læreplanene ble presentert, sammen med noen konkrete eksempler fra planene. Læreplanutkastene ble også lagt frem på et åpent fagforum for HK-dir i oktober.

Den 20. oktober 2020 ble læreplanutkastene og et forslag til høringsnotat oversendt til Kunnskapsdepartementet før offentlig høring. I løpet av de neste ukene møttes HK-dir og Kunnskapsdepartementet for å diskutere læreplanutkastene, hvor Kunnskapsdepartementet ga innspill til spørsmålene i høringen. I midten av november sendte Kunnskapsdepartementet læreplanutkastene

tilbake til HK-dir med kommentarer. I tilbakemeldingen vurderer departementet at «*utkastene i all hovedsak svarer godt på oppdraget og de føringer og avklaringer som senere er gitt*». Departementet hadde samtidig noen tilbakemeldinger på behov for justeringer før forslagene skulle sendes til høring.

For læreplanen i norsk mente departementet 1) at det i innledningen burde stå noe mer om hvordan planen og kompetansemålene skal benyttes i annen opplæring enn i klasserommet²⁹, 2) at det under punktet om vurderingsordninger burde stå noe mer om kartlegging av ferdigheter og/eller innplassering på riktig nivå, 3) at det burde komme tydelig frem at vurderingene som gjøres er viktig for å kunne utarbeide en norskplan med et norskmål for å justere norskmålet for opplæringen underveis, samt hva som er varigheten for opplæringen for ulike grupper deltakere (jf. integreringsloven), og 4) beskrivelsen av grunnleggende ferdigheter burde justeres slik at også de språklige ferdighetene ble omtalt.

For læreplanen i samfunnskunnskap mente departementet 1) at læreplanens anvendelse på ulike deltakergrupper måtte tydeliggjøres i den endelige læreplanen, og at 2) det ulike timeantallet for deltakere som har henholdsvis rett og plikt til opplæring og dem som kun har plikt, har konsekvenser for prøven i samfunnskunnskap.

Departementet støttet videre HK-dirs forslag om å skille ut den nylig fastsatte endringen i dagens læreplan om nivå C1 i rammeverket som en egen læreplan, og ba om at dette skulle komme tydelig frem i høringsnotatet. Departementet hadde også noen øvrige tilbakemeldinger til selve høringsnotatet, hvor departementet mente at det fremsto som litt uklart i utkastet om høringsinstansene kun skulle svare på Questback-spørsmålene som lå vedlagt utkastet til høringsnotatet. De ba med det om at det ble åpnet for muligheten for å kunne avgi høringssvar og merknader mer åpent i tillegg, for eksempel gjennom fritekstfelt. Avslutningsvis presiserer Kunnskapsdepartementet betydningen av at utkastene til nye læreplaner sendes på høring i henhold til oppsatt plan, slik at de kunne tre i kraft 1. august 2021 som planlagt.

Noen dager etter at HK-dir mottok læreplanutkastene med kommentarer fra Kunnskapsdepartementet, møttes HK-dir og Utdanningsdirektoratet for å drøfte samarbeid om digital visning av læreplanene i deres database, og om mulig gjenbruk av deres ressurser i kompetansepakker. To uker senere, i slutten av november, møttes HK-dir og departementet på nytt for å diskutere overgangsordninger for opplæring i samfunnskunnskap med utgangspunkt i at rammen for opplæring skulle økes fra 50 til 75 timer:

«Høsten 2020 innså vi at det kom konsekvenser for prøven som vi ikke hadde vurdert tidlig nok. Derfra gjorde vi en ny vurdering av dette med 75 timer, hvor vi fant ut at det ikke går med to ulike måter, så det må bli 75 timer for alle, og en felles prøve. Vi vurderte mange ulike alternativer.»

Prosjektgruppen i HK-dir

²⁹ For eksempel i modulforsøk, for opplæring i arbeidsmarkedstiltak eller opplæring på deltid for de som er i arbeidslivet

Det ble i dette møtet avtalt at 75 timer skulle gjelde for alle, og med en felles prøve. Denne beslutningen ble stående til juni 2021 (se kapittel 3.6).

3.6 Høringsrunden

Utkast til læreplaner ble sendt ut på offentlig høring fra 7.12.2020 til 7.3.2021. Høringen ble gjennomført som en spørreundersøkelse i Questback med mulighet for å legge inn merknader i et fritekstfelt. Ved utløp av høringsfristen 7. mars, hadde HK-dir mottatt rundt 100 innspill fra sektoren. Både offentlig instanser, UH-sektor, lærere og organisasjoner ga høringsinnspill.

HK-dir utarbeidet et dokument som oppsummerte høringssvarene og direktoratets vurderinger av hvilke endringer man så behov for å gjøre i læreplanene basert på innspillene. Dokumentet ble oversendt Kunnskapsdepartementet i april 2021.

Vi velger å ikke gå dypt inn i de ulike høringsinnspillene i dette notatet, da disse er relativt grundig oppsummert i nevnte dokument. Kort oppsummert var høringsuttalelsene overveiende positive til en revidering av læreplanene – og flere av høringsinstansene imøteså en justering. Samtidig fremkom det spørsmål og delvis kritikk, særlig knyttet til følgende:

- Ivaretagelse av hele målgruppen
- Koblingen til Fagfornyelsen

For ivaretagelsen av målgruppen er det enkelte innspill i fritekstfeltet fra høringsrunden som bærer preg av føringene som allerede var fastsatt av integreringsloven og forskrift til integreringsloven. Noen uttrykker også bekymring for at tiden deltakerne har rett til opplæring og omfanget av opplæringen, og for at gruppeinndelingen hovedsakelig er basert på skolebakgrunn og ikke andre forutsetninger for læring. HK-dir skriver i sin oppsummering av høringssvarene at de har tydeliggjort målgruppen for opplæringen ved å legge inn dette i de innledende delene, og at de eksplisitt viser til at målgruppen er de med rett og plikt til opplæring etter integreringsloven, i tillegg til at læreplanen i norsk kan være relevant for andre grupper.

For koblingen til Fagfornyelsen, rapporterer HK-dir at det er et flertall av høringsinstansene som stiller seg positive til koblingen som er gjort til grunnopplæringen. I oppsummeringen av høringssvarene skriver HK-dir at flere trekker frem det som ifølge direktoratet har vært hovedhensikten med grepet; at læreplanen skal gjøre det lettere å møte integreringslovens krav om formell kompetanse ved å kombinere norskopplæring etter integreringsloven og grunnopplæring etter opplæringsloven. HK-dirs vurdering av innspillene fra høringene er dermed at det taler for at grepet har vært riktig.

Som nevnt leverte læreplangruppene de endelige læreplanutkastene i september 2020, og HK-dir ferdigstilte disse frem til slutten av oktober. Da læreplanene ble sendt ut på offentlig høring i desember, forteller læreplangruppen i norsk at de ikke kjente igjen utkastet. I utkastet som læreplangruppen i norsk oversendte til HK-dir, var de foreslåtte inndelingene i språkferdigheter: *mundlig og skriftlig produksjon, resepsjon, samhandling og mediering*, i tråd med Tillegget til Rammeverket. HK-dir valgte å endre på de foreslåtte inndelingene, til *lytte, lese, skrive og muntlig*. Ifølge en av informantene fra læreplangruppen i norsk var dette for at dette skulle passe bedre med norskprøven slik den allerede forelå. Læreplangruppen i norsk sendte følgende begrunnelse til HK-dir:

«(...) Vi mener imidlertid at det er uheldig at kompetansemålene i utkastet til læreplanen i norsk er strukturert etter en og en delferdighet slik ferdighetene er delt inn på dagens norskprøve (lytte, lese, skrive og muntlig), og ikke slik kjerneelementene i utkastet samt ferdighetene i Companion Volume er delt inn (resepsjon, produksjon, samhandling og mediering). Når kompetansemålene i læreplanen er delt inn etter lytte, lese, skrive og muntlig, og norskprøvene måler disse delferdighetene hver for seg, kan det føre til mindre fokus på samspillet mellom ferdighetene i opplæringen. Mens Companion Volum legger opp til et helhetlig syn på språket, hvor reseptive og produktive, skriftlige og muntlige ferdigheter kombineres i kommunikasjon, kan man fort miste fokus på dette helhetlige synet på språket slik ferdighetene er inndelt i utkastet til læreplan. Vi mener at en ny læreplan burde være a jour med utviklingen i andrespråkfeltet og derfor fulgt inndelingen i moduser for kommunikasjon/ferdigheter brukt i Companion Volume.» (Læreplangruppen i norsk).

Begrunnelsen illustrerer læreplangruppas forståelse. Et vesentlig poeng er imidlertid at direktoratet på dette tidspunktet hadde kunnskap om innholdet i den nye integreringsloven, uten at dette kunne deles før loven var vedtatt i Stortinget. Lovutkastet antydte at inndelingen i fire ferdigheter ble viktig for fastsettelsen av deltakernes norskmål. Departementet var opptatt av at læreplanen skulle henge tydelig sammen med loven, og det rapporteres at dette grepet ble gjort for å imøtekomme dette ønsket. Samsvar i struktur ble også vurdert som viktig for kommunikasjonen med både praksisfeltet, deltakere og andre aktører.

Læreplangruppen forteller videre at HK-dir endret begrepene tilbake i etterkant av høringen, og at utkastet da lignet mer på førsteutkastet de hadde levert fra seg.

3.7 Justeringer etter høring

I mars og april i 2021 arbeidet HK-dir med innspillene etter høringen, og sammenstilte dette i en egen oppsummering som ble oversendt til Kunnskapsdepartementet i slutten av april. En måned senere mottok HK-dir svar fra departementet. Her ba departementet om at rammene for opplæringen med henvisninger til sentrale bestemmelser i integreringsloven og -forskriften skulle omtales kort i læreplanene, og at gyldighet og innføring burde komme fram tidlig for å gi brukerne av læreplanene god oversikt over hvem læreplanene skulle gjelde for. HK-dir arbeidet videre med høringsinnspillene og innspillene fra Kunnskapsdepartementet i mai og juni 2021. I perioden februar til juni arbeidet også HK-dir med utvikling av kompetansepakker, podcast, filming, manus og tekster. I denne arbeidsgruppen var også ansvarlige for norskprøven representert.

I juni ble det en utvikling gjeldene timeomfanget i samfunnskunnskap. Hittil var det bestemt at 75 timer skulle gjelde for alle fra og med august 2021, og at det skulle resultere i en felles prøve. I juni ble dette endret av Kunnskapsdepartementet, hvor det ble bestemt at deltakerne som er omfattet av introduksjonsloven fremdeles skulle ha 50 timer fordi de hadde noen år på seg til å fullføre plikten. Departementet bestemte videre at de som fikk opphold i 2021 også skulle ha opplæring i 50 timer. HK-dir forteller at dette i praksis vil bety at det vil tilbys to typer opplæring ved voksenopplærings-sentrene en stund fremover, noe de hadde ønsket å unngå.

I midten av juni mottok Kunnskapsdepartementet en bekymringsmelding fra Utdanningsforbundet angående tidsplanen for innføring av de nye læreplanene med utgangspunkt i at de skulle innføres fra august 2021. Dette var basert på at læreplanene enda ikke var vedtatt, noe som ville bety at

læreplanene ville publiseres etter at lærere hadde gått ut i ferie, og vil gi utfordringer knyttet til forberedelser. Utdanningsforbundet opplevde det som positivt at HK-dir skulle utvikle kompetansepakker til de nye læreplanene i norsk og samfunnskunnskap som etter planen skulle være klare til skolestart, men ga samtidig uttrykk for bekymring for at kompetansepakkene skulle bli for styrende i undervisningen og dermed begrense lærernes metodefrihet. Dette ble videre knyttet opp til tidsplanen for innføring, hvor Utdanningsforbundet fryktet at effekten ville forsterkes dersom lærerne ikke fikk tid rom til å gjøre seg kjent med læreplanene før innføringen.

HK-dir svarte Utdanningsforbundet i slutten av juni, hvor de viste til at de kunngjorte læreplanene nå var kunngjort og publisert. De forklarer i brevet at kompetansepakkene er ment å gi faglig påfyll og støtte til å utvikle skolens pedagogiske praksis, og at det er opp til det enkelte opplæringssted om og hvordan pakkene tas i bruk. HK-dir skriver også at kompetansepakkene kan også sees i sammenheng med etterutdanningsmidler som formidles via statsforvalterne. De viser videre til at de har publisert en podcast-serie på tre episoder³⁰ som tar for seg endringene i læreplanene for å forberede feltet på innføringen, og at det ville bli lagt ut et ferdig innspilt oppstartseminar som opplæringsstedene kunne ta i bruk ved skolestart.

Det ble imidlertid klart i juni at det på grunn av endringen fra 50 timer til 75 timers opplæring i samfunnskunnskap ikke var klart for å pålegge undervisning i 75 timers samfunnskunnskap fra august 2021. Dette hang blant annet sammen med at endringer i Nasjonalt introduksjonsregister (NIR) ikke var på plass. Dette førte til en utsettelse av innføringen av de nye læreplanene, til 1. januar 2022, og voksenopplæringene fikk selv velge hvorvidt de ønsket å bruke den gamle eller den nye læreplanen i samfunnskunnskap høsten 2021.

Det har også blitt trukket frem som et viktig poeng at det på bakgrunn av endringene i læreplanene har blitt utviklet en ny prøve i samfunnskunnskap. Seksjon for prøveforvaltning forteller at samarbeidet internt i HK-dir fungerte godt, og at de var påkoblet fra våren 2020. De forteller imidlertid at de ikke kunne ikke begynne å utvikle prøven før nettressursene for samfunnskunnskap var ferdig fordi de måtte bruke de samme begrepene inn i prøven: «*Nettressursene er så viktige fordi det er det eneste de [voksenopplæringene] har å lene seg på*». Prøven har blitt utviklet med utgangspunkt i læringsressursen *samfunnskunnskap.no*, og Cappelen Damm har utviklet læringsressursen på oppdrag fra HK-dir.

Norskprøven ligger til seksjon for norskprøven i HK-dir. Seksjonen forteller norskprøven i liten grad har blitt revidert som følge av endringene i læreplanen. De forteller at de har vært bevisste på at prøven må følge læreplanen, og se på i hvilken grad temaene dekkes, men at den nye læreplanen i liten grad legger opp til store endringer av norskprøven, og at de derfor fortsetter å bruke de samme tematikkene som før, som for eksempel arbeidsliv, demokrati og bærekraft. Seksjon for norskprøven trekker videre et forhold som oppleves som vesentlig: «*En annen ting som er viktig: prøven skal følge læreplanen, men prøven skal ikke bare tas av de som følger læreplanen. Det er mange flere som tar denne.*»

³⁰ <https://kompetansepakker.hkdir.no/lareplanpodden/>

4. Forberedende arbeid

I tillegg til revideringsprosessen fokuserer denne leveransen som tidligere nevnt også på praksisfeltets «førsteintrykk» av læreplanen på et tidlig stadium av implementeringen. Derfor har vi intervjuet et strategisk utvalg av informanter ved voksenopplæringer om deres erfaringer med den nye læreplanen, representert ved fem kommunecaser av forskjellig størrelse og organisering.

Som tidligere nevnt er det en overvekt av informantene i utvalget som i hovedsak er tilknyttet norskundervisningen. Flere av informantene har imidlertid også direkte eller indirekte kjennskap til undervisningen i samfunnskunnskap.

4.1 Kompetansepakkene

HK-dir har utviklet kompetansepakker som hjelp og støtte for innføringen av nye læreplaner, som ligger tilgjengelig på [Kompetansepakker \(hkdir.no\)](http://kompetansepakker.hkdir.no). Kompetansepakkene er utviklet blant annet fordi det i de nye læreplanene er lagt vekt på digitale arbeidsmåter. Kompetansepakkene inneholder derfor egne ressurser som kan brukes i dette arbeidet, og er inndelt etter tema og inneholder ulike tekster, animasjoner, filmer og refleksjonsoppgaver. Kompetansepakkene er hovedsakelig tenkt til skolebasert utviklingsarbeid, som vil si et mål om at hele det pedagogiske personalet ved opplæringsstedet jobber sammen, slik at det bygges felles kompetanse og videreutvikling i praksis i profesjonsfelleskapet.

Kompetansepakkene er i liten grad tatt i bruk av praksisfeltet. De har derfor ikke vært i fokus intervjuene med praksisfeltet i arbeidet med denne leveransen.

4.2 Oppfattelse og forståelse av læreplanen

Flere av informantene fra voksenopplæringssettene har understreket at de ikke har rukket å få mye erfaring med den reviderte læreplanen og at de fortsatt er usikre på hvordan den nye læreplanen kommer til å fungere og hva slags innvirkning den kommer til å ha i praksis. I denne fasen av implementeringen av den nye læreplanen formidler de dermed i mindre grad erfaringer, men isteden baserer seg på første inntrykk og generelle oppfatninger av læreplanen.

Informantene har divergerende syn på den gamle læreplanen. Noen mener den var bra nok, andre mener den var utdatert og at det var behov for en revidering. Overordnet er inntrykket fra intervjuene at det råder en enighet om at det var nødvendig å oppdatere læreplanen, men at revideringen kanskje gikk for langt. Flere mener at det er litt vanskelig å se at de skal gjøre noe radikalt nytt. Dermed mener man at det kanskje passet mer med moderate justeringer, enn å gjøre noe helt nytt.

Det er særlig når det gjelder revideringer knyttet til nye krav der læreplanen fremtrer som styringsdokument, at informantene er mest skeptiske. Generelt er vårt inntrykk at voksenopplæringene er positive til læreplanens pedagogiske innhold, mens de i større grad er negative til de nye rammene rundt undervisningen. Samtidig er enkelte bekymret for at det nettopp er de nye rammene som defineres i den reviderte planen, som vil ha mest innvirkning på deres hverdagspraksis.

4.3 Læreplanen som et pedagogisk verktøy

Informantene ved voksenopplæringene er stort sett positive til den nye læreplanen når det gjelder planens innhold og struktur, samt dens potensiale som pedagogisk verktøy. Videre opplever de at det ligger tettere opp til kjente rammeverk som det felles europeiske rammeverket for språk, læreplan for ordinær skole og fagfornyelsen, noe som de tror vil gjøre det lett å iverksette læreplanen. Som en av informantene påpekte, «[...] fagfornyelsen er kjent, lett å jobbe med. Dette har vi gjort før». Samtidig mener de at den nye læreplanen er vesentlig mer ambisiøse, både på nivå og omfang, og enkelte er usikre på om de definerte målene er realistiske. Noen av informantene mener at veiledningsmateriell ment til å fremme implementeringen av den nye læreplanen var til hjelp. De mener at kompetansepakken fra HK-dir har fungert bra, blant annet ved at den forklarer bakgrunn og teorien med læreplanene. En av informantene forteller:

Ja, vi har brukt de kompetansepakkene, de går gjennom deler av nye loven og har noen videoer og refleksjonsspørsmål, oppgaver og forklarende tekst. Har brukt de på norskeamet, teammøter. Varierende kvalitet... men helt ok innfallsvinkel, litt mer aktiverende enn å bare lese planen. For å sette seg inn i tankegodset om hva som er viktig i ny plan. Spesielt på tverrfaglighet, overføring mellom fagene, det er interessant.

Samtlige informanter er opptatt av de strukturrelaterte endringene i den reviderte læreplanen, der den gamle domeneinndelingen er avskaffet. De fleste mener at de vil klare seg fint uten domenene, selv om domenene tilbød en trygghet for enkelte lærere i undervisningen. Informantene opplever at innholdet fortsatt finnes i læreplanen, det er bare på et annet sted i planen. At innholdet ikke er delt opp i domener mener de er bra, og speiler hvordan livet og samfunnet ellers ikke er delt opp i domener. Oppdelingen i domener ble sett på som kunstig, ifølge enkelte av informantene.

Informantene som er mest positivt innstilt til de nye læreplanene mener at man i den nye læreplanen jobber ut ifra fastsatte mål, noe som forutsetter større involvering, kreativitet og planlegging, og som i sum kan føre til bedre opplæring. De som er mer skeptiske til den nye læreplanen mener imidlertid at den gamle planen var oversiktlig og ryddig, og at strukturen med domener var oversiktlig og mer konkret.

Førsteintrykket var at det var litt sånn, mange elementer. Litt mer rotete. Kjerneelementer som nytt begrep som blir veldig over i språkferdigheter. Så var det grunnleggende ferdigheter og tverrfaglige tema og kompetansemål. Så veldig mange elementer! Litt vanskeligere å få tak på og litt mindre konkret enn de gamle... Domenene er litt savnet hos oss. Samtidig så kommer det veldig mye inn i kompetansemålene. Så i praksis så er det kanskje ikke så annerledes, men litt mindre konkret. Jeg skal innrømme at jeg likte å ha domenene med de konkrete temaene.

Enkelte av informantene mener at bortsett fra strukturrelaterte endringer og innføring av nye begreper har det ikke skjedd vesentlige innholdsmessige endringer i den nye planen. Andre tilføyer at lærere i voksenopplæringen ikke vil bruke læreplanen aktivt som pedagogisk virkemiddel. De håper på at den isteden kan ha indirekte innvirkning på deres arbeid via bøker de bruker, forskjellige tilgjengelige læremidler og prøver, som legger føringer for undervisningen, og bør bygge på læreplanen. Hvis nye

læremidler ikke er harmonisert med den nye læreplanen vil den nye læreplanen dermed medføre nokså små endringer i den pedagogiske tilnærmingen, ifølge disse informantene.

De som er mest positive til den nye strukturen mener derimot at den nye læreplanen er åpnere, og håper at lærerne blir mer fristilt nå til å planlegge og reflektere over fremdriften i opplæringen. De mener at det å fjerne domener vil kreve mer av lærerne, da den gamle domeneinndelingen i større grad la opp til en fast rutine der en fulgte en oppskrift. Informantene peker også på at dagens tilgang på IKT ressurser og læreverk gjør at lærerne i mindre grad trenger å lene seg på domene og en mer styrende læreplan. Informantene er enige om at utfordring blir å snu et tankesett, siden domene var fin trygghet, en slags oppskrift, der de visste at de gikk gjennom det de skulle. Informantene opplever at man må være mer kreativ med de tverrfaglige tema og kjerneelementene og det blir vanskeligere å ta ting på sparket, bla opp i boken og følge fastsatte domeneopplegg. En informant forteller:

Det er selvfølgelig litt sånn i hverdagen så forholder læreren seg mer til bøkene og nettressursene og hviler litt på det. Disse bygger jo på læreplanene da. Alle lærerne kjente de gamle læreplanene godt. Og det var målene og domene som styrte undervisningen. Men det var kanskje ikke et behov for hele tiden å slå opp i læreplanene – de var ganske innarbeidet.

4.4 De reviderte læreplanene som et styringsdokument

Vi har fått inntrykk av at informantene er mer negative til de nye styringskravene enn til de tematiske og pedagogiske endringene i læreplanene. Her skiller det ikke alltid tydelig mellom hva som er regulert i andre lover og forskrifter, og hva som er regulert i selve læreplanene. Dette kan til dels forklares med at enkelte fortsatt har begrenset kjennskap til hva som er regulert i lov og forskrifter og hva som er regulert i læreplanene. Noe av frustrasjonen i praksisfeltet er knyttet til bestemmelser i integreringsloven og tilhørende forskriftsbestemmelser. Samtidig har flere betont at de har tilstrekkelig oversikt, men opplever at læreplanene og bestemmelser i integreringsloven og tilhørende forskrifter henger sammen og bør settes i sammenheng. Informantene gir uansett uttrykk for at det er flere strukturer og lover rundt selve læreplanene som vil ha til dels stor innvirkning på læreplanens implementering.

For eksempel er voksenopplæringene unisont negative til det veiledende minimumskravet om B1 i norsk i alle delferdigheter. Dette kravet er fremstilt i selve læreplanen, med henvisning til integreringsloven³¹. Informantene fra voksenopplæringene mener det vil være vanskeligere for elevene å oppnå målet i skriftlig norsk spesielt, eller at det blir spesielt krevende for de svakeste elevene på spor 1. De mener at det nevnte kravet blir overambisiøst for veldig mange deltakere. Mange kommer som analfabeter og godt voksne, eller er i en annen situasjon der det ikke blir aktuelt.

I tillegg peker alle voksenopplæringene på at tidsfristene deltakerne får på å nå målet om B1, gjør det ytterligere vanskelig å nå kravet. I læreplan i norsk er varigheten av opplæringen for de ulike gruppene

³¹ Læreplanen fastsetter at deltakere i opplæringen skal oppnå et minimumsnivå i norsk (Direktorat for høyere utdanning og kompetanse, 2021a), og viser til integreringslovens § 31 (2020). Videre står det i § 31 at det kan gis forskrift om veiledende minimumsnivåer i norsk for ulike grupper deltakere. Integreringsforskriften § 28 fastsetter at «deltakere som har fullført grunnskole fra før, bør oppnå minimum nivå B1 i delprøvene i lytteforståelse, leseforståelse og skriftlig fremstilling og i delprøve i muntlig kommunikasjon» (2020). Videre står det i læreplan i norsk at «det generelle veiledende minimumsnivået er B1 i alle delferdigheter» (Direktorat for høyere utdanning og kompetanse, 2021a).

satt til inntil tre år³² eller 18 måneder, etter hvilken utdanningsbakgrunn deltakerne har³³. 18 måneders opplæringsvarighet gjelder for deltagere med minimum utdanning på videregående nivå (Integreringsloven, 2020, § 32)³⁴. Det er enighet blant informantene om at spesielt reglene for denne siste gruppen deltakere, med fullført videregående opplæring, gjør det mer krevende eller til og med urealistisk å nå minimumsnivået i norsk. Informantene peker på at tidligere skolebakgrunn bare er én av mange faktorer som er medvirkende til hvordan en person lærer et nytt språk, og viser til hvordan integreringsforskriften deler inn deltakerne i grupper med forskjellige veiledende minimumsnivå i norsk basert utelukkende på tidligere utdanningsbakgrunn. Informantene argumenterer for at mange elever har krevende livssituasjoner, fluktbakgrunn med traumer, de er i forskjellige livsfaser og har forskjellig alder som også innvirker på hvor raskt en lærer et nytt språk. De mener at å sette kun utdanningsbakgrunn som parameter blir feil. En informant forteller:

Det har vi hatt mye diskusjoner om. Vi ser at selv elever med høy utdanning som får krav om B1 på 18 mnd., som veldig krevende. De er flyktninger, de har traumer, de har familie, de skal bosettes. Det er ikke bare utdanningsbakgrunn som teller. De skiller ikke på flyktninger og andre som kommer til Norge. Vi har den første nå som er bosatt og som skal nå nivået B1 på 18 mnd.

I tillegg til den direkte innvirkningen styringskravene i læreplanen har på voksenopplæringene og elevenes opplæringshverdag, har de også indirekte en påvirkning på andre forhold i elevenes liv. Lærerne mener at den nye læreplanen setter strengere krav og gir kortere tid til å nå de strengere kravene. Dette relaterer de til kravet til norskopplæring i statsborgerloven ved søknad om statsborgerskap (Statsborgerloven, 2005, § 8)³⁵ og permanent oppholdstillatelse (Utlendingsloven, 2008, § 62)³⁶. Både søknad om statsborgerskap og permanent oppholdstillatelse krever gjennomført pliktig norskopplæring dersom søkerne er omfattet av rett eller plikt til norskopplæring. Styringskravene vil altså også ha en innvirkning på elevenes mulighet til å få innvilget statsborgerskap eller permanent opphold. Dette vil igjen kunne påvirke implementeringen av læreplanene, ifølge informantene. De mener at kravene til å fullføre norskopplæring til et gitt minimumsnivå for å få innvilget disse søknadene er urealistiske for mange og at de vil bidra til å skape stress og oppgitthet hos elevene og undergrave læring. Enkelte mener at mange av de gode pedagogiske endringene i de nye læreplanene vil bli overskygget av instrumentell læring og trangen til å bestå prøven. En informant forteller:

Den nye planen er det jo vekt på kildekritikk, refleksjon, og du får ikke testet det på en prøve. Og prøve er jo kjempeviktig for dem. Man må jo fokusere på det de blir testet i, på kurset. Så det litt

³² I integreringsloven § 32 spesifiseres det at rett og plikt til opplæring gjelder til deltakeren har nådd minimumsnivået i norsk, men ikke lengre enn tre år med tillegg av godkjent permisjon (Integreringsloven, 2020, § 32).

³³ Direktorat for høyere utdanning og kompetanse. (2021a). Læreplan i norsk for voksne innvandrere. Hentet fra: <https://www.kompetansenorge.no/Norsk-og-samfunnskunnskap/Lareplan/lareplan-i-norsk-for-voksne-innvandrere/>

³⁴ Integreringsloven. (2020). Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (LOV-2020-11-06-127). Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2020-11-06-127>

³⁵ Statsborgerloven (2005). Lov om norsk statsborgerskap (LOV-2005-06-10-51). Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-10-51>

³⁶ Utlendingsloven (2008). Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (LOV-2008-05-15-35). Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-05-15-35>.

urealistiske som ligger i planene kommer jo til syne da. De får ikke forberedt seg like godt til prøven dersom vi gjør det som i læreplanen.

Som informanten over antyder kan det oppleves at pedagogiske føringer ikke er i samsvar med de definerte målene som har stor betydning for elevenes juridiske status i Norge.

Flere av informantene melder også bekymring for at elevene risikerer å få forskjellig undervisningstilbud som følge av de nye tidskravene siden de ikke støttes med klare regler om hvor mange timer deltakerne har krav på. Tidskrav uten timetallkrav kommer til å resultere i at elever får forskjellig antall timer innen den fastsatte perioden de har rett og plikt til opplæring. En informant beskriver dette på denne måten:

Det er enighet blant lærere her om at det er vanskelig med den korte tiden på 18 måneder og B1 nivået. Det er bekymring blant lærerne, og skepsis. Både det med 18 måneder – det blir jo i realiteten ikke 18 måneder, det blir to sommerferier. Og så kan det ta 2 måneder før du får kursplass. Det krymper raskt.

Informantene som er kjent med læreplan i samfunnskunnskap, peker på økningen i antall timer i samfunnskunnskap fra 50 til 75, kombinert med det nye kravet om at opplæringen skal gjennomføres på et språk deltakeren forstår og innen ett år etter rett og plikt eller plikt inntrådte, som en veldig krevende endring for voksenopplæringene. Den nye læreplanen i samfunnskunnskap legger varigheten av opplæringen til 75 timer for deltakere som får oppholdstillatelse som nevnt i integreringsloven §§ 27 og 28 etter 31. desember 2021 (Direktorat for høyere utdanning og kompetanse, 2021b). Dette er en økning på 25 timer fra forrige læreplan i samfunnskunnskap. Den reviderte læreplanen krever også at opplæringen i samfunnskunnskap skal gjennomføres på et språk deltakeren forstår, og innen ett år etter at retten og plikten eller plikten inntrådte, og viser til integreringslovens § 33 (Direktorat for høyere utdanning og kompetanse, 2021b). Å tilby 75 timer opplæring på et språk deltakerne forstår innen de har vært bosatt i Norge i ett år, som i praksis betyr et annet språk enn norsk, er altså veldig krevende å gjennomføre. Voksenopplæring må vente på at det samles et visst antall elever før de kan tilby opplæringen innen hvert språk, for å skape en økonomisk bærekraftig klasse. Det kan ta tid særlig i mindre kommuner. Opplæringen må ofte settes i skoleferiene, fordi det er da flerspråklige lærere har anledning til å undervise, forteller informantene. Dermed risikerer en at voksenopplæring enten ikke klarer å oppnå kravet om oppstart og gjennomføring, eller at de gir tilbudet på bekostning av dets kvalitet.

En endring som ikke er del av læreplan i norsk og samfunnskunnskap, men som opptar informantene vi snakker med, er endringen i målgruppen for introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap, jf. integreringsloven § 8 og § 26. Målgruppen er nå innvandrere mellom 18 og 55/64 år. Unge innvandrere under 18 år vil som oftest omfattes av andre opplæringsløp i grunnskolen eller i videregående opplæring. Informantene ser positivt på at de mellom 16-18 år får rett på videregående utdanning. De mener at ungdom skal være med jevnaldrende i en situasjon som ligner mest mulig en ordinær klasse. Samtidig er de usikre på at videregående skoler og fylkeskommunen er klar til å gi denne gruppa et adekvat opplæringstilbud. Noen av informantene visste om at videregående skoler i deres kommune hadde planer om å gi tilbud høsten 2022. Vårt generelle inntrykk er at implementeringen av læreplanen på dette området er i en tidlig fase. Her må det understrekes at vi intervjuet kun informanter i voksenopplæring som bare har begrenset, indirekte kjennskap til erfaringer med de nye planer i videregående skoler.

5. Oppsummerende drøfting

Denne første leveransen i følgeevalueringen har fokus på Goodlads to første faser i studier av læreplaner, nemlig den ideologiske og formelle læreplanen. I det følgende vil vi gi en kort oppsummerende drøfting av de empiriske funnen opp mot denne teoretiske rammen for oppdraget.

5.1 Den ideologiske læreplanen

Arbeidet med en læreplan starter gjerne med et ideologisk utgangspunkt, ved at noen på et overordnet nivå har en ideologi som skal komme til syne i lærerplanen. Nasjonale styringsdokumenter³⁷, viser til politiske ambisjoner og et ideologisk motiv om at opplæring i større grad enn tidligere skal støtte opp under og bidra til kvalifisering og derigjennom økt deltakelse i utdanning og arbeid.

Gjennomgangen av revideringsprosessen, viser at denne har et relativt klart ideologisk utgangspunkt; både integreringsloven og integreringsstrategien ligger som et viktig premiss for revideringen av læreplanene. Lovens fokus på kvalifisering og strategiens mål om at deltakelsen i arbeidslivet blant innvandrere skulle øke, satte fokus på viktigheten av utdanning og kvalifisering. Videre fortsatte man å legge det europeiske rammeverket for språk til grunn, fordi det var et mål at læreplanene enklere kunne brukes integrert med opplæring under opplæringsloven og legge til rette for økt fleksibilitet.

Vektleggingen og koplingen til overordnet del i Fagfornyelsen ser ut til å være et prinsipielt valg som ble gjort av direktoratet i starten av revideringsarbeidet, heller enn et ideologisk utgangspunkt. Det henger imidlertid sammen med vurderingen om å legge integreringsløpet tettere opp mot mulighetene for et formelt utdanningsløp, og dermed tettere opp mot øvrige læreplaner i utdanningsfeltet, som igjen var preget av endringer knyttet til Fagfornyelsen. Koblingen til Fagfornyelsen ble imidlertid avklart med departementet. På spørsmål om føringer og prinsipper av viktighet, blir følgende påpekt i intervju med Kunnskapsdepartementet;

Det som var føringen herfra var at opplæringen måtte ta hensyn til integrert opplæringsløp. At de snakket sammen, og ikke var i konflikt. Men hvor tett man skal legge seg opp til fagfornyelsen, det er en faglig vurdering. Vi uttalte vel, både muntlig og skriftlig, at det skulle videreføres dette med det europeiske rammeverket.

Disse verdiene eller prinsippene som utledes av relevant lovverk og strategier på feltet ser ut til å ha gitt de ideologiske føringene for revideringsarbeidet. Hvordan man faktisk materialiserte disse føringene i det faktiske revideringsarbeidet er imidlertid noe mer uklart. Valget om å knytte læreplanene tettere opp mot øvrig læreplanverk, mer konkret fagfornyelsen, fremstilles som naturlig og ikke et valg tatt blant alternativer. Bakgrunnen, slik vi forstår den, var altså et (politisk) ønske om å legge til rette for enklere overganger mellom utdanningsløp for innvandrere for å sikre kvalifisering og arbeidsinkludering.

³⁷ For eksempel integreringsstrategien [regjeringens-integreringsstrategi-20192022.pdf](#)

5.2 Den formelle læreplanen

Den formelle læreplanen er den vedtatte og nedfelte læreplanen. Den formelle læreplanen er det faktiske dokumentet, eller det de fleste tenker på som selve læreplanen.

De nye læreplanene i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere trådte i kraft 1. august 2021, men læreplanen i samfunnskunnskap var valgfri å bruke fram til 1. januar 2022. Læreplanene er regulert i forskrift og omfatter forskrift om læreplan i norsk for voksne innvandrere og forskrift om læreplan i samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Det er også en egen forskrift om læreplan i norsk for voksne innvandrere nivå C1, men denne har ikke vært gjenstand for evalueringen.

Som nevnt er opplæringen i norsk endret fra plikt til å gjennomføre et visst antall timer, til å oppnå et minimumsnivå i norsk. Det generelle veiledende minimumsnivået er B1 i alle delferdigheter. Det er imidlertid noen nyanser i minimumskravet. Det står i § 31 av integreringsloven at «*det kan gis forskrift om veiledende minimumsnivåer i norsk for ulike grupper deltakere*», slik at enkelte grupper kan ha andre minimumsnivå³⁸.

Deltakerens norskmål skal tilsvare det veiledende minimumsnivået eller høyere, men kan justeres opp eller ned ut fra deltakernes progresjon. Det er kommunen og fylkeskommunens ansvar å sørge for opplæring i et omfang som gjør at deltakeren oppnår minimumsnivået.

Noen av de viktigste endringene i læreplanene er:

- Verdier og prinsipper i læreplanverket for Fagfornyelsen (2017) er tatt inn. Formålet er å legge bedre til rette for at opplæringen skal kunne kombineres med formell utdanning. Dette kommer særlig til uttrykk i strukturen og i de tverrfaglige temaene i læreplanen.
- Det er beskrevet to tverrfaglige temaer: *Folkehelse og livsmestring* og *Demokrati og medborgerskap*. Formålet er å skape sammenheng mellom læreplanen i norsk og læreplanen i samfunnskunnskap, og med resten av opplæringsløpet. Temaene er hentet fra læreplanverket i Fagfornyelsen, og er tilpasset målgruppa for norskopplæringen, blant annet ved at temaene opplæring, utdanning og arbeid er inkludert.
- Læreplanen i norsk inneholder en mer overordnet beskrivelse av hvordan opplæringen kan organiseres enn i den tidligere læreplanen.
- Læreplanen i norsk bygger, som tidligere læreplan, på Det felles europeiske rammeverket for språk³⁹, men er oppdatert med utgangspunkt i Tillegg til rammeverket⁴⁰ som ble publisert av Europarådet i 2018. I den nye læreplanen er begrepene *resepsjon*, *produksjon*, *mediering* og *samhandling* tatt inn som gjennomgående kjerneelementer. Begrepene er hentet fra tillegget til rammeverket.
- Læreplanen i samfunnskunnskap er delt inn i tre moduler. Modulene kan gjennomføres uten en bestemt rekkefølge.

³⁸ I Integreringsforskriften § 28 står det for eksempel at "*Deltagere som ikke har fullført grunnskole fra før, bør oppnå minimum nivå A2 i delprøvene i lytteforståelse, leseforståelse og skriftlig fremstilling og nivå B1 i delprøve i muntlig kommunikasjon*» mens «*deltagere som har fullført grunnskole fra før, bør oppnå minimum nivå B1 i delprøvene i lytteforståelse, leseforståelse og skriftlig fremstilling og i delprøve i muntlig kommunikasjon*»

³⁹ [tabell-rammeverk-spraak.pdf \(uio.no\)](http://tabell-rammeverk-spraak.pdf(uio.no))

⁴⁰ <https://rm.coe.int/cefr-companion-volume-with-new-descriptors-2018/1680787989>

- Opplæringen i samfunnskunnskap skal ta utgangspunkt i deltakernes kunnskaper og livssituasjon.

På overordnet nivå, har de to læreplanene et klart avtrykk fra sentrale forhold ved den ideologiske læreplanen. De politiske føringene knyttet til integreringsløftet og integreringsstrategien, legger opp til at de reviderte læreplanene i større grad enn tidligere skulle kunne brukes for å støtte opp under den enkelte innvandrers utdanningsløp og/eller kvalifisering gjennom deltakelse i arbeids- og samfunnsliv. Vurderinger som er tatt underveis i revideringsprosessen av prosjektgruppen i HK-dir er i mange tilfeller påvirket av denne målsettingen, og nytt innhold i Fagfornyelsen preger derfor til tider også innholdet i læreplanene i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Dette synlig ved at elementer fra Overordnet del er viet betydelig plass, dette gjelder særlig de tverrfaglige temaene.

Det er en viss spenning mellom den formelle læreplanens tilknytning til Fagfornyelsen og praksisfeltet den er ment å virke i, gjennom at Fagfornyelsen framhever betydningen av læreres profesjonelle skjønn, mens praksisfeltet, først og fremst når det gjelder samfunnskunnskap, er preget av undervisere uten pedagogisk kompetanse. Fagfornyelsen framhever betydningen av læreres profesjonelle skjønn og dømmekraft. I samfunnskunnskap har man verken krav til pedagogisk kompetanse, ei heller er underviserne i noen særlig grad en del av et pedagogisk fagfellesskap.

5.3 Evaluators overordnede refleksjon

Det er tydelige spor av de politiske ambisjonene om å øke deltakelsen i arbeidslivet blant innvandrere gjennom økt fokus på kvalifisering, i den ideologiske læreplanen. Fokuset på utdanning og kvalifisering i en rekke sentrale strategier og politiske dokumenter, kan sees på som bakgrunnen for at man bygget læreplanene for voksne innvandrere over samme lest som læreplanen for grunnskolen. Gjennom større harmonisering, vil overgangene mellom utdanninger i teorien fremstå mer sømløse.

Den formelle læreplanen møter imidlertid en del kritikk i de innledende intervjuene vi har gjort i praksisfeltet. En del av kritikken mot læreplanene kan sies å være rettet mot faktorer som ligger i konteksten og rammene rundt de faktiske læreplanene, mer enn det pedagogiske innholdet i planene. Dette gjelder særlig endringene i loven i seg selv samt hvordan selve revideringsprosessen forløp. I tillegg rettes noe kritikk mot koplingen til Fagfornyelsen.

Når det gjelder **loven**, så er det klart at praksisfeltet i stor grad er fokusert og opptatt av de strukturelle endringene som følger av ny integreringslov. Dette gjelder særlig at opplæring i norsk er endret fra plikt til å gjennomføre et visst antall timer, til å oppnå et minimumsnivå i norsk, innføringen av kompetansekrav for lærere som skal undervise i norsk etter integreringsloven og endringene i timeantallet i samfunnskunnskap og krav om at opplæring i samfunnskunnskap gjennomføres på et språk deltakeren forstår, utvides fra 50 til 75 timer og at opplæringen skal gjennomføres innen ett år etter at rett og plikt eller plikt til denne opplæringen inntrådte. Det er disse endringene som vil ha størst innvirkning på det daglige arbeidet på voksenopplæringsstedene. De reviderte læreplanene, og det faktiske innholdet i disse, kommer dermed i skyggen av disse endringene, men blir samtidig adressert for en del av denne kritikken.

Revideringsprosessen ser videre ut til å måtte bære noe av ansvaret for noe av kritikken som er fremmet. Til tross for at det har vært involvering av praksisfeltet i selve prosessen, og en omfattende

høringsrunde, ser det ut til at prosessen med fordel kunne ha vært mer preget av åpenhet og involvering. En del av stegene i prosessen er preget av tidspress; det var for eksempel ikke rom eller tid for involvering og åpenhet i arbeidet med mandateden til konsulentene og læreplangruppene. Og læreplangruppene ble tilsynelatende noe tilsidesatt i innspurten av arbeidet. Gjennom en prosess med tid og rom for involvering og åpenhet, er det nærliggende å se for seg at man ville hatt mulighet til å bedre forklare valgene som ble tatt, forankret disse og gitt partene som var involvert større opplevelse av å faktisk hatt mulighet til medvirkning. En revideringsprosess i dette omfanget, med relativt stramme rammer, stiller høye krav til prosess- og prosjektledelse.

I evalueringen av Fagfornyelsen⁴¹, ble nettopp en åpen prosess med vekt på involvering, både i formelle fora og utenfor formelle arena, vektlagt som særlig positivt – og evaluator påpeker at læreplanutviklingen gjennom denne åpenheten og involveringen, ble en del av implementeringen av læreplanene. Dette kan være viktige læringspunkter til direktoratet, ved senere revideringer av læreplaner.

Involvering av relevante aktører viser seg også som spesielt viktig i revideringen, gitt **relasjonen mellom læreplaner, opplæring og prøver**. Vi finner at prøvene for norsk og samfunnskunnskap generelt, men for samfunnskunnskap spesielt, oppleves som førende for innholdet i undervisningen som gis i voksenopplæringen. Dette beskrives som en følge av prøvenes plassering i integreringsløpet, hvor man ikke får statsborgerskap før man har bestått de nødvendige prøvene. I likhet med PROBAs tidligere omtalte funn om «teach to the test», trekkes det av våre informanter frem at det er viktigere «å bestå enn å forstå». En slik revideringsprosess stiller dermed også krav til tett involvering og samarbeid med relevante aktører innen prøveforvaltning og lærerressurser (lærebøker og digitale ressurser).

Til sist vil vi påpeke at en del av kritikken som rettes mot at de nye læreplanene har hentet innhold fra **Fagfornyelsen**, ser ut til å handle om at læreplaner i grunnopplæringen og læreplaner for voksne innvandrere forankres i to ulike lovverk og omfatter to ulike målgrupper. Læreplaner i grunnopplæringen forankres i opplæringsloven, mens læreplaner for voksne innvandrere forankres i introduksjonsloven/integreringsloven. Som kapittel fire viste, har praksisfeltet i liten grad særlig kritikk rettet mot det faktiske (pedagogiske) innholdet i læreplanene.

⁴¹ <https://www.udir.no/contentassets/f9e24b76d66b4a23a2337644acf6d5a6/eva2020--delrapport-ap1.pdf>

6. Utlede hypoteser

Basert på arbeidet med denne leveransen, hvor utviklingen av læreplanene og det forberedende arbeidet som gjøres ved voksenopplæringssettene inngår, har vi utledet noen hypoteser som vi mener vil være interessante å ta med oss inn i det videre arbeidet i følgeevalueringen.

Hypotesene er på ulike nivå og retter seg mot ulike aktører i arbeidet med læreplanene. Vi gjengir de i det følgende, uten noen form for sortering eller prioritering:

- Læreplanene er mer åpne og fleksible enn tidligere, noe som kan gi ulike utslag:
 - Opplæringen kan i større grad bli tilpasset den enkelte deltaker.
 - Opplæringen kan i større grad legges opp etter den enkeltes lærers preferanser eller voksenopplæringsens organisering.
- Læreplanenes innretning og innhold gir pedagogisk spillerom.
 - Dette vil gi ulike utslag i norsk og samfunnskunnskap.
 - Dette vil gi ulike utslag etter eksterne forhold som kommunestørrelse og deltakermasse.
- Det er usikkert hvorvidt læreplanene vil føre til faktiske endringer i undervisningen, basert på følgende underhypoteser:
 - Det faglige innholdet kan i større grad enn tidligere defineres av underviserne.
 - Prøvene vil fortsatt være førende for undervisningen som gis i fagene.
- Opplæringen endres på grunn av lokalt, profesjonsfaglig utviklingsarbeid.
- Eventuelle endringer i undervisning og gjennomføring av undervisningen, vil være knyttet til rammene for undervisningen, mer enn det substansielle og faglige innholdet i læreplanene.
- Implementeringen av læreplanene vil forutsette harmonisering av støtteressurser, prøvene og læreplanene.
- Praksisorienteringen som ble lagt til rette for i utformingen, gjør implementeringen enklere.
- Diskursen rundt læreplanene vil kunne påvirke implementeringen.
- Flyktningestrømmen fra Ukraina kan legge føringer på implementeringen av nye læreplaner.

