



Kunnskapsdepartementet

Kartlegging av strukturelle rammebetingelser for opplæring av minoritetsspråklig ungdom med kort botid i Norge

Innspill til tverrdepartemental arbeidsgruppe

Mars 2008

Innholdsfortegnelse

1.	Innledning	1
2.	Målgruppeanalyse	2
2.1	Avgrensning og differensiering av målgruppen	2
2.2	Personer med oppholdstillatelse	3
2.3	Personer uten innvilget oppholdstillatelse	7
2.4	Oppsummering av hovedfunn statistikk	9
2.5	Målgruppens behov	9
2.6	Avgrensning av "kort botid"	10
3.	Gjennomgang av eksisterende rammeverk	11
3.1	Opplæringsloven	11
3.2	Introduksjonsloven	13
3.3	Norskopplæring for asylsøkere i asylmottak	15
3.4	Integreringstilskudd til kommunene	15
3.5	Bostøtteregelverket	15
3.6	Lånekassens regelverk	16
3.7	Barnevernloven	16
3.8	Skjematisk oversikt over rettigheter for unge innvandrere, etter alder og oppholdstillatelse	17
4.	Endringer, utfordringer og erfaringer med rammeverket.	20
4.1	Planlagte endringer i opplæringsloven	20
4.2	Opplevde utfordringer og erfaringer	20
5.	Forslag til forbedringer	27
5.1	Bedret samhandling mellom kommunalt og fylkeskommunalt forvaltningsnivå	27
5.2	Tydligere retningslinjer for godkjenning av grunnskole	27
5.3	Inntak til videregående skole	27
5.4	Norsk og samfunnskunnskap bør tilbys til en utvidet personkrets	27
6.	Oppsummering	29

1. Innledning

Rambøll Management har fått i oppdrag av Kunnskapsdepartementet å kartlegge strukturelle rammebetingelser for opplæring av minoritetsspråklig ungdom med kort botid i Norge. Denne kartleggingen skal danne et kunnskapsgrunnlag for en tverrdepartemental arbeidsgruppe (bestående av Kunnskapsdepartementet, Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Barne- og likestillingsdepartementet) som er nedsatt for å vurdere det eksisterende rammeverket og mulig forbedringspotensiale i forhold til dette.

Dette skrevet utgjør endelig leveranse i kartleggingen. Hensikten er å gi en samlet fremstilling av følgende tre temaer:

- En målgruppeanalyse: Hvem er målgruppen for denne kartleggingen? Aldersavgrensning, behov osv...
- En analyse av eksisterende rammeverk; hvilke rettigheter har denne gruppen etter eksisterende regelverk, i forhold til opplæring og andre sosiale og økonomiske rettigheter, og hvordan fungerer disse i forhold til hverandre
- Forbedringspotensiale i rammeverket; er det punkter i regelverkene som bør ses nærmere på i lys av hvordan de fungerer/ikke fungerer for denne målgruppen

Skrevet bygger på datainnsamling foretatt i perioden 10. desember til 31. januar, samt innspill fra arbeidsgruppen. Følgende datakilder er benyttet:

Metode	Kilder
Dokumentstudier	<ul style="list-style-type: none">• Opplæringsloven• Introduksjonsloven• Husbankens bostøtteregulering• Lånekassens forskrifter for utdanningsstøtte• Barnevernloven• Rundskriv om integreringstilskudd
Eksplorative intervjuer	<ul style="list-style-type: none">• Basis! 2007 (Vox)• Kunnskapsdepartementet• Arbeids- og inkluderingsdepartementet• Kommunal- og regionaldepartementet• Barne- og likestillingsdepartementet• NAFO (Nasjonalt Senter for Flerkulturell Opplæring)
Intervjuer	<ul style="list-style-type: none">• Fylkeskommuner• Kommuner• VOX• Lånekassen

2. Målgruppeanalyse

Det første temaet i kartleggingen dreier seg om å gjøre en analyse av målgruppen. Målgruppen som er gjenstand for kartleggingen, slik den er definert i vårt oppdrag fra KD, må anses å være svært vid. Den er avgrenset på følgende måte:

“Minoritetsspråklig barn/ungdom med kort botid (kort botid ikke nærmere definert), i aldersgruppen 13 – 24 år. Herunder både personer med lovlig opphold og personer uten lovlig opphold (her definert som personer som oppholder seg i asylmottak i påvente av svar på sin asylsøknad)”.

Vi vil i det følgende forsøke å gi en noe mer differensiert fremstilling av målgruppen. Vi vil begrunne noen valg vi har gjort i forbindelse med å avgrense målgruppen på en mest mulig hensiktsmessig måte.

2.1 Avgrensning og differensiering av målgruppen

Vi har valgt å differensiere målgruppen i forhold til følgende tre dimensjoner;

- Hvorvidt man har oppholdstillatelse i Norge eller ikke
- Alder (differensiert 13 – 15 år, 16 – 18 år, og 19 – 24 år)
- Botid (avgrenset oppad til fem år)

2.1.1 Med og uten oppholdstillatelse

Vi har valgt å skille mellom personer med oppholdstillatelse og personer med avslått oppholdssøknad i Norge eller med søknad under behandling. Det er et viktig skille, fordi personer med avslått søknad har langt færre rettigheter til opplæring og andre tjenester enn personer med oppholdstillatelse eller søknad under behandling. Statistikkgrunnlaget for de to gruppene er også ulikt, da personer med oppholdstillatelse registreres i folkeregistret og dermed inngår i SSB-statistikk, mens personer med avslått oppholdssøknad eller søknad under behandling ikke har samme statistikkgrunnlag. UDI har oversikt over de personene med søknad under behandling eller avslått asylsøknad som oppholder seg i asylmottak, og disse har vi innhentet statistikk på. Det finnes imidlertid trolig et ukjent antall personer innenfor aldersgruppen 13 – 24 år som ingen har oversikt over (som lever i skjul uten lovlig opphold).

2.1.2 Differensiering av aldersgruppen

Vi har valgt å differensiere aldersgruppen på følgende måte:

- 13 – 15 år
- 16 – 18 år
- 19 – 24 år

Bakgrunnen for denne inndelingen er følgende: Ungdom i gruppen 13 – 15 år inngår i det som kalles “grunnskolealder”. Det vil si at de automatisk går inn i grunnskolen dersom de kommer til Norge før de er fylt 16 år. Det er derfor hensiktsmessig å se på denne gruppen isolert.

Ungdom og voksne over 16 år er ikke i grunnskolealder. De har imidlertid rett på grunnskoleopplæring for voksne dersom de ikke har gjennomført 9-

årig grunnskole i hjemlandet. Ungdom og unge voksne i alderen 16 til 24 år har rett på videregående opplæring dersom de har norsk grunnskoleopplæring eller tilsvarende.

Ungdom/unge voksne i gruppen 19 – 24 år er ikke i aldersgruppen for verken grunnskole eller videregående opplæring etter ordinært løp. De over 16 år har imidlertid såkalt "voksenrett" på grunnskoleopplæring etter opplevd behov dersom de ikke har dette fra hjemlandet. Voksne født før 1978 har rett til videregående opplæring hvis de ikke har fullført dette tidligere.

Hver av disse aldersgruppene har sine egne utfordringer, og deres rettigheter til opplæring er basert på forskjellige paragrafer i lovene. Det er hensiktsmessig å inkludere alle disse tre i gruppen seint ankomne elever, da deres seine inntreden i det norske utdanningssystemet gir dem særlige utfordringer knyttet til det å få et tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

2.1.3 Avgrensning av "kort botid"

Den siste avgrensningen vi har gjort, handler om "kort botid". Hva som er kort botid, finnes det ingen klar definisjon på. Når det handler om opplæring, kan "kort botid" være svært individuelt. Noen vil trenge mange år på å tilegne seg tilstrekkelige kunnskaper i norsk for å kunne følge ordinær opplæring og delta i yrkes- og samfunnsliv, mens andre trenger kortere tid. Kort botid er derfor ikke et begrep som er enkelt å avgrense.

For praktiske formål har vi, i presentasjon av aktuell statistikk, valgt noen avgrensninger av botid. For personer med oppholdstillatelse har vi fått statistikk over personer med første oppholdsår fra 1983. Vi har her valgt å isolere gruppen som har kommet i tidsrommet 2002 til 2006. Dette er basert på en antakelse om at 5 år kan utgjøre en mulig øvre grense for hva som er å regne som "kort botid".

For personer uten innvilget oppholdstillatelse og som oppholder seg i asylmottak, har vi fått en litt annen avgrensning av botid. Denne gruppen er jo i praksis ikke bosatt, men oppholder seg i landet i påvente av vedtak eller utsendelse. Her har vi sett på hvor mange som har vært her i under 12 måneder, mellom 12 og 23 måneder, og 24 måneder og mer.

I det følgende vil vi gi en framstilling av statistikk som er innhentet fra SSB og Utlendingsdirektoratet for personer med henholdsvis oppholdstillatelse som har kommet til Norge i 2002- 2006, og personer uten oppholdstillatelse bosatt i asylmottak.

2.2 Personer med oppholdstillatelse

Tall fra SSB viser at det er til sammen 24 174 personer i aldersgruppen 13 – 24 år med oppholdstillatelse som har ankommet Norge i perioden 2002 – 2006. Disse fordeler seg på følgende måte i forhold til alder og oppholdsgrunnlag¹:

¹ Oppholdsgrunnlag er her inndelt i "flyktning, familieegjenforent med flyktning, eller ikke flyktning"

Tabell 2.1

Alder	Oppholdsgrunnlag			
	Flyktning	Familiiegjenforent med flyktning	Ikke flyktning	Totalt
13- 15	1096 (+12) ²	1273 (+10)	1681 (+2)	4050 (+24)
16 – 18	1149 (+8)	1178 (+20)	1819	4146 (+30)
19 - 24	3366 (+2)	2240 (+8)	10 319	15 925 (+18)

Som vi ser er det aller flest i gruppen 19 – 24 år, og av disse er de aller fleste ikke flyktninger eller familiiegjenforent med flyktning. Det vil si at de enten er innvandret på grunn av arbeid, utdanning eller familiiegjenforent med norsk borger eller med innvandrere med permanent opphold. Vi kan anta at en relativt stor andel av disse ikke vil ha behov for utdanning i form av videregående opplæring, i og med at de har kommet til landet for å jobbe. En gruppe på til sammen 5606 er enten selv flyktning eller familiiegjenforent med flyktning. Blant denne gruppen er det sannsynligvis et større behov for utdanning, både grunnleggende og videregående, samt norskopplæring.

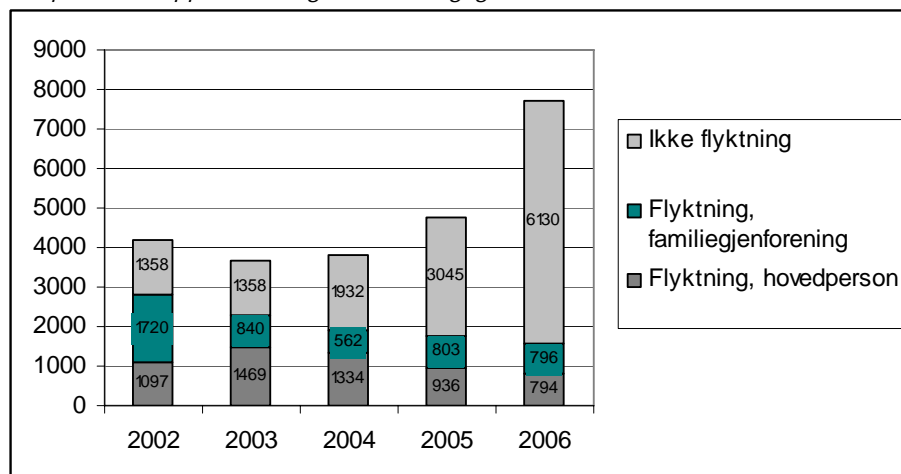
Vi ser videre at det er 8196 personer mellom 13 og 18 år i målgruppen, og de fordeler seg forholdsvis jevnt på de to alderskategoriene 13- 15 og 16 – 18 år. Vi ser at personer her fordeler seg langt mer jevnt på de ulike oppholdsgrunnlagene enn i aldersgruppen 19 – 24. Dette er logisk, da det er mer uvanlig at mindreårige søker opphold i Norge på grunn av utdanning eller arbeid.

2.2.1 Når kom de?

Vi har også innhentet statistikk som viser når innvandrere i alderen 13-24 år per dags dato først ankom Norge, fordelt på første oppholdsår og innvandringsgrunn. Tallene viser antallet som har kommet de siste fem årene, da det er denne gruppen som muligens kan tenkes å defineres som å ha "kort botid."

² (+12) betyr følgende: Vi har fått oppgitt tall på fylkesnivå fra SSB. I noen tilfeller ble disse tallene så små (når de ble fordelt på oppholdsgrunn, alder og ankomstår) at de måtte "prikkes" det vil si at der hvor det var under 3 personer i cellen, ble cellen "prikket". + 12 betyr at 6 celler var "prikket", og at det derfor er maks 12 personer og minimum 6 personer til i den aktuelle gruppen.

Figur 2.1: Nasjonal fordeling av aldersgruppen 13-24 år per 1.1.2007, fordelt på første oppholdsår og innvandringsgrunn.



Figur 2.2 viser at majoriteten av innvandrere i alderen 13-24 år per 1.1.2007 kom til Norge i 2006. Totalt var det 7720 personer i gruppen som kom dette året, mot 4784 året før. Dette tilsvarer en økning på 61,4 % fra 2005 til 2006. Som figuren viser består denne økningen av personer i gruppen *ikke flyktning*. Ser vi nærmere på hvor gamle disse personene er, finner vi at 65,7 % av disse befinner seg i aldersgruppen 19-24 år, hvorav 33 % befinner seg i Oslo. Vi kan anta at dette dreier seg om arbeidsinnvandrere. Som øvrig statistikk fra UDI viser, øker arbeidsinnvandringen på bekostning av flykntingstillatelser generelt i Norge.³ En stor del av denne gruppen kan antas å oppholde seg midlertidig i Norge.

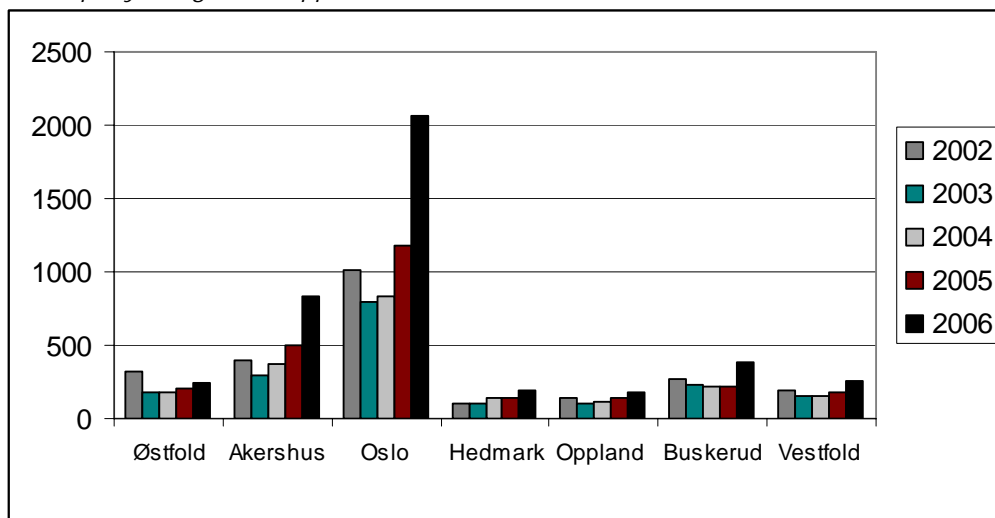
For gruppen *familiegjenforent med flyktning* ser vi at antallet er redusert til under halvparten fra 2002 til 2006. Personer i aldersgruppen 13 – 24 år som kom som flyktning selv, er også redusert de senere årene. Det er denne gruppen som kan antas å ha størst behov for opplæring, både grunnleggende, videregående, og i norsk, og tendensen er en nedgang i størrelsen på denne gruppen, og dermed også behovet for slik tilrettelagt opplæring.

2.2.2 Hvor i landet befinner de seg?

Vi har også sett på spredningen nasjonalt av første generasjons innvandrere.

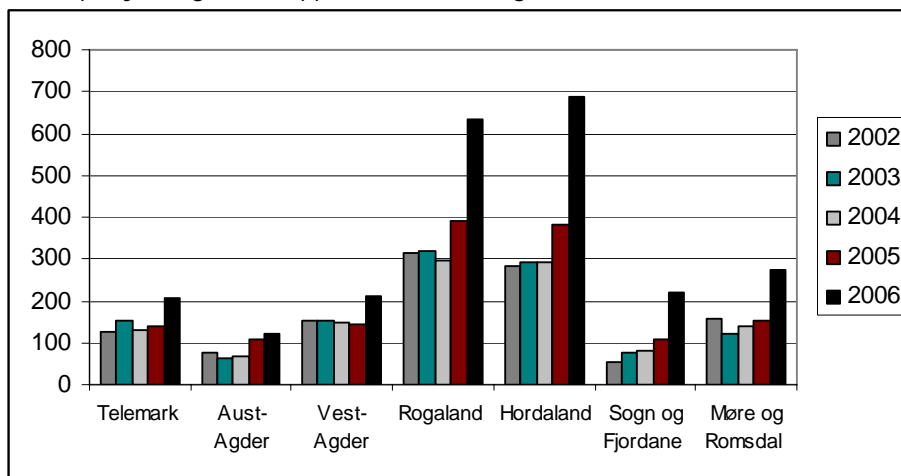
³ UDI: Tall og fakta 2006. [Online]
http://www.udi.no/upload/Presse/TallOgFakta/2006/Tall_Fakta.pdf

Figur 2.2: Fordeling av første generasjons innvandrere i alderen 13-24 år, fordelt på fylke og første oppholdsår – Østlandet⁴



Ikke overraskende så er det Oslo som mottar den største andelen av innvandrere. I løpet av de siste fem år har Oslo mottatt totalt 5883 mennesker, dvs. i overkant av 24 % av alle i gruppen innvandrere i alderen 13-24 år, som kom i løpet av denne perioden. Disse er hovedsakelig personer i aldersgruppen 19-24 år, som ikke har kommet på flyktninggrunnlag, hvorav størrelsen av disse ankom i 2006. Akershus mottar nest flest innvandrere i alderen 13-24 år, med totalt 2409 i løpet av de siste fem årene. Flesteparten av disse befinner seg i Bærum og Skedsmo kommune.

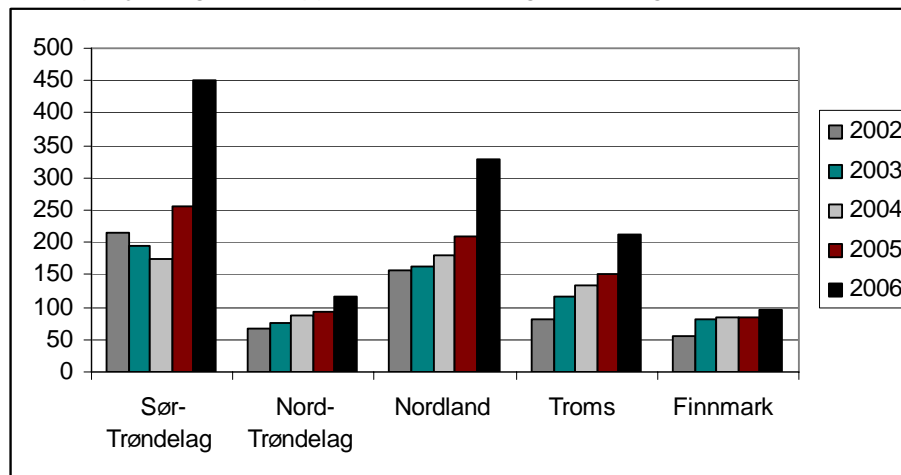
Figur 2.3: Fordeling av første generasjons innvandrere i alderen 13-24 år, fordelt på fylke og første oppholdsår – Sør- og Vestlandet



⁴ Vi gjør oppmerksom på at y-aksen i figurene 2.2, 2.3 og 2.4 er forskjellig. Dette er gjort for å få en mer nyansert bilde av situasjonen rundt i landet. Dersom y-aksen ble satt til 0-2500, ville figurene 2.4 og 2.5 blitt unyanserte, og det ville blitt vanskelig å tolke datafremstillingen.

På Sør- og Vestlandet nås ikke de samme størrelser som for Oslo, men Rogaland og Hordaland stiller i samme klasse som Akershus, med henholdsvis 1953 og 1938 personer i perioden 2002-2006. Som i Oslo og Akershus, er det personer som ankom i 2006 som utgjør den største gruppen, der igjen en markant majoritet består av personer i aldersgruppen 19-24 år som ikke er flyktninger. I disse to fylkene skiller Stavanger, Sandnes og Haugesund i Rogaland, og Bergen i Hordaland, seg ut som de stedene som mottar flest innvandrere.

Figur 2.4: Fordeling av første generasjons innvandrere i alderen 13-24 år, fordelt på fylke og første oppholdsår – Midt- og Nord-Norge



I Midt- og Nord-Norge er det særlig Sør-Trøndelag (1291 personer i perioden) og Nordland (1037 personer i perioden) som skiller seg ut. De samme karakteristika gjelder også her, hvor vi finner at det er Trondheim, Bodø og Narvik som er mest synlig.

2.3 Personer uten innvilget oppholdstillatelse

Den andre hovedkategorien personer vi skal se på i denne kartleggingen er personer uten innvilget opphold, her forstått som personer i aldersgruppen 13 – 24 år som befinner seg i asylmottak i påvente av at vedtak fattes i saken deres, med avslag i første og eventuelt andre klageinstans med og uten klagesak til behandling og med og uten utreiseplikt, personer med tillatelse som har gått ut, og personer med søknad om asyl som er trukket eller lagt bort av annen grunn. De som er under 18 år og kommer uten familie til Norge, betegnes ofte som "enslige mindreårige asylsøkere" (EMA). Statistikk er hentet fra Utlendingsdirektoratet.

Tabell 2.2.

Alder	Antall måneder siden søknadstidspunkt			Totalt
	0-11	12-23	24+	
13- 15	119	25	47	191
16 – 18	222	46	35	303
19 - 24	592	159	151	902
Totalt	933	230	233	1396

Totalt er det registrert 1396 personer uten innvilget oppholdstillatelse.⁵ Det er naturligvis mange som ikke vil være registrert og som allikevel oppholder seg i Norge, disse er det derfor ikke tilgjengelig statistikk på.

Vi ser at størstedelen av de unge asylsøkerne er i aldersgruppen 19 – 24. 902 personer befinner seg her. 303 av de unge asylsøkerne er i aldersgruppen 16 – 18, og 191 er i aldersgruppen 13 – 15. De fleste av de unge asylsøkerne har vært mindre enn ett år i Norge, mens det er så mange som 233 som har vært her (i asylmottak) i over to år.

Tabell 2.3 Fylkesvis oversikt over asylsøkere som bor i asylmottak

Fylke	13-15 år			16-18 år			19-24 år			Totalt
	0-11 mnd	12-23 mnd	24+ mnd	0-11 mnd	12-23 mnd	24+ mnd	0-11 mnd	12-23 mnd	24+ mnd	
AKERSHUS	25	-	5	71	6	6	80	14	11	218
AUST-AGDER	2	-	-	2	-	1	2	1	2	10
BUSKERUD	1	1	-	2	1	1	4	2	17	29
FINNMARK	2	-	-	8	-	1	11	4	5	31
HEDMARK	5	2	2	3	3	-	12	7	8	42
HORDALAND	4	3	7	7	2	5	19	12	11	70
MØRE OG ROMSDAL	4	-	3	7	3	5	30	13	3	68
NORDLAND	6	1	3	13	2	2	55	19	13	114
NORD-TRØNDELAG	4	2	3	7	2	1	13	14	6	52
OPPLAND	4	3	7	10	3	1	23	5	12	68
OSLO	16	1	-	11	-	-	111	1	2	142
ROGALAND	7	-	2	17	5	3	31	6	12	83
SOGN OG FJORDANE	-	-	2	4	-	2	31	19	5	63
SØR-TRØNDELAG	-	1	3	5	1	1	16	2	9	38
TELEMARK	5	-	-	5	-	-	28	7	1	46
TROMS	4	2	-	26	5	1	22	10	8	78
VEST-AGDER	8	6	4	15	7	5	20	6	9	80
VESTFOLD	2	3	5	3	3	-	17	5	8	46
ØSTFOLD	20	-	1	6	3	-	67	12	9	118
Totalt	119	25	47	222	46	35	592	159	151	1396

Akershus har flest i denne gruppen, 218 personer. Oslo har 142, Østfold har 118 og Nordland har 114 personer. Dette er de fylkene som altså har høyest konsentrasjon av personer 13 – 24 år i asylmottak.

⁵ Her definert på følgende måte: personer med søknad om asyl som ikke er ferdig behandlet av UDI i første instans, personer med avslag i første og evt. andre instans med og uten klagesak til behandling og med og uten utreiseplikt, personer med tillatelse som har gått ut, personer med søknad om asyl som er trukket eller lagt bort av annen grunn, som er over 13 og under 25 år pr 01.12.2007, og som bor i asylmottak pr 01.12.2007.

Som vi skal komme tilbake til i neste kapittel, Gjennomgang av eksisterende rammeverk, så har asylsøkere langt færre rettigheter, både i forhold til opplæring og andre tjenester, enn personer med oppholdstillatelse.

2.4 Oppsummering av hovedfunn statistikk

Det er til sammen 24 174 personer med oppholdstillatelse i aldersgruppen 13 – 24 år som har 5 års botid eller mindre i Norge. En stor andel av disse er i det sentrale Østlandsområdet (5883 i Oslo). Det er også et forholdsvis stort antall i Rogaland og Hordaland. Vi ser at det er en sterk økning i 2006. De aller fleste av disse er mellom 19 og 24 år og er verken flyktning eller familiegjenforent med flyktning. Trolig er mange av disse arbeidsinnvandrere uten rett eller behov for opplæring, og vil derfor ikke inngå i vår målgruppe.

Det er 1396 personer i aldersgruppen 13 – 24 år som ikke er innvilget opphold i Norge og som oppholder seg midlertidig i asylmottak. De fleste av disse har vært her i under ett år, men 233 har vært her i over to år. Hovedandelen av unge personer i asylmottak befinner seg i Akershus, Oslo og Østfold.

2.5 Målgruppens behov

Som vi har sett i det foregående, er målgruppen for vår kartlegging en stor og mangfoldig gruppe. Innenfor disse tallene skjuler det seg mennesker med svært ulik bakgrunn, både i språklig og kulturell forstand, og med hensyn til tidligere skolegang. Behovene til hvert individ vil være ulike. Men det er noen behov som trolig vil være universelle – gitt at individene har et ønske om å være i Norge over lengre tid. Utdanning er en nøkkel til samfunnsdeltakelse og yrkesliv, og det er en forutsetning for å kunne fungere i samfunnet at man tilegner seg kompetanse og ferdigheter som man kan bruke videre i livet.

Tabell 2.4

Aldersgruppe	Behov
13 – 15 år	<ul style="list-style-type: none"> • Å tilegne seg språklige og sosiale ferdigheter til å kunne følge ordinær grunnskoleopplæring • Å gjennomføre grunnskoleopplæring
16 – 18 år	<ul style="list-style-type: none"> • Å tilegne seg språklige og sosiale ferdigheter til å kunne følge ordinær opplæring i videregående skole • Å gjennomføre videregående opplæring • Å gjennomføre grunnskoleopplæring for voksne
19 – 24 år	<ul style="list-style-type: none"> • Å tilegne seg språklige og sosiale ferdigheter til å kunne fungere i utdanning og arbeid • Gjennomføre grunnskole og evt. videregående opplæring dersom ikke har dette fra før • Høyere utdanning og/eller arbeid

Barn, ungdom og unge voksne som ankommer i alderen 13 – 24 år, vil derfor ha svært ulike behov for oppfølging og opplæringstiltak for å kunne fungere i skole og samfunn. Men alle trenger oppfølging og opplæring. Spørsmålet er dermed hvordan stat, fylkeskommune og kommune som ansvarlige aktører legger til rette gjennom lovverk og praksis, for at denne mangfoldige gruppen får den opplæringen de har behov for. Dette er temaet i neste kapittel. Først skal vi imidlertid kort drøfte mulige avgrensninger av begrepet "kort botid".

2.6 Avgrensning av "kort botid"

Rambøll Management har forstått oppdragsgiver dit hen at et formål for arbeidsutvalgets arbeid er å komme frem til en definisjon på "sent ankomne minoritetsspråklige" eller minoritetsspråklige med "kort botid". Vi er imidlertid av den oppfatning, etter å ha gjennomgått statistikk over målgruppen samt å ha gjennomført intervju med personer som arbeider med målgruppen, at det er svært vanskelig å definere "kort botid". Et relevant spørsmål er også hva en slik definisjon/avgrensning skal brukes til? Skal den legge grunnlag for noen rettigheter? Vi mener at dette er spørsmål som arbeidsutvalget må ta stilling til, i en diskusjon om hensiktsmessigheten og nødvendigheten av en definisjon. Vi anser det som vår rolle å være med på å bistå med grunnlag til diskusjon i gruppen.

I det følgende vil vi gjennomgå noen mulige avgrensninger av "kort botid":

- **Kort botid definert som inntil to år:** Introduksjonsprogrammet definerer en flyktning/innvandrere som "nyankommet" i inntil to år etter at vedtak er fattet. Det vil si at man skal ha påbegynt et introduksjonsprogram innen den tiden. Introduksjonsprogrammet er imidlertid avgrenset til personer over 18 år.

Hvorvidt to år er "kort botid" handler om hva individet mottar av oppfølging og opplæring på de to årene etter ankomst, som gjør at individet opparbeider seg tilstrekkelig språklig og annen kompetanse som muliggjør deltakelse i yrkes- og samfunnsnivå.

- **Kort botid definert som inntil 5 år:** Vi har i vår fremstilling av statistikk avgrenset til botid på 5 år. Dette har vi gjort fordi vi anser dette som en mulig "øvrig grense" på kort botid. Det kan antas at dette er den tiden mange vil trenge til å tilegne seg de nødvendige norskkunnskapene til å kunne komme i arbeid eller utdanning. I tillegg utbetales integreringstilskudd for flyktninger til kommunene kun for en femårig periode. Det kan dermed argumenteres for at en femårgrense er en hensiktsmessig avgrensning av begrepet "kort botid". Dette vil imidlertid trolig av mange oppfattes som en urimelig lang periode.

Hva som kan anses som "kort botid" vil også være basert på individets personlige forutsetninger. Noen vil komme med god grunnleggende, til og med høyere, utdanning, og vil kunne tilegne seg de nødvendige språkkunnskapene raskt. Andre kommer uten utdanning, og vil dermed måtte trenge langt lengre tid på å tilegne seg den kompetansen.

Rambøll Management vurderer at det er avgjørende å avklare hva som er intensjonen bak å formulere en definisjon eller avgrensning. Dersom personer som har "kort botid" etter en form for offisiell definisjon skal omfattes av ytterligere rettigheter til opplæring enn det de har per i dag, så må dette avgrensingsarbeidet bygge på ytterligere dokumentasjon og analyse enn det som presenteres i denne rapporten

3. Gjennomgang av eksisterende rammeverk

Opplæringstilbudet som gis innvandrere i alderen 13-24 år defineres av Opplæringsloven og Introduksjonsloven. De rettighetene og pliktene som fremgår av disse gir rammeverket som alle parter må forholde seg til. I tillegg til disse to har gruppen også rettigheter og plikter i henhold til andre regelverk. Bostøtteregelverket blir delaktig, det samme gjør også Lånekassens forskrifter om utdanningsstøtte, som definerer hvem som har rett til å motta utdanningsstønad. I tillegg kommer Barnevernloven som påvirker omsorgsyntelser denne gruppen mottar, da hovedsakelig enslige mindreårige asylsøkere. Flyktningstilskuddet som mottas av kommunene ved bosetting av flyktninger danner også del av rammeverket. I dette kapitlet skal vi ta for oss hver disse, vise hvilke rettigheter, plikter og ytelser disse gir, samt foreta en analyse av skjæringspunkter og felt hvor disse ikke er sammenfallende.

3.1 Opplæringsloven

Opplæringsloven regulerer opplæringsrettigheter og tilbud når det gjelder grunnskole og videregående opplæring. Rettigheten til grunnskoleopplæring gjelder alle barn som det er sannsynlig at skal være i Norge i mer enn tre måneder, mens plikten til å delta i opplæringen begynner når oppholdet har vart i tre måneder. Denne retten og plikten omfatter bare barn og ungdom i grunnskolealder, altså fram til 16 års alder. Det stilles ingen krav til oppholdets lovlighet, altså har også barn og ungdom uten oppholdstillatelse, eller med avslag på søknad om opphold, også rett på grunnskoleopplæring mens de befinner seg i Norge. I tillegg har alle med annet morsmål enn norsk eller samisk krav på særskilt norskopplæring til de har gode nok ferdigheter i norsk til å følge vanlig undervisning på norsk. De har om nødvendig også rett til morsmålsopplæring, tospråklig fagopplæring, eller begge deler.⁶ Retten til grunnskoleopplæring gjelder også for de over opplæringspliktig alder dersom de har behov for grunnskoleopplæring, og ikke har rett til videregående opplæring.⁷ Det er kommunenes ansvar å sørge for et grunnskoletilbud i henhold til opplæringsloven.

Alle som er bosatt i Norge, og som har fullført grunnskole eller tilsvarende opplæring har rett til videregående opplæring hvis de ikke har fullført dette tidligere.⁸ Utover kravet til fullført utdanning tilsvarende norsk grunnskole finnes det ingen formelle kompetanse- eller språkkrav til å bli tatt opp i videregående opplæring. Minoritetsspråklig ungdom kan derfor søke videregående opplæring dersom de kan dokumentere at de har fullført grunnskole eller tilsvarende opplæring. Retten til videregående opplæring gjelder uansett hvilke kunnskaper eller ferdigheter søkeren har tilegnet seg i grunnskolen. Fylkeskommunene har ikke lov til å teste norskferdighetene til søkere for å kunne sile ut de som ikke har gode nok språkkunnskaper til å kunne følge undervisningen. Mangelen på krav om norskkompetanse kan medføre at minoritetsspråklig ungdom kan bli tatt opp til videregående opplæring uten å ha de språkferdighetene som er nødvendige, og kan dermed havne i en situasjon hvor de ikke har mulighet til å følge undervisningen, selv om de besitter de faglige forutsetningene som anses som en forutsetning for å kunne ha utbytte av opplæringen.

⁶ Opplæringsloven § 2-8

⁷ Opplæringsloven § 4A-1

⁸ Opplæringsloven § 3-1

Det er ingen eksplisitt rett til særskilt norskopplæring i videregående opplæring, slik som for elever i grunnskolen. Minoritetsspråklige elever i videregående opplæring kan allikevel ha rett til særskilt språkopplæring med hjemmel i bestemmelsene om spesialundervisning. Elevene har rett til spesialundervisning dersom de ikke har eller ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet. Spesialundervisning kan blant annet innebære særskilt tilrettelagt språkopplæring dersom eleven har behov for det.⁹

Ungdom som har fullført grunnskolen eller tilsvarende opplæring har etter søknad rett til tre års heltids videregående opplæring (ungdomsretten). Etter søknad om omvalg blir ungdomsretten utvidet med inntil et år. Ungdomsretten må normalt tas ut i løpet av en sammenhengende periode på fem år, og innen utgangen av det året vedkommende fyller 24 år.¹⁰

Voksne født før 1978 med fullført grunnskole eller tilsvarende, men uten videregående opplæring, har etter søknad rett til videregående opplæring. Opplæringen skal tilpasses behovet til den enkelte, men voksne som får slik opplæring har ikke rett til spesialundervisning.¹¹

Selv om både ungdom og mange voksne har rett til videregående opplæring står likevel en del personer uten slik rett. Dette gjelder dem som er født i og etter 1978, og som ikke har tatt videregående opplæring, eller som har falt fra undervisning. Det gjelder også innvandrere som har kommet til Norge for sent til å kunne benytte seg av ungdomsretten og som er for unge til å benytte seg av voksenretten.¹²

I Opplæringsloven § 3-1 står det: "Ungdom som har fullført grunnskolen eller tilsvarende opplæring, har etter søknad rett til tre års heiltids videregående opplæring." Det er ingen kriterier i henhold til oppholdsgrunnlag i Norge. Det er derfor ingen hinder for at asylsøkere ikke skal kunne søke opptak til og påbegynne videregående opplæring, såfremt de oppfyller kravet om fullført grunnskole eller tilsvarende. Statistikk Rambøll Management har innhentet fra UDI viser at det er 1205 personer i alderen 16-24 år som bor i asylmottak. Denne gruppen inneholder også ungdom med endelig avslag på sin asylsøknad. De har ikke rett på videregående eller annen opplæring, for eksempel opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Dermed kan vi slå fast at det er mindre enn 1200 innvandrere uten innvilget oppholdstillatelse, som bor i asylmottak, som eventuelt vil ha krav på å påbegynne videregående opplæring.

Det kan være et problem at minoritetsspråklig ungdom ofte ønsker å ta sin utdanning så raskt de kan, for å komme seg ut i arbeidslivet så raskt som mulig. Dermed kan de risikere å begynne å bruke av sin rett til videregående opplæring, men uten å få fullført opplæringen. Faren er også at de som faller ut av videregående opplæring, ikke nødvendigvis vil ha rett til videregående opplæring om de på et senere tidspunkt skulle ville gjenoppta studiene. Dette er forhold som ble trukket fram av flere av våre informanter, og vi vil utdype disse problematikkene i kapittel 4.

Videregående opplæring er et fylkeskommunalt ansvar, og dermed er det en forflytning av ansvar fra kommunen til fylkeskommunen når elever søker om videregående opplæring etter at de er ferdige med sin grunnskoleopplæring, eller har blitt vurdert dit hen av kommunen at de har tilsvarende opp-

⁹ Opplæringsloven § 5-1

¹⁰ Opplæringsloven § 3-1

¹¹ Opplæringsloven § 4A-3

¹² Opplæringsloven § 4A-3

læring fra andre utdanningssystemer enn det norske. Denne forflytning av ansvar for utdanningen av ungdom kan tenkes å medføre at eleven kan ende opp som en kasteball mellom de to nivåene, dersom kommunen mener han/hun er ferdig med grunnskolen, mens fylkeskommunen anser at eleven ikke har grunnskolekompetanse, og dermed ønsker at eleven får ytterligere opplæring på grunnskolenivå. Opplæringsloven er imidlertid klar på oppgavefordeling mellom kommune og fylkeskommune.

3.2 Introduksjonsloven

Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere har som formål å sørge for et tilbud som tilrettelegger for inkludering i det norske yrkes- og samfunnsliv.¹³ Introduksjonsloven fastsetter to forskjellige forløp for innvandrere, hvilket tilbud de får bestemmes av oppholdsgrunnlaget. Introduksjonsprogrammet er det mest omfattende løpet, og inkluderer bare en forholdsvis liten krets av innvandrere. Opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere gjelder en bredere krets, som har varierende rettigheter og plikter på bakgrunn av faktorer som oppholdsgrunnlag og alder. Begge disse tilbudene vil bli presentert nedenunder.

3.2.1 Introduksjonsprogrammet

Målet med introduksjonsprogrammet er å kvalifisere nyankomne flyktninger, eller familiegjeforente med disse, til deltakelse i vanlig arbeid eller utdanning. I henhold til Introduksjonsloven har nyankommet utlending mellom 18-55 år, med behov for grunnleggende kvalifisering og som har fått asyl, oppholds- eller arbeidstillatelse eller innreisetillatelse som overføringsflyktning, fornybar oppholds- eller arbeidstillatelse på grunnlag av søknad om asyl eller kollektiv beskyttelse, eller familiemedlemmer av disse, men ikke arbeidsinnvandrere og deres familie, og heller ikke de som har vært bosatt i Norge lenger enn to år, rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogram.¹⁴ Det er et kommunalt ansvar å tilby et introduksjonsprogram innen tre måneder etter bosetting i kommunen eller etter at krav om deltakelse blir framsett. Kommunen kan velge å tilby introduksjonsprogram til personer utenfor kretsen som har rett og plikt til deltakelse.¹⁵ I Introduksjonsloven er grensen for nyankommet satt til to år etter bosetting.

Flyktninger som blir bosatt i en kommune når de er 16 eller 17 år vil kunne delta i introduksjonsprogram ved fylte 18 år, siden de da fortsatt ikke vil ha overskredet grensen som er satt ved to års botid. Flyktninger som er yngre enn 16 ved bosetting vil ikke kvalifisere for introduksjonsprogram, siden de vil ha vært bosatt i kommunen mer enn to år når de fyller 18 og er gamle nok til å delta i introduksjonsprogram.

Deltakere i introduksjonsprogram får utbetalt introduksjonsstønad tilsvarende 2 G. Deltakere under 25 år mottar 2/3 stønad, på grunnlag av en antakelse av de har lavere bo- og levekostnader enn deltakere over 25. Det ønskes heller ikke at størrelsen på introduksjonsstønad skal motvirke at ungdom går over til høyere utdanning.¹⁶

Introduksjonsprogrammet er et tilbud som kombinerer norskopplæring og samfunnskunnskap med kvalifiserende opplæring, for eksempel grunnskole-

¹³ Introduksjonsloven

¹⁴ Introduksjonsloven, § 2

¹⁵ Introduksjonsloven, § 3

¹⁶ Merknader og veiledende retningslinjer til Introduksjonsloven, s. 55

opplæring og/eller arbeidspraksis. Det skal være et fulltidstilbud, som varer i to år, eller tre år ved særlige behov.

3.2.2 Opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere

Tabellen gir en oversikt over rettigheter til opplæring i norsk og samfunnskunnskap i forhold til innvandringsgrunnlag.

Personkrets	Rett	Plikt	Gratis	Omfang
Flyktninger, personer med opphold på humanitært grunnlag, kollektiv beskyttelse og familiegjenforente med disse gruppene. 16 – 55 år	✓	✓	✓	300 timer + opp til 2700 timer ekstra ved behov
Familiegjenforente med norske eller nordiske borgere bosatt i Norge 16 – 55 år	✓	✓	✓	300 timer + opp til 2700 timer ekstra ved behov
Familiegjenforente med norsk eller nordiske borgere bosatt i Norge, 55-67 år	✓		✓	300 timer + opp til 2700 timer ekstra ved behov
Flyktninger, personer med opphold på humanitært grunnlag, kollektiv beskyttelse og familiegjenforente med disse gruppene. 55 – 67 år.	✓		✓	300 timer + opp til 2700 timer ekstra ved behov
Arbeidsinnvandrere utenfor EØS/EFTA – området		✓		300 timer
Personer med opphold på EØS/EFTA vilkår				

En person som kommer til Norge, og er mellom 16 og 24 år, og faller inn under rett og/eller plikt, skal altså delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap i minimum 300 timer før han eller hun kan få bopettingstillatelse og statsborgerskap. Man kan imidlertid fritas fra plikten dersom man kan dokumentere tilstrekkelige norskkunnskaper. Hvis man har behov for det er det mulig å søke om inntil 2700 timer opplæring i tillegg til de 300 obligatoriske, hvilket gir innvandreren muligheten til å motta totalt 3000 timer med norskopplæring og samfunnskunnskap. Ytterligere opplæring inntil 2700 timer er ingen individuell rett, men det er en kommunal plikt å tilby dette. Kommunene kan også kreve at deltakere gjennomfører tester for å se om det er behov for slik opplæring.¹⁷

Familiegjenforente med arbeidsinnvandrere fra EØS-/EFTA-området har verken rettigheter eller plikter etter introduksjonsloven. Disse har da bare rettigheter i henhold til Opplæringsloven, og kan stå i fare for å ikke få muligheten til å tilegne seg de nødvendige norskkunnskapene til å få tilstrekkelig utbytte av den videregående utdanning. Dette gjelder de som har grunnskoleutdanning tilsvarende norsk grunnskole fra tidligere, og som dermed ikke har "voksenrett" på grunnskoleutdanning. Innvandrere som mangler grunnskole vil kunne bruke "voksenretten" sin til å få grunnskoleutdanning, herunder norskopplæring.

¹⁷ Introduksjonsloven, § 18

Opplæringen i norsk og samfunnskunnskap er dermed ikke knyttet opp mot innvandrerenes kartlagte behov, men hans/hennes landsbakgrunn og innvandringsårsak.

3.3 Norskopplæring for asylsøkere i asylmottak

Høsten 2007 ble norskopplæring for asylsøkere over 16 år som bor i ordinære asylmottak gjeninnført. Denne ordningens formål er å la asylsøkere tilegne seg basisferdigheter i norsk, og omfatter bare de som har asylsøknad til behandling. Asylsøkere med avslått søknad omfattes ikke av ordningen, det er heller ikke asylsøkere med innvilget søknad, da disse får tilbud etter Introduksjonsloven. Asylsøkere kan få inntil 250 timer norskopplæring. Deresom asylsøker blir innvilget opphold, inngår han/hun i introduksjonsprogram eller opplæring i norsk og samfunnskunnskap på vanlig måte. De 250 timene de eventuelt har mottatt i asylmottak kommer i tillegg til de 300 timene med norsk og samfunnskunnskap de skal motta etter Introduksjonsloven, selv om behovet for norskopplæring kan ha blitt noe redusert.¹⁸

3.4 Integreringstilskudd til kommunene

Kommunene mottar integreringstilskudd ved bosetting av flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag¹⁹, samt familiegjenforente med disse. Integreringstilskuddet skal, sammen med blant annet tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, finansiere kommunenes gjennomsnittlige utgifter til introduksjonsordning for nyankomne innvandrere. Tilskuddet utgjør totalt kr. 496 000 for voksne, og kr. 476 000 for barn under 18 år, og blir utbetalt over fem år.²⁰ Tilskuddet utbetales til bosetningskommune, med mindre en annen kommune har omsorg for og bærer utgiftene knyttet til omsorgstiltak for enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger. Bosetting av enslig mindreårige utløser i tillegg ekstra tilskudd, p.t. er det kr 110 970 per år per person.²¹

3.5 Bostøttereguleringen

Personer over 18 år som er deltaker på introduksjonsprogram for nyankomne innvandrere kan motta bostøtte. I tillegg vil alle husstander som består av voksenperson over 18 år og barn under 18 år kunne søke. Husstander der søker er under 18 år og bor sammen med eget barn kan også motta bostøtte. Ved flytting til en ny bolig vil mottakeren av bostøtte måtte søke bostøtte på nytt.

¹⁸ AID Rundskriv nr. A-20/2007. "Gjeninnføring av norskopplæring for asylsøkere i mottak" [online]
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/dok/rundskriv/2007/Gjeninnforing-av-norskopplaring-for-asyl.html?id=458278>

¹⁹ Integreringstilskuddet utbetales for: personer som har fått asyl i Norge, personer som har fått oppholdstillatelse på humanitært grunnlag etter utlendingsloven § 8 annet ledd på grunnlag av søknad om asyl og personer som har fått kollektiv beskyttelse i en masseflyktsituasjon, samt overføringsflyktninger med innreisestillatelse. IMDi rundskriv: 04/08. "Integreringstilskudd for år-1 og år 2-5 i 2008"

²⁰ IMDi Rundskriv: 04/08. "Integreringstilskudd for år-1 og år 2-5 i 2008" [online]
http://www.imdi.no/templates/CommonPage_7695.aspx

²¹ IMDi Rundskriv: 06/08. "Særskilt kommunalt tilskudd for enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger" [online]
<http://www.imdi.no/upload/Saerskilt%20tilskudd%20for%20enslige%20mindre%C3%A5rige%202008.pdf>

I henhold til Bostøtteregelverket kan barn under atten år ikke selv motta bostøtte, men de kan inngå i husholdning som får bostøtte. Husholdningen består av alle som faktisk er bosatt i boligen og som ifølge folkeregisterets opplysninger bor i samme bolig. Også personer som er borte fra boligen i kortere eller lengre periode blir regnet som husstandsmedlemmer, dette kan gjelde for eksempel studenter. Dermed vil husstanden ikke miste bostøtte, dersom en ungdom må flytte midlertidig til et annet sted for å ta for eksempel videregående opplæring.²²

3.6 Lånekassens regelverk

I henhold til Lånekassens regelverk er hovedregelen at søkeren må være norsk statsborger. Utenlandske statsborgere som har lovlig opphold i Norge, og som tar utdanning i Norge, kan likevel få utdanningsstøtte på samme vilkår som norsk statsborger, dersom vedkommende har tilknytning til Norge gjennom ekteskap/slektskap, arbeid eller utdanning, har asyl, beskyttelse eller opphold på humanitært grunnlag, eller er EØS-borger som er arbeidstaker i Norge eller dennes familiemedlemmer.²³

Dermed kan innvandrere med kort botid kunne tenkes å kunne motta støtte fra Lånekassen for å finansiere sin utdanning, forutsatt at de har gyldig opphold i landet, samt opptak i en støtteberettiget utdanning, herunder enten videregående eller høyere.

Utenlandske statsborgere med asyl i Norge, og som tar videregående opplæring eller grunnskoleopplæring for voksne, har rett til flyktningstipend i inntil tre år dersom utdannelsen påbegynnes innen tre år etter at søkeren kom til Norge, to år dersom utdannelsen påbegynnes inne fire år etter at søkeren kom til Norge, og et år dersom utdannelsen påbegynnes innen fem år etter at søkeren kom til Norge. Beløpet gis i sin helhet som stipend, ikke lån, med unntak av lån til å dekke skolepenger.²⁴

3.7 Barnevernloven

Statlig regionalt barnevern har fra desember 2007 ansvaret for enslige mindreårige asylsøkere (EMA) under 15 år i perioden fra ankomst til landet og frem til bosetting. Når EMA bosettes i kommune, er det noe ulik praksis mht. hvilken kommunal myndighet som har ansvaret. Det varierer mellom barnevern, flyktningekontor og sosialkontor. Regjeringen tar sikte på å gjennomføre en omsorgsreform for EMA mellom 15 og 18 år fra 2009.²⁵

EMA under 15 år kommer direkte til Eidsvoll omsorgssenter for barn etter registrering hos politiets utlendingsmyndighet. På Eidsvoll starter barna i løpet av kort tid med skole, hhv. barneskole og ungdomsskole full tid. EMA mellom 15 og 18 år vil etter registrering hos politiets utlendingsmyndighet og registrering på Tanum transittmottak, overføres til Hvalstad mottak for enslige mindreårige mellom 15 og 18 år. Etter gjennomført asylintervju og

²² Husbanken. *Bostøtte 2007, Håndbok i Regelverk* [online] [http://www.husbanken.as/regelvrk/hb-nr.nsf/c6694cee2cc58402c1256df90043bfd4/14c600f1368d0f0cc1256fb6003e8a1e/\\$FILE/hb9b1-1.doc](http://www.husbanken.as/regelvrk/hb-nr.nsf/c6694cee2cc58402c1256df90043bfd4/14c600f1368d0f0cc1256fb6003e8a1e/$FILE/hb9b1-1.doc) s. 19

²³ "Forskrift om tildeling av utdanningsstøtte for 2007-2008" [online] http://www.lanekassen.no/templates/Page_11473.aspx § 2-1, 2-2, 2-3

²⁴ "Forskrift om tildeling av utdanningsstøtte for 2007-2008" § 44

²⁵ "Offisiell åpning av Eidsvoll omsorgssenter for barn 18.12.07" [online] <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/pressemeldinger/pressemeldinger/2007/Offisiell-apning-av-Eidsvoll-omsorgssent.html?id=493600>

eventuell aldersundersøkelse, plasseres de i et av 5 regionale mottak for EMA i påvente av behandling av asylsaken.

Det kommunale barnevern har etter loven plikt til å undersøke den enkelte EMAs situasjon på mottaket, på omsorgssenteret og etter bosetting i kommune dersom det kommer en bekymringsmelding på barnet/ungdommen. Er forholdene slik at det ikke er forsvarlig iht. barnevernloven, kan det kommunale barnevern fatte vedtak om alternativ plassering og en eventuell omsorgsovertagelse.²⁶

3.8 Skjematisk oversikt over rettigheter for unge innvandrere, etter alder og oppholdstillatelse

Tabellene er en oversikt over de rettighetene som gruppen unge innvandrere i alder 13-24 har, fordelt på alder, oppholdsgrunnlag og lover, samt hvilke aktører som er ansvarlig for at disse rettighetene blir møtt.

²⁶ Ot. Prp. nr 28 (2007-2008) Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester mv. [Online]
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dok/regpubl/otprp/2007-2008/Otprp-nr-28-2007-2008-.html?id=496950>

Aldersgruppe (ved an- komstidspunkt)		Lovverk som regulerer rettigheter	Rettigheter	Ansvarlig aktør
Med lovlig opphold	13-15 år	Opplæringsloven Privatskoleloven	<ul style="list-style-type: none"> • Rett til grunnskoleopplæring fra det kalenderåret barnet fyller 6 år fram til fylte 16 år, jf. opplæringsloven § 2-1 • Rett til særskilt norskopplæring, tospråklig fagopplæring og morsmålsopplæring (behovsvurdert), jf. opplæringsloven § 2-8 og privatskoleloven § 3-5 	Kommune
		Introduksjonsloven	<ul style="list-style-type: none"> • Ingen rettigheter etter introduksjonsloven 	Kommune
		Bostøtteregelverk	<ul style="list-style-type: none"> • Har ikke <i>egen</i> rett på bostøtte, men kan inngå i husstander som har rett på bostøtte (f eks barn av personer i introduksjonsprogram) 	Kommune
		Barnevernloven	<ul style="list-style-type: none"> • Hvis flyktning (innvilget asylsøknad) og er enslig, skal vedkommende bo-settes i en kommune. Det er frivillig for kommuner å bosette EMA, IMDi har avtale med 24 kommuner om bosetting. • For øvrig samme rettigheter som andre barn under barnevernloven 	Kommune
	16-18 år	Opplæringsloven	<ul style="list-style-type: none"> • Rett til grunnskoleopplæring dersom behov for det. Gjelder ikke personer som har rett til videregående opplæring etter opplæringsloven § 3-1, jf. opplæringsloven § 4A-1. • Rett til videregående opplæring hvis gjennomført grunnskole eller tilsvarende, jf. opplæringsloven § 3-1 	<ul style="list-style-type: none"> • Kommunen (for grunnskole) • Fylkeskommunen (for videregående skole)
		Introduksjonsloven	<ul style="list-style-type: none"> • Hvis flyktning, opphold på humanitært grunnlag, kollektiv beskyttelse eller familiegjenforent med hovedperson på dette grunnlaget: Rett og plikt til oppl. i norsk og samf.kunnskap på 300 timer (inntil 3000 timer ved behov) § 17 • Hvis arb.innvandrer eller familiegjenforent m/ arb.innvandrer: Ikke rett til norskopplæring § 17 	Kommune
		Bostøtteregelverk	<ul style="list-style-type: none"> • Har ikke <i>egen</i> rett på bostøtte, men kan inngå i husstander som har rett på bostøtte (f eks barn av personer i introprogram) 	Kommune
		Barnevernloven	<ul style="list-style-type: none"> • Hvis flyktning (innvilget asylsøknad) og er enslig, skal vedkommende bo-settes i en kommune. § 3-4 Det er frivillig for kommuner å bosette EMA, IMDi har avtale med 24 kommuner om bosetting. • For øvrig samme rettigheter som andre barn under barnevernloven 	Kommune
		Opplæringsloven	<ul style="list-style-type: none"> • Rett til grunnskoleopplæring dersom behov for det. Gjelder ikke personer som har rett til videregående opplæring etter opplæringsloven § 3-1, jf. opplæringsloven § 4A-1. • "Ungdomsrett" til tre års vg opplæring fram til fylte 25 år • Ungdomsretten må tas ut innen en sammenhengende periode på 5 år. 	<ul style="list-style-type: none"> • Kommunen (for grunnskole) • Fylkeskommunen (for videregående skole)
	19-24 år	Introduksjonsloven	<ul style="list-style-type: none"> • Hvis flyktning, opphold på humanitært grunnlag, kollektiv beskyttelse eller familiegjenforent med hovedperson på dette grunnlaget: Rett og plikt til introduksjonsprogram § 2 • Hvis familiegjenforent med norsk eller nordisk borger, rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap § 17 • Hvis arbeidsinnvandrer utenfor EØS-området; kun plikt til opplæring (må betale) § 17 • Hvis arbeidsinnvandrer innenfor EØS-området: Ingen rett eller plikt § 17 • Hvis familiegjenforent til arbeidsinnvandrer: Ingen rett eller plikt § 17 	Kommunen
		Bostøtteregelverk	<ul style="list-style-type: none"> • Rett på bostøtte hvis deltaker i introduksjonsprogram eller mottaker av andre stønader (definert i retningslinjer fra Husbanken) • Kan søke lån og boligtilskudd fra Husbanken (behovsprøvd) 	Kommunen
		Barnevernloven	<ul style="list-style-type: none"> • Ingen rettigheter i utgangspunktet, men har rettigheter etter barnevernloven om ettervern hvis de har tiltak etter samme lov før 18 år. § 1-3 	-
		Opplæringsloven	<ul style="list-style-type: none"> • Rett til grunnskoleopplæring dersom behov for det. Gjelder ikke personer som har rett til videregående opplæring etter opplæringsloven § 3-1, jf. opplæringsloven § 4A-1. • "Ungdomsrett" til tre års vg opplæring fram til fylte 25 år • Ungdomsretten må tas ut innen en sammenhengende periode på 5 år. 	<ul style="list-style-type: none"> • Kommunen (for grunnskole) • Fylkeskommunen (for videregående skole)

Aldersgruppe (ved an- komstidspunkt)		Lovverk som regulerer rettigheter	Rettigheter	Ansvarlig aktør
Opphold i påvente av vedtak i asylsak (i mottak)	13 – 15 år	Opplæringsloven	<ul style="list-style-type: none"> • Rett til grunnskoleopplæring fram til fylte 16 år (dersom det er sannsynlig at barnet skal være i Norge i mer enn tre måneder, jf. § 2-1.) 	Kommunen
		Introduksjonsloven	<ul style="list-style-type: none"> • Ingen rettigheter 	-
		Bostøtteregelverk	<ul style="list-style-type: none"> • Ingen rettigheter 	-
		Barnevernloven	<ul style="list-style-type: none"> • Enslige mindreårige asylsøkere (EMA) skal tilbys opphold på barnevernets omsorgssenter i Eidsvoll kommune. Hvis de bosettes utenfor omsorgssenteret, skal kommunalt barnevern i bostedskommunen foreta en undersøkelse om omsorgssituasjonen. § 3-4 	Kommunen
	16 – 18 år	Opplæringsloven	<ul style="list-style-type: none"> • Ikke rett til vg opplæring. Kan likevel tas inn i påvente av vedtak, men dersom de får avslag har de ikke rett til å fullføre året, jf. forskrift til opplæringsloven § 6-9 	Fylkeskommunen
		Introduksjonsloven	<ul style="list-style-type: none"> • Rett til norskopplæring inntil 250 timer § 17 	Kommunen
		Bostøtteregelverk	<ul style="list-style-type: none"> • Ingen rettigheter 	-
		Barnevernloven	<ul style="list-style-type: none"> • Enslige mindreårige asylsøkere (EMA) tilbys egnet botiltak i kommuner som bosetter EMA. Bosettes etter barnevernloven i noen kommuner, kommunen velger selv etter hvilken lov de bosetter. § 3-4 	Kommunen
	19 – 24 år	Opplæringsloven	<ul style="list-style-type: none"> • Ingen rettigheter etter opplæringsloven 	-
		Introduksjonsloven	<ul style="list-style-type: none"> • Rett til norskopplæring inntil 250 timer § 17 	Kommunen
		Bostøtteregelverk	<ul style="list-style-type: none"> • Ingen rettigheter 	-
		Barnevernloven	<ul style="list-style-type: none"> • Ingen rettigheter i utgangspunktet, men har rettigheter etter barnevernloven om ettervern hvis de har tiltak etter samme lov før 18 år. § 1-3 	-

4. Endringer, utfordringer og erfaringer med rammeverket.

4.1 Planlagte endringer i opplæringsloven

I oktober 2007 sendte Kunnskapsdepartementet ut et høringsnotat om forslag til endringer i opplæringsloven og privatskoleloven.²⁷ I denne høringen legges det fram forslag om flere endringer som kan anses å forbedre tilbudet til minoritetsspråklig ungdom. Først og fremst gjelder det forslaget om å innføre rett til særskilt språkopplæring for minoritetsspråklig ungdom i videregående opplæring. Ved en slik endring i lovverket vil minoritetsspråklig barn og ungdoms mulighet til å motta særskilt språkopplæring gjennom hele skoleløpet, fra grunnskole og til fullendt videregående opplæring, tydeliggjøres. Etter gjeldende rett har de denne retten eksplisitt nevnt bare i forhold til deres rettigheter i grunnskolen, mens det i videregående opplæring har ligget under bestemmelsen om spesialundervisning. I følge høringsforlaget skal særskilt opplæring i norsk være det fremste virkemiddelet for minoritetsspråklige elever i videregående opplæring som ikke behersker norsk, slik det er etter dagens regelverk for elever i grunnskolen. Morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring skal være sekundære hjelpemidler i norskopplæringen. Når eleven har tilegnet seg gode nok norskkunnskaper til å følge vanlig undervisning, vil retten til særskilt norsk opphøre.

I det samme høringsnotatet legges det også fram forslag om å utvide voksenretten til å inkludere alle voksne over 25 år, framfor dagens ordning som bare inkluderer voksne født før 1978. Når voksenretten ble innført hadde alle aldersgrupper rett til videregående utdanning, men det har nå blitt en gruppe med mennesker over 25 år som er født etter 1978 som står uten lovfestet rett til videregående opplæring. Dersom et slikt forslag blir vedtatt vil det fjerne problematikken med at unge minoritetsspråklige minoriteter kan risikere å "vokse" ut av sin rett til videregående opplæring på grunn av at de bruker for lang tid til å tilegne seg den nødvendig grunn- og språkkompetansen som trenges for å følge videregående opplæring. Hvis dette blir vedtatt vil det bety at rett til videregående opplæring vil gjelde alle med grunnskoleutdanning, uavhengig av alder.

I følge innspill Rambøll Management mottok fra alle relevante departementer i begynnelsen av denne kartleggingen, så var det planlagt å sende ut et forslag på høring i løpet av desember 2007 om at kommuner skulle ha en plikt til å foreta en kartlegging av minoritetsspråklige elevers ferdigheter i norsk når det skal tas stilling til elevenes rettigheter til særskilt språkopplæring. Det har ikke lyktes oss å finne dette høringsnotatet, og vi regner derfor med at dette arbeidet er forsinket.

4.2 Opplevde utfordringer og erfaringer

I Rambøll Managements intervjuer med representanter for fylkeskommuner og kommuner har det kommet fram en rekke utfordringer i forhold til arbeidet med minoritetsspråklig ungdom med kort botid i Norge, hvordan rammeverket påvirker dette arbeidet samt mulige forbedringsområder. Gjennomgangstilbakemeldingen var at introduksjonsloven og opplæringsloven

²⁷ Høring- forslag til endringer i opplæringsloven og privatskoleloven. Høringsfrist 10.12.2007. Tilgjengelig på: [http://www.regjeringen.no/upload/KD/Hoeringsdok/2007/200704838/Hoeringsnotat om forslag til endringer i opplæringsloven og privatskoleloven.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/KD/Hoeringsdok/2007/200704838/Hoeringsnotat%20om%20forslag%20til%20endringer%20i%20opplaeringsloven%20og%20privatskoleloven.pdf)

ikke ble opplevd som problematiske, og at de ikke kom i konflikt med hverandre. De framsetter klare retningslinjer for hva slags tilbud denne gruppen minoritetsspråklig ungdom skulle få; Opplæringsloven i henhold til grunnskole og videregående skole, og Introduksjonsloven i henhold til introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Problemet lå heller i å sette disse kravene ut i praksis. I det følgende vil vi redegjøre for de tilbakemeldte erfaringene, utfordringene og mulige forbedringene som respondentene våre hadde. Vi vil presisere at vårt utvalg består av respondenter fra fem fylkeskommuner og seks kommuner, og at våre funn derfor ikke kan sies å danne et fullstendig bilde av situasjonen. Et grundigere utrednings- og kartleggingsarbeid for å danne et fullstendig bilde over praksis og utfordringer i kommuner og fylkeskommuner er å anbefale. En slik kartlegging ble også etterspurt av flere av våre respondenter.

4.2.1 Kommunene

Respondentene fra kommunene, hvorav fem hadde ansvar for voksenopplæringen og en kom fra kommunens introserter, hadde ikke selv innspill til andre lov- eller regelverk som spilte inn på situasjonen til målgruppen. Ellers mente også kommunene at rammeverket i form av lovverket ikke var problemet, men at praksisen var problemet.

Kommunene har ansvar for grunnskoleopplæring, grunnskoleopplæring for voksne samt introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. De hovedutfordringene respondentene identifiserte hang sammen med å gi unge innvandrere et adekvat opplæringstilbud. Problemer med finansiering av tilbudene ble framhevet av flere, spesielt de som arbeidet med tilbud gitt i henhold til Introduksjonsloven. De tilskuddene de mottok ble ikke ansett som tilstrekkelig, og de følte at det i mindre kommuner var umulig å drifte opplæringstilbud som tilfredstilte kravene som var gitt. Fire av seks respondenter ga uttrykk for at de midlene de mottok til å drifte tilbud i henhold til Introduksjonsloven var utilstrekkelige. Dette var i tillegg et problem som de mente bare ville bli verre når overgangsfinansieringen av norskopplæringen tok slutt.²⁸

Respondentene fra kommunene framhevet at hovedutfordringen lå i å lære nyankomne innvandrere adekvat norsk, slik at de kunne fungere i utdannings- og arbeidssituasjoner. Dette var målgruppens fremste behov, og samtidig også en utfordring å få til med de begrensede midlene som var tilgjengelige. En respondent svarte at introduksjonsprogrammet i kommunen fremsto som en slags SFO-ordning for flyktninger, fordi de ikke hadde midler til å tilby en full dags opplæring. En annen framhevet at det var en utfordring å skaffe tospråklige lærere og morsmåls lærere både til grunnskole og til voksenopplæringen, spesielt i små kommuner.²⁹

Kartlegging av kompetanse og utdanning hos nyankomne var en annen utfordring. Respondentene fra kommunene ga selv uttrykk for at noen ble utskrevet fra for eksempel grunnskole før de hadde fått en fullstendig opplæring, og også at det var et problem at det ikke var et krav fra videregående at man måtte kunne norsk for å ha rett til videregående opplæring. Det ble gitt tilbakemelding om at det for eksempel kunne kreves bestått norsk3 prøve for å få opptak til videregående. En respondent påpekte at retten til sær-

²⁸ Dette stemmer godt med funnene til Rambøll Management i *Evaluering av tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere og implementeringen av rett og/eller plikt til slik opplæring*, som vi nylig gjennomførte for AID. Tilgjengelig på <http://www.ramboll-management.com/nor/sites/pubarr/default.htm>

²⁹ Dette stemmer også overens med våre funn i ovennevnte rapport.

skilt norskopplæring burde være gjennomgående gjennom hele skoleløpet, også i videregående. Tilretteleggingen for denne gruppen i videregående var, etter hennes mening, alt for dårlig. Dette indikerer at tilbudet i videregående skole ikke er i samsvar med regelverket, som åpner for at særskilt norsk kan tilbys gjennom Opplæringsloven § 5-1 om rett til spesialundervisning.³⁰

Noen av respondentene fra kommunene opplevde det også som problematisk at de måtte blande ungdom og voksne i de samme klassene for å få kabalen til å gå opp. Dette gjaldt særlig ungdommer fra ungdomsskole alder og oppover, som de mente ideelt sett burde hatt et opplæringstilbud hvor de fikk kontakt med jevnaldrede, istedenfor å ta for eksempel grunnskole eller norsk og samfunnskunnskap gjennom voksenopplæringen sammen med voksne. En av kommunene hadde hatt en hospiteringsordning med en ungdomsskole, hvor aktuelle ungdom kunne ta noen klasser for å skape denne kontakten. Men det kunne være vanskelig å få til dette, grunnet for eksempel avstand mellom institusjonene.

Det var ulike oppfatninger av fleksibiliteten i lovverket. En respondent mente at det kunne være problematisk å kombinere løsninger i forhold til de forskjellige reglene, mens en annen mente at "alle lover har en paragraf som sier 'bruk hodet', og det har jeg fått anledning til å gjøre av mine oppdrags-givere." På basis av vår kartlegging kan vi se at det er store variasjoner i hvilket tilbud kommunen gir nyankomne innvandrere. En kommune hadde valgt å gi tilbud til alle nyankomne, uavhengig av hvorvidt disse inngikk i personkretsen som hadde rett og/eller plikt til norsk og samfunnskunnskap, for eksempel til arbeidsinnvandrere. Respondenten mente at dette var en fin måte å ønske nyankomne velkommen til kommunen på, og også en god måte å starte integreringen av disse inn i samfunnet.

To av respondentene framhevet at det var problematisk at barna til arbeidsinnvandrere ikke har noen rettigheter etter Introduksjonsloven, men må klare seg på egen hånd. For eksempel kunne det tenkes at det kom ungdom i videregående alder, med grunnskole fra hjemlandet, som ikke var klar over de mulighetene de hadde til videre opplæring, og som heller ikke fikk anledning til å ta norsk og samfunnskunnskap for på den måten å få et fotfeste i samfunnet. Dette er i høy grad et informasjons- og veiledningsproblem. Dersom denne gruppen mottok god informasjon om tilgjengelig opplæringstilbud og muligheter ville dette kun i liten grad kunne anses å være et problem.

En kommune ga også tilbakemelding om at inntakskontoret i fylkeskommunen hadde forsøkt å stille krav om norskprøver før opptak til videregående, selv om de ikke har anledning til dette i henhold til opplæringsloven. Dette indikerer at praksisen av lovverket varierer, og i enkelte tilfeller bryter praksis med loven.

4.2.2 Fylkeskommunene

Fylkeskommunene har ansvar for den videregående opplæringen, og inntaket til denne. Respondentene i vårt utvalg så det som en stor utfordring at elever med minoritetsspråklig bakgrunn ofte ikke hadde tilfredsstillende norskkunnskaper til å følge videregående opplæring, og derfor falt fra underveis eller gikk ut med veldig dårlige karakterer. En respondent karakteriserte det som at denne gruppen ble en b-gjeng i skolen, som brukte opp sin rett til videregående opplæring uten å få et tilfredsstillende resultat. Herunder var det flere utfordringer som ble trukket fram. Et var at de ikke hadde

³⁰ Opplæringsloven § 5-1: "Elevar som ikkje har eller som ikkje kan få tilfredsstillande utbytte av det ordinære opplæringstilbodet, har rett til spesialundervisning."

mulighet til å formelt kartlegge norskkunnskapene til elevene før inntak til videregående opplæring, og dermed ikke kunne henvise elever med dårlige norskkunnskaper til alternativ opplæring før de påbegynte videregående skole. Det ble framsatt ønske om å kunne benytte norsktester til å vurdere hvorvidt søkere hadde tilstrekkelige norskkunnskaper til å kunne følge videregående opplæring. En faktor som de erfaringsmessig mente var en del av dette, var at minoritetsspråklig ungdom ofte ville fort inn i videregående opplæring fremfor å ta opplæring sammen med voksne. Dette ble begrunnet med at de både ville komme i kontakt med jevnaldrede, og komme seg raskt ut i arbeidslivet og samfunnet for øvrig. Fylkeskommunene i vårt utvalg tilbød ikke særskilt norskopplæring til elever i videregående med behov for det, et tilbud elevene har krav på i henhold til Opplæringsloven.³¹

Respondentene fra fylkeskommunene viste også til at det var varierende praksis i forhold til godkjenning av grunnskoleopplæring, og at de opplevde å få søkere som det viste seg ikke hadde tilstrekkelig kompetanse til å følge undervisningen. Det ble etterlyst bedre retningslinjer for vurdering av grunnskoleopplæringen, slik at det ble tydeligere hva "tilsvarende grunnskole" var. Det kan være et behov for standardiserte rutiner for opptak til videregående skole. Det ble gitt tilbakemelding om at grunnskolene var for raske med å skrive ut elever fra målgruppen for denne kartleggingen. En respondent mente at de som hadde vært gjennom voksenopplæringen først som regel var bedre skikket til å følge videregående opplæring enn de som hadde fått godkjent "tilsvarende grunnskoleopplæring" eller bare hadde vært kort tid i norsk grunnskole.

Flere av respondentene fra fylkeskommunene var enige om at det ikke var "kort botid" som var problemet, det var språknivået til elevene.

Respondentene fra fylkeskommunene mente at bedre veilednings- og rådgivningstjenester var viktig, slik at denne gruppen fikk informasjon om hva som ble forventet av dem på et videregående nivå, samt økte motivasjonen deres til å lære seg norsk før de tok videregående opplæring. Et par av fylkeskommunene vi var i kontakt med hadde hatt, eller hadde, innføringskurs som de tilbød minoritetsspråklige elever dersom de anså at det var behov for det. Deres erfaring med dette var at dette var kurs som elevene ikke var motiverte til å ta, fordi de heller ville komme rett i gang med sin videregående opplæring. Unntaket var når det var utstrakt veiledning (også til foreldre) i forkant, hvor fordelene av et slikt tilbud ble framhevet. Disse innføringskursene kom i tillegg til ungdomsretten til videregående, og dermed ikke tok av retten til videregående opplæring.³²

Flere av respondentene mente det var et problem at ungdom begynte på videregående før de faglig og språklig var skikket til å motta opplæring på videregående nivå. De anså det som et problem at elevene dermed kunne risikere å bruke opp sin tidsbegrensede rett til videregående opplæring uten å få et vitnemål, eventuelt at de blir utskrevet med veldig dårlige karakterer. Et tiltak som ble foreslått for å hindre dette er å gi utvidet rett til de som har behov for det. Vi fikk tilbakemelding fra en respondent at dette var iverksatt i fylket. Elever som man så hadde behov for å bruke lenger tid på videregå-

³¹ Opplæringsloven, § 5-1

³² Tiltak 20 i *Likeverdig opplæring i praksis* har som mål å utvikle en mer fleksibel og målrettet opplæring for ungdom med mangelfull skolebakgrunn og kort botid i Norge. NAFO har kartlagt tilbudet i tre voksenopplæringsinstitusjoner og tre videregående skoler, hvor innføringsklasser var et tiltak. Se *Delrapport 2. Beskrivelse og drøfting av skoletilbudet til gruppen 16-20 åringer med mangelfull skolebakgrunn i 3 videregående skoler og 3 voksenopplæringsssentre 2005-2006*. (NAFO)

ende opplæring fikk innvilget ekstra tid uten problemer. Dermed var det mulig å bruke for eksempel to år på å fullføre VG1 kurs, istedenfor ett. Dette er en mulighet fylkene har etter Opplæringslovens § 3-1, men hvor utbredt dette er kan vi ikke si noe om på bakgrunn av den begrensede kartleggingen vi har gjort. Det at respondentene fra fylkeskommunene anså at dette var et problem kan være en indikasjon på at videregående skoler ikke tilrettelegger opplæringstilbudet til ungdom med manglende norskkunnskaper på en tilfredsstillende måte. Etter Opplæringslovens § 5-1 har elever som ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet rett til spesialundervisning. Denne bestemmelsen kan brukes til å tilby elever det gjelder særskilt norskopplæring, men ingen av respondentene fra fylkeskommunene i vårt utvalgt ga tilbakemelding om at dette ble gjort. Tilbudet som fylkeskommunene hadde var dermed ikke i samsvar med det tilbudet som lovverket pålegger dem å ha, og bør derfor forbedres. Fylkeskommunene må selv sørge for å ha et videregående opplæringstilbud som gir tilfredsstillende opplæring til alle elever i henhold til lovverket, framfor å skylde på elevenes manglende kunnskaper eller kommunenes manglende opplæring av disse elevene.

Det ble påpekt at det var et problem at det ikke er et enhetlig opplærings-system, men et system der ansvaret er delt på kommunene og fylkeskommunene. Det ble foreslått av en respondent at opplæringstilbudet ble forankret i et forvaltningsnivå fremfor i forskjellige regelverk, slik at for eksempel fylkeskommunen hadde ansvaret for opplæringstilbudet til 16-19 åringer, uavhengig av om disse trengte tilbud på grunnskole- eller videregående nivå. En fylkeskommune hadde forsøkt å lage kombinerte skoletilbud i samarbeid med kommunene, hvor minoritetsspråklig ungdom fikk mulighet til å kombinere grunnskolekurs og videregående tilbud etter behov. Målet var todelt; å gi elevene et tilfredsstillende sosialt tilbud med kontakt med jevnaldrede, det andre var å tilby disse et undervisningsopplegg som var tilpasset deres forutsetninger faglig og språklig. Finansieringen kom fra både kommunene og fylkeskommunene, fordelt etter hvilke kurs (enten på grunnskole eller videregående skole nivå) elevene tok. Dette var et forsøk de hadde gode erfaringer med, og de hadde forsøkt å utvide det til å omfatte også andre kommuner. De opplevde at voksenopplæringssentrene i kommunene var skeptiske til dette, fordi de kunne oppleve det som at de "mistet" sine elever. Det ble foreslått at muligheten til å gi slike kombinerte tilbud burde framheves, for eksempel gjennom forskrifter fra departementet. I intervju med Vox var dette også et forslag som ble fremmet. utfordringer i å få til et slikt kombinert skoletilbud ligger i at undervisningsinstitusjonene geografisk sett kan ligge langt fra hverandre. Oslo ble trukket fram som et sted hvor dette fungerte hensiktsmessig, men Oslo er et spesielt tilfelle hvor kommune og fylkeskommune er en enhet, og erfaringene derfra er ikke nødvendigvis overførbare til resten av landet.

En respondent framhevet at det var langt mer gunstig for ungdom i alderen 16-18 år å motta opplæring gjennom videregående skoler, enn gjennom voksenopplæringen. Ved å tilby utdanning til denne gruppen i videregående, ville man bidra til økt integrering av gruppen, samt fylle deres sosiale behov på en langt mer tilfredsstillende måte gjennom kontakt med jevnaldrende ungdom.

I intervju med en respondent fra en fylkeskommune ble det fremmet bekymring rundt at kommunene hadde varierende praksis i forhold til størrelsen på den økonomiske støtten som ble gitt til flyktninger. Dette ble fastsatt utfira

statens satser³³, men størrelsen på utbetalingen varierte allikevel veldig mellom kommuner. Det ble gitt et eksempel på en kommune med god økonomi, hvor flyktninger fikk sjenerøse overføringer, utover de statlige satsene. I tillegg ble de, etter respondentens erfaring, tildelt ekstra midler rundt juletid. Problemet kom når disse flyttet til nabokommunen, for eksempel for å ta videregående opplæring der. Denne kommunen var ikke like velstående, og hadde klart lavere støttesatser til gruppen, hvilket førte til at de som flyttet fikk økonomiske problemer. Respondenten, som hadde oppfølgingsansvar ovenfor elever som var flyktninger, framhevet også at det var tydelig forskjeller mellom de to kommunene nevnt over i forhold til vilje til å yte ekstra økonomisk assistanse ovenfor gruppen ved behov.

Ingen av respondentene fra fylkeskommunene opplevde at Opplæringsloven eller Introduksjonsloven kom i konflikt med hverandre. De opplevde heller ikke utfordringer i forhold til andre lovverk eller regler, som for eksempel bostøtteregulverket eller Lånekassens forskrifter om utdanningsstøtte. Respondentene mente at lovene i hovedsak var klare, og ga gode retningslinjer for det tilbudet som skulle finnes. Problemet lå ikke i regelverket, men i praksis. Våre intervjuer viser også at fylkeskommunene ikke har et tilbud som samsvarer med lovverket med hensyn til å tilby særskilt norskopplæring i videregående skole til elever som har behov for det.

4.2.3 Vox

Rambøll Management gjennomførte også intervju med Vox angående hvilke utfordringer og eventuelle problemer de så i forhold til opplæring av minoritetsspråklig ungdom. Den offentlige finansieringen av opplæring i norsk og samfunnskunnskap i henhold til Introduksjonsloven dekker opplæring opp til et B1-nivå, som ofte ikke er tilstrekkelig for å kunne ha utbytte av opplæringen i videregående skole.³⁴ Det ble foreslått å utvide opplæringen slik at den ledet fram til et høyere nivå, for eksempel C1 (tilsvarende Bergenstesten, som kreves for å studere ved universitet). Det ble også opplevd som problematisk at prøvene bare ble gradert som bestått/ikke bestått, hvilket kunne føre til store sprik i de faktiske kunnskapene til de som består norskprøven. Vox foreslo at prøvene i stedet ble gradert godt bestått/bestått/ikke bestått, både for å skape større tiltro til vurderingen av prøvene, og for å stimulere deltakere til å tilegne seg kunnskaper ut over det som var nødvendig for å få bare "bestått" på norskprøven.

En annen utfordring som ble trukket fram var at denne gruppen kunne ha tilbud både på kommunalt og fylkeskommunalt nivå, og derfor ofte ikke hadde en enkelt dør å gå til for å få tilrettelagt sitt løp. Det tilbudet de fikk kunne derfor variere veldig, samt være begrenset til å være på enten grunnskole eller på videregående skole nivå, framfor en blanding av disse, som Vox mente kunne være det mest hensiktsmessige i mange tilfeller. Det ble etterlyst større smidighet mellom kommunale og fylkeskommunale tilbud, og forbedret mulighet til å kombinere disse to.

Vox etterlyste også mer konkret kunnskap om hva slags tilbud innvandrere får. En oversikt over tilbud, tiltak og prosjekter fra hele landet kunne gitt

³³ Rundskriv A-16 2006 "Statlige veiledende retningslinjer for utmåling av stonad til livsopphold etter sosialtjenestelovens § 5-1 tredje ledd mv." [online] <http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/dok/rundskriv/2006/A-162006-Statlige-veiledende-retningslinjer-for-utmaling-av-stonad-til-livsopphold-etter-sosialtjenestelovens.html?id=440335>

³⁴ Vox (2007) *Basis! 2007* [online] <http://www.vox.no/upload/26/Basisnettversjon.pdf> s. 30

mulighet til å identifisere de opplæringstiltak som fungerer, samt hvordan opplæringstilbudet til minoritetsspråklige innvandrere kunne forbedres. En veileder til kommunene om hvordan de kunne organisere opplæringstilbudet ble også etterlyst.

Vox mente at en nasjonal kartlegging også ville kunne avdekke i hvilken grad for eksempel EØS-borgere tok opplæring i norsk og samfunnskunnskap, samt hvilke tilbud disse mottok i de forskjellige kommunene. Andre spørsmål til en slik nasjonal kartlegging kunne være å se i hvilken grad de som har rettigheter i henhold til introduksjonsloven benytter seg av disse før de eventuelt tar videregående opplæring eller arbeid. I *Basis! 2007* fremheves det at det faktisk at familiegjennforente med EØS-/EFTA- borgere ikke har rett til norskopplæring og samfunnskunnskap, men må betale dette selv, kan føre til en betydelig kostnad for innvandrerfamilier.³⁵ I samme rapport vises det til praksis i Danmark, der alle innvandrere får danskopplæring gratis, med unntak av EU-borgere som må betale en symbolsk sum på noen hundre kroner per modul.

Videre fremmet Vox bekymring omkring muligheten for at innvandrere kan havne i en gjeldssituasjon på grunn av Lånekassens støtteordninger. Dette gjelder først og fremst de som oppfyller de formelle kravene til opptak til videregående skole (utdanning tilsvarende norsk grunnskole), uten å ha til-egnet seg de nødvendige fag- og norskkunnskapene til å få tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Dermed kan de få lån og stipend for den tiden de tilbringer i videregående, og siden få krav om tilbakebetaling av dette på grunn av manglende gjennomføring av utdanning, jf. Lånekassens forskrifter om tildeling av utdanningsstøtte.³⁶ I et annet scenario er det en mulighet for at innvandreren fullfører videregående med dårlige resultater, og dermed sliter med å finne arbeid. De vil da kunne havne i en situasjon hvor de sitter uten en tilfredsstillende utdanning, men med en gjeld som må tilbakebeta-les. Om dette er et problem av stort omfang er uvisst. I et intervju med Lånekassen ble dette anerkjent som en mulig konsekvens av forskriftene for utdanningsstøtte, men omfanget var ikke kjent. Dette problemet gjelder imidlertid bare for de som tar videregående eller grunnskole etter "voksen- retten", og som mottar stipend og lån fra Lånekassen til å finansiere dette.

³⁵ Vox (2007) *Basis! 2007* side 33

³⁶ "Forskrift om tildeling av utdanningsstøtte for 2007-2008" [online]
http://www.lanekassen.no/templates/Page_11473.aspx

5. Forslag til forbedringer

Noen forbedringer i rammeverket rundt opplæringen av minoritetsspråklig ungdom med kort botid er iverksatt, eller planlegges iverksatt. Dette gjelder blant annet at grunntilskuddet til opplæring i norsk og samfunnskunnskap til kommunene er økt i 2008,³⁷ og at det planlegges å innføre en eksplisitt rett på særskilt norskopplæring også i videregående skole. I dette kapittelet vil Rambøll Management presentere noen ytterligere forbedringer som departementene bør vurdere.

5.1 Bedret samhandling mellom kommunalt og fylkeskommunalt forvaltningsnivå

Et hovedproblem som har blitt fremmet av flere av respondentene i denne undersøkelsen er at muligheten til å tilby ungdom kurs fra både grunnskole og videregående er begrenset. Dette grunner i det faktum at grunnskole og voksenopplæringen ligger hos kommunen, mens videregående ligger hos fylkeskommunen. Flere respondenter hadde positive erfaringer med å tilby personer i målgruppen kurs på forskjellige nivåer etter vedkommendes ferdigheter, men hadde opplevd at det var tidskrevende å lage slike opplegg. I tillegg var det problemer knyttet til hvem som skulle betale for deltakerens deltakelse i kurs på forskjellige nivåer. Dersom kombinerte tilbud skal gis, må det oppklares hvem som skal betale for det, samt hvem som har ansvar for elevens samlede opplæringstilbud. Departementene bør vurdere å forskriftsfest mulighetene for samarbeid og tilrettelegging av opplæringstilbud på tvers av forvaltningsnivåene, samt fastsette rutiner og eventuelt tilskuddsordninger til dette arbeidet.

5.2 Tydeligere retningslinjer for godkjenning av grunnskole

Gjennom våre intervjuer har problemer rundt varierende praksis rundt godkjenning av utenlandsk grunnskole opplæring blitt fremhevet. Det bør vurderes om det skal utvikles klarere retningslinjer for godkjenning av tidligere grunnskole utdanning.

5.3 Inntak til videregående skole

Flere respondenter opplevde at det var et problem at inntakskontorene i fylkeskommunene ikke kunne teste søkere i norsk, for å kunne henvise disse til norskopplæring før de fikk innvilget opptak til videregående. Dette var begrunnet med at et vist nivå i norsk var nødvendig for å kunne følge opplæringen i videregående til en tilfredsstillende grad. Rambøll Management vurderer det dit hen at innføringen av en eksplisitt rett til særskilt norskopplæring i videregående skole vil føre til at norsktesting før inntak ikke er nødvendig. Det vil imidlertid være nødvendig å kartlegge aktuelle elever etter inntak for å fastsette deres behov for særskilt norskopplæring. Aktuelle rutiner for denne kartleggingen bør fastsettes.

5.4 Norsk og samfunnskunnskap bør tilbys til en utvidet personkrets

³⁷ AID. "Opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere er evaluert" [online]
http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/dok/rapporter_planer/rapporter/2008/Opplaring-i-norsk-og-samfunnskunnskap-fo.html?id=495858

Etter dagens regelverk har ikke arbeidsinnvandrere fra EØS/EFTA-området, samt familiegjenforente med disse, rett eller plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Disse står da i fare for å stå uten tilfredsstillende mulighet til å tilegne seg norskferdigheter. I Vox-rapporten *Basis! 2007* påpekes det dessuten at det kan bli dyrt for medlemmer av denne gruppen hvis de selv må betale for sin opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Vox beregner denne kostnaden til å kunne være mellom kr. 4800-15 000 per person som må betale dette selv.³⁸ Det vil da medføre en betydelig merkostnad for enkelte innvandrerfamilier. Dermed er det to ting som departementene bør vurdere. Rett og plikt til norsk og samfunnskunnskap bør vurderes utvides. I tillegg bør det vurderes hvorvidt betalingsstrukturen for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap bør endres, slik at kostnadene for innvandrere fra EØS/EFTA-området ikke blir uoverkommelige. Vox viser til den danske modellen, der alle innvandrere får danskurs og introduksjonsprogram. EØS borgere må betale en symbolsk sum for hver modul de tar, ellers er tilbudet gratis.³⁹

³⁸ Vox (2007) *Basis! 2007* side 33

³⁹ Vox (2007) *Basis! 2007* side 36-37

6. Oppsummering

Rambøll Management har i dette skrevet gjort rede for omfanget av målgruppen unge innvandrere med kort botid, forstått som bosatt i fem år eller mindre. Det dreier seg om til sammen 26 000 personer (med og uten oppholdstillatelse). De aller fleste befinner seg på det sentrale østlandsområdet, i Rogaland og i Hordaland. Imidlertid er det ikke alle disse som vil ha et reelt behov for opplæring. Omkring 14 000 er ikke flyktninger, men arbeidsinnvandrere, gjenforente med arbeidsinnvandrere, familiegjenforente med norske eller nordiske borgere eller innvandrere på utdanningstillatelse. Dette betyr at omfanget av den reelle målgruppen er på nærmere 12 000 personer.

Vi har videre presentert to forslag til avgrensning av begrepet "kort botid" som grunnlag for diskusjon i arbeidsgruppen. Etter vår oppfatning bør det også drøftes i hvilken grad en slik definisjon er hensiktsmessig, og hvilke rettigheter som eventuelt skal følge med.

Vi kan skille mellom begrensninger i rammeverket, og begrensninger i det praktiske arbeidet. På grunnlag av et begrenset antall intervjuer med fylkeskommunale og kommunale representanter innenfor utdanningsadministrasjonen er vårt inntrykk at det juridiske rammeverket ikke er til hinder for at unge innvandrere med kort botid kan få en hensiktsmessig opplæring i Norge. Barrierene ser ut til å ligge i kommunene og fylkeskommunenes praksis i forhold til å informere, motivere og tilrettelegge for et individuelt tilpasset opplæringsløp for den enkelte.

På bakgrunn av intervjuene som er gjort i denne undersøkelsen kan det også synes som at manglende samarbeid mellom kommune og fylkeskommune utgjør en betydelig barriere for tilrettelegging av opplæringen. Respondentene var samstemte i at den største barrieren personer som er nyankomne i alderen 13-24 år møter er at de som regel ikke kan god nok norsk, er for svake faglige eller begge deler til å kunne følge vanlig videregående opplæring. Flere faktorer er medvirkende til dette. Ungdommen det gjelder er ofte interessert i å bli fortrest mulig ferdig med sin utdanning, slik at de kan komme seg ut i arbeid, og begynner derfor på videregående før de egentlig burde. For å rette på dette framheves det at det er nødvendig med bedre rådgivningstjenester for gruppen. Noen fylkeskommuner har innføringsklasser for elever som trenger ekstra opplæring, både i norsk og andre fag, men disse er ikke ettertraktet. Det krever gode veiledningstjenester for å informere elevene om at det kan være nødvendig med et slikt innføringsopplegg, samt å motivere dem til deltakelse. Disse klassene brukte ikke av retten til videregående, men kom i tillegg til den. I en annen fylkeskommune vi var i kontakt med fikk de som hadde behov for det innvilget ekstra tid til å fullføre videregående. Det er Rambøll Managements forventning at en lovfestet rett til særskilt norskopplæring i videregående vil redusere behovet for utvidet rett til videregående, og behovet for innføringsklasser. I stedet vil behovet denne gruppen har for ekstra undervisning bli ivaretatt av ekstra innsats i form av tilrettelagt undervisning fra morsmålslærere og lignende. Per i dag har elever i videregående rett til særskilt norskopplæring etter Opplæringslovens § 5-1, men våre intervjuer tyder på at denne bestemmelsen ikke brukes til dette formålet.

I tillegg mente respondentene at det var problematisk at de videregående skolene ikke kunne kreve norsktesting av søkere før inntak. Det var også problematisk at elever ikke hadde en eksplisitt rett til særskilt opplæring i norsk ved behov. Rambøll Management mener det ikke er nødvendig med

kartlegging av norskkunnskapene til elevene før inntak, men at en slik kartlegging kan være hensiktsmessig å gjennomføre etter opptak til videregående opplæring med hensyn til å identifisere elever som vil behøve særskilt tilrettelegging i form av særskilt norskopplæring.

Det ligger også noen begrensninger i rammeverket som har innvirkning på tilbudet til målgruppen i denne undersøkelsen. Ungdom over 15 år som er innvandret med familiegjennforeningstillatelse for EØS-borgere har verken rett eller plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, og har heller ikke plikt til deltakelse i skole i og med at de er over grunnskolealder. Dermed kan de bli stående helt uten opplæringstilbud, med mindre de selv tar initiativ til å søke opptak i videregående skole. I 2006 var det i overkant av 14 000 familieinnvandringstillatelser. 32 prosent av disse gikk til personer som ble gjenforent med arbeidsinnvandrere, og de fleste av disse hadde EØS-tillatelse.⁴⁰ Det kan dermed tenkes at det blir en gruppe ungdom som kommer til landet uten at de har rettigheter til opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter Introduksjonsloven, og dermed kan risikere å bli gående uten tilfredsstillende utdanningsmuligheter. Flere av de kommunale respondentene som vi intervjuet anså at dette var et problem, og i en av kommunene hadde de valgt å gi opplæring i norsk og samfunnskunnskap til alle innvandrere, uansett grunnlag. Dette gjorde de fordi de anså at det var en fin måte å starte integreringen av disse inn i samfunnet, samtidig som det var positivt å ha fulle klasser i opplæringsssituasjonen for å skape et forbedret sosialt miljø i opplæringsssituasjonen.

Det foreligger ingen opplevde begrensninger i forhold til Lånekassens regelverk og bostøtterregelverket. Det ble, imidlertid, uttrykt bekymring rundt det faktum at enkelte kan ende i en gjeldssituasjon på grunn av Lånekassens støtteordninger, dersom de ikke klarte å fullføre videregående, eller fullførte videregående med dårlige karakterer. Det er klare avgrensninger i forhold til hvem som skal få støtte, og når. Barnevernloven ble heller ikke nevnt som en begrensende faktor, og den nylig godkjente Ot. Prp. nr. 28 (2007-2008) tydeliggjør barnevernets ansvar for enslige mindreårige asylsøkere.

Videre har Rambøll Management kommet med mulige tiltak departementene kan ta for å forbedre tilbudet til minoritetsspråklige ungdom med kort botid. Disse inkluderer å forbedre samhandlingen mellom kommunalt og fylkeskommunalt nivå, gi klarere retningslinjer for vurdering av tidligere grunnskoleopplæring samt inntak til videregående skole, og utvide personkretsen som har rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven. Dette kommer i tillegg til de forbedringer som allerede er foretatt (økning av grunntilskuddet til kommunene til opplæring i norsk og samfunnskunnskap), eller som er under planlegging (inkludering av en eksplisitt rett til særskilt norskopplæring ved behov i videregående).

Denne undersøkelsens datagrunnlag er for begrenset til å kunne trekke bastante konklusjoner om kommunal og fylkeskommunal praksis når det gjelder opplæringstilbudet til unge innvandrere med kort botid. Vi mener imidlertid at en grundig kartlegging av målgruppens opplæringstilbud og kommuner og fylkeskommuners håndtering av lovgrunnlaget ville være hensiktsmessig for å verifisere i hvilken grad våre funn også har nasjonal gyldighet. En slik kartlegging vil også være nyttig med tanke på å identifisere videre innsatser i stat, fylkeskommuner og kommuner for videreutvikling av praksis og kvalitet på opplæringstilbudet.

⁴⁰ UDI. *Tall og Fakta 2006* [Online]

http://www.udi.no/upload/Presse/TallOgFakta/2006/Tall_Fakta.pdf