



Kartlegging av opplæringstilbud til nyankomne ungdommer

Utarbeidet for Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

Rapport 2023 – 24

Proba-rapport nr. 2023-24, Prosjekt nr. 23026.

ISSN: 1891-8093.

HK/IG/JP/TT, 6. desember 2023.

--

Kartlegging av opplæringstilbud til nyankomne ungdommer

Utarbeidet for Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

Forord

På oppdrag for Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) har Proba samfunnsanalyse i samarbeid med Ideas2Evidence gjennomført en kartlegging av opplæringstilbud til nyankomne ungdommer.

Formålet med kartleggingen har vært å gi en oversikt over opplæringstilbud rettet mot nyankomne ungdommer i alderen 15-18 år, og hvordan kommuner og fylkeskommuner samarbeider om disse tilbudene. Det er også et mål å belyse ulike aktørers vurderinger av dette arbeidet, samt ungdommenes bruk av og erfaringer med ulike tilbud. Kartleggingen skal gi IMDi og øvrige berørte aktører kunnskap om hva som er drivkrefter og barrierer for å etablere gode tilbud, samt innspill til eventuelt behov for justering av virkemidler.

Vi vil takke vår oppdragsgiver i IMDi og referansegruppa for god dialog og nyttige innspill underveis. En særlig takk går til alle informanter som har delt sine erfaringer og synspunkter med oss, og til alle som har besvart spørreundersøkelsene som ble gjennomført blant kommuner og fylkeskommuner.

Prosjektet har vært ledet av Ida Gram (Proba). Prosjektmedarbeidere fra Ideas2Evidence har vært Asle Høgestøl og Siv Svanæs, mens prosjektmedarbeidere fra Proba har vært Hilde Kullerud og Jens Plahte. Trude Thorbjørnsrud (Proba) har vært kvalitetssikrer.

Innhold

Sammendrag og konklusjoner	1
Summary	7
1. Innledning og metode	13
1.1 Bakgrunn	13
1.1.1 Om rett og plikt til opplæring	14
1.1.2 Sektormyndighetenes ansvar	14
1.1.3 Fylkeskommunenes ansvar	15
1.1.4 Nærmere om det ukrainske skolesystemet	15
1.1.5 Tilgrensende oppdrag	15
1.2 Problemstillinger og oppdragsforståelse	16
1.2.1 Avgrensning av målgruppen	17
1.2.2 Forskningsdesign og metoder	17
1.2.3 Datakilder	18
1.2.4 Referansegruppe	19
2 Hvem er de? Kjennetegn ved målgruppen 'nyankomne ungdommer'	21
2.1 Ankomster, innvandringsårsak og bosetting	21
2.2 Utdanning og nåværende status på arbeidsmarkedet	26
2.2.1 Grunnskoleopplæring	28
2.2.2 Videregående opplæring og høyere utdanning	29
2.2.3 Nåværende arbeidsmarkedsstatus	32
3 Forekomst, innretting og inntak til opplæringstilbud	34
3.1 Opplæringstilbud i kommunene	34
3.2 Opplæringstilbud i fylkeskommunene	35
3.2.1 Kombinasjonstilbud	36
3.2.2 Innføringstilbud	38
3.2.3 Fordeler og ulemper ved innføringstilbud og kombinasjonstilbud	38
3.2.4 Tilbud til ungdom fra Ukraina	39
3.3 Stor variasjon i tilbud	42
3.4 Grupper som mangler et egnet tilbud	42
3.4.1 Elever med høyt faglig nivå	42
3.4.2 Elever uten grunnskolekompetanse	43
3.4.3 Elever med uavklart dokumentasjon og rettigheter	43
3.4.4 Ungdom i asylmottak	44
3.5 Kartlegging og inntak	44
3.5.1 Kartlegging av fag- og språknivå for inntak til opplæringstilbud	44
3.5.2 Inntaksprosess	45
3.5.3 Inntakskrav	45
3.5.4 Løpende eller fast inntak	46
3.5.5 Årsaker til at det ikke er løpende inntak	47
3.5.6 Tilbud til ungdom som venter på inntak	47
3.5.7 Løpende tilbud gjennom hele året	48
4 Organisering, samarbeid og ansvarsdeling	49
4.1 Organisering av opplæringstilbud	49
4.1.1 Organisering av innføringstilbud og kombinasjonsklasser	50
4.1.2 Organisering av særskilt språkopplæring	50
4.2 Finansiering av tilbud	51
4.3 Samarbeid om opplæringstilbud	52
4.3.1 Hvilke aktører samarbeider om opplæringstilbud?	54
4.3.2 Samarbeid om kombinasjonsklasser	55
4.3.3 Samarbeid om innføringstilbud	56
4.3.4 Samarbeid om veiledning, kartlegging og inntak	56
4.3.5 Samarbeid med andre tjenester	57
4.4 Utdfordringer i samarbeidet mellom fylkeskommuner og kommuner	58
4.4.1 Ansvarsforståelse og regelverk	59

4.4.2	Finansiering.....	61
4.4.3	Kommunikasjon og informasjonsdeling.....	61
4.4.4	Mangel på faglig enighet.....	61
4.4.5	Effekt av Ukraina-krisen på samarbeid.....	61
5	Bruk av opplæringstilbud.....	63
5.1	Informasjon og veiledning til ungdom.....	63
5.2	Deltakelse i tilbud.....	64
5.3	Fylkeskommunene mangler oversikt.....	65
5.4	Årsaker til at ungdom ikke er registrert eller deltar i opplæringstilbud.....	67
5.5	Barrierer for deltakelse i opplæringstilbud.....	68
5.5.1	Psykososiale utfordringer.....	68
5.5.2	Manglende sosial inkludering på skolen.....	69
5.5.3	Ungdom ønsker rask progresjon og deltakelse i ordinære klasser.....	69
5.5.4	Geografiske forhold har betydning.....	69
5.6	Elevprofiler: Personas.....	70
5.6.1	Innvandringsårsak har betydning for prosessen frem mot opplæring.....	70
5.6.2	Iryna.....	71
5.6.3	Oleksandr.....	72
5.6.4	Darya.....	72
5.6.5	Niran.....	73
6	Oppsummering og anbefalinger.....	74
6.1	Fylkeskommunens plikt til opplæringstilbud.....	74
6.2	Dagens opplæringstilbud til nyankomne ungdommer.....	74
6.3	Kartlegging, søknad og inntak.....	75
6.4	Tilbud og deltakelse i opplæringstilbud.....	76
6.5	Ikke alle får et egnet tilbud.....	77
6.6	Suksesskriterier og god praksis.....	78
6.7	Barrierer for å tilby gode opplæringstilbud.....	79
6.8	Hvordan kan virkemidlene tilrettelegges bedre for å sikre at flest mulig nyankomne ungdommer deltar i (og fullfører) videregående opplæring?.....	80
6.9	Anbefalinger for videre arbeid.....	82
6.9.1	Det er behov for permanente og skalerbare opplæringstilbud til nyankomne ungdommer.....	82
6.9.2	Det bør bli tydeligere føringer for opplæringstilbud.....	82
6.9.3	Det trengs bedre og mer forutsigbar finansiering av opplæringstilbud til nyankomne ungdommer.....	83
6.9.4	Det er behov for tydeligere regelverk om målgruppen.....	83
6.9.5	Det er behov for bedre oversikt over målgruppen og tettere samarbeid mellom sentrale aktører.....	84
	Referanser.....	85
	Figurer	
Figur 2.1	Årlig antall og akkumulert ankomst til Norge i tidsperioden.....	22
Figur 2.2	Årlig antall ankomster i tidsperioden, brutt ned på alder ved ankomst.....	23
Figur 2.3	Oppholdsgrunnlag, andel over tid.....	23
Figur 2.4	Høyeste fullførte utdanningsnivå.....	27
Figur 2.5	Høyeste fullførte utdanningsnivå, brutt ned på nåværende alder.....	28
Figur 3.1	Hvilke opplæringstilbud tilbyr kommunen til nyankomne ungdommer?.....	34
Figur 3.2	Hvilke opplæringstilbud tilbyr fylkeskommunen til nyankomne ungdommer?.....	36
Figur 3.3	Er det opprettet egne opplæringstilbud i videregående opplæring for ungdommer fra Ukraina?.....	40
Figur 3.4	Krever fylkeskommunen tilleggsopplæring for ungdom med fullført grunnskole fra Ukraina for inntak til videregående opplæring?.....	41

Figur 3.5	Hvilket opplæringstilbud blir gitt til nyankomne ukrainske ungdommer som har fullført videregående opplæring i Ukraina?	41
Figur 3.6	Hvor ofte er det inntak av nyankomne ungdommer (15-18 år) til tilbudet?.....	46
Figur 3.7	Du har svart at minst et opplæringstilbud ikke har løpende inntak hele året. Hva er grunnene til det?	47
Figur 4.1	Hvordan finansieres opplæringstilbudet til nyankomne ungdommer i alderen 15-18 år i din fylkeskommune?	51
Figur 4.2	Hvordan finansieres opplæringstilbudet til nyankomne ungdommer i alderen 15-18 år i din kommune?	52
Figur 4.3	Hvor godt opplever du at ansvarsforhold knyttet til organisering og finansiering av opplæringstilbudet til nyankomne ungdommer er avklart mellom kommunene og fylkeskommunen? Fylkeskommuner	53
Figur 4.4	Hvor godt opplever du at ansvarsforhold knyttet til organisering og finansiering av opplæringstilbudet til nyankomne ungdommer er avklart mellom kommunene og fylkeskommunen? Kommuner.....	53
Figur 4.5	Hvilke offentlige aktører samarbeider opplæringssektoren i fylkeskommunen med i organiseringen av opplæringstilbudet til målgruppen?.....	54
Figur 4.6	Hvilke offentlige aktører samarbeider kommunen med i organiseringen av opplæringstilbudet til målgruppen?	55
Figur 4.7	Etter din vurdering, hva er de største barrierene for å få på plass gode opplæringstilbud til målgruppen? Velg inntil de tre viktigste. Fylkeskommuner	58
Figur 4.8	Etter din vurdering, hva er de største barrierene mot å få på plass gode opplæringstilbud til målgruppen? Velg inntil tre alternativer. Kommuner	59
Figur 5.1	Hvordan gjør kommunen opplæringstilbudene kjent for målgruppen?	64
Figur 5.2	Anslå hvor stor andel av målgruppen, nyankomne ungdommer (15 – 18 år), i din kommune som ikke er registrert som elev/deltaker i et opplæringstilbud?	65
Figur 5.3	Anslå hvor stor andel av målgruppen, nyankomne ungdommer (15 – 18 år), i din fylkeskommune som ikke er registrert som elev/deltaker i et opplæringstilbud?	66
Figur 5.4	Hva er, ifølge ditt inntrykk, de viktigste grunnene til at ikke alle ungdommer i målgruppen i din kommune er registrerte som elev i et opplæringstilbud?	67
Figur 5.5	Det er indikasjoner på at noen ungdommer ikke søker om plass eller ikke tar imot opplæringstilbud. Hva er, ifølge ditt inntrykk, grunner til dette? Kommuner	68

Tabeller

Tabell 2.1	Alder ved ankomst, brutt ned på oppholdsgrunnlag	24
Tabell 2.2	De nyankomnes landbakgrunn	24
Tabell 2.3	Nåværende bostedsfylke	24
Tabell 2.4	Bosted brutt ned på innbyggertall i kommunen.....	25
Tabell 2.5	Største bosettingskommuner, brutt ned på oppholdsgrunnlag	25
Tabell 2.6	Største bosettingskommuner, fordeling 2013 og 2023	26
Tabell 2.7	Andel ungdommer med fullført grunnskoleutdanning i Norge, etter ankomstalder og innvandringsårsak	29
Tabell 2.8	Andel ungdommer med fullført grunnskoleutdanning i Norge, etter landbakgrunn.....	29
Tabell 2.9	År fra ankomst til gjennomført grunnskole, etter alder og innvandringsårsak.....	29
Tabell 2.10	Ankomstår og andel ungdommer registrert som startet videregående opplæring	30
Tabell 2.11	Ankomstår og år første gang registrert i videregående opplæring	30
Tabell 2.12	Gjennomføringsgrad videregående opplæring, brutt ned på oppstartsår	31
Tabell 2.13	Arbeidsmarkedsstatus (november 2022), fordelt på ankomstår	32
Tabell 2.14	Lønnstakernes stillingsprosent.....	32

Sammendrag og konklusjoner

Resymé

Det har over tid blitt arbeidet med å sikre et godt tilrettelagt opplæringstilbud til unge nyankomne innvandrere for å styrke deres forutsetninger for å fullføre og bestå videregående opplæring, og legge grunnlag for videre utdanning og arbeid. Tidligere undersøkelser har vist at tilbudet til denne gruppen er ulikt innrettet i ulike deler av landet, og at det er et betydelig forbedringspotensial. IMDi og samarbeidspartnere har derfor etterspurt oppdatert kunnskap om tilbudet. I dette oppdraget har vi kartlagt opplæringstilbudet i fylkeskommuner og kommuner som er rettet mot nyankomne ungdommer i alderen 15 til 18 år.

Vi finner at de fleste fylkene har ett eller flere opplæringstilbud til målgruppen utover ordinær videregående opplæring. Av disse er kombinasjonstilbud mest utbredt. Kartleggingen tyder videre på at de aller fleste nyankomne ungdommer får et opplæringstilbud og hovedinntrykket er at det er få ungdommer som ikke deltar i en eller annen form for tilbud. Men inntrykket er også at ikke alle tilbudene treffer like godt, og at ikke alle ungdommer får et hensiktsmessig tilbud. Ett eksempel er ungdom som venter på inntak til aldersadekvat tilbud grunnet manglende kapasitet i tilbudet. Et annet eksempel er ungdommer får ikke et hensiktsmessig tilbud fordi det ikke er tilpasset deres forutsetninger og behov, og at tilbudet derfor oppleves som «oppbevaring.» Kartleggingen gir ikke grunnlag for å si hvor mange ungdommer som ikke får et tilfredsstillende tilbud. Den mest utbredte forklaringen på at ungdommer ikke deltar i opplæringstilbud, er at de fortsetter med skolegang i hjemlandet via fjernundervisning. Inntrykket er at dette gjelder få elever.

Bakgrunn

Fullføring av videregående opplæring og formelle kvalifikasjoner er viktig for en stabil og varig tilknytning til arbeidslivet og for samfunnsdeltakelse. Unge som ikke har fullført videregående opplæring blir i større grad stående utenfor arbeidslivet, og forsørges av blant annet helserelaterte ytelser. Flere studier tyder på at betydningen av å ha fullført videregående opplæring for muligheter på arbeidsmarkedet har økt over tid (Fedoryshyn mfl., 2020; Vogt mfl., 2020). Det er derfor et politisk mål å redusere frafall fra og øke mulighetene for at ungdommer fullfører og består videregående opplæring. Mange unge nyankomne innvandrere har gjerne lite skolegang fra opprinnelseslandet, og fullføring av videregående opplæring vil gi denne gruppa et betydelig bedre utgangspunkt for videre liv i det norske samfunnet. Det er derfor viktig at de får et godt tilrettelagt opplæringstilbud, og at de kommer raskt i gang med opplæringen etter ankomst.

Med regionreformen og integreringsloven har fylkeskommunene fått et utvidet ansvar på integreringsfeltet. Fylkeskommunen er i dag ansvarlig for det regionale integreringsarbeidet og skal blant annet utarbeide planer for kvalifisering av innvandrere. Fylkeskommunens ansvar utvides også ved at nyankomne 16- og 17-åringer med fluktbakgrunn (ankommet etter 1.1.2021) tas ut av målgruppen for introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap, og i stedet skal følge opplæring etter opplæringsloven. Lovendringene er et viktig bakteppe for kartleggingen. Videre har kapasiteten i opplæringstilbudet blitt utfordret som følge av ankomstene av flyktinger fra Ukraina, noe som også har aktualisert behovet for en kartlegging.

Problemstillinger

Kartleggingen har tatt utgangspunkt i følgende hovedtemaer og problemstillinger:

- A. Kjennetegn ved målgruppen: Hva er framtrepende trekk og mønstre i sammensetningen av målgruppen, og hvordan har dette endret seg over tid?
- B. Prosess, saksgang og samarbeid: Hvordan fastsetter kommune og fylkeskommune behov for opplæringstilbud til nyankomne ungdommer, hvordan samarbeider de og hvilke krav stilles til ungdommene ved inntak?
- C. Organisering av opplæringstilbud: Hvem tilbyr opplæringstilbud til målgruppen og hvordan er tilbudene organisert? Hvilke roller har ulike aktører i å utforme og tilrettelegge opplæringstilbudet?
- D. Bruk av opplæringstilbud: I hvilken grad lykkes fylkeskommunen (og eventuelt kommunen) med å gi et tilbud til alle ungdommer? Hvordan får ungdommene informasjon om relevante opplæringstilbud og veiledning i å søke videregående opplæring? Hvor raskt kommer ungdommene i gang med relevant opplæring og hva er grunnen til at de eventuelt ikke deltar i tilbud?
- E. Erfaringer og vurderinger: Hva er god praksis og overførbare råd? Hva er barrierer og drivkrefter for å tilby gode opplæringstilbud? Hvordan kan eksisterende virkemidler tilrettelegges for å sikre at flest mulig nyankomne ungdommer deltar i (og fullfører) videregående opplæring?

Kartleggingen er gjennomført ved hjelp av spørreundersøkelser blant samtlige kommuner og fylkeskommuner, og casestudier og intervjuer i et utvalg fylkeskommuner og kommuner. I tillegg er det foretatt en registerdataanalyse basert på Microdata, samt gjennomgang av relevante dokumenter. En referansegruppe bestående av representanter for ulike sektormyndigheter og organisasjoner har kommet med innspill til kartleggingen underveis.

Konklusjoner

Opplæringstilbudet er utbygd som følge av Ukraina-ankomstene og de fleste får tilbud om og deltar i en form for tilbud

Kartleggingen viser at de fleste fylker har ett eller flere opplæringstilbud til målgruppen utover ordinær videregående opplæring. Kombinasjonstilbudet er det tilbudet flest fylkeskommuner oppgir at de tilbyr. Intervjuer viser at kombinasjonsklassene oftest er blandet på tvers av nasjonaliteter, men som følge av det høye antallet Ukraina-ankomster har noen fylkeskommuner opprettet egne klasser for ungdom fra Ukraina. Det begrunnes med at ungdom fra Ukraina gjerne har mer skolebakgrunn enn ungdom fra andre nasjonaliteter. De fleste fylkeskommunene tilbyr også et forberedende år. Vårt inntrykk er at dette i hovedsak er innføringstilbud. Spørreundersøkelsen blant kommunene viser at drøyt 1/3 tilbyr grunnskole i voksenopplæring for ungdom og drøyt 1/3 gir tilbud om innføringsgrupper/-klasser. Dette indikerer at en del ungdommer går på skole sammen med voksne og intervjuene tyder på at flertallet av disse får et midlertidig tilbud i voksenopplæringen i påvente av inntak til aldersadekvat tilbud fra fylkeskommunen.

Kartleggingen viser at Ukraina-krigen har hatt betydning for utbygging av opplæringstilbudet til målgruppen. Tall fra SSB viser at i 2022 ankom mer enn 2000 ungdommer fra Ukraina, noe som gjorde det nødvendig å oppskalere tilbudet. Flere utredninger og det offentlige ordskiftet har også vist at den politiske viljen til å etablere tilbud og ordninger rettet mot ukrainske flyktninger har vært stor. Denne kartleggingen belyser imidlertid situasjonen for samtlige nyankomne ungdommer, og ikke kun for ukrainere. Kartleggingen tyder på at de aller fleste nyankomne ungdommer får tilbud om opplæring, enten i kommunal eller fylkeskommunal regi. Hovedinntrykket er at det er få ungdommer som ikke deltar i en eller annen form for opplæringstilbud. Når det gjelder årsaker til at ungdommer ikke deltar i opplæringstilbud viser kartleggingen at den mest utbredte forklaringen er at ungdommene fortsetter med skolegang i hjemlandet via fjernundervisning. Intervjuene viser at dette spesielt gjelder ungdom fra Ukraina, men inntrykket er at det gjelder få elever. Andre forklaringer på at ungdommene ikke deltar i

opplæringstilbud, er at de ser for seg retur til hjemlandet, at de mangler motivasjon og at de har helseutfordringer.

Opplæringstilbudet «treffer» ikke alle nyankomne ungdommer like godt

Kartleggingen gir inntrykk av at kombinasjonstilbud er det tilbudet som gir best mulighet for tilpasset opplæring, for eksempel ved at det kombinerer grunnskole- og videregående fag. Men kombinasjonstilbud fungerer først og fremst for ungdom som trenger påfyll av grunnskolefag og opplæring i norsk, og vårt inntrykk er at det også kan bli en «oppbevaringsplass» for ungdom som egentlig har behov for andre tilbud. Dette er for eksempel elever med høyt faglig nivå, som i hovedsak trenger opplæring i norsk og eventuelt engelsk for å kunne følge ordinær videregående opplæring. De vil også ha nytte av tiltak for raskere faglig progresjon.

Kartleggingen viser også at det mangler et tilbud til elever uten grunnskolekompetanse, som stort sett får tilbud i kommunal voksenopplæring. Dermed oppfylles ikke målet om at ungdom skal få opplæring i et aldersadekvat miljø. Ungdom som venter på å få avklart dokumentasjon på skolegang fra hjemlandet før de kan starte opp, er en annen gruppe som mangler tilbud. Inntrykket er at dette ikke gjelder så mange, men det kan være alvorlig nok for dem som er «på vent.» Noen av disse ungdommene får ikke noe tilbud i ventetiden i det hele tatt, mens andre får tilbud om å delta i tilbud i regi av kommunal voksenopplæring. Det mangler også tilbud til ungdom i asylmottak, hvor begrunnelsen er at de ikke har rettigheter etter opplæringsloven før etter de har fått oppholdstillatelse, og at det er uklart hvor ungdommene blir bosatt. Kartleggingen gir ikke så mye innsikt om denne gruppen, men inntrykket er at de må ivaretas bedre enn i dag.

God praksis, overførbare råd og erfaringer

På systemnivå ser god praksis ut til å handle om godt samarbeid mellom kommuner og fylkeskommuner, som gjør at en finner løsninger på hvordan tilbud til målgruppen kan innrettes og finansieres. Et annet godt grep er å kombinere lærerkrefter fra kommunal voksenopplæring og fylkeskommunal videregående opplæring. Regelverket gir, ifølge våre funn, ingen klare føringer for hvem som har ansvar for denne gruppen. Dermed blir det i stor grad opp til de enkelte fylkeskommuner og kommuner å ta ansvar. Det gjør de, idet de aller fleste har etablert tilbud til målgruppen utover å tilby ordinær videregående opplæring.

Når det gjelder innholdet i opplæringstilbudet, viser kartleggingen at flere benytter nivådeling for å gi et best mulig tilpasset tilbud. Noen deler inn på bakgrunn av faglig nivå, andre deler inn på bakgrunn av norskferdigheter. En annen viktig faktor er kompetanse blant lærerne, spesielt kompetanse på grunnskoleopplæring, opplæring av minoritetsspråklige elever og kompetanse på norsk som andrespråk. Kartleggingen har ikke hatt til hensikt å undersøke det pedagogiske innholdet i tilbudene, men vi har belyst hva som fremstår som forutsetninger og suksesskriterier for å utvikle gode tilbud. Et grep er kombinerte lærerkrefter, dvs. at lærere fra kommunal voksenopplæring og lærere fra videregående skole samarbeider om å gi opplæring til målgruppen. Andre gode grep er å ha miljøarbeider, minoritetsrådgiver eller en annen sosialfaglig ressurs knyttet til opplæringstilbudet. Begrunnelsen for dette er at det er behov for noen som kan ivareta «alt det andre», som gjerne ikke dreier seg om skole, men som har betydning for om elevene deltar i opplæringstilbud.

Barrierer for å tilby gode opplæringstilbud

Tidligere forskning og utredning (se blant annet Rambøll, 2018) har identifisert flere barrierer for å etablere og drifte gode opplæringstilbud til målgruppen. En utfordring er at rolle- og ansvarsfordelingen mellom kommuner og fylkeskommuner ikke er tydeliggjort i regelverket. En annen er at det er uklart hva hhv. kommune og fylkeskommune skal bidra med av egne økonomiske midler, i tillegg til et overordnet behov for mer økonomisk

forutsigbarhet og bedre oversikt over størrelse på og sammensetning av målgruppen for å sikre at opplæringstilbud opprettholdes og kan skaleres opp eller ned ved behov. Slike funn bekreftes av vår kartlegging.

Ulik regelverksfortolkning er opphav til stor frustrasjon, både blant kommuner og fylkeskommuner, og påvirker samarbeidet negativt. I kommunene peker både kommuner og fylkeskommuner på at integreringsloven er utydelig, noe som medfører uenighet om hvem som har ansvar for ungdommene og hva ansvaret innebærer.

Kartleggingen gir eksempler på at samarbeid mellom forvaltningsnivåene ofte er utfordrende og ressurskrevende. Intervjuene gir flere eksempler på godt og tett samarbeid, men også mangel på systematikk og forankring. Det er også for personavhengig. Kort oppsummert etterlyses det tydeligere nasjonale føringer og forventninger om samarbeid, og mer øremerket finansiering.

Anbefalinger for videre arbeid

Det er behov for permanente og skalerbare opplæringstilbud til nyankomne ungdommer

Kartleggingen viser at kapasiteten i opplæringstilbudet til nyankomne ungdommer er utbygd som følge av Ukraina-ankomstene, uten at vi kan anslå eksakt hvor mange elevplasser det er snakk om, ei heller om kvaliteten på tilbudene er endret. Samtidig er situasjonen uforutsigbar, med svingninger i antall flyktningeankomster gjennom året. Vår registeranalyse viser at det årlig ankommer et betydelig antall ungdommer i en alder som tilsier at de vil ha behov for opplæring. I sum tilsier dette at det er behov for et permanent opplæringstilbud til målgruppen som kan skaleres og tilpasses ved behov. I den forbindelse er det behov for en viss aksept for risiko og kapasitet til å håndtere svingninger i ankomster av nye elever. Lignende anbefalinger kommer NIFU (Lødding mfl. 2022) med i sin rapport, hvor de påpeker at lokale myndigheter og skoler bør vurdere hvordan en kan utvikle beredskap for en situasjon som alltid vil være uforutsigbar.

Det bør bli tydeligere føringer for opplæringstilbud

Selv om lokal handlefrihet og lokale forutsetninger er viktig i arbeidet med å etablere og drifte opplæringstilbud, tyder kartleggingen på at det er ønske om noe tydeligere føringer for hvordan opplæringstilbud til målgruppen skal innrettes. Dette begrunnes med at det per i dag er for tilfeldig hvilket tilbud som gis og hvor raskt etter ankomst det gis tilbud. Videre fremkommer det at det er (for) stor variasjon i tilbudene på tvers av kommuner og fylkeskommuner. Konsekvensen er at nyankomne ungdommer ikke får et likeverdig tilbud, men i stor grad er prisgitt lokale prioriteringer og politisk velvilje i bostedskommunen.

Føringene bør omtale forventninger om samarbeid, både i søknads-, kartleggings- og inntaksfasen. Inntrykket er at det i dag stort sett samarbeides om selve gjennomføringen av opplæringstilbudet, og at det i liten grad samarbeides om behovsvurderinger og planlegging av nye tilbud. Vår vurdering er at et tidligere, tettere og mer forpliktende samarbeid vil være hensiktsmessig for å utvikle og dimensjonere opplæringstilbud til målgruppen. Når det gjelder hva som kan være fornuftig innretning av tilbud, er det helt klart en fordel med et visst volum av elever, noe som bør hensyntas ved etablering av tilbud. Større grupper gir mer fleksibilitet, for eksempel mulighet for nivådeling og flerlærersystem.

Innholdsmessig er det behov for mye norskopplæring, og at lærerne har kompetanse på tospråklig opplæring. Lærere i kommunal voksenopplæring har gjerne mye kompetanse og erfaring på dette, mens lærere i videregående opplæring kan ha behov for å styrke sin kompetanse. En anbefaling er derfor at det satses på kompetanseheving blant lærere som har ansvar for opplæring av nyankomne ungdommer, i tråd med anbefalingene i

Lødding mfl. (2022). Utover dette bør tilbudene knytte til seg sosialfaglig kompetanse, miljøarbeidere eller annet personell som kan følge opp elever med psykiske vansker og generelt understøtte at elever deltar i og nyttiggjør seg opplæringstilbudet.

Det trengs bedre og mer forutsigbar finansiering av opplæringstilbud til nyankomne ungdommer

Et mer permanent opplæringstilbud avhenger av flere forhold, herunder politisk prioritering, engasjement, kapasitet og kompetanse. Men et grunnleggende premiss er bedre og mer forutsigbar finansiering. Flere skoler og kommuner påpeker at det er behov for mer midler for å øke kapasiteten i tilbudene. Videre er det behov for mer forutsigbar finansiering, for å kunne drifte et permanent tilbud som kan ta høyde for svingninger i antall ankomster. Representanter for fylkeskommunene påpeker at det er en utfordring at det ikke følger egne midler med tilbud som innføringsklasser og kombinasjonstilbud, fordi dette er tilbud fylkeskommunen selv velger om de vil tilby. Det etterlyses enten øremerkede midler eller tilskuddsordninger knyttet til utvikling og gjennomføring av opplæringstilbud for denne målgruppen.

Det er behov for tydeligere regelverk om målgruppen

Denne kartleggingen bekrefter tidligere funn om at regelverk er opphav til uenighet om hvem som har ansvar for målgruppen. I denne sammenhengen er det først og fremst uklårheter i integreringsloven det pekes på. I kartleggingen er det flere som peker på at regelverket ikke er tydelig nok og gir for mye rom for fortolkning. Ulik fortolkning av regelverket synliggjør også kommuners og fylkeskommuners ulike samfunnsoppdrag og deres oppfatning av hva som er deres hovedoppgave.

Kommunene har ansvar for bosetting og integrering. Fylkeskommunene har ansvar for et godt opplæringstilbud og å sikre elevenes rettigheter. Kartleggingen viser at disse hensynene tidvis står i motsetning til hverandre. Mens kommunene er opptatt av plikt til opplæring, viser fylkeskommunene til at rett til opplæring først utløses ved at det fremmes søknad innen en gitt frist. I intervjuene peker flere informanter fra kommunen på at målgruppen «glipper» når de går fra å være flyktningetjenestens ansvar til å være opplæringstjenestens ansvar. Informanter fra både kommuner og fylkeskommuner påpeker at det er et tomrom i regelverket når det gjelder perioden frem til ungdommene søker om opptak til videregående opplæring, og ønsker at ansvarsforholdet for denne perioden tydeliggjøres i gjeldende lovverk.

Vi anbefaler at nyankomne ungdommer får en tydeligere rett til opplæring som forberedelse til ordinær videregående opplæring etter opplæringsloven og at det tydeliggjøres i lovverket hvem som har ansvaret for å gi denne opplæringen. I tillegg til at dette vil styrke ungdommenes rettigheter, vil det gjøre at lovverket er mer i tråd med dagens praksis.

Det er behov for bedre oversikt over målgruppen og tettere samarbeid mellom sentrale aktører

Kartleggingen viser at fylkeskommunene mangler oversikt over personer i målgruppen og at det er behov for bedre systemer og samarbeid for å sikre dette. Kartleggingen viser videre at kommuner og fylkeskommuner mangler felles oversikt over ungdommer som blir bosatt, og inntrykket er også at de ikke har oversikt over ungdommer som ikke bosettes. Dette er for eksempel barn av arbeidsinnvandrere.

Kartleggingen har vist at det er viktig at fylkeskommuner og kommuner har tett dialog for å planlegge for opplæringstilbud. Videre er det behov for at IMDi og fylkeskommunene har mer dialog for å sikre at målgruppen bosettes i nærheten av en skole med egnet tilbud, både av praktiske og sosiale årsaker. Det vil også være hensiktsmessig at

bosettings- og opplæringsmyndigheter arbeider tettere sammen på strategisk nivå for å sikre et bedre og mer forutsigbart tilbud.

Det er vanskelig å komme med en konkret og felles anbefaling om hvilke andre aktører det bør samarbeides med og hvem som bør initiere samarbeidet. Kartleggingen gir eksempler på at kommuner og fylkeskommuner samarbeider med helseaktører, politi, NAV og oppfølgingstjenesten om tilbud til målgruppen. Her er det sannsynligvis en del variasjon på tvers av kommuner og fylkeskommuner. Men gitt dagens situasjon, med usikkerhet om og svingninger i ankomster, vil det trolig være hensiktsmessig å komme tettere på utlendingsmyndighetene og tilstøtende aktører i arbeidet med å planlegge og utvikle opplæringstilbud til målgruppen.

Summary

Summary

Over time, efforts have been made to ensure a well-facilitated educational program for young newly arrived immigrants to strengthen their prerequisites for completing and passing secondary education, and laying the foundation for further education and work. Previous studies have shown that the offer to this group is differently oriented in different parts of the country, and that there is a significant potential for improvement. IMDi and partners have therefore requested updated knowledge about the offer. In this assignment, we have mapped the educational offer in county municipalities and municipalities aimed at newly arrived young people aged 15 to 18 years.

We find that most counties have one or more educational offers to the target group beyond ordinary secondary education. Of these, combination offers are most widespread. The survey further suggests that most newly arrived young people receive an educational offer and the main impression is that there are few young people who do not participate in some form of offer. But the impression is also that not all offers hit equally well, and that not all young people get a suitable offer. One example is young people waiting for intake to age-appropriate offers due to lack of capacity in the offer. Another example is young people do not get a suitable offer because it is not adapted to their prerequisites and needs, and that the offer is therefore experienced as “storage.” The survey does not provide a basis for saying how many young people do not get a satisfactory offer. The most widespread explanation for young people not participating in educational offers is that they continue with schooling in their home country via distance learning. The impression is that this applies to few students.

Background

Completion of secondary education and formal qualifications are important for a stable and lasting attachment to the labor market and for social participation. Young people who have not completed secondary education are more likely to stand outside the labor market and are supported by, among other things, health-related benefits. Several studies suggest that the importance of having completed secondary education for opportunities in the labor market has increased over time (Fedoryshyn et al., 2020; Vogt et al., 2020). It is therefore a political goal to reduce dropout from and increase the opportunities for young people to complete and pass secondary education.

Many young newly arrived immigrants often have little schooling from their country of origin, and completion of secondary education will give this group a significantly better starting point for further life in Norwegian society. It is therefore important that they receive well-facilitated educational offers, and that they quickly start the education after arrival.

With the regional reform and the integration law, the county municipalities have been given an expanded responsibility in the integration field. The county municipality is today responsible for the regional integration work and should among other things develop plans for the qualification of immigrants. The county municipality’s responsibility is also expanded by the fact that newly arrived 16- and 17-year-olds with a refugee background (arrived after 1.1.2021) are taken out of the target group for the introduction program and education in Norwegian and social science, and instead should follow education according to the Education Act. The changes in the law are an important backdrop for the survey. Furthermore, the capacity in the educational offer has been challenged as a result of the arrivals of refugees from Ukraine, which has also actualized the need for a survey.

Main themes and methods

The survey is based on the following main themes and issues:

A. Characteristics of the target group: What are prominent features and patterns in the composition of the target group, and how has this changed over time?

B. Process, procedure and cooperation: How do the municipality and county municipality determine the need for educational offers for newly arrived young people, how do they cooperate and what requirements are made to the young people at intake?

C. Organization of educational offers: Who offers educational offers to the target group and how are the offers organized? What roles do different actors have in designing and facilitating the educational offer?

D. Use of educational offers: To what extent does the county municipality (and possibly the municipality) succeed in offering all young people? How do young people get information about relevant educational offers and guidance in applying for secondary education? How quickly do young people start relevant education and what is the reason they may not participate in the offer?

E. Experiences and assessments: What is good practice and transferable advice? What are barriers and drivers for offering good educational offers? How can existing tools be adapted to ensure that as many newly arrived young people as possible participate in (and complete) secondary education?

The survey was conducted using surveys among all municipalities and county municipalities, and case studies and interviews in a selection of county municipalities and municipalities. In addition, a register data analysis based on Microdata has been carried out, as well as a review of relevant documents. A reference group consisting of representatives of various sector authorities and organizations has provided input to the survey along the way.

Conclusions

The educational offer has been expanded as a result of the arrivals from Ukraine and most receive and participate in some form of offer.

The survey shows that most counties have one or more educational offers to the target group beyond ordinary secondary education. The combination offer is the offer that most county municipalities state that they offer. Interviews show that the combination classes are often mixed across nationalities, but as a result of the high number of arrivals from Ukraine, some county municipalities have set up separate classes for young people from Ukraine. It is justified by the fact that young people from Ukraine often have more school background than young people from other nationalities. Most county municipalities also offer a preparatory year. Our impression is that this is mainly an introduction offer. The survey among the municipalities shows that just over 1/3 offer primary school in adult education for young people and just over 1/3 offer introduction groups/classes. This indicates that some young people go to school with adults and the interviews suggest that the majority of these receive a temporary offer in adult education while waiting for admission to age-appropriate offers from the county municipality.

The survey shows that the war in Ukraine has had an impact on the expansion of the educational offer to the target group. Figures from SSB show that in 2022 more than 2000 young people arrived from Ukraine, which made it necessary to scale up the offer. Several reports and the public debate have also shown that the political will to establish offers and schemes aimed at Ukrainian refugees has been great. However, this survey highlights the situation for all newly arrived young people, and not just for Ukrainians. The survey suggests that most newly arrived young people receive an offer of education, either in municipal or county municipal administration. The main impression is that there

are few young people who do not participate in some form of educational offer. As for the reasons why young people do not participate in educational offers, the survey shows that the most common explanation is that the young people continue with schooling in their home country via distance learning. The interviews show that this especially applies to young people from Ukraine, but the impression is that it applies to few students. Other explanations for young people not participating in educational offers are that they envision a return to their home country, that they lack motivation, and that they have health challenges.

The educational offer does not “hit” all newly arrived young people equally well

The survey gives the impression that the combination offer is the offer that provides the best opportunity for adapted education, for example by combining primary and secondary subjects. But combination offers primarily work for young people who need a refill of primary school subjects and education in Norwegian, and our impression is that it can also become a “storage place” for young people who actually need other offers. These are, for example, students with a high academic level, who mainly need education in Norwegian and possibly English to be able to follow ordinary secondary education. They will also benefit from measures for faster academic progression. The survey also shows that there is a lack of an offer to students without primary school competence, who mostly receive offers in municipal adult education. Thus, the goal of young people receiving education in an age-appropriate environment is not fulfilled. Young people waiting to clarify documentation of schooling from their home country before they can start up is another group that lacks an offer. The impression is that this does not apply to so many, but it can be serious enough for those who are “on hold.” Some of these young people do not receive any offer at all during the waiting period, while others receive offers to participate in offers under the auspices of municipal adult education. There is also a lack of offers for young people in asylum reception centers, where the justification is that they do not have rights under the Education Act until after they have received a residence permit, and that it is unclear where the young people will be settled. The survey does not provide much insight into this group, but the impression is that they must be taken care of better than today.

Good Practice, Transferable Advice, and Experiences

At the system level, good practice seems to be about good cooperation between municipalities and county municipalities, which means that solutions are found on how to design and finance offers to the target group. Another good move is to combine teaching forces from municipal adult education and county secondary education. According to our findings, the regulations do not provide clear guidelines for who is responsible for this group. Thus, it is largely up to the individual county municipalities and municipalities to take responsibility. They do, as most have established offers to the target group beyond offering ordinary secondary education. Regarding the content of the educational offer, the survey shows that several use level division to provide the best possible adapted offer. Some divide based on academic level, others divide based on Norwegian skills. Another important factor is competence among the teachers, especially competence in primary school education, education of minority language students, and competence in Norwegian as a second language.

The survey has not intended to examine the pedagogical content of the offers, but we have highlighted what appears to be prerequisites and success criteria for developing good offers. One move is combined teaching forces, i.e., that teachers from municipal adult education and teachers from secondary school cooperate to provide education to the target group. Other good moves are to have an environmental worker, minority advisor, or another social science resource linked to the educational offer. The reason for this is that there is a need for someone who can take care of “all the other”, which is

often not about school, but which is important for whether the students participate in the educational offer.

Barriers to Offering Good Educational Programs

Previous research and investigation (see, for example, Rambøll, 2018) have identified several barriers to establishing and operating good educational programs for the target group. One challenge is that the role and responsibility distribution between municipalities and county municipalities is not clarified in the regulations. Another is that it is unclear what the municipality and county municipality should contribute with their own financial resources, in addition to an overall need for more financial predictability and better overview of the size and composition of the target group to ensure that educational offers are maintained and can be scaled up or down as needed. These findings are confirmed by our survey. Different interpretations of the regulations are the source of great frustration, both among municipalities and county municipalities, and negatively affect cooperation. In the municipalities, both municipalities and county municipalities point out that the integration law is unclear, which leads to disagreement about who is responsible for the young people and what the responsibility entails. The survey provides examples that cooperation between administrative levels is often challenging and resource-intensive. The interviews provide several examples of good and close cooperation, but also a lack of systematics and anchoring. It is also too dependent on individuals. In short, clearer national guidelines and expectations for cooperation, and more earmarked financing, are called for.

Recommendations for further work

There is a need for permanent and scalable training offers for newly arrived young people

The survey shows that the capacity in the training offer for newly arrived young people has been expanded as a result of the arrivals from Ukraine, without us being able to estimate exactly how many student places we are talking about, nor whether the quality of the offers has changed. At the same time, the situation is unpredictable, with fluctuations in the number of refugee arrivals throughout the year. Our register analysis shows that a significant number of young people arrive annually at an age that suggests they will need training. In sum, this suggests that there is a need for a permanent training offer for the target group that can be scaled and adapted as needed. In this connection, there is a need for a certain acceptance of risk and capacity to handle fluctuations in arrivals of new students. Similar recommendations come from NIFU (Lødding et al. 2022) in their report, where they point out that local authorities and schools should consider how to develop preparedness for a situation that will always be unpredictable.

There should be clearer guidelines for training offers

Even though local freedom of action and local conditions are important in the work of establishing and operating training offers, the survey indicates that there is a desire for somewhat clearer guidelines on how training offers for the target group should be structured. This is justified by the fact that it is currently too random which offer is given and how quickly after arrival the offer is given. Furthermore, it appears that there is (too) great variation in the offers across municipalities and county municipalities. The consequence is that newly arrived young people do not receive an equivalent offer, but are largely at the mercy of local priorities and political goodwill in the municipality of residence. The guidelines should mention expectations of cooperation, both in the application, mapping and intake phase. The impression is that today there is mostly cooperation on the actual implementation of the training offer, and that there is little cooperation on needs assessments and planning of new offers. Our assessment is that an earlier, closer and more binding cooperation would be appropriate for developing and

dimensioning training offers for the target group. As for what can be a sensible structuring of offers, it is clearly an advantage with a certain volume of students, which should be taken into account when establishing offers. Larger groups provide more flexibility, for example the possibility of level division and multi-teacher system. In terms of content, there is a need for a lot of Norwegian education, and that the teachers have competence in bilingual education. Teachers in municipal adult education often have a lot of competence and experience in this, while teachers in secondary education may need to strengthen their competence. A recommendation is therefore that there is a focus on competence enhancement among teachers who are responsible for the education of newly arrived young people, in line with the recommendations in Lødding et al. (2022). In addition to this, the offers should associate themselves with social science competence, environmental workers or other personnel who can follow up students with mental difficulties and generally support that students participate in and utilize the training offer.

Better and more predictable financing of training offers for newly arrived young people is needed

A more permanent training offer depends on several factors, including political prioritization, commitment, capacity, and competence. But a basic premise is better and more predictable financing. Several schools and municipalities point out that there is a need for more funds to increase the capacity in the offers. Furthermore, there is a need for more predictable financing, in order to be able to operate a permanent offer that can take into account fluctuations in the number of arrivals. Representatives of the county municipalities point out that it is a challenge that there are no separate funds for offers such as introduction classes and combination offers, because these are offers that the county municipality itself chooses whether they want to offer. There is a call for either earmarked funds or grant schemes linked to the development and implementation of training offers for this target group.

There is a need for clearer regulations about the target group.

This survey confirms previous findings that regulations are the source of disagreement about who is responsible for the target group. In this context, it is primarily ambiguities in the Integration Act that are pointed out. In the survey, several people point out that the regulations are not clear enough and leave too much room for interpretation. Different interpretations of the regulations also highlight the different social missions of municipalities and county municipalities and their perception of what their main task is. Municipalities are responsible for settlement and integration. County municipalities are responsible for a good education offer and to ensure the students' rights. The survey shows that these considerations sometimes contradict each other. While the municipalities are concerned with the duty to educate, the county municipalities point out that the right to education is first triggered when an application is submitted within a given deadline. In the interviews, several informants from the municipality point out that the target group "slips" when they go from being the responsibility of the refugee service to being the responsibility of the education service. Informants from both municipalities and county municipalities point out that there is a gap in the regulations regarding the period until the young people apply for admission to secondary education, and want the responsibility for this period to be clarified in the current legislation. We recommend that newly arrived young people be given a clearer right to education as preparation for regular secondary education under the Education Act and that it be clarified in the legislation who is responsible for providing this education. In addition to strengthening the rights of young people, this will make the legislation more in line with current practice.

There is a need for a better overview of the target group and closer cooperation between central actors.

The survey shows that county municipalities lack an overview of individuals in the target group and that there is a need for better systems and cooperation to ensure this. The survey further shows that municipalities and county municipalities lack a common overview of young people who are being settled, and the impression is also that they do not have an overview of young people who are not being settled. This is, for example, children of labor immigrants. The survey has shown that it is important that county municipalities and municipalities have a close dialogue to plan for educational offers. Furthermore, there is a need for IMDi and the county municipalities to have more dialogue to ensure that the target group is settled near a school with a suitable offer, both for practical and social reasons. It will also be appropriate for settlement and education authorities to work more closely together at a strategic level to ensure a better and more predictable offer. It is difficult to come up with a concrete and joint recommendation on which other actors should be cooperated with and who should initiate the cooperation. The survey provides examples that municipalities and county municipalities cooperate with health actors, police, NAV, and the follow-up service about offers to the target group. Here there is probably some variation across municipalities and county municipalities. But given today's situation, with uncertainty about and fluctuations in arrivals, it will probably be appropriate to get closer to the immigration authorities and adjacent actors in the work of planning and developing educational offers for the target group.

1. Innledning og metode

Nyankomne ungdommer er en sammensatt gruppe, med ulike erfaringer, forutsetninger og behov. Lødding mfl. (2022) og Rambøll (2018) viser at opplæringstilbudet til denne gruppen er nokså forskjellig innrettet i ulike deler av landet, og at det er et betydelig forbedringspotensial. IMDi og samarbeidspartnere har derfor behov for mer kunnskap om bredden og variasjonen i opplæringstilbud, og hva fylkeskommuner og kommuner vurderer som utfordringer og barrierer for å etablere gode tilbud. Det er også behov for mer kunnskap om hva som påvirker hvorvidt ungdommene benytter slike tilbud og hvordan de vurderer tilbudet de får.

I dette oppdraget har vi kartlagt opplæringstilbud rettet mot nyankomne ungdommer i alderen 15 til 18 år. Vi har undersøkt hvilke tilbud som finnes, hvem som får tilbud, hvordan tilbudene er organisert og hvordan fylkeskommuner og kommuner samarbeider om etablering og drift av tilbud. Vi har også innhentet erfaringer fra et utvalg ungdommer som deltar i slike tilbud. Det har videre vært et mål å identifisere utfordringer og beskrive eksempler på god praksis, samt identifisere behov for eventuelle justeringer av eksisterende virkemidler. Slik sett inneholder oppdraget også elementer av evaluering.

1.1 Bakgrunn

Det er godt dokumentert at fullføring av videregående opplæring og formelle kvalifikasjoner er viktig for en stabil og varig tilknytning til arbeidslivet og for samfunnsdeltakelse.¹ Unge som ikke har fullført videregående opplæring, blir i større grad stående utenfor arbeidslivet, og stadig flere blir avhengig av helse relaterte ytelser (Fedoryshyn mfl., 2020). Flere studier tyder på at betydningen av å ha fullført videregående opplæring for å ha gode muligheter i arbeidsmarkedet har økt over tid (Fedoryshyn mfl., 2020; Vogt mfl., 2020). Det er et sentralt politisk mål å redusere frafall fra videregående skole og at flere skal fullføre videregående opplæring. Et viktig grep i denne sammenheng er ny opplæringslov og utvidet rett til videregående opplæring som trer i kraft høsten 2024.

Instebø mfl. (2021) viser at de som innvandrer før grunnskolealder, eller tidlig i opplæringsløpet har bedre resultater og høyere andel som fullfører videregående skole enn de som kommer sent i opplæringsløpet. Det har over tid blitt arbeidet med å sikre et godt tilrettelagt opplæringstilbud til unge nyankomne innvandrere, særlig til gruppen unge med fluktbakgrunn som kommer til Norge når de er i midten og slutten av tenårene. Blant unge med fluktbakgrunn har det frem til nylig² vært mange med lite skolegang fra opprinnelseslandet, og de har gjerne «mer å ta igjen» overfor sine jevnaldrende enn de som kommer til Norge som yngre barn. Fullføring av videregående opplæring vil gi denne gruppa et betydelig bedre utgangspunkt for videre liv i det norske samfunnet. Det er derfor viktig at de får godt tilrettelagt opplæringstilbud, og at de kommer raskt i gang med opplæringen etter ankomst.

Gruppen nyankomne ungdommer er en heterogen gruppe når det gjelder opprinnelsesland, innvandringsårsak, bakgrunn og tidligere erfaringer. Det kan være ungdom som har kommet til Norge på grunn av arbeidsinnvandring, familiegjenforening eller som flyktning eller asylsøker. Nyankomne ungdommer med fluktbakgrunn omfatter ungdom som har kommet alene (enslige mindreårige) eller sammen med familie eller

¹ En stor del av denne forskningen er oppsummert i sysselsettingsutvalgets utredning, NOU 2021: 2 *Kompetanse, aktivitet og inntektssikring – tiltak for økt sysselsetting*.

² Situasjonsbildet er noe annerledes i lys av ankomstene fra Ukraina.

andre voksne. De kan også ha høyst ulik skolebakgrunn. Noen har fullført hele eller deler av grunnskoleopplæringen i opprinnelseslandet, mens andre har lite eller ingen skolegang. Det de har til felles er kort botid i Norge, og at de nylig har begynt å lære seg norsk.

1.1.1 Om rett og plikt til opplæring

I henhold til opplæringsloven har barn og unge i alderen 6 - 16 år rett og plikt til grunnskoleopplæring (§ 2-1). Rett og plikt varer til eleven har fullført det tiende skoleåret. Ungdom over 16 år er følgelig over opplæringspliktig alder.

I henhold til opplæringsloven § 3-1, har ungdom som har fullført grunnskole rett til tre års heltids videregående opplæring etter søknad. Vurderingen av hva som er fullført grunnskole er gjenstand for en viss grad av skjønn. Retten til videregående opplæring gjelder innen utgangen av det skoleåret ungdommen fyller 24 år.

I henhold til § 3-12, har ungdom med fullført grunnskole (fra Norge eller andre land) rett til særskilt språkopplæring til de har godt nok språkgrunnlag. Elever med annet morsmål enn norsk og samisk har rett til særskilt norskopplæring til de har tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å følge den vanlige opplæringen i skolen. Disse elevene har også rett til inntil to år ekstra med videregående opplæring dersom de trenger det. Denne retten er knyttet sammen med retten til særskilt språkopplæring.

For elever på ungdomstrinnet, og som har lite skolebakgrunn fra tidligere hjemland, kan kommunen vurdere å gi eleven et ekstra grunnskoleår, jmfør forarbeidene (Ot.prp. nr. 46 (1997-98)) til opplæringsloven. Her heter det at «ein kommune kan etter søknad velje å la ein elev gå eit ekstra år i grunnskolen dersom det i det enkelte tilfellet verkar formålstenleg.» Formålet er å gi eleven mer tid til å utvikle norskerferdigheter og fagkunnskap før inntak til videregående opplæring. Fylkeskommunen kan imidlertid ikke kreve norskkunnskaper ved vurdering av inntak til videregående opplæring.

Minoritetsspråklig ungdom som ikke har rett til videregående opplæring, vil kunne ha rett til grunnskoleopplæring for voksne etter opplæringsloven (§ 4A-1 første ledd). Denne retten omfatter alle unge og voksne fra 16 år som trenger grunnskoleopplæring uansett årsak. Som hovedregel skal opplæringen omfatte de fagene ungdommen trenger for å få vitnemål for fullført grunnskole.

Nyankomne ungdommer med fluktbakgrunn hadde tidligere rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram når de fylte 18 år. Med integreringsloven fra 1.1.2021 ble det endring i ungdoms plikt til opplæring. Det ble bestemt at unge i denne aldersgruppen som ankommet etter 1.1.2021 ikke lenger skulle kunne vokse seg inn i målgruppen for introduksjonsprogrammet. Endringen ble begrunnet med at nyankomne 16- og 17-åringer burde delta i grunnskole eller videregående opplæring sammen med jevnaldrende.

1.1.2 Sektormyndighetenes ansvar

Utdanningsdirektoratet (Udir) har ansvar for innhold i grunnskole og videregående opplæring. Kommunen har ansvar for å tilby grunnskoleopplæring til barn i opplæringspliktig alder og til voksne med rett til grunnskole. Fylkeskommunen har ansvar for å ivareta unge og voksnes rettigheter til videregående opplæring. IMDi har ansvar for implementering av integreringspolitikken og skal ha en pådriver- og samordningsrolle. Det innebærer at IMDi skal ta et ansvar for at innvandrere får like muligheter som andre, og at integreringsperspektivet blir ivaretatt i andre fagmyndigheters porteføljer.

IMDi og Udir observerer, i tråd med utlysningen for dette oppdraget, at tilbudet til nyankomne ungdommer er ulikt utformet og dimensjonert, og at tilbudet varierer mellom kommuner og fylkeskommuner. Videre erfarer IMDi at relevante aktører (hovedsakelig

kommuner og fylkeskommuner) mener at ansvarsforhold og regelverk for rett til opplæring, informasjon om finansiering av opplæringsløp for ungdom, ikke er tilstrekkelig tydelig. Dette har blant annet sammenheng med endringer i nyankomne ungdommers plikt til opplæring som følge av innføringen av integreringsloven i 2021. I tillegg har den store tilstrømningen av ukrainske flyktninger satt kapasiteten i kommuner og fylkeskommuner under press, noe som har bidratt til at utfordringene har blitt enda tydeligere og mer prekære.

1.1.3 Fylkeskommunenes ansvar

Med regionreformen og integreringsloven har fylkeskommunene fått et utvidet ansvar på integreringsfeltet. Fylkeskommunen er i dag ansvarlig for det regionale integreringsarbeidet og skal blant annet utarbeide planer for kvalifisering av innvandrere. Fylkeskommunens ansvar er også utvidet ved at nyankomne 16- og 17-åringer med fluktbakgrunn (ankommet etter 1.1.2021) er tatt ut av målgruppen for introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap, og i stedet skal følge opplæring etter opplæringsloven.

1.1.4 Nærmere om det ukrainske skolesystemet

Skolegangen i Ukraina varer som regel i 12 år og består av niårig (obligatorisk) grunnskole og (fra 2018) treårig videregående opplæring. Det betyr at ukrainsk ungdom normalt er ferdig med grunnskoleopplæringen det året de fyller 15 år og ferdig med videregående opplæring ved 17-18 års alder. IMDi erfarer at dette skaper noen særegne utfordringer knyttet til håndtering av opplæringstilbud til de nyankomne ukrainske ungdommene.

I Norge er grunnskolen tiårig og obligatorisk og retten til videregående opplæring inntreffer ved fullført grunnskole, som normalt er det året de fyller 16 år. Det er opp til fylkeskommunene å vurdere om fullført grunnskole fra Ukraina er tilstrekkelig for å søke videregående opplæring i Norge, noe som kan gi regionale variasjoner i håndteringen av ukrainske 15-åringer. Også opplæringsloven gir kommuner og fylkeskommuner et visst handlingsrom. Både kommuner og fylkeskommuner kan på generell basis vurdere å gi mer grunnskoleopplæring til ungdommene dersom det anses som hensiktsmessig som et "forberedende" år til å kunne gjennomføre videregående opplæring i Norge.

Kravet til generell studiekompetanse, det vil si grunnlaget for å søke høyere utdanning i Norge, er enten fullført og bestått treårig videregående opplæring som gir studiekompetanse, eller yrkesfaglig opplæring med påbygging (studiekompetansefagene).³ Siden videregående opplæring i Ukraina er kortere enn i Norge, medfører dette at ukrainsk ungdom trenger ett års høyere utdanning fra Ukraina, eller ett år (ekstra) videregående skole fra Norge, for å oppnå generell studiekompetanse i Norge. Det vil følgelig være behov for opplæringstilbud som er tilpasset denne målgruppen.

1.1.5 Tilgrensende oppdrag

Udir har gjennomført to spørreundersøkelser blant fylkeskommunene om deres tilbud i videregående opplæring til nyankomne flyktninger fra Ukraina i alderen 16–19 år. Undersøkelsene er gjennomført i desember 2022 og mai 2023. I innledningen til rapporten som omhandler funn fra mai 2023 skriver Udir at «*selv om de fleste spørsmålene i denne undersøkelsen gjelder nyankomne ungdommer fra Ukraina, har*

³ 23/5-regelen gir også generell studiekompetanse: <https://www.samordnaopptak.no/info/opptak/opptak-uhg/generell-studiekompetanse/23-5-regelen/index.html>

undersøkelsen overføringsverdi til fylkeskommunens tilbud til nyankomne minoritetsspråklige elever generelt.» (Udir 2023:2).

Rapporten konkluderer med at tilbudene til ukrainske ungdommer ser ut til å bygge på fylkeskommunens eksisterende strukturer i stor grad, og at disse er oppskalert for å møte søkerantallet. Fylkeskommunene anvender ulike begreper i omtalen av tilbudene, og har tidvis ulik praksis og ulik regelverkstolkning. Økonomiske rammer, for liten tilgang på lærere, for få skoleplasser og behov for mer kompetanse trekkes frem som de viktigste utfordringene for å gi et godt tilbud i skolene. Samtlige fylkeskommuner oppgir at de har behov for mer kompetanse på norsk som andrespråk. Videre oppgir de behov for mer kompetanse på flyktninger og traumer og tospråklig fagopplæring.

Lødding mfl. (2022) har levert en delrapport som ledd i en større undersøkelse av det pedagogiske innholdet i opplæringstilbud til nyankomne elever. Rapporten presenterer to anbefalinger mot nasjonale utdanningsmyndigheter og en mot lokale myndigheter og skoler. Disse er som følger:

- Det bør vurderes å utvide tilbudet om andrespråkspedagogisk videreutdanning.
- Det bør igjen vurderes å gjøre formell andrespråkspedagogisk kompetanse til et krav for lærere som underviser elever med vedtak etter §§ 2-8 og 3-12.
- Det bør vurderes hvordan en kan utvikle beredskap for en situasjon som alltid vil være uforutsigbar (Lødding mfl. 2022:11).

Fafo holder på med en større evaluering av integreringsloven, hvor opplæring er ett av flere temaer. Det foreligger så langt ingen offentlig tilgjengelige rapporter fra denne evalueringen.

1.2 Problemstillinger og oppdragsforståelse

Målsettingen med denne kartleggingen har vært å undersøke hvilke opplæringstilbud som tilbys nyankomne ungdommer, ulike aktørers erfaringer med tilbudene, samt hva som er barrierer og drivere for å etablere gode opplæringstilbud. I utlysningen for oppdraget skisserte IMDi en rekke problemstillinger som de ønsket belyst. Disse har vi organisert i følgende hovedtemaer med tilhørende evaluerings-/forsknings spørsmål:

A. Kjennetegn ved målgruppa

1. Hva er framtrepende trekk og mønstre i sammensetningen av målgruppen, og hvordan har dette endret seg over tid?

B. Prosess, saksgang og samarbeid:

1. Hvordan kartlegger og utreder kommunen og fylkeskommunen behovet for opplæringstilbud til nyankomne ungdommer?
2. Hvordan samarbeides det på tvers av tjenester og sektorer på de ulike administrative nivåene (stat, fylkeskommune og kommune)?
3. Hvordan samarbeider de ulike administrative nivåene med hverandre?
4. Hvilke krav stilles til ungdommene, for eksempel når det gjelder krav til norskferdigheter ved opptak til videregående skole?

C. Organisering av opplæringstilbudene:

1. Hvem tilbyr opplæringstilbud til målgruppen?
2. Hvordan er opplæringstilbudene organisert?
3. Hvilke roller har ulike aktører i å utforme og tilrettelegge opplæringstilbudet?

D. Bruk av opplæringstilbudet:

1. I hvilken grad lykkes fylkeskommunen (og eventuelt kommunen) med å gi et tilbud til alle?
2. Hvordan får ungdommene informasjon om relevante opplæringstilbud?
3. I hvilken grad får målgruppen veiledning i å søke videregående opplæring?
4. Hvor raskt kommer ungdommene i gang med relevant opplæring?
5. Hva er barrierer for deltakelse? Hva er årsaker til at noen eventuelt ikke deltar i opplæring?

E. Erfaringer, god praksis og behov for justering av virkemidler:

1. Hva er god praksis, erfaringer og læringspunkter?
2. Hva er barrierer for å tilby gode opplæringstilbud?
3. Hvordan kan ulike virkemidler (lovverk, retningslinjer, tiltak og lignende) tilrettelegges bedre for å sikre at flest mulig nyankomne ungdommer deltar i (og fullfører) videregående opplæring?

Oppdraget er primært en kartlegging, men vi oppfatter at det også har elementer av vurdering og evaluering – særlig gjelder det Tema E.

1.2.1 Avgrensning av målgruppen

I kartleggingen har vi særlig lagt særlig vekt på situasjonen for nyankomne 16- og 17 åringer. Begrunnelsen for det er at det er denne gruppen som omfattes av endringer i rett og plikt til opplæring som følge av ny integreringslov. Samtidig henger kapasitetsutfordringene og deler av utfordringsbildet i dag i stor grad sammen med tilstrømmingen av ukrainske flyktninger.

Vi har derfor, i samråd med IMDi, avgrenset målgruppen til nyankomne ungdommer i alderen 15–18 år. Årsaken til denne avgrensingen er at vi ønsker å undersøke de ekstra utfordringene som kan oppstå når ukrainske ungdommer ankommer. Men vi understreker at denne kartleggingen tar for seg situasjonen til alle nyankomne ungdommer, ikke kun ukrainske. Kartleggingen undersøker situasjonen for nyankomne med ulike innvandringsårsaker, men på anmodning fra IMDi har den hatt et særskilt fokus på ungdommer som har ankommet som flyktninger.

1.2.2 Forskningsdesign og metoder

Prosjektet er gjennomført ved en kombinasjon av kvalitative og kvantitative metoder. For å imøtekomme behovet for mer breddekunnskap om målgruppen og om opplæringstilbudet for nyankomne ungdommer har vi gjennomført to spørreundersøkelser blant kommuner og fylkeskommuner, samt gjort en analyse av registerdata fra SSB (Microdata).

For å innhente dybdekunnskap om problemstillinger knyttet til erfaringer og praksis, slik som saksgang, samarbeid mellom kommune og fylkeskommune og eventuelle barrierer, har vi gjennomført intervjuer i fylkeskommuner og kommuner. Vi har tatt utgangspunkt i en casebasert tilnærming. Vi har valgt ut tre fylkeskommuner, og et utvalg kommuner og videregående skoler i hvert av disse fylkene, hvor vi har gjennomført intervjuer med ansvarlige for opplæringstilbud og andre ansatte som arbeider med opplæring til målgruppen. Vi har også gjennomført intervjuer med et utvalg ungdommer som deltar i opplæringstilbud.

I det følgende redegjør vi nærmere for de ulike datakildene.

1.2.3 Datakilder

Innledende intervjuer

I forbindelse med oppstart av kartleggingen er det gjennomført totalt 6 intervjuer med representanter for IMDi, Utdanningsdirektoratet, Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Viken fylkeskommune og KS.

Formålet med intervjuene har vært å få mer informasjon om sektormyndighetenes kjennskap til organiseringen av opplæringstilbudet til målgruppen, hvor de viktigste kunnskapshullene ligger, samt overordnede betraktninger om de viktigste barrierene og driverne for å få til et godt opplæringstilbud for målgruppen. Funn fra intervjuene har blitt benyttet i utforming av spørreskjemaer og intervjuguider til casestudiene.

Intervjuene har blitt gjennomført som semi-strukturerte intervjuer, med utgangspunkt i en intervjuguide. Intervjuene har tatt inntil 60 minutter og de fleste er gjennomført via Teams.

Dokumenter

Vi har gjennomgått en rekke dokumenter som grunnlag for utvikling av undersøkelsesverktøy og i forbindelse med analyse av data. Dette omfatter policydokumenter, forskning og utredning. Oversikt over anvendt litteratur og referanser er vedlagt rapporten.

Spørreundersøkelser blant fylkeskommuner og kommuner

Det er gjennomført to spørreundersøkelser i forbindelse med kartleggingen, hvor en er rettet til fylkeskommunene og en er rettet til kommunene. Formålet med spørreskjemaene har først og fremst vært å kartlegge omfang og type av opplæringstilbud til målgruppen, samt få kunnskap om innretting, organisering og samarbeid om tilbudene. Spørreskjemaer til begge undersøkelser er utviklet i samråd med oppdragsgiver og referansegruppe, som også har bidratt i pilotering av undersøkelsene.

Fylkeskommuner

Spørreundersøkelsen er rettet til opplæringsavdelingen i samtlige fylkeskommuner v/opplæringssjef eller leder for opplæringstilbud for nyankomne ungdommer i fylkeskommunen. Spørreundersøkelsen ble gjennomført i perioden 09.06.2023 – 20.10.2023 og besvarelser som grunnlag for analyse ble hentet ut 01.10.2023. Samtlige fylkeskommuner har besvart undersøkelsen.

Temaene i spørreskjemaet er i hovedsak knyttet til temaene forekomst, innretting, organisering og samarbeid om opplæringstilbud. Skjemaet inneholder stort sett lukkede svaralternativer, men med enkelte frisvarmuligheter. Spørreskjemaet er vedlagt rapporten.

Kommuner

Spørreundersøkelsen er rettet til ansvarlig for integrering og bosetting i samtlige kommuner. Spørreundersøkelsen ble sendt til kommunenes postmottak, med oppfordring om å videresende til person med ansvar for integrering og bosetting i kommunen. Det var mulighet for å videresende undersøkelsen til annen relevant mottaker i kommunen, for eksempel ansvarlig for skole og oppvekst, ved behov. Spørreundersøkelsen ble gjennomført i perioden 21.08.2023-20.10.2023 og besvarelser som grunnlag for analyse ble hentet ut 01.10.2023. 209 kommuner har gjennomført undersøkelsen. Dette tilsvarer en svarprosent på 59.

Temaene i spørreskjemaet er stort sett de samme som i skjemaet til fylkeskommunene. Skjemaet inneholder i hovedsak lukkede svaralternativer, men med enkelte frisvarmuligheter. Spørreskjemaet er vedlagt rapporten.

Registerdataanalyse

For å besvare problemstillingene under tema A (kjennetegn ved målgruppa), har vi analysert registerdata som beskriver populasjonen av nyankomne ungdommer.

Kilden for analysen er Microdata.no, som er en tjeneste levert av SSB og Sikt. Tjenesten gir tilgang til koblede registerdata fra en rekke offentlige registre i Norge. Microdata gjør det mulig å definere personer av interesse for dette prosjektet, altså ungdommer i alderen 15 – 18 år som har ankommet Norge i tidsperioden 2012-2022. Microdata inneholder en rekke demografiske data, samt informasjon tilknyttet innvandringsbakgrunn og bosetting, livssituasjon og utdanning.

Casestudier

Formålet med casestudiene har vært å få bedre og mer inngående forståelse for hvordan opplæringstilbudet til nyankomne ungdommer er organisert og hvordan fylkeskommuner og kommuner samarbeider om etablering og drift av tilbudene. Vi har også brukt casestudiene til å belyse problemstillinger knyttet til prosess, saksgang og samarbeid, samt kartlagt erfaringer, god praksis og eventuelle behov for justering av tilbud og virkemidler. Vi har også intervjuet et utvalg elever om deres erfaringer med opplæringstilbud.

Med utgangspunkt i tre fylkeskommuner har vi gjennomført casestudier. I samråd med IMDi valgte vi ut tre fylkeskommuner, med mål om å sikre en viss geografisk spredning, samt forskjeller i innretning av tilbud, elevgrunnlag og sentralitet. I hvert fylke er det gjennomført intervju med leder for opplæringstilbud eller leder for tilbud rettet mot minoritetsspråklige elever.

Gjennom intervjuer og dokumenter har vi studert hvordan det enkelte fylke arbeider med opplæringstilbud til målgruppen. Etter dialog med fylkeskommunene har vi valgt ut 4 kommuner i det enkelte fylke, hvor vi har gjennomført intervjuer med representanter for videregående skoler som er lokalisert i kommunen og som har tilbud til målgruppen, samt representanter for kommunal voksenopplæring og andre relevante informanter, slik som representanter for flyktningkontorer og oppfølgingstjenesten.

Vi har intervjuet til sammen 30 informanter fra fylkeskommuner og kommuner. På både fylkeskommunalt og kommunalt nivå har vi valgt å prioritere informanter som har god innsikt i hvordan opplæringstilbud organiseres og driftes, samt hvordan kommune og fylkeskommune samarbeider om tilbud. Det betyr at andre tilgrensede problemstillinger i mindre grad er dekket, som for eksempel modeller for finansiering av ulike opplæringstilbud. Intervjuene har tatt utgangspunkt i en semi-strukturert intervjuguide, som er vedlagt rapporten. De fleste intervjuene er gjennomført på Teams i perioden august – oktober 2023. Hvert intervju har tatt om lag 1 time.

Vi har intervjuet til sammen 12 elever i opplæringstilbud. De fleste av disse går i kombinasjonsklasser, men enkelte går også i innføringstilbud og i ordinær videregående skole. Samtlige intervjuer er personlige intervjuer gjennomført ved den aktuelle skolen og 6 av intervjuene er gjennomført med tolk. Intervjuer uten tolk er gjennomført på norsk og engelsk. Intervjuene har tatt utgangspunkt i en semi-strukturert intervjuguide, som er vedlagt rapporten. Hvert intervju har tatt om lag en halv time.

1.2.4 Referansegruppe

Kartleggingen har vært fulgt av en referansegruppe med representanter for IMDi, Utdanningsdirektoratet, Viken fylkeskommune v/fylkesrådsområde Utdanning og

kompetanse, Ås kommune v/Ås læringscenter, KS og Interesseorganisasjonen for kommunal voksenopplæring (IKVO).

Referansegruppa har gitt innspill til problemstillinger og drøftet foreløpige funn, og kommentert på utkast til spørreskjema og rapportutkast. Det er avholdt to m ter med referansegruppa i prosjektperioden.

2 Hvem er de? Kjennetegn ved målgruppen 'nyankomne ungdommer'

I dette kapitlet ser vi nærmere på hva som kjennetegner målgruppen nyankomne ungdommer. Vi presenterer funn fra registerdataanalyse som viser hva som er framtrepende trekk og mønstre i sammensetningen av målgruppen, og hvordan dette har endret seg over tid. Kilden for analysen er Microdata.no, en tjeneste levert av SSB og Sikt, som gir tilgang til koblede registerdata fra en rekke offentlige registre i Norge.

I kapitlet presenterer vi først et sett med analyser som beskriver hele populasjonen av nyankomne ungdommer i perioden mellom 2012 og 2022. Ungdommene er i denne sammenheng forstått som *innvandrere*⁴, som var mellom 15 og 18 år⁵, da de første gang ankom Norge.⁶ Denne fremgangsmåten gir oss et utvalg på 25 481 personer som er grunnlag for analysene. I analysene har vi primært fokusert på volumet av nyankomne ungdommer, brutt ned på ankomstår, alder, innvandringsårsak og opprinnelsesland. I tillegg presenteres data som viser bosettingsmønsteret til ungdommene..

I del to av kapitlet går vi nærmere inn på ulike analyser knyttet til utdanningsnivå, fullført og påbegynt opplæring, gjennomførte kurs og nåværende livssituasjon. Disse analysene er gjennomført på en mer spisset målgruppe. Vi inkluderer her kun ungdommer som var mellom 15 og 17 år da de ankom Norge, med *oppholdsgrunnlag* knyttet til flukt eller familiegjenforening.⁷ I tillegg har vi ekskludert personer som har *utvandret, eller avgått med døden*, i tidsperioden.⁸ Fremgangsmåten gir oss et utvalg på maksimalt 12 552 personer som grunnlag for analysene.

Ulike former for registerdata tilgjengeliggjøres for forskning på ulik tid. Siste tilgjengelige utgave av utdannings- og opplæringsvariablene vi bruker, variabelen som brukes for å ekskludere utvandrede og avdøde, samt variabelen som gir ungdommens innvandringsårsak, ble sist oppdatert i 2021. Av denne grunn løper analysene i dette kapitlet frem til ulike årstall. I analysene av påbegynt opplæring, har vi merket oss at en god del ungdommer står registrert med oppstart av opplæring året før de er registrert med opphold i Norge. Vi har forutsatt at dette skyldes registrering av påbegynt opplæring i *skoleår*, eksempelvis ved at en ungdom som ankom i 2012, og straks starter med opplæring i videregående skole, registreres med oppstart i skoleåret 2011/12.

2.1 Ankomster, innvandringsårsak og bosetting

I perioden fra 2012 til og med 2022 innvandret nesten 580 000 personer til Norge. Av disse var 25 841 personer, dvs. nesten 4,5 prosent, i aldersspennet mellom 15 og 18 år på innvandringstidspunktet. Dette er en svært sammensatt gruppe – og inkluderer alt fra 15-åringar på flukt fra krig og uro i hjemlandet, til unge voksne som kommer til Norge for å arbeide eller ta høyere utdanning.

⁴ Registervariabelnavn «BEFOLKNING_INVKAT», kategori «B – Innvandrere.»

⁵ Registervariabelnavn «BEFOLKNING_INNALDER», avgrenset til alder 15-18 år.

⁶ Registervariabelnavn «BEFOLKNING_FORSTDATO», avgrenset til personer med første oppholdsår fra 2012-2022.

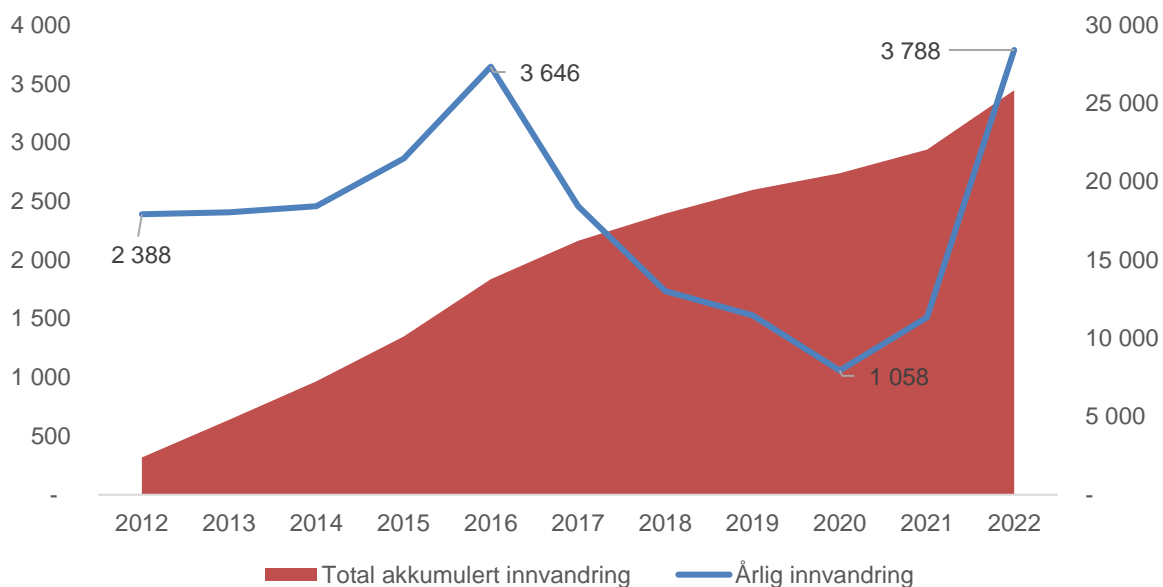
⁷ Registervariabelnavn «BEFOLKNING_INNGRUNN1», avgrenset til personer med innvandringsårsak «FLU – FLUKT» eller «FAM – FAMILIE.»

⁸ Registervariabelnavn «BEFOLKNING_STATUSKODE», avgrenset til personer som er «1 – Bosatt.»

Figur 2.1 viser utviklingen i antallet nyankomne ungdommer til Norge mellom 2012 og 2022. Vi viser både den årlige utviklingen (blå linje), og den akkumulerte utviklingen i antall over tidsperioden.

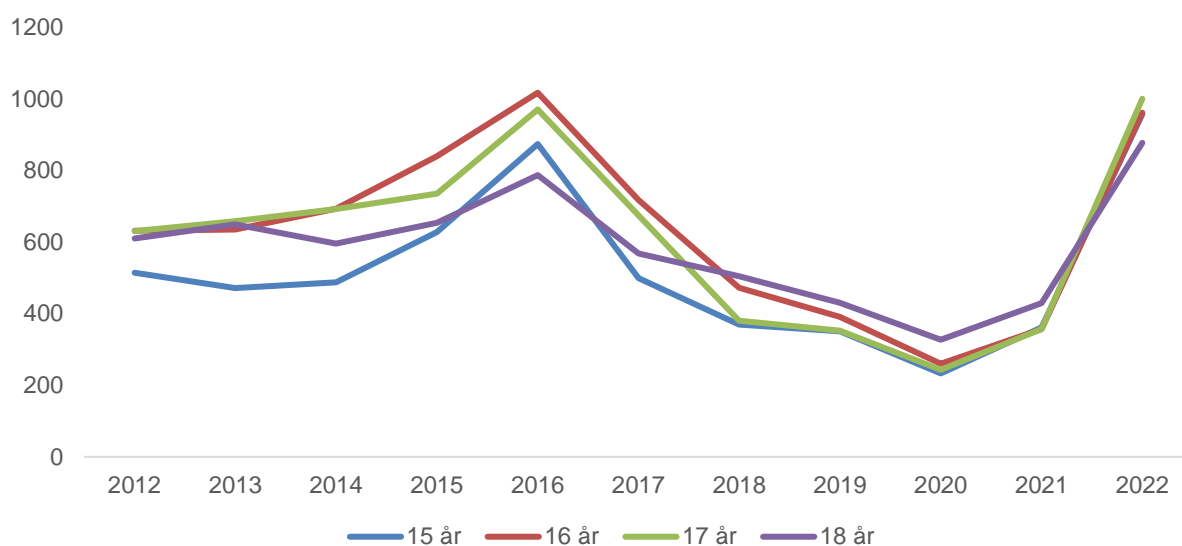
Figur 2.1 viser at det hvert år ankommer et betydelig antall ungdommer til Norge. Figur 2.1 viser videre at ankomstene har to 'topper', knyttet til a) den såkalte «flyktningkrisen» med 2016 som toppår, og b) stor innvandring av unge mennesker med ukrainsk bakgrunn i 2022. I perioden skiller 2020 seg ut som et bunnår – dette året var det kun 1 058 personer mellom 15 og 18 år som innvandret til Norge.

Figur 2.1 Årlig antall og akkumulert ankomst til Norge i tidsperioden



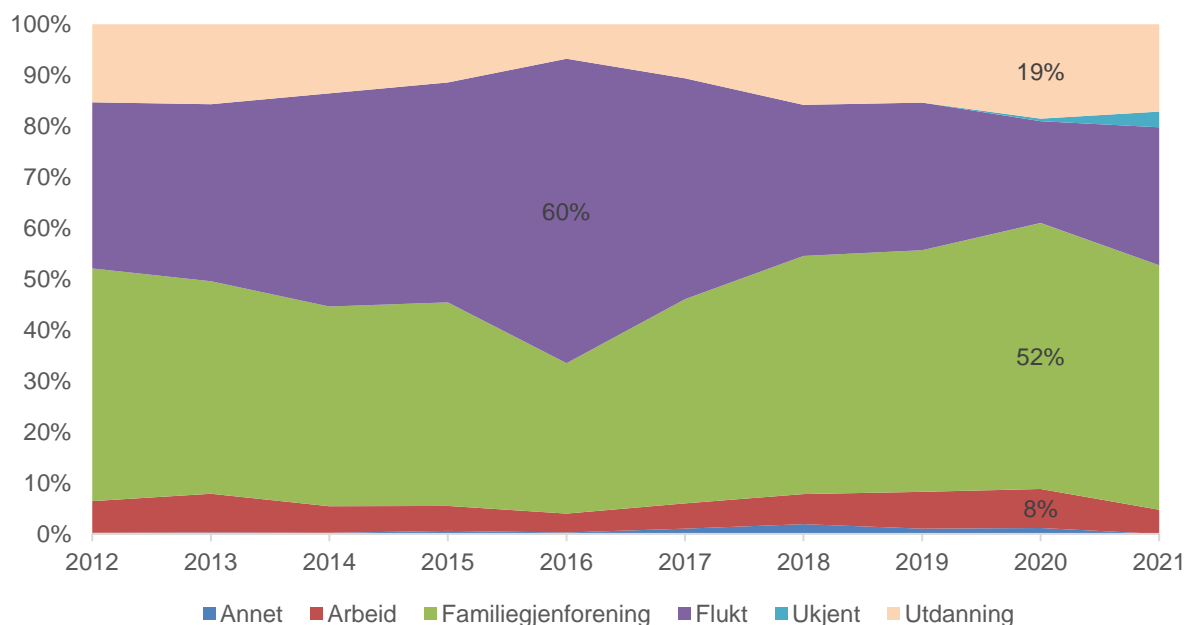
Alderen ungdommene har på ankomsttidspunktet er relevant for kartleggingen av opplæringstilbud for målgruppen. I henhold til opplæringsloven har barn og unge i alderen 6 - 16 år rett og plikt til grunnskoleopplæring, mens ungdom over 16 år med enkelte unntak regnes som over opplæringspliktig alder. Ungdommer over 18 år er på sin side myndige, med alt det innebærer av både rettigheter og plikter. I neste figur viser vi hvordan alderssammensetningen til de ankomne ungdommene har vært i referanseperioden.

Figur 2.2 Årlig antall ankomster i tidsperioden, brutt ned på alder ved ankomst



I referanseperioden har det samlet sett ankommet 5 744 ungdommer på 15 år, 6 974 ungdommer på 16 år, 6 691 ungdommer på 17 år, og 6 431 ungdommer på 18 år. Alle aldersgruppene følger samme tendens, med toppår for innvandring i 2016 og 2022, og 2020 som året for lavest innvandring. Det er en sterk sammenheng mellom alder på innvandringstidspunktet og hva slags oppholdsgrunnlag ungdommene har. Vi kommer nærmere inn på dette i avsnittet nedenfor. Først ser vi nærmere på utviklingen av oppholdsgrunnlag over tid, illustrert i figur 2.3.

Figur 2.3 Oppholdsgrunnlag, andel over tid



Figur 2.3 viser andelen av de nyankomne ungdommenes oppholdsgrunnlag, over tid. Vi har trukket frem hvert enkelt oppholdsgrunnlags «toppår», og ser her at mens 60 prosent av de nyankomne ungdommene i 2016 hadde fluktbakgrunn, var 52 prosent av ungdommene som ankom i 2020 familiegjenforente. Statistikken over oppholdsgrunnlag strekker seg kun frem til 2021, og vi har derfor ikke tall for 2022. Når tallene senere brytes ned på ungdommenes landbakgrunn, vil vi imidlertid se at mer enn halvparten av de

nyankomne i 2022 hadde opprinnelse fra Ukraina – og de aller fleste av disse har trolig kommet til Norge som flyktninger.

Tabell 2.1 Alder ved ankomst, brutt ned på oppholdsgrunnlag

	Annet	Arbeid	Familiegjenforening	Flukt	Ukjent	Utdanning
15 år ved ankomst	18	-	2 731	1 754	-	108
16 år ved ankomst	11	25	2 492	2 512	5	772
17 år ved ankomst	20	57	1 992	2 537	12	910
18 år ved ankomst	80	1 092	1 428	1 507	39	949
Totalt	129	1 174	8 643	8 310	56	2 739

Vi har tidligere nevnt at det er en sterk sammenheng mellom alder på innvandringstidspunktet og hva slags oppholdsgrunnlag ungdommene har. Dette blir tydelig av tabell 2.1, hvor alder ved ankomst krysstabuleres med oppholdsgrunnlag. Blant de yngste er det stort sett gjennom familiegjenforening og fluktstatus ungdommene får opphold i Norge. Blant de eldste er bildet mer sammensatt, vi ser f.eks. at 40 prosent av 18-åringene kom til Norge for å arbeide eller ta utdanning. Det er også mange 16- og 17-åringer som kommer til Norge med utdanning som innvandringsårsak.

Tabell 2.2 De nyankomnes landbakgrunn

Land	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Totalt
Syria	23	66	158	297	916	561	368	136	113	190	174	3 005
Afghanistan	278	200	179	358	853	495	80	59	63	111	122	2 800
Ukraina	24	18	15	14	15	13	14	22	13	11	2151	2 320
Eritrea	139	180	447	417	376	132	89	102	62	129	51	2 130
Somalia	269	335	215	303	147	81	60	35	35	39	38	1 560
Polen	160	155	149	141	100	66	50	41	28	51	88	1 041
Tyskland	81	102	116	107	82	81	89	69	80	86	79	974
Thailand	93	96	87	75	120	78	79	50	41	36	68	808
Litauen	123	106	77	56	43	46	41	44	29	48	36	618
Filippinene	54	41	63	62	68	67	57	67	26	25	64	603

I tabell 2.2 har vi trukket frem de ti landene flest nyankomne ungdommer i tidsperioden har sin bakgrunn fra. Mellom 2012 og 2022 er Syria det største innvandringslandet, med rett over 3000 nyankomne ungdommer. Ukraina er interessant i vår sammenheng, for i perioden mellom 2012 og 2021 var innvandringen fra dette landet helt marginal. I 2022 ankom imidlertid mer enn 2000 ungdommer fra Ukraina, noe som gjør landet til det tredje største innvandringslandet i perioden.

Vi ser ellers at et land som Tyskland er representert på listen. Her er det viktig å påpeke at 72 prosent av de nyankomne ungdommene fra dette landet, har arbeid eller utdanning som innvandringsgrunn. Dette er i stor kontrast til f.eks. ungdommene fra Syria, hvor 77 prosent i perioden har flukt som innvandringsgrunn, mens 23 prosent er familiegjenforente.

Avslutningsvis i analysene som inkluderer alle ungdommene i utvalget vårt, vil vi presentere noen tall knyttet til bosted og geografisk mobilitet.

Tabell 2.3 Nåværende bostedsfylke

Fylke	Antall	Andel
Viken	4 972	23 %
Oslo	3 274	15 %
Vestland	2 329	11 %

Trøndelag	1 787	8 %
Rogaland	1 728	8 %
Vestfold og Telemark	1 581	7 %
Innlandet	1 341	6 %
Agder	1 236	6 %
Troms og Finnmark	1 079	5 %
Nordland	945	4 %
Møre og Romsdal	931	4 %
Totalt	21 203	100 %

Tabell 2.3 viser hvor ungdommene, uavhengig av når de kom til Norge, bor nå. Vi ser at nesten 5 000, 23 prosent, bor i Viken fylke. 3 274 bor i Oslo, mens nesten 2 329 bor i Vestland. Til sammen bor nesten halvparten av ungdommene nå i ett av disse tre fylkene.

Innenfor de ulike fylkene, er det en klar underliggende tendens til at ungdommene har bosatt seg i de største byene. Dette blir tydelig i tabell 2.4, hvor vi kobler nåværende bosted opp mot kommunenes innbyggertall.

Tabell 2.4 Bosted brutt ned på innbyggertall i kommunen

Innbyggertall	Antall	Andel
0 - 4 999	1 346	6 %
5 000 - 9 999	1 657	8 %
10 000 - 19 999	2 328	11 %
20 000 - 49 999	4 687	22 %
50 000 +	11 069	52 %
Totalt	21 109	100 %

Denne tendensen blir sterkere jo lengre tid ungdommene har bodd i Norge. Blant ungdommene som ankom Norge i 2012, bor hele 64 prosent nå i en kommune med mer enn 50 000 innbyggere. Blant dem som ankom i 2022, er tilsvarende tall kun 37 prosent.

I tabell 2.5 viser vi hvordan utvalgte innvandringsårsaker står i sammenheng med ungdommenes nåværende bosted. Vi presenterer her tall for de 20 kommunene som per januar 2023 hadde flest ungdommer ankommet mellom 2012 og 2022.

Tabell 2.5 Største bosettingskommuner, brutt ned på oppholdsgrunnlag

Kommunenavn	Arbeid	Familie	Flukt	Utdanning	Totalt
Oslo	22,1 %	19,7 %	12,8 %	19,0 %	16,5 %
Bergen	3,2 %	6,0 %	4,8 %	4,8 %	5,4 %
Trondheim	3,6 %	4,4 %	5,3 %	4,9 %	4,8 %
Stavanger	4,1 %	3,4 %	3,6 %	1,9 %	3,3 %
Drammen	4,5 %	3,0 %	3,8 %	0,6 %	3,2 %
Kristiansand	1,1 %	2,6 %	2,8 %	2,4 %	2,6 %
Bærum	0,0 %	2,8 %	2,3 %	1,8 %	2,4 %
Lillestrøm	1,1 %	2,3 %	2,0 %	0,6 %	2,0 %
Sandnes	2,7 %	1,8 %	1,7 %	1,7 %	1,8 %
Fredrikstad	1,8 %	1,8 %	1,8 %	0,0 %	1,7 %
Tromsø	1,4 %	1,4 %	1,6 %	2,3 %	1,5 %
Asker	3,6 %	1,4 %	1,6 %	0,8 %	1,5 %
Sandefjord	8,1 %	1,3 %	1,1 %	1,4 %	1,4 %
Ålesund	1,6 %	1,2 %	1,5 %	0,6 %	1,4 %
Moss	1,1 %	1,3 %	1,1 %	0,7 %	1,2 %
Skien	0,0 %	0,8 %	1,5 %	1,9 %	1,1 %
Nordre Follo	2,5 %	1,0 %	1,1 %	1,6 %	1,1 %
Sarpsborg	1,1 %	1,2 %	1,1 %	0,0 %	1,1 %
Ullensaker	0,0 %	1,1 %	1,0 %	0,6 %	1,0 %
Lørenskog	1,1 %	1,2 %	0,9 %	0,6 %	1,0 %

Øvrige kommuner	norske	35,4 %	40,3 %	46,6 %	52,0 %	44,1 %
-----------------	--------	--------	--------	--------	--------	--------

Vi ser her at selv om de største bykommunene tiltrekker seg mange ungdommer, varierer bosettingen med innvandringsårsaken. Ungdommer som kommer til Norge med flukt som oppholdsgrunnlag er for eksempel i mindre grad bosatt i Oslo enn hva de andre gruppene er.

Det er verdt å påpeke at disse tallene viser nåværende bosted for *alle* som var mellom 15 og 18 år da de ankom i tidsperioden mellom 2012 og 2022. I tabell 2.6 presenterer vi en mer spisset analyse, som *kun* inkluderer ungdommene som ankom Norge i 2012. Vi viser de 20 største bosettingskommunene per 01.01.2013, og ser hvor mange som bor i de samme kommunene nå.

Tabell 2.6 Største bosettingskommuner, fordeling 2013 og 2023

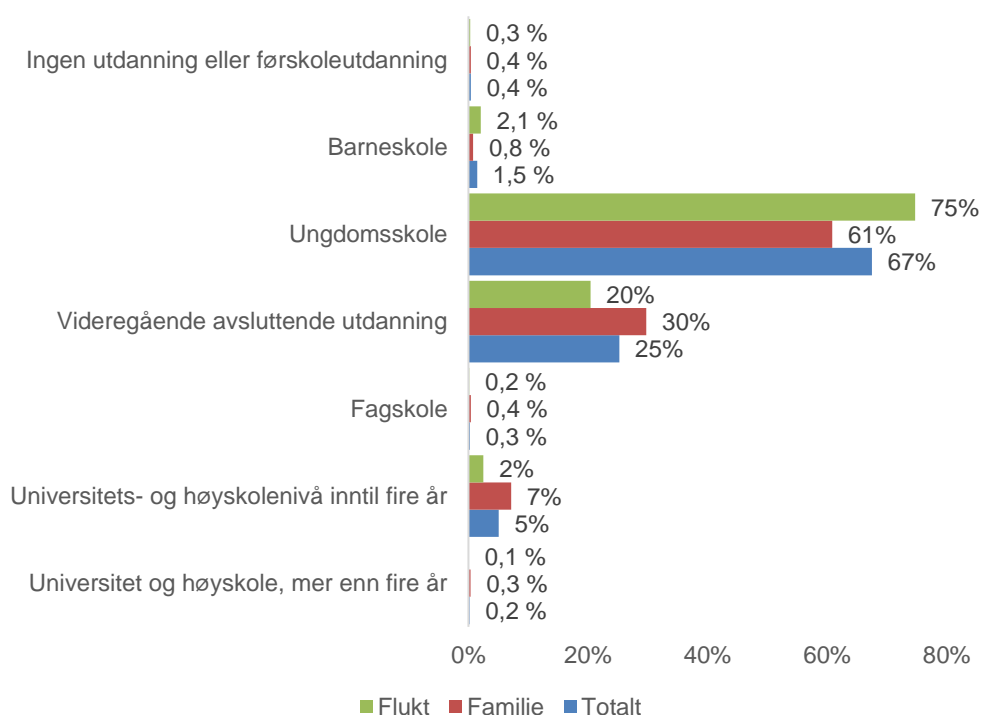
	Andel 2013	Andel 2023	Forskjell prosentpoeng
Oslo	13,1 %	19,3 %	6,2 %
Bergen	3,8 %	6,9 %	3,1 %
Fjaler	3,8 %	0,0 %	-3,8 %
Trondheim	2,7 %	4,4 %	1,7 %
Stavanger	2,5 %	4,5 %	2,0 %
Bærum	2,3 %	3,1 %	0,8 %
Drammen	2,2 %	4,8 %	2,6 %
Asker	1,9 %	1,8 %	-0,1 %
Sandnes	1,8 %	1,0 %	-0,8 %
Kristiansand	1,3 %	1,8 %	0,5 %
Tromsø	1,3 %	1,5 %	0,2 %
Sandefjord/Andebu/Stokke	2,3 %	1,6 %	-0,6 %
Skien	1,2 %	1,4 %	0,2 %
Vadsø	1,0 %	0,0 %	-1,0 %
Alta	1,0 %	0,4 %	-0,6 %
Lillestrøm (Skedsmo/Sørum)	1,0 %	2,1 %	1,1 %
Sunn dal	1,0 %	0,0 %	-1,0 %
Salangen	1,0 %	0,0 %	-1,0 %
Molde	1,0 %	0,6 %	-0,3 %
Fredrikstad	0,9 %	2,6 %	1,6 %
Øvrige norske kommuner	52,8 %	42,0 %	-10,8 %

Vi kan observere et ganske tydelig flyttemønster, hvor de største byene (og da spesielt Oslo), har tilvekst av ungdommer. I flere av kommunene med lavest innbyggertall (som Fjaler og Vadsø), bor ikke lenger noen av ungdommene som ankom kommunen i 2012. Det er verdt å påpeke for Fjaler sin del innvandringen i 2012 primært er knyttet til ungdommer som kommer til Norge for å ta videregående på Red Cross Nordic United World College. I 2013 bodde over halvparten av de nyankomne ungdommene i «øvrige norske kommuner», tilsvarende andel per 01.01.2023 var kun 42 prosent.

2.2 Utdanning og nåværende status på arbeidsmarkedet

Resten av analysene i dette kapittelet er knyttet til den mer spissede målgruppen, beskrevet innledningsvis i kapittelet. Det vil si ungdommer som var mellom 15 og 17 år da de ankom Norge, med flukt eller familiegjenforening som innvandringsgrunn. Maksimal oppnåelig N for disse analysene er 12 552 ungdommer.

Figur 2.4 Høyeste fullførte utdanningsnivå (N=11 422)⁹

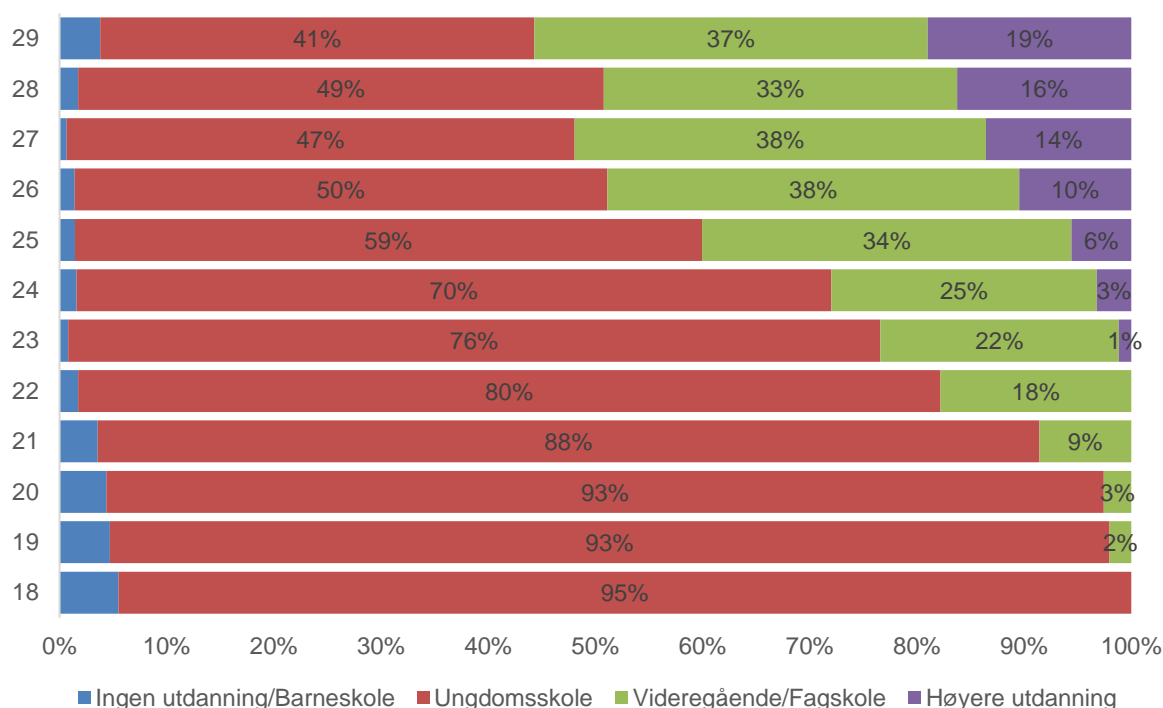


Figur 2.4 viser ungdommenes høyeste fullførte utdanningsnivå, brutt ned på innvandringsårsak. Vi viser også totaltall, på tvers av innvandringsårsak. Vi ser at forholdsvis få i vårt utvalg er registrert med ingen utdanning eller barneskole som høyeste fullførte utdanningsnivå. Det vanligste er å ha oppnådd utdanning på ungdomsskolenivå – dette gjelder 75 prosent av ungdommene med fluktbakgrunn, og 61 prosent av de familiegjenforente. Henholdsvis 20 og 30 prosent står registrert med avsluttet videregående utdanning, mens et lite mindretall – spesielt blant ungdommene med fluktbakgrunn, har fullført høyere utdanning.

Det er samtidig viktig å påpeke at en viktig årsak til dette lave utdanningsnivå i målgruppen vår, er at mange i utvalget vårt er forholdsvis unge. Og over tid kan man anta at det samlede utdanningsnivået i gruppen vil stige. Dette kommer tydelig frem av neste figur, hvor utdanningsnivå brytes ned på ungdommenes nåværende alder. Merk at vi for lesbarhetens skyld har slått sammen noen av utdanningskategoriene.

⁹ Merk at registervariablene for utdanning sist ble oppdatert i 2021. Det reelle utdanningsnivået for ungdommene, nå i 2023, er trolig derfor høyere enn hva som fremkommer av denne og senere analyser.

Figur 2.5 Høyeste fullførte utdanningsnivå, brutt ned på nåværende alder (N=11 431)



Figur 2.5 viser tydelig at utdanningsnivået stiger med ungdommenes alder. Blant de aller eldste i vårt utvalg, altså de som i år fyller 29 år, hadde 37 prosent (i 2021) fullførte videregående opplæring eller fagskole, mens 19 prosent hadde fullført høyere utdanning (inntil fire eller mer enn fire år).

Uavhengig av alder spiller landbakgrunn også en rolle. Mens rundt halvparten av ungdommene med bakgrunn fra et europeisk land har fullført videregående opplæring eller høyere utdanning, er det kun rett over en fjerdedel av ungdommene med bakgrunn fra Asia eller Afrika som har gjort det samme.

Vi vil nå presentere noen tall som beskriver nærmere fullføring av grunnskole, samt oppstart og fullføring av videregående opplæring

2.2.1 Grunnskoleopplæring

Ungdommene som ankommer Norge har, avhengig av både ankomstalter, innvandringsårsak og landbakgrunn, ulike forutsetninger for sin inntreden i det norske skolesystemet. Noen ungdommer kan begynne direkte i videregående opplæring, mens andre blir vurdert til å trenge grunnskoleopplæring før de kan videre i skolesystemet.

Sammenhengen mellom ankomstalter og innvandringsårsak er tydelig i tabell 2.7, som presenterer andel ungdommer som er registrert med fullført grunnskoleopplæring i Norge.¹⁰

¹⁰ Merk: Det finnes ikke gode registervariabler på oppstartsår på grunnskoleopplæring. I de etterfølgende analysene forutsetter vi derfor at ungdommer som *ikke er registrert* med fullført grunnskoleopplæring, heller ikke har tatt grunnskoleopplæring

Tabell 2.7 Andel ungdommer med fullført grunnskoleutdanning i Norge, etter ankomstalder og innvandringsårsak

Alder	Familiegjenforent	Flukt
15	79 %	89 %
16	43 %	74 %
17	34 %	67 %

Vi ser at blant de yngste ungdommene, er det vanlig å ta grunnskoleutdanning. Nesten 90 prosent av 15-åringene med fluktbakgrunn har fullført grunnskoleutdanning i Norge etter ankomst. Blant ungdommene med familiegjenforening som innvandringsårsak er tilsvarende andel 79 prosent.

Jo eldre ungdommene var på ankomsttidspunktet, jo større forskjeller ser vi mellom de to innvandringsårsakene. Kun 34 prosent av de familiegjenforente ungdommene, som var 17 år i ankomståret, har fullført grunnskoleutdanning i Norge – mot 67 prosent av ungdommene med fluktbakgrunn.

Tabell 2.8 Andel ungdommer med fullført grunnskoleutdanning i Norge, etter landbakgrunn

Landbakgrunn	Andel
Europa	42 %
Afrika	77 %
Asia	68 %

Behovet for grunnskoleutdanning er også knyttet til ungdommenes landbakgrunn. Vi ser i tabell 2.8 at mens kun 42 prosent av ungdommene med bakgrunn fra et europeisk land har fullført grunnskoleutdanning i Norge, gjelder dette 77 prosent av ungdommene med bakgrunn fra et afrikansk land.

Ungdommenes alder og innvandringsårsak påvirker også hvor lang tid det tar fra ungdommene først ankommer Norge, til de (eventuelt) fullfører grunnskoleutdanning:

Tabell 2.9 År fra ankomst til gjennomført grunnskole, etter alder og innvandringsårsak

Alder	Familiegjenforent	Flukt
15	1,16	1,7
16	1,75	2,47
17	2,18	2,76

Tabell 2.9 viser at jo yngre man er, jo raskere klarer man å fullføre grunnskolen. Familiegjenforente fullfører gjennomgående raskere enn ungdommer med fluktbakgrunn. Den praktiske konsekvensen av dette er at ungdommene med fluktbakgrunn, som er nødt til å ta grunnskole, er eldre når de fullfører. Den gjennomsnittlige ungdommen med fluktbakgrunn er 18,3 år når hen fullfører eventuell grunnskoleopplæring, mens tilsvarende gjennomsnittsalder for familiegjenforente er 17,1 år.

2.2.2 Videregående opplæring og høyere utdanning

Som tidligere nevnt består utvalget for analysene i dette delkapittelet av maksimalt 12 552 ungdommer. Av disse er 11 172 personer, dvs. 89 prosent, registrert som startet på videregående opplæring mellom 2011 og 2021.

En god del av de 11 prosentene som ikke har startet videregående opplæring, er trolig i et aktivt grunnskoleløp. Dette underbygges av tallene i tabell 2.10, som viser andelen ungdommer registrert som startet i videregående opplæring, brutt ned på ankomstår.

Tabell 2.10 Ankomstår og andel ungdommer registrert som startet videregående opplæring

Ankomstår	Registrert som startet videregående opplæring
2012	96 %
2013	92 %
2014	96 %
2015	94 %
2016	92 %
2017	87 %
2018	87 %
2019	77 %
2020	52 %
Totalt	89 %

Blant ungdommene som ankom Norge mellom 2012 og 2016, er det over 90 prosent som på et eller annet tidspunkt har startet videregående opplæring. Andelen synker jo kortere tid det er siden ankomst, og blant ungdommene som ankom i 2020 var kun 52 prosent registrert som startet på videregående opplæring (i telleåret 2021). Som nevnt er nok mange av disse i et aktivt grunnskoleløp.

Det er ellers interessant at mange ungdommer bruker ganske lang tid fra ankomst til Norge, før de starter med videregående opplæring. I tabell 2.11 under viser vi når ungdommene ankom Norge, og når de startet med videregående opplæring. I enkelte tilfeller starter ungdommene ikke med videregående før de har bodd i landet i 6-7 år.

Tabell 2.11 Ankomstår og år første gang registrert i videregående opplæring

		Første gang registrert i videregående opplæring										
		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ankomstår	2012	14 %	15 %	29 %	19 %	13 %	7 %	2 %	1 %			
	2013		16 %	16 %	28 %	14 %	12 %	9 %	2 %	1 %		
	2014			22 %	14 %	23 %	13 %	13 %	9 %	3 %	1 %	1 %
	2015				31 %	11 %	17 %	11 %	12 %	10 %	4 %	1 %
	2016					20 %	14 %	24 %	16 %	14 %	7 %	2 %
	2017						15 %	19 %	23 %	17 %	12 %	6 %
	2018						15 %	7 %	24 %	22 %	14 %	12 %
	2019								20 %	30 %	32 %	14 %
	2020									19 %	41 %	36 %

Selv om en god del ungdommer har vært bosatt i Norge en stund før de begynner med videregående opplæring, ser vi at majoriteten innenfor hvert ankomstkull starter videregående samme år, eller året etter at de først ble bosatt i Norge. Dette viser seg også når vi kalkulerer gjennomsnittsalder for oppstart av videregående. Til sammenligning begynner ungdommer uten innvandringsbakgrunn i videregående opplæring det året de fyller 17 år. Ungdommene med fluktbakgrunn starter når de er 17,32 år, mens ungdommene som har blitt familiegjennforent starter når de er 16,65 år. Det er imidlertid verdt å merke seg at andelen som *starter* videregående opplæring er så godt som lik mellom de to gruppene.

I det neste settet av analyser ser vi nærmere på gjennomføringen av videregående opplæring. Andelen med fullført videregående opplæring er betydelig lavere enn andelen som har *startet* på videregående opplæring. Dette skyldes delvis at en god del

ungdommer i utvalget vårt har startet videregående for såpass kort tid siden, at det uansett er urealistisk å forvente fullføring innen det som i denne analysen er siste telletidspunkt. Dette forsterkes av at ungdommene som faktisk gjennomfører, i snitt bruker nærmere 5 år fra de første gang blir registrert til de fullfører. Uavhengig av det, vil vi se i tabell 2.12 at fullføringsgraden er forholdsvis lav, også blant ungdommene som starter videregående for flere år siden.

Tabell 2.12 Gjennomføringsgrad videregående opplæring, brutt ned på oppstartsår¹¹

År registrert med oppstart i videregående opplæring	Andel som har fullført videregående opplæring
2011	46 %
2012	53 %
2013	55 %
2014	47 %
2015	44 %
2016	38 %
2017	34 %
2018	21 %
2019	2 %
2020	1 %
2021	0 %
Totalt	31 %

En relevant kontekst for tallene i tabell 2.12, er SSBs analyser av gjennomføring i videregående opplæring. De finner at omtrent 70 prosent i befolkningen generelt gjennomfører videregående opplæring innenfor normert tid, definert som fullføring innen fem år etter oppstart av videregående.¹² Den høyeste gjennomføringsgraden i våre tall, finner vi blant ungdommer som startet videregående i 2013, med 55 prosents gjennomføringsgrad i løpet av åtte år.

Gjennomføringsgraden varierer med ungdommenes landbakgrunn og innvandringsårsak. 37 prosent av de familiegjenforente ungdommene i vårt utvalg som har startet videregående opplæring, har også fullført – mot kun 24 prosent av ungdommene med fluktbakgrunn. Bryter man tallene ned på landbakgrunn, finner man at gjennomføringsgraden for ungdommer med europeisk bakgrunn er 48 prosent, mot henholdsvis 28 og 25 prosent av ungdommene med opprinnelse fra Afrika eller Asia.

Innledningsvis i delkapittelet så vi at rett over 5 prosent av ungdommene er registrert med fullført *høyere utdanning*. Dette tallet refererer til dem som har avsluttet utdanningen sin, men andelen som *starter* høyere utdanning er naturlig nok høyere. Ca. 15,5 prosent av ungdommene i utvalget har på et tidspunkt i løpet av tidsperioden blitt førstegangsregistrert i høyere utdanning¹³. Den klare majoriteten (65 prosent) ble førstegangsregistrert i årene mellom 2018-2021, og ettersom utdanningsvariablene ikke er oppdatert siden nettopp 2021, vil nok antallet med fullført høyere utdanning stige etter hvert.

¹¹ Merk at registerdataene om videregående opplæring, som tidligere nevnt, ikke er oppdatert siden 2021. Andelen som har gjennomført, spesielt for dem med oppstart i 2019 til 2021, er nok betydelig høyere nå i 2023

¹² Se: <https://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/sju-av-ti-fullforer-videregaaende-opplaering> [lastet ned: 21.09.2023]

¹³ 1 940 ungdommer av totalt 12 552 ungdommer i utvalget vårt.

2.2.3 Nåværende arbeidsmarkedsstatus

En utfordring med å beskrive nåværende status for ungdommene som ankom mellom 2021 og 2022, er at man ikke har en god måte å identifisere de ungdommene som for tiden er under aktiv utdanning eller opplæring, enten det gjelder opplæring på grunnskole- eller videregående nivå, eller høyere utdanning. I tolkningen av de neste analysene, må man derfor ha i bakhodet at det å stå «utenfor arbeidsstyrken» kan innebære alt fra å være ufør, til å ta en mastergrad.

Tabell 2.13 Arbeidsmarkedsstatus (november 2022), fordelt på ankomstår

	Utenfor arbeidsstyrken	Lønnstaker	Selvstendig	Helt ledig
2012	24 %	71 %	1 %	4 %
2013	28 %	66 %	2 %	4 %
2014	25 %	69 %	1 %	5 %
2015	26 %	68 %	1 %	5 %
2016	28 %	68 %	1 %	4 %
2017	33 %	65 %	0 %	2 %
2018	44 %	53 %	1 %	2 %
2019	52 %	46 %	1 %	1 %
2020	65 %	34 %	1 %	0 %
Totalt	32 %	63 %	1 %	3 %

Vi ser at jo lenger man har bodd i Norge, jo større sjanse er det for at «ungdommene» er lønnstakere. Dette gjelder 71 prosent av dem som ankom i 2012. Blant ungdommene som ankom i 2020, er 34 prosent registrert som lønnstaker, og samlet sett var 63 prosent av utvalget vårt lønnstakere. Det er verdt å merke seg at lønnstaker i denne sammenhengen, innbefatter aller som mottar kompensasjon for arbeid i form av lønn. Man kan altså i teorien ha en svak tilknytning til arbeidsmarkedet, f.eks. ved å ha lav stillingsprosent, eller kun arbeide timebasert, og fortsatt være registrert som lønnstaker. I neste tabell ser vi derfor nærmere på registrert stillingsprosent hos lønnstakerne i utvalget vårt.

Tabell 2.14 Lønnstakernes stillingsprosent

Stillingsprosent	Totalt	18-20 år	21-23 år	24-26 år	27-29 år
0-9,9	4 %	7 %	5 %	3 %	2 %
10-19,9	8 %	19 %	10 %	6 %	5 %
20-29,9	9 %	16 %	11 %	7 %	5 %
30-39,9	5 %	6 %	6 %	5 %	4 %
40-49,9	5 %	3 %	6 %	6 %	4 %
50-50,9	7 %	7 %	7 %	8 %	5 %
60-69,9	4 %	4 %	3 %	4 %	3 %
70-79,9	3 %	3 %	3 %	3 %	3 %
80-89,9	4 %	2 %	4 %	5 %	4 %
90-100	51 %	31 %	44 %	53 %	64 %

Majoriteten av lønnstakerne har en stillingsprosent som tilsvarer fulltidsjobb, her definert som 90 prosent eller høyere. 12 prosent har en stillingsandel på under 20 prosent. Samlet sett har nesten 70 prosent 50-prosentsstilling eller høyere.

Som man kan forvente, øker stillingsprosenten med alder. Eksempelvis er det kun 31 prosent av lønnstakerne mellom 18 og 20 år som har fulltidsstilling, mot 64 prosent av lønnstakerne mellom 27 og 29 år.

Det er ellers verdt å merke seg at 32 prosent av utvalget vårt, 3 889 personer, er registrert som «utenfor arbeidsstyrken». Det er utfordrende å gi en fullgod beskrivelse

av hva som inngår i begrepet «utenfor arbeidsstyrken». Delvis fordi man, som tidligere nevnt, har begrensede muligheter i Microdata til å isolere personer under aktiv utdanning. En annen utfordring er knyttet til overlappende statuser. For eksempel er det en god del personer som er lønnstaker, samtidig som de mottar arbeidsavklaringspenger eller sosialstønad

Vi merker oss i hvert fall at denne statusen er betydelig vanligere blant dem som ankom i 2020 (65 prosent) enn dem som ankom i 2012 (24 prosent), og vi kan dermed anta at mange med denne statusen, spesielt blant de helt nyankomne, er i et aktivt opplæringsløp.

3 Forekomst, innretting og inntak til opplæringstilbud

I dette kapitlet ser vi på hvilke former for opplæringstilbud som finnes, hvordan de er innrettet og hvordan inntak til tilbudene foregår.

Nyankomne ungdommer er en svært sammensatt gruppe, med ulikheter i skolebakgrunn, språkferdigheter og livssituasjon. Å tilpasse opplæringstilbudet er dermed grunnleggende for å sikre gode skoleløp, og for å fremme ungdommenes trivsel. Det gjør inntak og utforming av tilbudene komplekst.

Intervjuene viser at det på noen områder er motstridende oppfatninger blant fylkeskommune og kommune om hvordan tilbud og inntak bør innrettes. I dette kapitlet konsentrerer vi oss om hvordan selve gjennomføringen skjer i dag, og ulike aktørers vurdering av hvordan ulike tilbud fungerer. Diskusjoner knyttet til organisering, samarbeid og ansvar blir beskrevet nærmere i kapittel 4.

3.1 Opplæringstilbud i kommunene

I spørreundersøkelsen kartla vi hvilke opplæringstilbud kommunen gir til nyankomne ungdommer. Svarene er vist i figur 3.1.

Figur 3.1 Hvilke opplæringstilbud tilbyr kommunen til nyankomne ungdommer? (Flere kryss mulig). Med nyankomne ungdommer mener vi her ungdommer som har flyttet til Norge fra et annet land i løpet av de siste to årene. Det kan for eksempel være ungdom med fluktbakgrunn eller unge som kommer med foreldre som er arbeidsinnvandrere. (n=222 /209)



Figur 3.1 viser at norskopplæring er det mest fremtredende tilbudet i kommunene. Et tilbud som i mange kommuner er lokalisert i voksenopplæringen.

Litt over 1/3 av kommuner oppgir at de tilbyr grunnskole i voksenopplæringen for ungdom (36 prosent), og det samme gjelder tilbud om innføringsgrupper/klasser (38 prosent).

Dette tilsier at en del ungdommer går på skole sammen med voksne. Gjennom intervjuer fremgår det at flertallet av disse ungdommene går i voksenopplæringen midlertidig, i påvente av inntak til et aldersadekvat tilbud i fylkeskommunen. Dette kan for eksempel være kombinasjonstilbud. Det er imidlertid også ungdom som har lengre norsk- og grunnskoleløp i voksenopplæringen.

I overkant av 20 prosent av kommunene oppgir at de har et grunnskoletilbud ved videregående skole. Vi antar at det i hovedsak gjelder kombinasjonstilbudet.

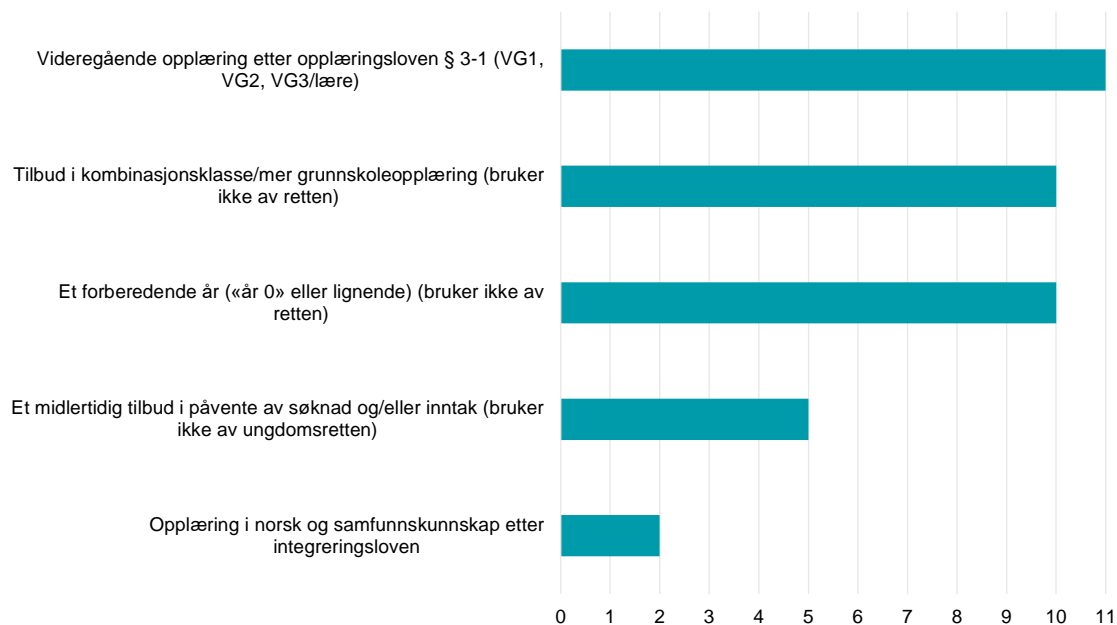
3.2 Opplæringstilbud i fylkeskommunene

I henhold til dagens opplæringslov har fylkeskommuner kun plikt til å gi særskilt norskopplæring til nyankomne ungdommer, utover tilbud om ordinær videregående opplæring. Særskilt norskopplæring skal gis til elevene kan tilstrekkelig norsk til å følge vanlig undervisning. Fylkeskommuner *kan* også gi opplæringstilbud for nyankomne elever i særskilte grupper, klasser eller skoler, slik som et innføringstilbud, men har ikke plikt til dette (jmfør opplæringsloven § 3-12).

Fylkeskommunene har ingen spesifisert plikt etter opplæringsloven til å gi et tilbud til ungdommer uten gjennomført grunnskole, slik som kombinasjonstilbud. I henhold til Integreringsloven har likevel fylkeskommuner et ansvar for å «legge til rette for at det gis mer grunnskoleopplæring til innvandrerungdom som har behov for det for å kunne gjennomføre videregående opplæring» (jmfør forskrift til Integreringsloven, kap.10, § 65). Lovverket, slik det er i dag, åpner dermed for ulike tolkninger av fylkeskommuners forpliktelser overfor nyankomne ungdommer med behov for grunnskoleopplæring. De er ikke gitt forpliktelser etter opplæringsloven, men er tildelt et ansvar etter Integreringsloven. Vi går nærmere inn på diskusjoner rundt dette i kapittel 4.

Videre har nyankomne ungdommer etter lovverket ingen rettigheter til tilbud som forbereder til videregående opplæring, slik som innføringstilbud og kombinasjonstilbud. Denne kartleggingen viser imidlertid at i praksis tilbyr flertallet av fylkeskommunene slike tilbud, fordi det anses som hensiktsmessig for ungdommers videre progresjon i skoleløpet. Spørreundersøkelsen viser at alle fylkeskommuner, som forventet, tilbyr videregående opplæring etter opplæringsloven. I tillegg tilbyr flertallet av fylkeskommuner ulike former for innførings- eller «ekstratilbud». Dette illustreres i figur 3.2.

Figur 3.2 *Hvilke opplæringstilbud tilbyr fylkeskommunen til nyankomne ungdommer? (Flere kryss mulig) Med nyankomne ungdommer mener vi her ungdommer som har flyttet til Norge fra et annet land i løpet av de siste par årene. Det kan for eksempel være ungdom med fluktbakgrunn eller unge som kommer med foreldre som er arbeidsinnvandrere. (n=11)*



3.2.1 Kombinasjonstilbud

Kombinasjonstilbudet er det tilbudet flest fylkeskommuner tilbyr utover ordinær videregående opplæring. Kombinasjonstilbudet gir ungdom grunnskole- og norskopplæring lokalisert på en videregående skole. Tidligere var normen at ungdom deltok i voksenopplæringen, gjerne sammen med foreldre og andre familiemedlemmer. Det er etter hvert bred enighet om at ungdom heller bør ha opplæring i et aldersadekvat miljø, og i 2016 ble opplæringsloven endret, slik at fylkeskommunen nå har mulighet til å tilby grunnskoleopplæring til elever med behov for det (Utdanningsdirektoratet, 2023)

Spørreundersøkelsen viser at 10 av 11 fylkeskommuner i dag har kombinasjonstilbud. Gjennom intervjuer fremgår det at fylkeskommuner noen steder organiserer tilbudet selv, mens det andre steder er organisert som et samarbeid med kommuner.

Det fremkommer i intervjuer at det varierer hvor mange skoler i fylket som har dette tilbudet. Dette samsvarer med tidligere forskning som finner at det er stor variasjon i antall skoler som har tilbudet, og antall elever som får tilbudet. Rambøll (2018) fant at noen fylkeskommuner tilbød kombinasjonsklasser ved kun én skole, mens én fylkeskommune hadde klasser ved åtte skoler. Antall elever i tilbudet varierte fra 15 i en fylkeskommune til 2821 elever i en annen.

Casestudiene viser en del variasjon i hvordan kombinasjonsklasser innrettes. Noen steder rettes kombinasjonsklassene utelukkende mot elever uten fullført grunnskole, og består dermed av undervisning på grunnskole- og videregående nivå, samt opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Andre steder er klassene rettet også mot elever med fullført grunnskole. Klassene blir her brukt for å gi et tilbud til elever med svært svake norskkunnskaper som derfor vurderes å ikke ha forutsetninger for å gjennomføre ordinær VG1, men uten å ta av retten til videregående skole.

Styrker ved kombinasjonstilbud

Ledere, lærere og andre ansatte i tjenester i fylkeskommuner og kommuner som er intervjuet, er jevnt over enige om at kombinasjonstilbudet er et godt tilbud til ungdom.

Tilbudet gjør det enklere for ungdom å takle overgangen til ordinær videregående opplæring og gir mer tid til opplæring og tett oppfølging. Tilbudet fremstår som spesielt vellykket der fylkeskommuner og kommuner utnytter muligheter for fleksibilitet i organisering og gjennomføring. Det kan dreie seg om å ha felles økonomi og lærekrefter, nivådelte klasser og muligheter til å forsere fag i videregående.

Informantene trekker frem at felles lærekrefter gir fleksibilitet i undervisning fra basis- til høyere nivåer. En enhetsleder innen opplæring i en fylkeskommune sier:

Vi vet at lærere fra grunnskolen er bedre på basisopplæringen enn våre lærere. Det betyr at de elevene som starter opp får bedre progresjon, fordi de blir bedre på basisopplæringen som ligger i bunn. (Enhetsleder opplæring, fylkeskommune)

Kombinerte lærekrefter gir i tillegg organisatoriske fordeler når antall ankomster varierer, og det er ulikt fag- og språknivå hos ungdommene. Ved ankomster av ungdom med høyt fagnivå tar lærere fra fylkeskommunen en større del av undervisningen, mens grunnskolelærere heller har en høyere prosentstilling i voksenopplæringen, og motsatt.

Det kan her bemerkes at felles ansvar kan være administrativt og organisatorisk utfordrende, og er avhengig av gode lokale samarbeidsrelasjoner. Vi går nærmere inn på samarbeidet om kombinasjonstilbudet i kapittel 4.

Videre fungerer kombinasjonstilbudet særlig godt der det er muligheter for nivådeling. Ved noen skoler deltar de i modulforsøket som bruker modulisering i organisering av kombinasjonsklassene. Én ungdom kan da, for eksempel, følge basisnivå i engelsk og høyt nivå i matematikk. Ungdom innad i en klasse kan altså være på ulike nivåer i ulike fag, og dermed motta tilpasset undervisning.

Noen skoler gir i tillegg ungdommer mulighet til å forsere fag i videregående opplæring i fag de er sterke i, for å sikre raskest mulig progresjon.

Utfordringer ved kombinasjonstilbud

Kombinasjonstilbudet fungerer for ungdom som er «rett» for tilbudet. Det vil si for ungdom som trenger påfyll av grunnskolefag og språkopplæring. Vi finner imidlertid at tilbudet også kan bli en oppbevaringsplass for ungdom som egentlig har behov for andre tilbud. En ungdom som nesten var ferdig med videregående opplæring i sitt hjemland, forteller følgende:

Jeg vil ikke være to år i kombinasjonsklasse. Vi hadde en test og de sier jeg kan gå på studiespesialisering nå, men skolen har ikke plass. (Ungdom, 16 år)

Når ungdom som egentlig er klar for ordinær videregående opplæring eller andre egnede tilbud må følge kombinasjonstilbud, går det ikke kun utover progresjon, det kan også gå utover motivasjon, psykisk helse og trivsel. Vi har ikke grunnlag i vårt materiale til å slå fast omfanget av elever som går i kombinasjonstilbud og som er klare for videregående opplæring eller andre tilbud. Inntrykket fra intervjuer er at det gjelder et mindretall.

En videre utfordring er manglende nivådeling. Mens noen skoler har kombinasjonsklasser på flere nivåer, er det også skoler som kun har én klasse. Her går elever med svært ulikt språk- og fagnivå sammen. Dette er spesielt en utfordring i distriktene og i mindre byer med et begrenset antall elever. Noen har løst dette ved å heller plassere ungdom i voksenopplæringen, hvor det er bedre muligheter til nivådeling i klasser med voksne. Andre steder flytter ungdommer på hybel som er nærmere opplæringstilbudet.

3.2.2 Innføringstilbud

I tillegg til kombinasjonstilbud tilbyr de fleste fylkeskommuner innføringstilbud (omtalt som «forberedende år» i figur 3.2). I innføringstilbudet får ungdommer norskopplæring og undervisning i videregående fag, lokalisert på en videregående skole.

Mens kombinasjonstilbudet gir mer grunnskoleopplæring, men også kan inkludere videregående fag, gir altså innføringstilbudet kun opplæring i videregående fag.

Innføringstilbudet kan organiseres ulikt. En vanlig modell er å tilby det som et forberedende år, et «år 0», som er ett år med opplæring i ulike fag og norsk før inntak til ordinær videregående opplæring. En annen vanlig organisering er å gi innføringstilbud etter inntak til videregående, i egne grupper eller klasser. Tilbudet har en varighet på maks to år (jf. opplæringsloven paragraf 3-12). Kombinasjonstilbudet har ingen tidsbegrensning, men varer gjerne i to år.

I spørreundersøkelsen oppgir 10 av 11 fylkeskommuner at de tilbyr et forberedende år til nyankomne ungdommer. Utdanningsdirektoratets undersøkelse om tilbud til ukrainske ungdom viser tilsvarende, at et flertall av fylkeskommuner gir et innføringstilbud. Syv fylkeskommuner oppgir å ha et slikt tilbud til ungdom med ulik bakgrunn, og fire at de har egne innføringstilbud til ungdom med ukrainsk bakgrunn (Udir, 2023)

3.2.3 Fordeler og ulemper ved innføringstilbud og kombinasjonstilbud

Kombinasjonstilbud gir fleksibilitet

Intervjuer med opplæringsansvarlige i fylkeskommunene oppgir at de foretrekker kombinasjonstilbud fremfor innføringstilbud. En viktig begrunnelse for det, er at kombinasjonstilbudet er utenfor ordinær tilbudsstruktur og derfor ikke tar av ungdomsretten.

Ifølge opplæringsloven har ungdommer rett til videregående skole i tre år, eller mer hvis utdanningen de er tatt inn til varer lengre, og denne retten blir gjerne omtalt som ungdomsretten. Ungdom i innføringstilbud som er organisert som del av videregående opplæring, bruker av ungdomsretten. De bruker altså av tildelte tre år, fordi de er tatt inn til videregående opplæring. Det er ikke tilfellet for kombinasjonstilbudet, som dermed gir ungdommer mer tid til å forbedre norsk og faglig nivå før oppstart i ordinær videregående opplæring.

Innføringstilbud som blir organisert som et *forberedende år* er imidlertid utenfor ordinær tilbudsstruktur, og tar dermed ikke av ungdomsretten, Tilbudet er likevel begrenset til ett år, som kan være kort tid for mange ungdommer. Kombinasjonstilbudet har som nevnt ikke tidsbegrensning.

I forslag til ny opplæringslov er det foreslått å ta ut ungdomsretten, som vil bety at ungdommer ikke har en tidsbegrensning på å gjennomføre videregående opplæring. Kombinasjonstilbudet har likevel den fordel at det er mulig å ta fag på både grunn- og videregående nivå, mens innføringstilbudet er begrenset til videregående fag. Opplæringsansvarlige oppgir også at kombinasjonstilbudet er bedre fordi det gir fleksibilitet gjennom mulighet til å bruke felles lærekrefter, mens innføringstilbudet kun har lærere fra videregående skole. Fordi kombinasjonstilbudet kombinerer grunnskole- og videregående fag gir det også bedre muligheter til individuell tilpasning og nivådeling av klasser.

Innføringstilbud egner seg på mindre steder

Innføringstilbudet fremheves av våre informanter som nyttig på mindre steder. Begrunnelse for det er at det kan være vanskelig å etablere kombinasjonstilbud, fordi det fordrer at fylkeskommune og kommune samarbeider. Det har følgelig, en mer krevende samarbeidsstruktur enn innføringstilbud, samtidig som nivådeling av klasser fordrer et visst volum av elever. Vi beskriver dette nærmere i kapittel 4 hvor vi omtaler organisering av tilbudene.

Innføringstilbud blir i tillegg trukket frem som godt egnet for ungdommer som har grunnleggende fagkunnskaper. For denne gruppa er det imidlertid noen informanter, både opplæringsansvarlige og andre ansatte ved skoler og kommuner, som mener at det største behovet er intensiv språkopplæring i norsk og engelsk. I forlengelsen av det foreslås det et alternativt tilbud hvor videregående skoler gir intensiv språkopplæring før oppstart og/eller i opplæringen, kombinert med fag i ordinære videregående klasser. Målet er at det vil gi et raskere løp gjennom videregående opplæring for faglig sterke elever, som i hovedsak mangler norskkunnskaper for å følge fagundervisningen.

Det er ikke et klart skille mellom kombinasjonstilbud og innføringstilbud

Intervjuene viser at det er en del forvirring om hva som er forskjellen på kombinasjonstilbud og innføringstilbud i skoler og kommuner. Vi finner også at, begrepene blir brukt om hverandre. Det kan skyldes at begge tilbud gir påfyll av fag og norskkunnskaper, og når kombinasjonstilbudet også inkluderer videregående fag, er det tilsynelatende flere likheter i tilbudene. Funnene indikerer at det er behov for å bedre formidle innholdet i tilbudene ut til skoler og kommuner.

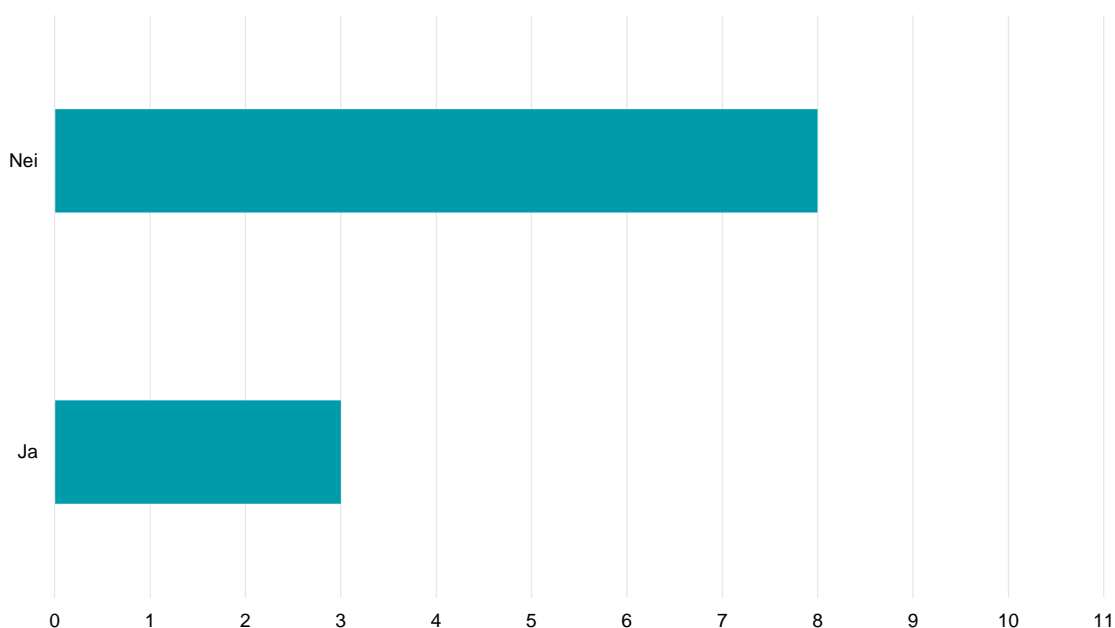
En problemstilling er hvor mange ulike tilbud det er hensiktsmessig å tilby. Opplæringsansvarlig i en fylkeskommune forteller at forvirring rundt tilbud medvirket til at de i fylkeskommunen valgte å satse på kun kombinasjonstilbud, heller enn innføringstilbud. Dette skal gi en mer helhetlig tilbudsstruktur i fylkeskommunen, som også er enklere å formidle til praksisfeltet. I tillegg er det andre fordeler, for eksempel at det å samle elever i samme tilbud gir bedre muligheter til nivådeling (se kapittel 4).

3.2.4 Tilbud til ungdom fra Ukraina

Spørreundersøkelser og intervjuer viser at ungdom som oftest er blandet i klasser på tvers av nasjonalitet. Men etter de høye ankomstene fra Ukraina har noen fylkeskommuner valgt å opprette særskilte klasser for ukrainske ungdommer.

Spørreundersøkelsen viser at et flertall av fylkene ikke har opprettet særskilte tilbud for ukrainere, jamfør figur 3.3.

Figur 3.3 Er det opprettet egne opplæringsstilbud i videregående opplæring for ungdommer fra Ukraina? Vi mener her opplæringsstilbud som er rettet spesifikt mot ungdom fra Ukraina, og som altså ikke er rettet mot ungdommer med annen landbakgrunn. (n=11)



I intervjuene blir etablering av egne klasser for ukrainere begrunnet med at ungdommene ofte har mer skolebakgrunn enn ungdom fra andre nasjonaliteter, og at en slik inndeling derfor er hensiktsmessig.

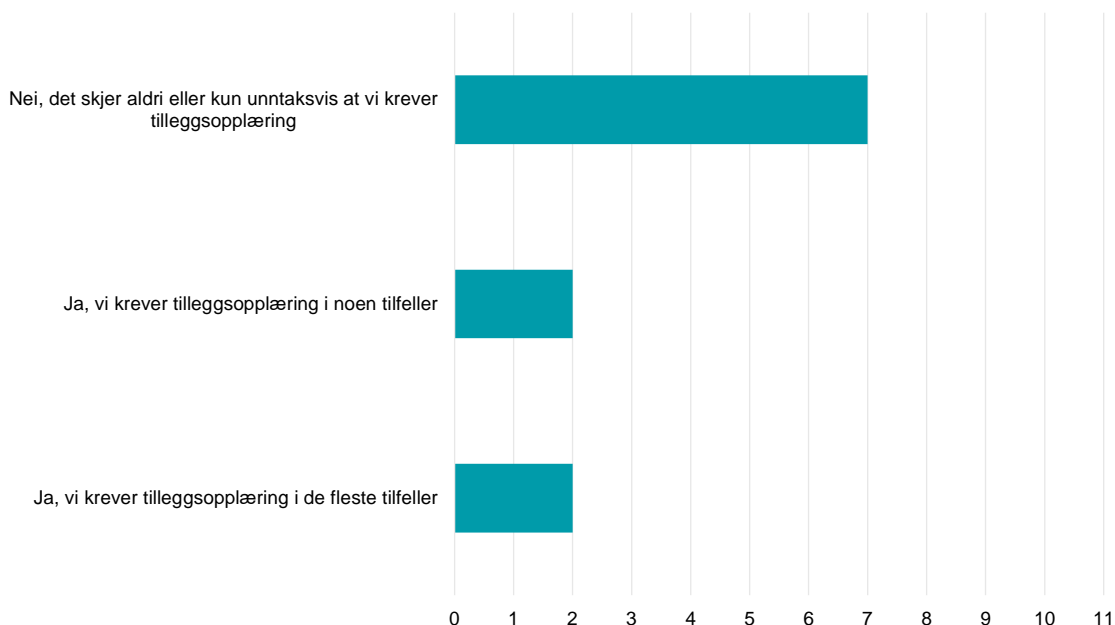
Få informanter problematiserer dette, men ungdommer som er intervjuet legger merke til det selv. Én elev som er intervjuet, og som ikke er fra Ukraina, sier følgende:

Jeg tror at det var litt forskjellig med de to kombinasjonsklassene, fordi de er ukrainske elever, så jeg synes at det var forskjellig [...] Også de har mye gym, mens vi får mye opplæring i klassen. Vi bare går med programmet. Jeg synes ikke det er bra at de er forskjellige. Jeg har fått beskjed av kontaktlærer om det og hun sa at fordi de ukrainske har fått mye opplæring i Ukraina, så det er derfor det er sånn. Men jeg vet ikke. (Ungdom, 18 år)

Vi har ikke grunnlag for å si om dette er kilde til misnøye blant andre ungdommer, men det kan være nyttig å undersøke. Dersom ungdom opplever seg forskjellsbehandlet på grunnlag av nasjonalitet, til forskjell fra kun faglig nivå, kan det slå negativt ut for motivasjon og opplevelse av inkludering.

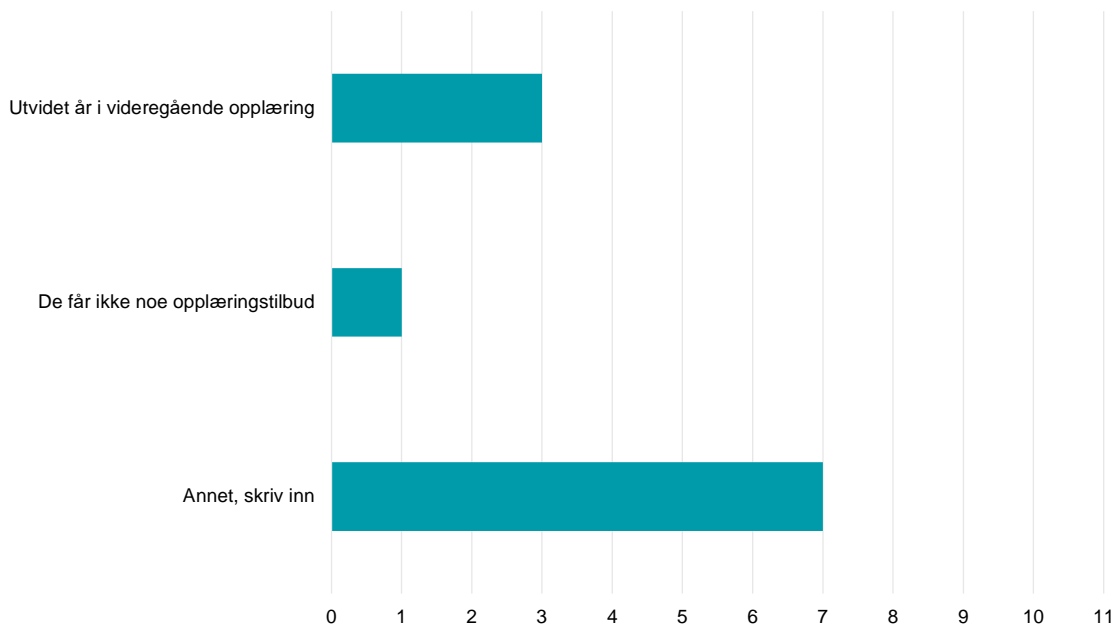
Videre spurte vi i spørreundersøkelsen til fylkeskommuner om det blir krevd tilleggsopplæring for inntak til videregående for ukrainsk ungdom med fullført grunnskole fra Ukraina. Dette er en problemstilling som er spesielt aktuell for denne landgruppen, ettersom grunnskole i Ukraina kun er ett år kortere enn i Norge, og er ansett å være faglig på høyde med norsk skolesystem. Svarfordelingen er vist i figur 3.4.

Figur 3.4 *Krever fylkeskommunen tilleggsopplæring for ungdom med fullført grunnskole fra Ukraina for inntak til videregående opplæring? (n=11)*



Figur 3.4 viser at flertallet (7 fylkeskommuner), ikke krever tilleggsopplæring for ungdom med fullført grunnskole fra Ukraina for inntak til, mens en del krever dette i noen eller de fleste tilfeller (4 fylkeskommuner). Vi spurte også om hvilke opplæringstilbud som blir gitt til ungdommer med fullført videregående fra Ukraina. Svarfordelingen er vist i figur 3.5.

Figur 3.5 *Hvilket opplæringstilbud blir gitt til nyankomne ukrainske ungdommer som har fullført videregående opplæring i Ukraina? (n=11)*



Figur 3.5 viser at flertallet har svart «annet», på spørsmål om hvilket opplæringstilbud som gis til ukrainske ungdommer med fullført videregående opplæring fra Ukraina. Og med «annet» svarer respondentene at det omfatter følgende:

- Ungdommer får rett til inntak til videregående opplæring dersom videregående opplæring fra hjemlandet ikke er godkjent som grunnlag for opptak til høyskole/universitet, jmfør Opplæringsloven.
- Kombinasjonsklasse/innføringsklasse.
- Innføringsklasse med fokus på tospråklig opplæring.
- Hospitering og utvidet år i videregående opplæring.
- Påbygging til generell studiekompetanse, 840 timer.

3.3 Stor variasjon i tilbud

Kartleggingen viser at det er store variasjoner i hvilke opplæringstilbud ungdom får, avhengig av hvor de bor og hvordan tilbud er utformet lokalt.

Informanter fra kommunene reagerer spesielt på at det er opp til hver enkelt fylkeskommune å beslutte hvilke tilbud de gir til ungdommene. Avdelingsleder for flyktningkontoret i en kommune forteller om ungdom som ikke får tilbud i informantens fylke, men at samme gruppe ungdommer får tilbud i nabofylket:

Det burde være et mer standardisert tilbud [...] Jeg skulle ønske at de på landsbasis stilte krav til hva som skal inn. Det er ikke rettferdig at ungdom får et tilbud i ett fylke og noe annet i et annet. (Avdelingsleder, flyktningkontor)

Avdelingslederen påpeker også at variasjoner i tilbud krever ressurser:

Vi bruker utrolig mye tid på å finne ut av det her, hvordan vi skal ha det. Med klarere rammer trenger vi ikke alle diskusjoner, møter, uenigheter, og finne ut av ting.

3.4 Grupper som mangler et egnet tilbud

I tillegg til generelt store variasjoner, finner vi at det er noen grupper ungdommer som per i dag ikke får et tilpasset tilbud .

3.4.1 Elever med høyt faglig nivå

Behov for bedre språkopplæring

Vi finner at det er et stort behov for bedre tilpasset og målrettet språkopplæring for nyankomne ungdommer i videregående skole, både i norsk og engelsk. Tilbudet bør rettes mot elever som kan mestre videregående fag, for å sikre at de får raskere progresjon gjennom skolesystemet, og ikke blir holdt tilbake og mister motivasjon. Dette er noe informanter i både fylkeskommuner og kommuner adresserer.

Også ungdom som er intervjuet peker på det samme. Et par ungdommer som har som mål om å gå på universitet i Norge, oppgir at de var nær klare for universitet i hjemlandet sitt. De opplever at norskundervisningen er for enkel og at de lærer lite i kombinasjonstilbudet:

Jeg bare lærer det jeg allerede vet fra før. Det går ikke så mye fremover. (Ungdom, 16 år)

Det fremgår av intervjuene at særskilt språkopplæring er lite brukt, eller at den holder dårlig kvalitet. Det samme gjelder for tospråklig opplæring.

Vi kan dele inn behov for bedre språkopplæring i to hovedkomponenter:

For det første synes det være behov for å utnytte allerede eksisterende mulighetsrom bedre, ved å sikre at elever får oppfylt rettigheter de har til særskilt språkopplæring. Enkelte opplæringsansvarlige i fylkeskommunene etterlyser mer bruk av fleksible

løsninger, slik som digital tospråklig undervisning, og mener det er behov for å øke kompetansen på integrert fag- og språkopplæring blant lærere i videregående skole.

Opplæringsansvarlige oppgir at de opplever kunnskapsmangel, i både fylkeskommuner og kommuner, om hvilke muligheter som finnes.

For det andre synes det være et udekket behov for intensiv språkopplæring, for eksempel ved oppstart i videregående opplæring, eller som tiltak i forkant av oppstart. En leder for kombinasjonstilbud beskriver det slik:

At man kunne sett på muligheter for å sette inn et stort trykk på norsk og engelsk for dem, at man kan sy opplegg i forhold hva de har med seg. (Leder, kombinasjonstilbud).

Tiltak for raskere faglig progresjon

Det er behov for å gi elever muligheter til raskere faglig progresjon gjennom skoleløpet.

Tiltak som mulighet til å forsere fag i videregående i kombinasjonsprogram fremstår som gode løsninger for faglig sterke elever. Det vil gi elever på ulikt nivå i de forskjellige fagene mulighet til å utnytte kompetansen sin best mulig. Hospitering i fag i videregående skole fremstår også som et godt tiltak.

Det er også behov for mer fleksible løsninger for de som kun trenger noe tilleggsopplæring for å komme inn på universitet, slik at de får mulighet til å fylle på med fag- og språkkunnskaper de mangler uten å måtte gå et helt videregående løp på nytt eller ta fag de ikke har behov for

Enkelte fylkeskommuner har laget særskilte opplegg for dette. Ved en skole er det for eksempel etablert et program med intensiv norsk- og engelskundervisning, i tillegg til at elever har enkelte andre fag. Elever går ett år i dette opplegget for å kvalifisere for inntak til universitet i Norge. Det er også opprettet nettskole for intensiv engelskundervisning.

3.4.2 Elever uten grunnskolekompetanse

Det mangler et tilpasset tilbud som gir elever uten grunnskolekompetanse mulighet til opplæring sammen med andre ungdommer. I dag får disse ungdommene opplæring i voksenopplæringen i kommuner. Det oppfyller dermed ikke mål om at ungdom skal lære i et aldersadekvat miljø.

Informantene etterlyser undervisning lokalisert på videregående skoler, men fremholder at det er lærere i voksenopplæringen som har best kompetanse på grunnopplæring.

3.4.3 Elever med uavklart dokumentasjon og rettigheter

Det finnes ingen standardiserte tilbud til ungdom mens de venter på å få avklart dokumentasjon på skolegang fra hjemlandet. Noen blir gående uten noe form for tilbud i ventetiden, mens andre steder finner de løsninger.

Vi kan trekke frem et eksempel på en fylkeskommune som har valgt å lage et tilbud til ungdom «på vent». I fylkeskommunen har ungdommer fått mulighet til å delta i klasser i studieretninger de er interessert i, når det anses sannsynlig at eleven har gjennomført grunnskole i hjemlandet. En rådgiver i fylkeskommunen sier:

Da samarbeider vi med kommunene i mellomtiden for å innhente dokumentasjon og finne ut av om de kan starte neste år.

Vi har ikke datagrunnlag for å anslå hvor mange ungdommer dette gjelder, eller hvor lang ventetiden er for inntak knyttet til å få avklart dokumentasjon.

På spørsmål i spørreundersøkelsen til kommuner om årsaker til at ungdommer ikke er registrert i tilbud svarer imidlertid kun 7 prosent at «noen ungdommer venter på realkompetansevurdering» er årsak. Dette er kun en av flere mulige

dokumentasjonsvurderinger, og gir dermed ikke et fullstendig bilde av om kommuner opplever ventetid som en utfordring. Det kan også bemerkes at det kun var mulig å velge 3 alternativer av 9 mulige. Det er dermed mulig at flere kommuner anser dette som en utfordring, men at andre årsaker er mer fremtredende (se kapittel 6 for gjennomgang av årsaker til at ungdommer ikke deltar).

I spørreundersøkelsen til fylkeskommuner svarer 9 av 11, nei på spørsmål om realkompetansevurdering og krav til dokumentasjon gjør at ungdommer må vente med oppstart i opplæringstilbud.

Hovedinntrykket er dermed at de fleste ungdommer ikke opplever å måtte vente med oppstart på grunn av avklaring av dokumentasjon. For dem det gjelder kan det imidlertid være prekært å bli gående over lang tid uten aktivitet.

Videre blir det gjennom intervjuer beskrevet at det er et «hull» i regelverket for ungdom som fyller 18 år snarlig etter bosetting. Ifølge informant i en kommune har disse ungdommen ikke rettigheter til introduksjonsprogram, fordi de kommer før de er 18 år, og heller ikke rettigheter til videregående opplæring, fordi de ikke har en slik rett etter fylte 18 år. Det blir dermed tilfeldig hvilke tilbud de har, og om kommuner og fylkeskommuner tar de inn på tross av manglende rett.

3.4.4 Ungdom i asylmottak

Informanter i kommuner og fylkeskommuner oppgir at de ikke har tilbud til ungdom som bor på asylmottak. Det gjelder både for ungdommer med kortere og lengre botid i mottak. Hovedbegrunnelsen for at det ikke gis et tilbud, er at ungdommene ikke har rettigheter etter opplæringsloven før etter de har fått oppholdstillatelse, og at det er uklart hvor ungdommen blir bosatt. Det er også utfordrende å gi et tilbud til ungdom som kanskje kun skal gå i tilbudet i en kort periode. Flere informanter påpeker at dette er en gruppe ungdom det er behov for å ta bedre vare på, og få på plass tilbud til.

3.5 Kartlegging og inntak

Vi finner at det blir gjort et omfattende arbeid mange steder for å sikre presis vurdering av nyankomne ungdommers kompetanse og for å finne gode systemer og løsninger for inntak. Det er imidlertid en del utfordringer, slik som kapasitet, ansvarsdeling og manglende felles standarder.

3.5.1 Kartlegging av fag- og språknivå for inntak til opplæringstilbud

Vi finner at kommuner og fylkeskommuner benytter flere metoder for å kartlegge ungdom for innplassering i opplæringstilbud. I kartleggingen vurderes blant annet papirer fra grunnskole, det foretas realkompetansevurdering og sannsynlighetsvurdering.

For realkompetansevurdering blir ungdommene testet opp mot de fem grunnfagene elever har i grunnskolen, for å kartlegge reell kompetanse i fagene. Dersom ungdommene mangler papirer fra hjemlandet, kan testen bidra til å avklare kompetanse. Ved sannsynlighetsvurdering blir det gjort en vurdering av sannsynligheten for at en elev har gjennomført fag. Her kan dokumentasjon som betalt skoleavgift og lignende inngå.

Det er kommuner, ved voksenopplæring og/eller flyktningtjeneste, som hjelper ungdom med å få tak i dokumentasjon, dersom de ikke har dette med seg. Det er også kommunen som foretar realkompetansevurdering eller sannsynlighetsvurdering dersom ungdommene har mangelfull dokumentasjon, men det er grunn til å tro de har skolegang. Dette er da begrenset til ungdom med fluktbakgrunn, som kommunen har ansvar for,

med mindre ungdom eller deres foreldre som kommer av andre årsaker tar kontakt og ber om veiledning.

Inntakskontoret i fylkeskommunen sjekker dokumentasjon ved søknad om inntak. Deretter blir plassering på riktig nivå vurdert av aktuell skole. Det skjer også at skoler i fylkeskommunen hjelper til med å avklare dokumentasjon og nivå i forkant av søknad om inntak, for å sikre smidig inntak gjennom inntakskontoret. Det skjer da på eget initiativ, som et samarbeid mellom kommune og skoler i fylkeskommunen.

Dokumentasjon blir altså vurdert før inntak, mens innplassering på nivå både skjer før og etter inntak. Noen informanter forteller at økte ankomster fra Ukraina har medført at noen ungdommer først blir kartlagt ved oppstart i tilbudet.

Fylkeskommunene vi har undersøkt gir inntrykk av å arbeide systematisk med kartlegging. Et eksempel er at en fylkeskommune har opprettet egne retningslinjer for kartlegging av ungdommer i alle fag.

Det blir samtidig etterlyst felles standarder for inntak, og utvikling av nasjonale kartleggingsverktøy blir beskrevet som kjærkomment. Informanter fremholder det som viktig med systematikk og struktur for å sikre likebehandling, men samtidig må det være fleksibilitet for å kunne tilpasse inntak til ungdommers varierte fag- og språknivåer og dokumentasjonsgrunnlag.

3.5.2 Inntaksprosess

Det er opplæringsenheten i fylkesadministrasjonen som foretar inntak til tilbudene i fylkeskommunene. Vi finner at det er kommuner, ved flyktningetjenesten eller voksenopplæringsssentre, som i hovedsak bistår ungdommer med oppfølging og søknad om inntak til tilbud, også når det gjelder tilbud i fylkeskommune. Dette gjelder da ungdommer som blir bosatt i kommunen, og som er under flyktningtjenestens eller voksenopplæringsansvar. Det kan dermed antas at ungdom som kommer med foreldre som er arbeidsinnvandrere ikke får slik oppfølging, men at de søker om inntak til videregående skoler på egenhånd. Etersom våre informanter er ansatte i tjenester i kommune og fylkeskommune, har vi begrenset informasjon om inntak for ungdom som kommer som følge av arbeidsinnvandring.

I noen fylkeskommuner er det et tett samarbeid mellom fylkeskommune og kommuner for søknadsprosess, med faste kontaktpersoner som samarbeider og har tett dialog.

Andre steder er det større utfordringer knyttet til inntaksprosesser, i hovedsak knyttet til ansvarsdeling og organisering. Vi beskriver dette nærmere i kapittel 4.

3.5.3 Inntakskrav

Vi finner at inntakskrav til tilbudene består av dokumentert eller sannsynliggjort skolebakgrunn. Det er altså ikke krav til norskkunnskaper. De viktigste verktøyene for å sikre at ungdom kommer i rett tilbud, er kartlegging og rådgivning av ungdom og foreldre eller andre omsorgspersoner

Overgangen fra ungdomsskole til videregående opplæring trekkes frem som en særlig utfordring og knyttet til manglende inntakskrav. Informanter i fylkesadministrasjonene og ved skoler i fylkeskommunene forteller om ungdom som blir skrevet inn i ungdomsskolen. De går der kort tid, noen kun i noen måneder på våren, for så å bli søkt til videregående opplæring med manglende vurdering og fritak i fag. Informanter i fylkesadministrasjon og videregående skoler erfarer at disse ungdommene sliter i videregående opplæring, og etterlyser at ungdommene får mer tid i ungdomsskolen eller blir søkt inn til kombinasjons- eller innføringstilbud.

Noen informanter trekker frem positive eksempler, hvor det er dialog og samarbeid mellom videregående skoler og lokale ungdomsskoler om ungdommer som går i ungdomsskole før søknad til videregående opplæring. Dette samarbeidet anses som svært viktig for å bygge forståelse for verdien av mer tid i ungdomsskole eller overgang til et forberedende tilbud før overgang til ordinær videregående opplæring:

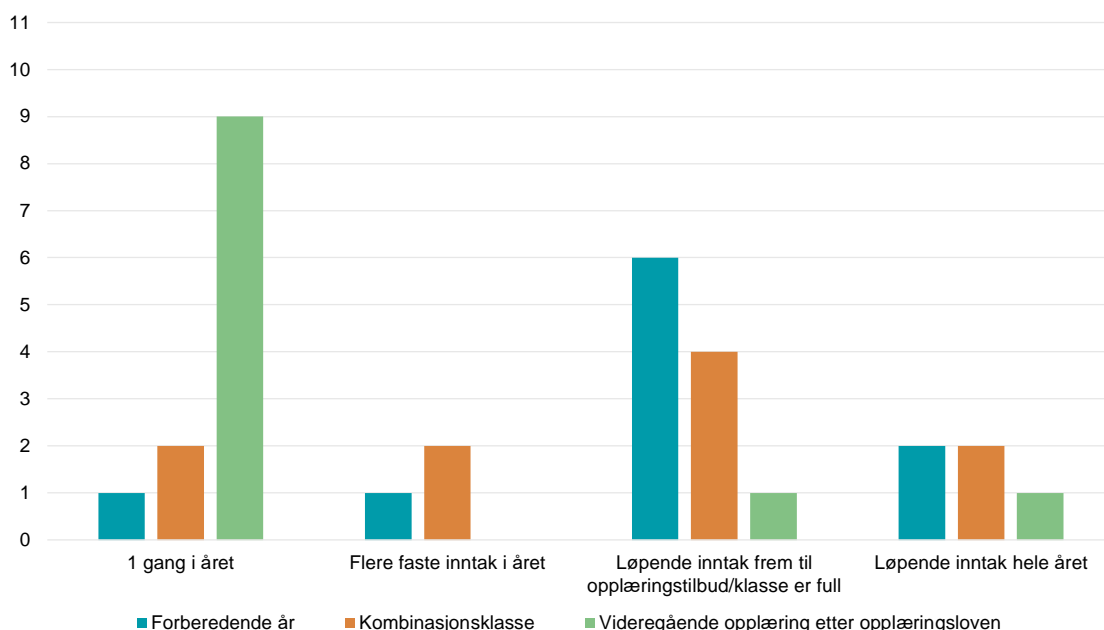
Samarbeidet med ungdomsskolene løsnet litt etter hvert. Før var det nok en oppfattelse om at ungdommene skulle rett på VG1. Det var tydelig fokus på at de skulle så raskt som mulig gjennom systemet, så raskt som mulig inn i ordinær opplæring. Nå er det mye større aksept for at noen må få mulighet til å forbedre karakterer, til å bruke tid på å bli klar for ordinær opplæring. (Avdelingsleder, videregående skole)

3.5.4 Løpende eller fast inntak

Gjennom spørreundersøkelsen finner vi at flertallet av fylkeskommuner, 9 av 11, har inntak til ordinær videregående opplæring én gang i året. En fylkeskommune oppgir å ha løpende inntak gjennom hele året. En annen har løpende inntak frem til tilbudet er fullt.

Svarfordelingen er vist i figur 3.6. Svaret «videregående etter opplæringsloven» tilsvarer da ordinær videregående opplæring. Figuren gir også oversikt over hvor ofte fylkeskommuner har inntak til forberedende år og kombinasjonsklasse.

Figur 3.6 Du har svart at fylkeskommunen har følgende opplæringstilbud, [videregående opplæring etter opplæringsloven § 3-1 (VG1, VG2, VG3/lære)] [kombinasjonsklasse] [Forberedende år]. Hvor ofte er det inntak av nyankomne ungdommer (15-18 år) til tilbudet? (n=11)



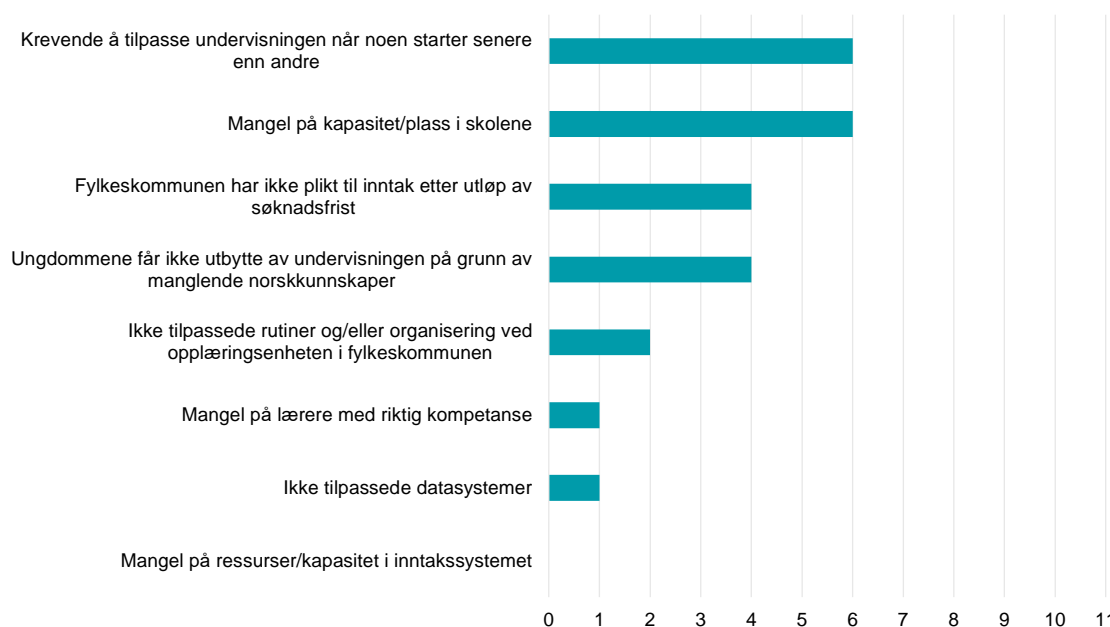
For kombinasjonstilbudet ser vi at flertallet av fylkeskommuner praktiserer løpende inntak frem til klassene er fulle. I de tre fylkene hvor vi har gjennomført intervjuer, fremgår det at inntaket som oftest blir stoppet utpå høsten, om ikke tilbudet er fullt innen da.

Spørreundersøkelsen viser mer variasjon i inntaksform for innføringstilbud/forberedende år, men også her er løpende inntak vanligst.

3.5.5 Årsaker til at det ikke er løpende inntak

I spørreundersøkelsen stilte vi fylkeskommuner spørsmål om grunner til at de ikke har løpende inntak gjennom året. Spørsmålet er stilt generelt for alle opplæringstilbud. Svarfordelingen er vist i figur 3.7.

Figur 3.7 *Du har svart at minst et opplæringstilbud ikke har løpende inntak hele året. Hva er grunnene til det? Velg inntil de tre viktigste grunnene. (n=11)*



Figur 3.7 viser at kapasitet, at det er krevende å tilpasse undervisningen og at elevene ikke får faglig utbytte, peker seg ut som de viktigste grunnene til at det ikke er løpende inntak gjennom hele året. Dette bekreftes også i intervjuene. Fylkeskommunene stanser inntaket fordi klassene er fulle, og det oppgis at de ikke har økonomi eller fysisk plass på skolen til å opprette flere klasser. I tillegg oppgir enkelte at elever ikke får et godt utbytte når de kommer inn i klassen underveis i året, og det er utfordrende både for læreren og for klasse miljøet.

I intervjuer forteller enkelte i fylkeskommunen at utfordringer med løpende inntak ble tydelige ved økte ankomster av ungdom fra Ukraina. Ungdommene har kort tid fra ankomst til oppstart i tilbud, og informanter beskriver det som krevende å fortløpende ta inn ungdom med fluktbakgrunn som har «null språkkunnskaper».

I kommunene er det flere inntak i året eller løpende inntak som er vanligst for samtlige opplæringstilbud.

3.5.6 Tilbud til ungdom som venter på inntak

Når fylkeskommuner ikke har løpende inntak gjennom hele året, oppstår spørsmål om hvilke tilbud ungdom skal ha i ventetiden. Her er det til dels svært ulike oppfatninger mellom fylkeskommuner og kommuner. Dette finner vi at blant annet bunner i at integrerings- og opplæringshensyn blir vektet ulikt. Disse uenighetene gjør at ungdommer havner mellom to stoler, hvor ingen tar ansvar for dem eller de får et ad hoc-tilbud.

Vi beskriver diskusjonen rundt dette nærmere i kapittel 4. Vi konsentrer oss her om å beskrive hvilke tilbud som i dag finnes for ungdom som «sitter på vent», i hovedsak venter de på kombinasjons- og innføringstilbud og videregående opplæring.

For det første er det noen ungdommer som ikke har et tilbud, og som blir gående uten aktivitet. En ungdom vi intervjuer forteller at hennes yngre søsken startet i barnehage og ungdomsskole innen en måned etter ankomst til Norge, mens hun selv ventet på oppstart i kombinasjonstilbud i et halvt år:

Det var ingen som ting som skjedde [...] Det var kjedelig å vente på plass, mye, mye kjedelig. Jeg ringte hele tiden til sjefen og spurte om når jeg kan begynne. (Ungdom, 18 år)

En informant i en kommune forteller om ungdom i alderen 16 – 18 år som har gått i 8 måneder uten noe form for opplæring. Vi har ikke grunnlag for å anslå hvor mange ungdommer dette gjelder, men vi får i intervjuer flere eksempler. Det å vente i flere måneder uten noe form for aktivitet er svært lenge i ungdomsalder, og flere informanter påpeker at det kan gi uheldige virkninger for videre opplæring, helse og integrering. En sier:

Du blir sittende og tankevirksomheten blir større, du føler du ikke er velkommen og du kommer deg ikke ut i noe. Det er svært uheldig for den psykiske helsen. (Ansvarlig, kommunale tjenester innen opplæring og integrering)

I noen tilfeller gir kommunen ungdom som venter et tilbud i voksenopplæringen. De fleste informanter mener dette ikke er ideelt gitt målet om at ungdom skal gå med annen ungdom, i tillegg til at kommuner ikke lenger mottar tilskudd til å ta inn ungdom i undervisning.

I andre tilfeller oppretter fylkeskommunen alternative tilbud. Ungdom har blant annet fått en kombinasjon av norskopplæring og hospitering i fag i videregående skole. I et tilfelle har Oppfølgingstjenesten opprettet norskklasse i samarbeid med Folkeuniversitetet, i tillegg til sosiale og kulturelle aktiviteter. Vi oppfatter at slike løsninger har kommet på plass takket være et sterkt engasjement i fylkeskommuner og kommuner for å gi ungdommer et tilbud, og flere informanter forteller at de «bare måtte løse situasjonen».

3.5.7 Løpende tilbud gjennom hele året

I én fylkeskommune vi intervjuer har de fått til løpende inntak til videregående og «ekstratilbud» gjennom hele året. Rådgiver i fylkeskommunen forteller at standard har vært ett inntak i året, men fra 2022 innførte de unntak slik at de mellom 16 og 18 år får løpende inntak.

Årsaken er at de i fylkeskommunen opplever at ungdom havner mellom to stoler når inntak blir begrenset. Rådgiver forteller at det har vært flere runder med samtaler mellom fylkeskommune og kommuner om ansvarsdeling og uklarheter i lovverk nasjonalt, men det er uenighet. For å ikke risikere at ungdommer står uten tilbud har fylkeskommunen valgt å gjøre unntak og gi alle ungdom plass i tilbud fortløpende. I kapittel 4 presenterer vi videre diskusjon knyttet til uklart regelverk.

4 Organisering, samarbeid og ansvarsdeling

Kommuner og fylkeskommuner er gitt stort handlingsrom til å organisere sine opplæringstilbud til nyankomne ungdommer, slik at de er i overensstemmelse med rettighetene elevene har etter opplæringsloven. Som vi har sett fører dette handlingsrommet til stor variasjon i hvilke tilbud ungdommene gis, og hvordan disse gjennomføres på den enkelte skole. I dette kapittelet ser vi nærmere på hvordan opplæringstilbud rettet mot nyankomne ungdommer organiseres, hvordan tilbudene finansieres og hvilke aktører som samarbeider om tilbudene. Vi diskuterer også ansvarsdeling mellom kommuner og fylkeskommuner, samt utfordringer i samarbeidet.

4.1 Organisering av opplæringstilbud

Tilrettelegging for den enkelte elev beskrives av våre informanter som et svært viktig tiltak for å gi gode opplæringstilbud til målgruppen. Tilrettelegging står derfor sentralt i organisering av opplæringen. På skoler som har flere klasser for nyankomne ungdommer er inndelingen av klassene basert på en grundig vurdering, for å legge til rette for faglig oppfølging og mestringfølelse blant elevene.

Ungdommene blir differensiert ut fra norskkunnskaper og ferdigheter på ungdomsskolenivå i fagene. Det med nivådeling, det er noe med mentaliteten i det, at de som går der opplever at de blir bedre og bedre - nå er de i den beste klassen og da er de snart klare for videregående. Det har med motivasjon å gjøre. (Rektor, videregående skole)

En del steder deles elevene i klasser/grupper ut ifra hvorvidt de har fullført grunnskole eller ikke. En slik inndeling mener skolene fungerer godt faglig. Løsningen fungerer også godt organisatorisk fordi klassene på grunnskolenivå krever et annet samarbeid med kommunalt ansatte lærere og ofte er basert på en annen finansieringsmodell, hvor kommunen tar deler av kostnadene. Det finnes også eksempler på skoler hvor elever med og uten grunnskolekompetanse går i samme klasse, og inndelingen er i stedet gjort ut ifra språkferdigheter. Disse skolene argumenterer for at det faglige nivået uansett er så forskjellig at læreren må tilrettelegge for den enkelte, men at dette er enklere dersom elevene har relativt like språklige ferdigheter. Andre skoler legger stor vekt på sosiale forhold i inndelingen, og prøver for eksempel å unngå at søsken og familiemedlemmer går sammen. De legger vekt på å unngå at det oppstår konflikter mellom ungdommer i klassene.

Vi inndeler dem i utgangspunktet etter faglig nivå, men ikke bare det. Noen ganger må vi ta sosiale hensyn. (Avdelingsleder kombinasjonsprogram, videregående skole)

Skolene har også valgt ulik organisering av klassene etter ankomstene av ukrainske ungdommer. Noen skoler har valgt å opprette egne klasser for ukrainske ungdommer, og argumenterer for at disse ungdommene har ulike behov sammenlignet med elevene i de andre klassene. Ukrainerne har i mindre grad behov for faglig påfyll i fag som matematikk og naturfag, men har større behov for språkopplæring, i både norsk og engelsk. Enkelte mener også at ukrainerne sosialt sett har godt av å være sammen i en egen klasse. Andre skoler velger derimot å integrere ukrainske ungdommer med andre nyankomne på samme alder. Et høyere antall elever som medfører finansiering av flere klasser muliggjør større tilrettelegging og differensiering, hvilket flere peker på som en viktig forutsetning for gode tilbud.

Innad i klassene prøver skolene å tilrettelegge så langt det er mulig. Som beskrevet i kapittel 3, blir det gitt muligheter for hospitering i ordinær videregående opplæring og vi finner eksempler på skoler som bruker modulisering i organisering av kombinasjonsklasser.

4.1.1 Organisering av innføringstilbud og kombinasjonsklasser

Informanter i fylkesadministrasjoner og skoler som tilbyr kombinasjonstilbud er godt fornøyde med dette tilbudet. Samtidig påpeker flere at kombinasjonstilbud er krevende å organisere og krever tett samarbeid, både innad i skolen og på tvers av videregående skoler og ungdomsskoler.

Innføringsklasser blir beskrevet som noe enklere å organisere, fordi man ikke er avhengig av like kompliserte samarbeidsstrukturer. For skoleledere beskrives innføringsklassene som enklere å holde oversikt over, fordi tilbudet i hovedsak gis av lærere ansatt ved skolen. I tilfeller hvor lærere fra kommunal voksenopplæring bidrar i norskopplæringen er de gjerne kjøpt inn på timesbasis.

Informantene fra fylkesnivå fremholder at de ønsker å satse på kombinasjonstilbud. En hovedbegrunnelse for det, er at det er ønskelig å organisere tilbud som sikrer et visst volum av elever. Det er viktig for å kunne nivådele og for å bevare fagkompetanse når det er store variasjoner i ankomsttall. Dette blir vanskeligere når elever er fordelt på ulike tilbud. I valget mellom de to tilbudene fremholder informanter fra fylkene at kombinasjonstilbudet gir mer organisatorisk fleksibilitet med felles ansvar og lærekrefter. Det, har også fordelene av at det gir ungdommene mer tid til forberedende opplæring.

Det er også flere som påpeker at det å ha to ulike tilbudsformer, i form av både innførings- og kombinasjonstilbud, har vært forvirrende, og vanskelig å kommunisere ut til skolene. Opplæringsansvarlig i én fylkeskommune oppgir at denne utfordringen har bidratt til at de har valgt å satse på kombinasjonstilbud.

Videre beskriver flere informanter at forskriften til den nye integreringsloven (innført i 2021), oppgir at fylkeskommuner skal legge til rette for mer grunnskoleopplæring for ungdommene. Noen kommuner har derfor etterlyst felles organisering av opplæringstilbud med fylkeskommuner. Kombinasjonstilbudet gir bedre muligheter for et slikt samarbeid enn innføringstilbud.

Endringer i ny opplæringslov blir også tatt opp. Det er foreløpig uklart hvilke læreplaner som skal brukes i kombinasjonstilbudet. Dersom det blir ulike læreplaner for de med og uten grunnskolekompetanse, slik at elever i kombinasjonstilbudet skal følge ulike læreplaner, mener informanter at det vil gjøre samarbeidet mellom kommuner og fylkeskommuner svært vanskelig. Opplæringsansvarlig i en fylkeskommune beskriver det slik:

Da faller samarbeidet sammen [...] Da vil ikke kommunene være med i kombinasjonstilbudet, Det blir for krevende å undervise etter ulike læreplaner.

4.1.2 Organisering av særskilt språkopplæring

For elever som går i ordinær videregående opplæring, men har fått vedtak om særskilt språkopplæring, må skolene tilpasse denne til timeplan for den ordinære opplæringen. Dette beskrives som tidvis utfordrende, spesielt innenfor fag- og yrkesopplæring. Mens elever ved studiespesialiserende gjerne får særskilt norskopplæring i ordinære norsktimer, ved å plassere elevene i en egen gruppe i norskundervisningen, er dette mer utfordrende i fag- og yrkesopplæring, spesielt i VG1, fordi elevene ikke har norsk dette året:

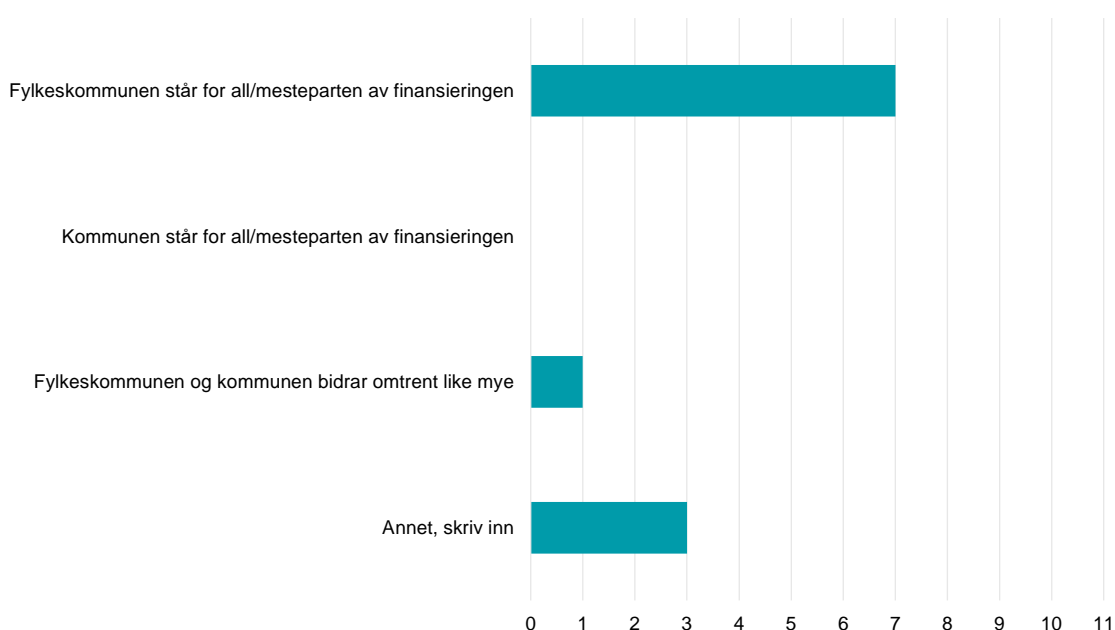
At de ikke har norsk på yrkesfag på VG1 er helt krise. Før var det både på VG1 og 2. Det er greit å drive særskilt språkopplæring i norskklasser, det er noe med å lære systematisk oppbygging av språket... At de hadde vanlig norsk i VG1 ville bidratt til å jobbe mer systematisk med norskfaget, mens nå har de 5 timer engelsk i stedet. I tillegg ville det gjort det enklere å ta de som trenger det ut for særskilt språkopplæring. (Rektor, videregående skole)

Andre skoler har lagt særskilt norskopplæring utenom annen fagopplæring, men enkelte beskriver utfordringer med oppmøte. Ved en skole tilbys norskopplæring sammen med leksehjelp etter avsluttet skoledag. For å motivere elevene til å møte opp får de gratis middag.

4.2 Finansiering av tilbud

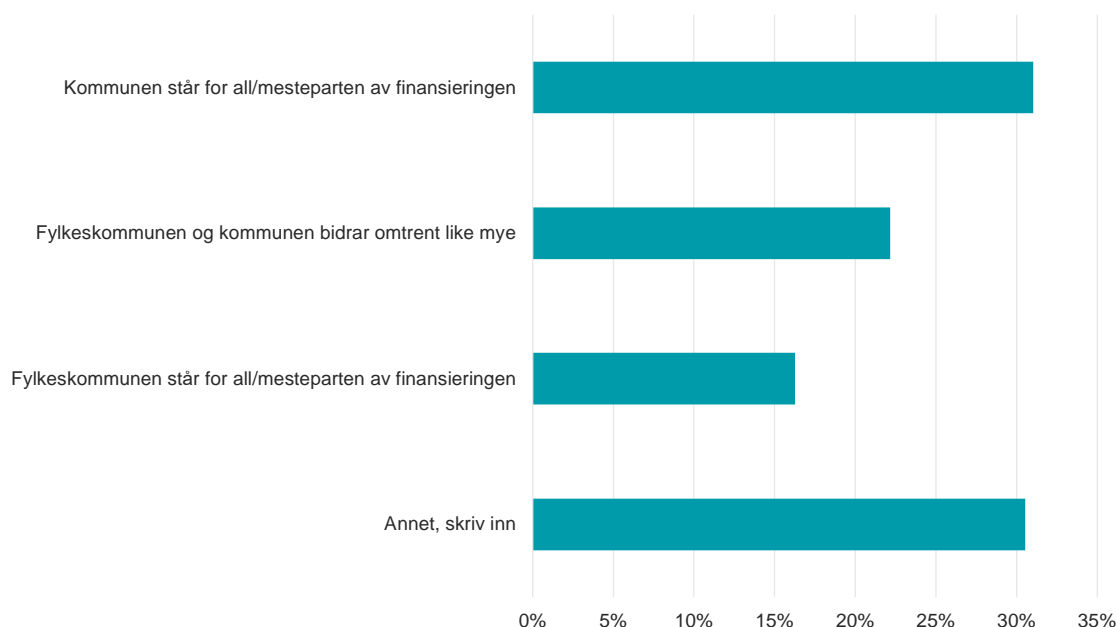
Kommuner og fylkeskommuner som svarte på våre undersøkelser ble spurt om hvordan opplæringstilbud til nyankomne ungdommer finansieres. Figur 4.1 viser at syv av fylkeskommunene svarer at de står for all eller mesteparten av finansieringen av tilbud i fylkeskommunen, mens én svarer at kommunen og fylkeskommunen bidrar omtrent like mye.

Figur 4.1 *Hvordan finansieres opplæringstilbudet til nyankomne ungdommer i alderen 15-18 år i din fylkeskommune? (n=11)*



Figur 4.2 viser at tre av ti (31%) kommuner svarer at de dekker hele eller mesteparten av finansieringen av tilbud i kommunen. En av fem (22%) sier kommunen og fylkeskommunen bidrar omtrent likt, mens 16 % sier fylkeskommunen står for all eller mesteparten av finansieringen.

Figur 4.2 *Hvordan finansieres opplæringstilbudet til nyankomne ungdommer i alderen 15-18 år i din kommune? (n= 209)*



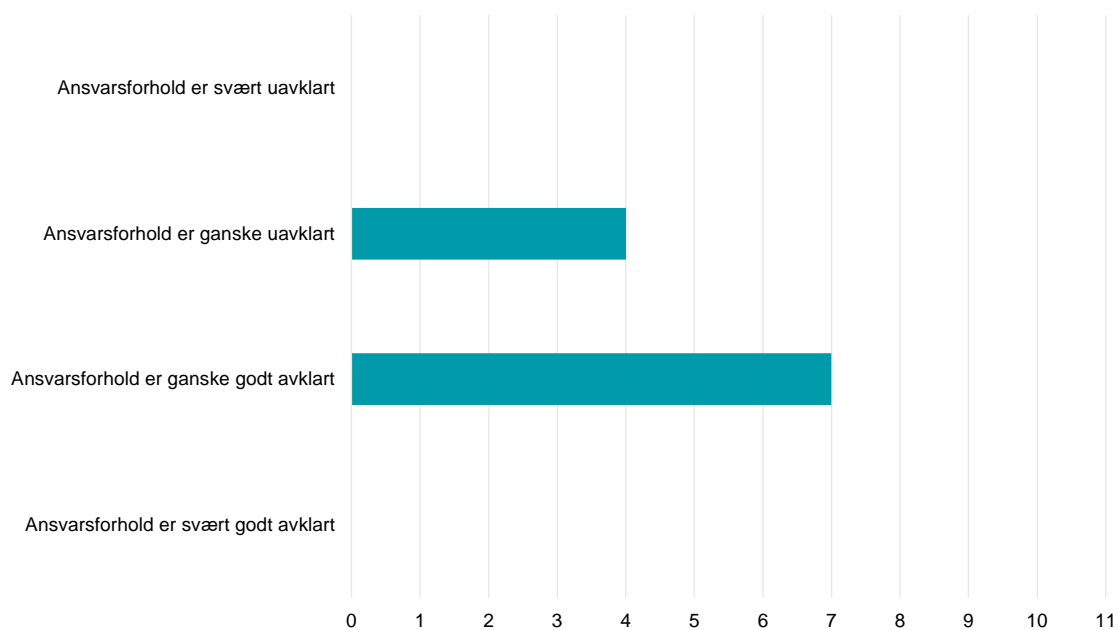
Åpne svar fra spørreundersøkelsen og funn fra intervjuer med fylkeskommunene tyder på at finansieringen ofte bestemmes på basis av deltakerne i tilbudet og hvorvidt de har fullført grunnskole eller ei. Kommunenes andel beregnes enten ut ifra antall elever uten grunnskolekompetanse, eller ut ifra antall timer grunnskoleopplæring. Kommunene dekker også utgifter knyttet til oppmelding til eksamen og utskrivning av sluttdokumentasjon. Åpne svar i kommuneundersøkelsen viser også at kommunene dekker utgiftene for norskopplæring i kommunal voksenopplæring til ungdommer som venter på et tilbud fra fylkeskommunen. Kommunene mottar ikke norsktilskudd for disse ungdommene.

I intervjuene påpeker representanter for fylkeskommunen at det er en utfordring at det ikke følger egne midler med tilbud som innføringsklasser og kombinasjonstilbud, fordi dette er tilbud fylkeskommunen selv velger om de vil tilby. Det etterlyses enten øremerkede midler eller tilskuddsordninger knyttet til utvikling og gjennomføring av opplæringstilbud for denne målgruppen.

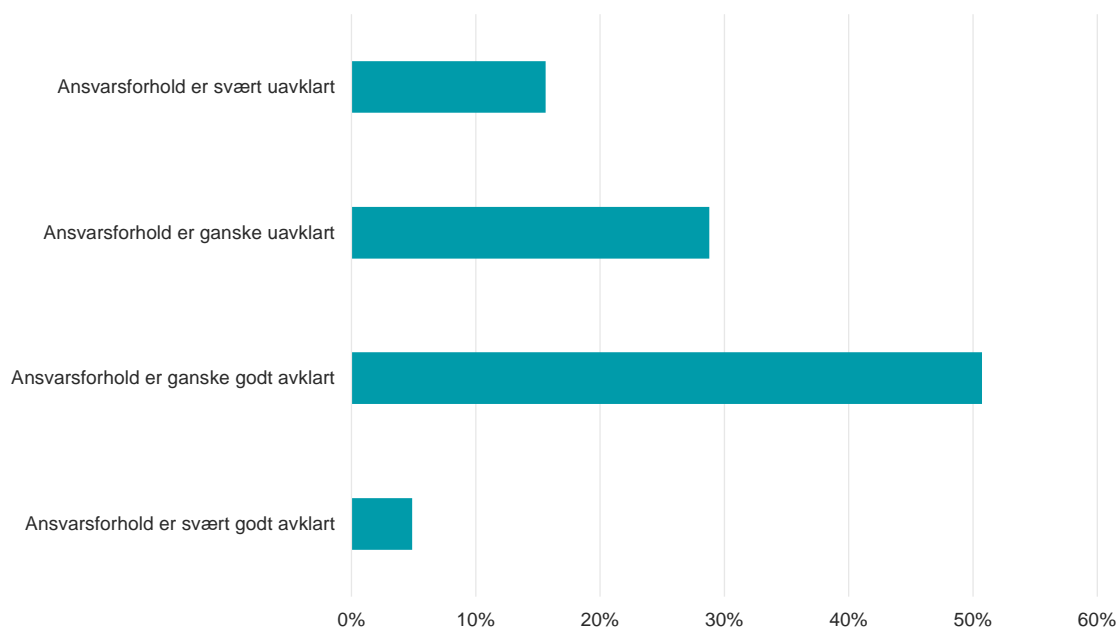
4.3 Samarbeid om opplæringstilbud

I vår spørreundersøkelse svarte syv av fylkeskommunene at ansvarsforholdet knyttet til organisering og finansiering av opplæringstilbudet til nyankomne ungdommer er ganske godt avklart mellom kommunene og fylkeskommunen, mens fire beskrev det som ganske uavklart. Kommunene er noe mer negative enn fylkeskommunene. Mens litt over halvparten svarer at ansvarsforholdet er enten svært godt (5%) eller ganske godt avklart (51%), beskriver nesten tre av ti (29%) det som ganske uavklart. En av 6 (16%) beskriver det som svært uavklart. Svarfordelingen til henholdsvis fylkeskommuner og kommuner er vist i figur 4.3 og figur 4.4.

Figur 4.3 *Hvor godt opplever du at ansvarsforhold knyttet til organisering og finansiering av opplæringstilbudet til nyankomne ungdommer er avklart mellom kommunene og fylkeskommunen? Fylkeskommuner (n=11)*



Figur 4.4 *Hvor godt opplever du at ansvarsforhold knyttet til organisering og finansiering av opplæringstilbudet til nyankomne ungdommer er avklart mellom kommunene og fylkeskommunen? Kommuner (n=209)*



Intervjuene gjenspeiler langt på vei disse funnene. Vi finner flere eksempler på godt og tett samarbeid, hvor rolle- og ansvarsfordelingen beskrives som godt avklart av informanter fra så vel fylkeskommune som kommune. Andre informanter beskriver samarbeidet som utfordrende og ressurskrevende. Noen påpeker det de oppfatter som

manglende systematikk og forankring av samarbeidet, og at det i for stor grad avhenger av eget initiativ. Tydeligere nasjonale føringer og forventninger om samarbeid, og mer øremerket finansiering knyttet til samarbeid etterlyses. I likhet med spørreundersøkelsen, er kommunene som er intervjuet gjerne mer negative til samarbeidet, og uttrykker frustrasjon ved det de oppfattet som manglende ansvarsavklaring.

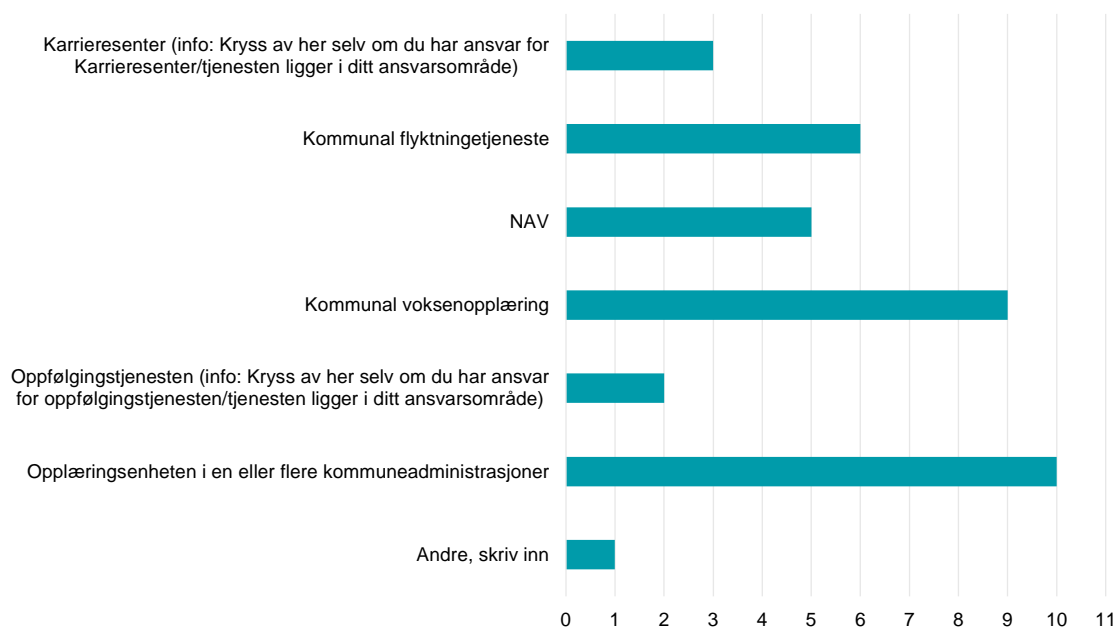
Under beskriver vi hvilke aktører som samarbeider om opplæringstilbud, og hvordan, før vi deretter diskuterer noen av faktorene som gjør at samarbeidet oppleves som lite avklart.

4.3.1 Hvilke aktører samarbeider om opplæringstilbud?

Kommuner og fylkeskommuner ble spurt om hvilke offentlige aktører de samarbeider med i organiseringen av opplæringstilbud til målgruppen. Kartleggingen viser at begge nivåer samarbeider med en rekke ulike aktører.

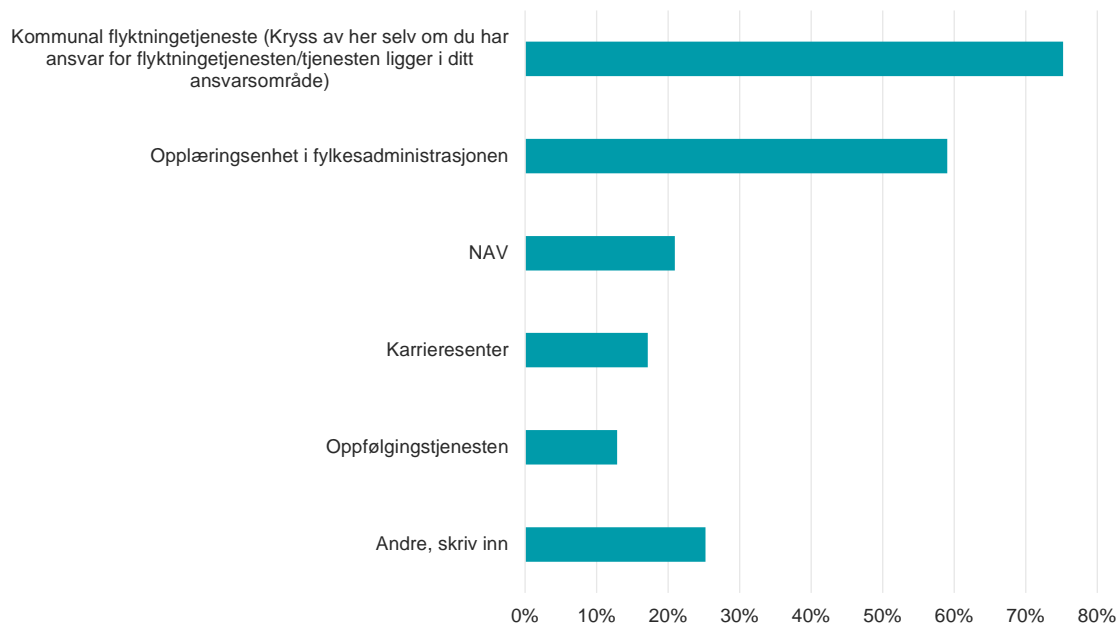
Figur 4.5 viser at ti fylkeskommuner svarer at de samarbeider med opplæringsenheten i en eller flere kommuner, mens ni svarer at de samarbeider med kommunal voksenopplæring. Andre vanlige samarbeidspartnere er kommunal flyktningstjeneste (6) og NAV (5). Samarbeid med oppfølgingstjenesten og karrieresenter fremstår i undersøkelsen som mindre vanlig (henholdsvis 2 og 3 fylkeskommuner sier de samarbeider med disse aktørene).

Figur 4.5 Hvilke offentlige aktører samarbeider opplæringssektoren i fylkeskommunen med i organiseringen av opplæringstilbudet til målgruppen? (flere kryss mulig) (n=11)



Figur 4.6 viser at tre av fire (75%) kommuner sier de samarbeider med kommunal flyktningstjeneste, mens seks av ti (59%) sier de samarbeider med opplæringsenheten i fylkeskommunen. En av fem (21%) sier de samarbeider med NAV, mens 17% sier de samarbeider med karrieresenteret og 13% samarbeider med oppfølgingstjenesten. Flere kommuner sier de også samarbeider direkte med lokale videregående skoler.

Figur 4.6 Hvilke offentlige aktører samarbeider kommunen med i organiseringen av opplæringstilbudet til målgruppen? (flere kryss mulig) (n=209)



4.3.2 Samarbeid om kombinasjonsklasser

Kombinasjonsklasser krever tett samarbeid mellom fylkeskommunen og kommunen. For det første samarbeides det om finansiering av tilbudet, men i tillegg samarbeides det om praktisk organisering og gjennomføring, for eksempel om hvor tilbudet skal lokaliseres. Enkelte informanter beskriver også tett samarbeid om sammensetning av timeplan, og viktigheten av å sette sammen en timeplan for fungerer godt for lærere i både kommune og fylkeskommune, i tillegg til elevene.

Vi har tett samarbeid med []videregående skole om kombinasjonstilbudet. Der er det mye praktisk som må koordineres, for eksempel hvordan vi legger opp timeplanen slik at det passer overens med timeplanene til lærere i grunnskolen, i forhold til reisetid osv. Det legges også ned mye tid i å tilrettelegge for hver enkelt elev. (Rektor, kommunal voksenopplæring)

I fylkeskommunene hvor samarbeidet om kombinasjonsklasser fungerer godt, peker flere på hvor viktig det er å skape arenaer for samarbeid og dialog. For eksempel har enkelte videregående skoler gitt arbeidsplass på skolen til kommunalt ansatte. De mener dette bidrar til mer løpende dialog, tettere relasjoner og større forståelse for hverandres arbeidshverdag.

Samarbeidet om kombinasjonsklasser blir beskrevet som organisatorisk krevende. Ulike budsjetter, regelverk og datasystemer gjør at det er tidkrevende å etablere tilbud, og skoleledere påpeker at det er mer utfordrende for dem å holde oversikt over disse tilbudene enn over tilbud som leveres «internt». En skole beskrev for eksempel en situasjon hvor en kommunalt ansatt var fraværende på grunn av sykdom, og hvor det var uenighet om hvem som hadde ansvar for å skaffe vikar og dekke kostnadene.

Det er imidlertid noe variasjon her. Ved en annen videregående skole oppgir de at felles administrasjon er uproblematisk. De har løst administrative utfordringer ved å ha hyppige samarbeidsmøter mellom ledere og mellom lærere, og har sørget for å ha en klar ansvarsfordeling. Det er et felles lærenettverk for kommune og fylkeskommune, og de foretar felles intervjuer ved ansettelser.

I intervjuene beskriver flere informanter hvordan kombinasjonsklassene, og det samarbeidet de krever, har vært positivt og ført til mer og bedre samarbeid:

Når vi oppretter kombinasjonstilbudet med kommunene har vi noe konkret å samarbeide om. Det krever samarbeid, involvering og dialog på et helt annet nivå enn der hvor vi bare møtes på ledernivå og drøfter at her må vi samarbeide, at det er viktig at vi kjenner til hverandre. Et konkret samarbeid gir noe ekstra. (Opplæringsansvarlig, fylkeskommune)

Samarbeidet har fungert veldig bra om kombinasjonsprogrammet. Har vært et ønske fra begge sider om tilbudet. Det ble lagt en god plattform før vi startet, det ble organisert møter mellom oss på initiativ fra [fylkeskommune]. Ble forklart intensjonene og planene rundt det, veldig godt presentert. Tror det var en interesse og stor motivasjon for å få det til. (Rektor, voksenopplæring)

Både kommune og fylkeskommune anerkjenner at det er behov for en stor grad av fleksibilitet og tilpasningsvilje fra begge nivåer for at samarbeidet skal fungere. På fylkeskommunalt nivå virker det som vilje til å samarbeide og finne løsninger henger sammen hvordan de vurderer eget kompetansebehov. Mens noen skoler beskriver kommunens kompetanse innen norskopplæring og oppfølging av flyktninger som uvurderlig, og dermed vektlegger samarbeidet, argumenterer andre skoler for at denne kompetansen er noe de kan og bør bygge selv, og at de finner det lettere å organisere tilbud uten kommunen.

4.3.3 Samarbeid om innføringstilbud

Organisering av innføringstilbud krever i mindre grad samarbeid mellom fylkeskommune og kommune, men det er likevel behov for bedre dialog mellom de to nivåene. Noen videregående skoler har dialog med bosettings- eller kvalifiseringstjenester i kommunen i forbindelse med søknads- og inntaksprosessen, for å sikre at søknad og dokumentasjon oppfyller inntakskravene. Flere steder er videregående skoler aktive i å gi informasjon på ungdomsskolene, for å oppfordre elever og foresatte til å søke om plass i innføringsklasse, før overgang til ordinær videregående opplæring.

I andre tilfeller er det lite dialog mellom kommune og fylkeskommune både før og etter eleven begynner i innføringsklasse. En videregående skole oppgir at de har forsøkt å etablere et samarbeid med kommunene om å kunne endre grunnskolevitnemål for elever som forbedrer karakterene sine i innføringsklassen, men at kommunene ikke klarte å finne en løsning på dette, og at samarbeidet stoppet opp.

4.3.4 Samarbeid om veiledning, kartlegging og inntak

I hvilken grad det samarbeides i søknads-, kartleggings- og inntaksfasen varierer. I intervjuene finner vi at samarbeidet i all hovedsak først starter ved gjennomføring av tilbud, og at det i liten grad samarbeides om behovsvurderinger og planlegging av nye opplæringstilbud.

Som beskrevet i tidligere kapitler tar kommunene hovedansvar for å bistå ungdommer med søknad og for plassering i opplæringstilbudene. Vi finner at mange kommuner «holder tak» i ungdommene og bistår eller følger opp i forbindelse med søknad til og inntak i relevante tilbud. Mange kommuner har lang erfaring med målgruppa og tradisjon for å gi tett oppfølging. Tjenester i kommunen er også gjerne samlokalisert og de er vant til å ha tett dialog og samarbeid.

I fylkeskommunen er inntaket ofte mer formalisert, gjennom ett inntakskontor og standardiserte skjemaer for innsøk og svar på søknad. Fylkeskommunene har ingen systematisert oversikt over ungdommer før de er søkt inn til tilbud, og det virker som de forutsetter at kommunene har denne oversikten. Én informant beskriver for eksempel at de i fylkeskommunen ikke vet hva som skjer med ungdommer som får avslag på tilbud

hos dem. Fylkeskommunen sender kopi av svaret til kommunen og oppgir i ett tilfelle at «*forhåpentligvis har kommunen noe tilbud til dem*».

Etter oppstart i tilbud er det vårt inntrykk, basert på funn fra intervjuene, at rådgivere og lærere på videregående skoler, i fylkeskommunene, følger ungdommer tett og gir råd og veiledning.

Både kommuner og fylkeskommuner fremholder at det er mest hensiktsmessig at det er kommunen som har hovedansvar for oppfølging av ungdommene før oppstart i tilbud, fordi de er tettest på dem.

Det er imidlertid generelt en frustrasjon i kommunene over det de opplever som rigide og distanserte systemer i søknads- kartleggings- og inntaksfasen.

Kommunene opplever at fylkeskommunens systemer ikke er tilpasset en målgruppe som krever fleksible løsninger og tett oppfølging. De er spesielt frustrerte over at de opplever det som vanskelig å komme i kontakt og dialog med personer i fylkeskommunen for å få svar på spørsmål. De opplever også manglende fleksibilitet til å finne løsninger i vanskeligere saker. En informant i en kommunal flyktningetjeneste sier det slik:

Vi opplever fylkeskommunen som rigide på lovverket, inntak og søknad inn og alt det vi har nevnt. Vi føler ikke vi får forståelse for å måtte se det med skjønn. Man kan ikke vente i mange måneder på inntak. (Ansvarlig, kommunal flyktningetjeneste)

Informanter i fylkeskommunene sier de ser utfordringen til kommunene, og at de er klar over at mange kommuner mener de er for dårlige til å «kaste seg rundt». Samtidig gir de uttrykk for at det er opp til hver enkelt ungdom å søke til videregående opplæring, og at fylkeskommunen i utgangspunktet ikke har ressurser til å bistå enkeltindivider i søknadsprosessen.

Frustrasjonen i kommunene synes grunnleggende sett å handle om at systemet de møter hos fylkeskommune, medfører en ansvarsfraskrivelse fra fylkeskommunens side. Fylkeskommunen på sin side påpeker at deres ansvar ovenfor ungdommene først utløses ved søknad til videregående opplæring, og at de etterlever lovverket på området.

Samtidig er det også informanter som beskriver et tett og godt samarbeid. En informant i en kommune forteller at de har faste kontaktpersoner på videregående skoler i nærheten, noe som sikrer direkte dialog med ledelsen. Kommunen oversender dokumenter direkte til skolene og søker ungdom inn på egne skjemaer. Informanten opplever at skolene tar aktivt kontakt tilbake, og at det er hyppig og god dialog.

4.3.5 Samarbeid med andre tjenester

Nyankomne ungdommer er en differensiert gruppe, men felles for mange er at de har et stort behov for oppfølging knyttet til «livet utenfor klasserommet».

Dette krever samarbeid mellom lærere og skoleledere og andre tjenester. De fleste skolene viser til at skolehelsetjenesten er svært viktig, men at det er stort behov for mer kompetanse og kapasitet til å følge opp psykisk helse blant ungdommene.

Skolene som har tilgang til minoritetsrådgivere beskriver samarbeidet med disse, og med IMDi, som svært positivt. Flere påpeker at de har større behov enn hva minoritetsrådgiveren kan innfri, andre skoler har mistet tilgang til denne ressursen og opplever at det har hatt en negativ påvirkning på miljøet i klasserommet. Enkelte skoler uten minoritetsrådgiver har ansatt miljøarbeidere, ofte tospråklige.

Videregående skoler beskriver også pågående samarbeid med politi, NAV og oppfølgingstjenesten. Oppfølgingstjenesten blir oftest kontaktet ved risiko for frafall, men i intervjuene gis det eksempler på at oppfølgingstjenestene er involvert i overgangen fra kombinasjonsklasse til ordinær VG1 fordi det er ansett som en overgang hvor det er risiko for frafall.

4.4 utfordringer i samarbeidet mellom fylkeskommuner og kommuner

I spørreundersøkelsen har vi spurt fylkeskommuner og kommuner hva de vurderer som de største barrierene for å få på plass gode opplæringstilbud til målgruppen. Figur 4.7 viser fylkeskommunenes svar, og at de oppgir manglende finansiering som den største barrieren.

Figur 4.7 *Etter din vurdering, hva er de største barrierene for å få på plass gode opplæringstilbud til målgruppen? Velg inntil de tre viktigste. Fylkeskommuner (n=11)*



Figur 4.8 viser hva kommunene vurderer som de største barrierene. Her er det først og fremst uavklart ansvarsforhold mellom kommune og fylkeskommune, mangel på samarbeid og begrenset kapasitet som fremheves.

Figur 4.8 Etter din vurdering, hva er de største barrierene mot å få på plass gode opplæringstilbud til målgruppen? Velg inntil tre alternativer. Kommuner (n=209)



Figur 4.8 viser videre at en del kommuner har krysset av for «annet» som barriere. Her oppgis blant annet følgende forhold:

- Mangel på kompetanse på elevgruppen i videregående opplæring.
- Ikke løpende inntak gjennom året i fylkeskommunen.
- Begrenset kapasitet i fylkeskommunens tilbud.
- Manglende oversikt over ungdommer som flytter til kommunen utenom flyktningetjenesten.
- Skillet mellom de som har rettigheter og de som ikke har rettigheter.
- Dårlig tilbud til de uten skolegang fra hjemlandet.
- Vanskelig søknadsprosess for de over 16 år, herunder krav om digital ID for å søke skoleplass.

I siste del av dette kapittelet beskriver vi aspekter som bidrar til at ansvarsforholdet mellom kommunen og fylkeskommunen i noen tilfeller oppleves som uavklart, og som gjør samarbeidet mellom de to nivåene utfordrende. Analysene er basert på intervjuer fra casestudiene.

4.4.1 Ansvarsforståelse og regelverk

Kartleggingen viser at det er ulike oppfatninger om hvilket ansvar kommuner og fylkeskommuner har. Ulik fortolkning av regelverket er opphav til stor frustrasjon, hos både kommune og fylkeskommune og har stor påvirkning på samarbeidet. Både kommune og fylkeskommune er opptatt av at endringene i integreringsloven er utydelige og at det har ført til uenighet om hvem som har ansvar for ungdommene og hva ansvaret innebærer. Flere informanter beskriver dette som en vanskelig og lang prosess hvor de ulike forvaltningsnivåene gikk «frem og tilbake» uten å bli enige.

Kommunene uttrykker frustrasjon over at ungdommer med grunnskole, som i utgangspunktet nå skulle få opplæring i norsk og samfunnskunnskap i videregående skole, ble sittende uten noe tilbud i ventetiden. Kommunene har i stor grad endt opp med å gi tilbud ved voksenopplæringen mens de venter på nye tilbud fra fylkeskommunen.

Flere har fortsatt med å gi tilbud i voksenopplæringen til ungdom som blir bosatt etter at inntaksprosessen er avsluttet.

Selv etter å ha fått veiledning fra Statsforvalteren er det flere som peker på at regelverket ikke er tydelig nok og gir for mye rom for fortolkning. Kommunene, som har et tydelig ansvar i bosettingsprosessen og gir tett oppfølging til nyankomne flyktninger, uttrykker frustrasjon over det de opplever som fylkeskommunens manglende oppfølging av eget ansvar.

Når kombinasjonstilbudene var fulle i fjor og det kom flyktninger, så hadde vi ingen steder å gjøre av dem. De fraskriver seg ansvaret for dem. (Rektor, kommunal voksenopplæring)

Fylkeskommunen har et tydelig ansvar, men de videregående skolene har ikke kapasitet. Hva gjør vi da? Kommunen har et generelt ansvar for å ivareta de som er bosatt her, så vi prøver å gi dem et tilbud, selv om det ikke er vårt ansvar. (Rektor i kommunal voksenopplæring)

Fylkeskommunen på sin side, er mer opptatt av hvilke rettigheter ungdommen faktisk har, og påpeker at deres ansvar først begynner når ungdommen søker seg til videregående opplæring.

Du kan si at en rettighet utløses ved en søknad og søknaden skal være innen en frist. Så ifølge lovverket, om det kommer en søker i august som vi ikke har hørt om før, så har ikke de en rettighet til noe tilbud fordi søknadsfrist er 1.februar. Så fylkeskommunen har ikke noen forpliktelser for dem enda... De står på vent, da har forhåpentligvis kommunen noe tilbud til dem. (Enhetsleder, inntak fylkeskommune)

Ansatte i kommunene tror at ungdommene har sterkere rettighet til videregående enn det de faktisk har...Kommuner tenker at videregående er obligatorisk, men det er det ikke. Når kommunen får en i grunnskolepliktig alder må de kaste seg rundt, og de mener at vi er for dårlige til det, men vi sier at videregående er ikke obligatorisk. Her må man forholde seg til en søknadsfrist osv. Noen kommuner mener vi burde tøyde strikken lenger, de er fortvila, de har dem tettere på, mens vi ser et navn på et papir, mens de har dem i veiledningssamtale. Så de blir frustrerte. (Enhetsleder, inntak fylkeskommune)

Informanter fra kommunene referer gjerne til eget samfunnsansvar knyttet til integrering, og uttrykker frustrasjon over fylkeskommunen som, etter deres vurdering, ikke tar samme ansvar:

Det er ikke lett å ta inn elever som kommer i løpet av året, men skal vi drive med flyktninger, kan du ikke dekke deg bak en frist. (Rektor, kommunal voksenopplæring)

Fylkeskommunen og ansatte ved videregående skoler på sin side, er opptatt av sitt samfunnsansvar som tilbyder av opplæring. De beskriver gjerne ansvaret de har overfor elever for å sikre at deres rettigheter blir ivaretatt, at opplæringstilbudene samsvarer med opplæringsloven og at de er av god kvalitet.

Vi ser behovet og vil hjelpe, men opplæringstilbudet skal være kvalitativt godt også. Det skal ikke være et oppholdssted, vi driver skole. (Rektor, videregående skole)

Flere informanter påpeker at det er en utfordring for målgruppen når de går fra å være flyktningsgjesterens ansvar til å være opplæringstjenestens ansvar. Derfor mener de at det er nødvendig å tydeliggjøre deres status i loven for å bedre ivareta deres behov. Dette poengteres også av representanter i fylkeskommunen, som ønsker seg et tydeligere ansvar.

Det mangler presisering av lovverket for de mellom 16 og 18 år. Tar vi tak i det er mye løst. Fylkeskommunen kan ta ansvaret, men da må det være to streker under svaret. Mange kommuner og fylkeskommuner klør seg i hodet. (Rådgiver, fylkeskommune)

Informanter fra kommune og fylkeskommune påpeker altså her et tomrom i regelverket i perioden frem til ungdommene søker opptak til videregående opplæring og ønsker at ansvarsforholdet i denne perioden tydeliggjøres i gjeldende lovverk.

4.4.2 Finansiering

Flere peker på at finansiering er en barriere for samarbeid, spesielt med tanke på etablering av kombinasjonsklasser. Informanter fra fylkeskommunene beskriver situasjoner hvor kommunen trekker seg fra samarbeid om kombinasjonsklasser på grunn av trang økonomi. Kommunene på sin side peker på at de uansett må opprettholde et tilbud på voksenopplæringen for elever som ikke får plass i kombinasjonsklasser på grunn av alder, og at det er ikke nok ressurser til å finansiere begge tilbudene.

Fylkeskommunen er videre opptatt av at manglende kapasitet og midler gjør det utfordrende å sette sammen nye opplæringstilbud på kort varsel, eller å oppskalere eksisterende tilbud. De etterspør flere øremerkede ressurser eller tilskuddsordninger rettet spesifikt mot denne målgruppen. Spesielt det å skulle etablere nye klasser når eksisterende klasser er fulle, beskrives som vanskelig. Det ønskes muligheter for å operere med klasser som har noe kapasitet gjennom store deler av året, slik at en kan ta inn nyankomne elever.

4.4.3 Kommunikasjon og informasjonsdeling

Flere informanter fra kommunene opplever at organiseringen av fylkeskommunen er uoversiktlig. Fra begge nivåer pekes det på utfordringer knyttet til deling av informasjon og dialog, i mangel på felles datasystem.

Generelt sett utfordrende i kommunikasjonen mellom kommune og fylke, synes jeg. Det gjelder andre saker også. Rett og slett utfordrende å få tak i de rette personene, finne ut hvem som har ansvar for hva. (Avdelingsleder introduksjonsprogram og kvalifisering, kommunal flyktningstjeneste)

4.4.4 Mangel på faglig enighet

NIFUs rapport om kvalitet i opplæringstilbud til nyankomne ungdommer slår fast at «en gjennomtenkt plan er viktigere enn tilbudstype» (Lødding mfl., 2022). Vi ser at manglende felles forståelse for hvordan opplæringstilbudet skal organiseres og gjennomføres er en barriere for samarbeid. Dette gjelder for eksempel med tanke på i hvilken grad undervisningen skal differensieres eller nivådeles.

Intervjuene gir eksempel på at en kommune hadde valgt å trekke seg fra samarbeid om kombinasjonsprogram og i stedet gi grunnskoleopplæring i voksenopplæringen på grunn av uenigheter om hvordan opplæringen ble organisert. Kommunen mente skolen satte ungdommer med svært ulike forutsetninger sammen, og at opplæringen derfor ikke var godt nok tilrettelagt.

Uenighet knyttet til kompetanse og kvalitet er en annen utfordring i samarbeidet. I intervjuene finner vi eksempler på at kommuner har valgt å trekke seg fra samarbeid fordi de ikke mener fylkeskommunen har god nok kompetanse på norskopplæring og/eller sliter med gjennomføring av språkopplæring. For eksempel peker rektor ved et voksenopplæringscenter på at videregående skoler i fylket, etter deres vurdering, i alt for liten grad gir særskilt norskopplæring og stiller spørsmål ved hvorvidt ungdommene får god nok språkopplæring til å kunne fullføre ordinær opplæring. Enkelte kommuner oppgir også at fylkeskommunen ikke har god nok forståelse for flyktningers erfaringer og dermed ikke nok kompetanse på oppfølging av denne målgruppen.

4.4.5 Effekt av Ukraina-krisen på samarbeid

Selv om tilstrømmingen av flyktninger fra Ukraina har skapt store kapasitetsutfordringer i bosettingsprosessen og i opplæringssektoren, beskriver flere at krisen har tvunget frem et tettere samarbeid mellom kommunen og fylkeskommunen, og skapt politisk velvilje til

ulike tiltak rettet mot ukrainske flyktninger. Dette mener flere har hatt positiv påvirkning på opplæringstilbudene som gis, til målgruppen som helhet. I intervjuene finner vi eksempler både på at fylkeskommuner har startet med løpende inntak til opplæringstilbud og at nye tilbud har blitt opprettet. Dette har også ført til tett samarbeid mellom kommunal flyktningetjeneste og skolene, som har dialog om nye elever og sammen organiserer kartlegging og forberedende samtaler mellom ungdommen, rektor og lærer.

Vi gir alle mellom 16 og 18 år et tilbud uansett fordi vi kan ikke risikere at de sitter hjemme. Med Ukraina-krisen fikk vi gjennomslag for denne praksisen. Uten den tror jeg ikke vi hadde fått politisk velvilje for dette. Så Ukraina har vært med på å også gi andre flyktninger rettigheter. (Rådgiver, fylkeskommune)

5 Bruk av opplæringstilbud

I dette kapittelet belyser vi forhold knyttet til bruk og deltakelse i opplæringstilbud. Vi ser på hva slags informasjon og veiledning ungdommene får, omfang av deltakelse, grunner til at ungdommer ikke deltar, og hva som kan gjøre deltakelse utfordrende. Til slutt inkluderer vi en kort del med forslag til tiltak fra ungdom vi har intervjuet og vi presenterer noen personas som illustrerer ulike elevprofiler i opplæringstilbudene, basert på analyse av datamaterialet.

Ungdommene vi har intervjuet har mange mål og drømmer for fremtiden. De oppgir at de har blandede opplevelser knyttet til skolegang og ny hverdag i Norge. Sitatene under illustrerer hva noen av dem er opptatt av:

Jeg er fra Syria, og kom til Norge for ett år siden. Jeg håper at jeg kan blir psykolog. Og jeg vil gå med studiespesialiseringsklasse, men det er vanskelig for meg. Men jeg skal prøve. Jeg liker å lese og skrive og lage mat. (Ungdom, 18 år)

Det tok ca. 8-9 måneder [fra søknad til inntak i tilbud]. I ventetida studerte jeg på nett, universitetsstudier i juss fra Ukraina. Jeg kommer ikke til å fortsette med det, jeg vil bare bli ferdig og få vitnemål herfra. (Ungdom, 19 år)

Jeg fikk ikke brev i posten eller noen ting [om inntak]. Så informasjonen kunne vært bedre. De burde informere eller sende en SMS så du vet hvilken skole du skal gå på. (Ungdom, 18 år)

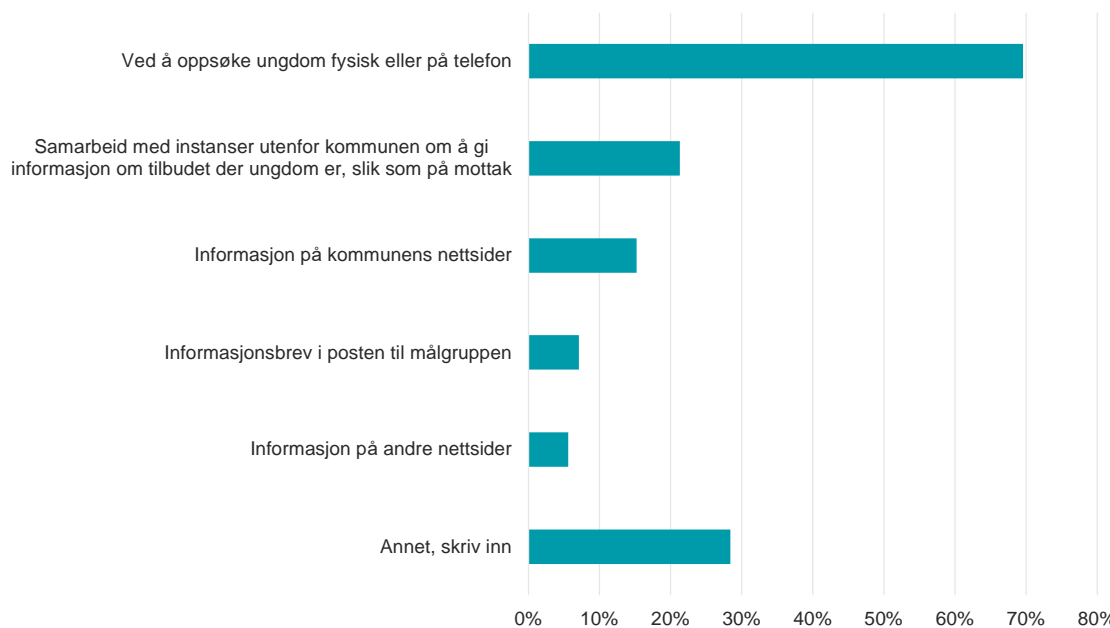
Ett år i kombinasjonsklasse, 2 år på studiespesialisering, og så etter det kan jeg søke på universitet. Jeg synes det er lenge. Jeg har nok kunnskap til studiespesialisering, men de har ikke plass så jeg kan ikke. (Ungdom, 17 år)

Jeg liker å spille basketball, gå på tur med venner, spille data og snakke med venner i Ukraina nå. De er på steder med mindre bomber og sånt. Jeg liker å gå på skolen og lære norsk mer. (Ungdom, 16 år).

5.1 Informasjon og veiledning til ungdom

Spørreundersøkelser og intervjuer viser at det er kommunene som i hovedsak informerer ungdom om opplæringstilbudene. Flertallet av kommunene oppsøker ungdom fysisk eller på telefon for å gjøre tilbudene kjent, jamfør figur 5.1.

Figur 5.1 Hvordan gjør kommunen opplæringstilbudene kjent for målgruppen? (Flere kryss mulig) (n=209)



Fylkeskommunene svarer til sammenligning at ingen oppsøker ungdom fysisk eller på telefon. Der er det «samarbeid med instanser utenfor fylkeskommunen om å gi informasjon» og «informasjon på nettsider» som de vanligste svarene, hvor 10 av 11 fylkeskommuner oppgir at de informerer på denne måten. Dette reflekterer funnene i kapittel 3 og kapittel 4 om inntaksprosessene, hvor vi finner at kommunene er de som «holder tak» i ungdommene.

Det er en god del variasjon i hvor delaktig fylkeskommunen er i å veilede og informere ungdom før inntak til opplæringstilbud. Noen oppgir at de i hovedsak veileder når kommuner og ungdom eller deres familie henvender seg til dem, mens andre er aktivt ute og informerer. Etter at ungdommene er tatt inn ved en videregående skole, er det den enkelte skole som gir rådgivning og veiledning.

I intervjuene finner vi et eksempel på en skole som aktivt tar del i veiledning av nyankomne ungdommer. Skolen har en forpliktende avtale med de nærmeste kommunene om karriereveiledning, samarbeid om overgangsmøter og hospitering for elever ved skolen. Det blir holdt foreldremøter for elever før oppstart i tilbud, og det arrangeres fellesmøter lokalt i kommuner med informasjon om tilbudet. Skolen oppgir at de samarbeider med flyktningetjeneren i overgangsprosesser og oppstart i tilbud.

Ungdommene vi har intervjuet har ulike erfaringer med informasjon. De fleste oppgir at de ikke husker hvilken informasjon de fikk, og at de fikk hjelp av familie eller veileder for inntak til tilbudet. Enkelte ungdommer oppgir imidlertid at de fikk feil eller mangelfull informasjon, noe som påvirker motivasjon og lærelyst. En sier det slik:

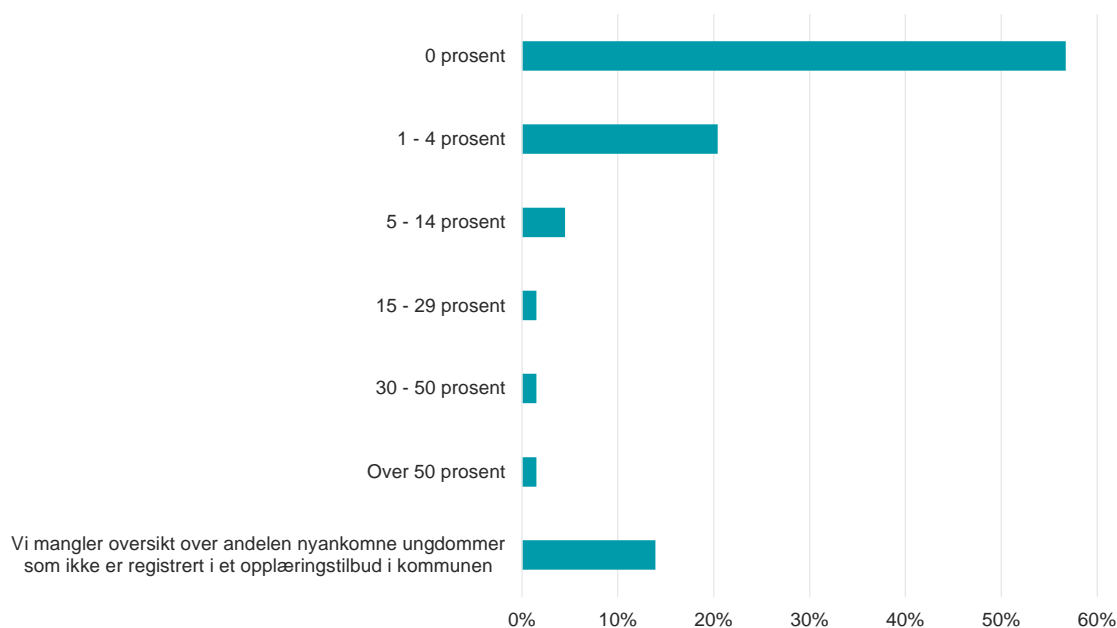
Hun [rådgiver] sa jeg skulle lære norsk i vanlig klasse. Da jeg starta her fikk jeg beskjed om at jeg skal gå hele året i kombinasjonsklassen for å lære norsk og så søke Vg1 neste år. Jeg ble litt lei meg, for jeg trodde at jeg skulle bli ferdig med norsk på et halvt år og så gå sammen med norske elever. (Ungdom, 16 år)

5.2 Deltakelse i tilbud

Intervjuer og spørreundersøkelsen til kommunene viser at de aller fleste ungdommer får tilbud om et opplæring, enten i kommunen eller i fylkeskommunen.

I spørreundersøkelsen til kommunene har vi bedt respondentene anslå hvor stor andel ungdommer som står uten opplæringstilbud, jamfør figur 5.2. Her oppgir et klart flertall at det ikke er ungdommer uten tilbud. Dette bekreftes gjennom intervjuer med kommunene.

Figur 5.2 Anslå hvor stor andel av målgruppen, nyankomne ungdommer (15–18 år), i din kommune som ikke er registrert som elev/deltaker i et opplæringstilbud? (n=209)



Figur 5.2 viser samtidig at noen oppgir at det finnes ungdom utenfor tilbud, og noen oppgir at de ikke har oversikt.

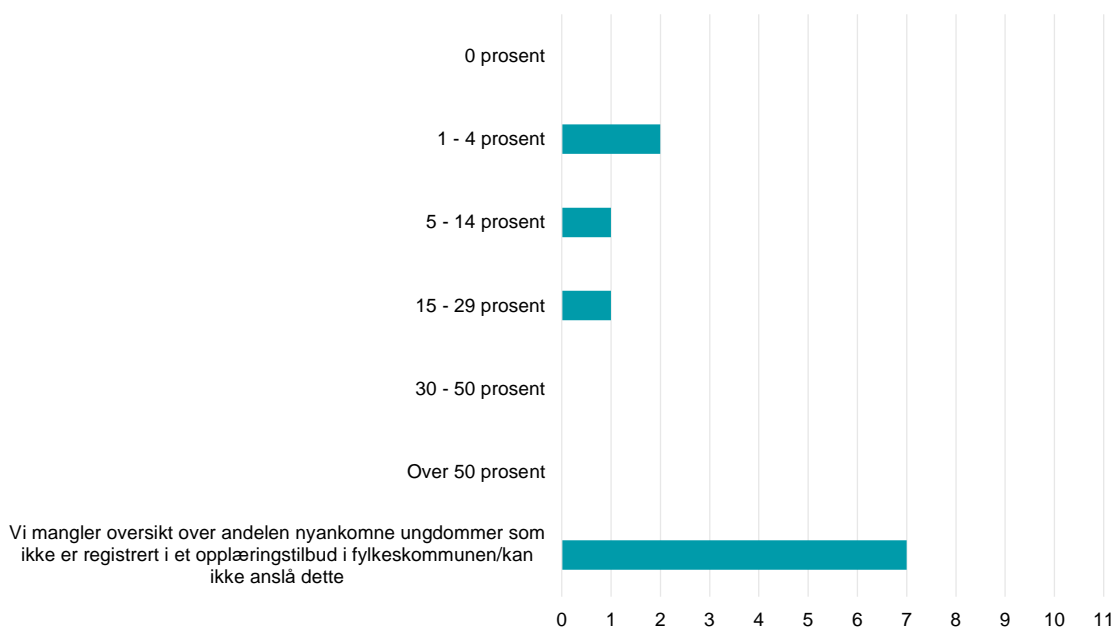
I intervjuene i kommuner er det enighet om at alle ungdommer blir fulgt opp og registrert inn i tilbud, om enn etter noe ventetid eller at de henvises til tilbud som ikke er helt ideelle.

Inntrykket fra kartleggingen er med andre ord at de fleste ungdommene får et tilbud. Samtidig kan vi ikke utelukke mørketall her, siden det kan være ungdommer som ikke oppsøker eller får tilbud om tjenester i kommunen. En leder for kombinasjonstilbud påpeker at det tidligere har vært utfordringer med barn av arbeidsinnvandrere fra europeiske land, som så for seg rask retur til hjemlandet, og at barna derfor ikke gikk på skole. Men utfallet var at de ble boende i Norge i lengre tid enn først antatt, og etter hvert oppstod det behov for skole.

5.3 Fylkeskommunene mangler oversikt

I spørreundersøkelsen til fylkeskommunene har vi bedt dem anslå andel ungdommer som er utenfor opplæring, jamfør figur 5.3. Her oppgir flertallet (7 av 11) at de ikke har oversikt over ungdommene. Dette funnet bekreftes av intervjuene.

Figur 5.3 Anslå hvor stor andel av målgruppen, nyankomne ungdommer (15–18 år), i din fylkeskommune som ikke er registrert som elev/deltaker i et opplæringstilbud? (n=11)



Vi finner at det ikke er felles systemer for overføring av informasjon om bosetting mellom kommunene og fylkeskommuner. Fylkeskommunene er dermed avhengige av at kommunene eventuelt oversender informasjon om ungdommer som er aktuelle for tilbud, eller de må selv ta initiativ til å følge med på bosettingstall. En rådgiver i en fylkeskommune sier det slik:

Vi har oppdaget folk når de har sendt søknad, når de banker på vår dør. Vi ser behov for å utvide, ha oversikt over bosettingstall, ha mer kontakt med flyktningetjenesten.

Informanter i både fylkeskommuner og kommuner etterlyser bedre felles oversikt over nyankomne ungdommer generelt, som kan være aktuelle for opplæringstilbud i regi av fylkeskommune eller kommune.

I tillegg til manglende felles oversikt over ungdommer som blir bosatt, er vårt inntrykk fra kartleggingen at kommuner og fylkeskommuner ikke har oversikt over ungdommer som ikke bosettes. Dette er for eksempel ungdom som kommer sammen med foreldre som er arbeidsinnvandrere. Dette har ikke vært et særskilt tema for denne undersøkelsen, men kan være aktuelt å belyse i fremtidige studier.

En leder i en kommune tar opp at det virker som om IMDi ikke har direkte kommunikasjon med fylkeskommuner om bosetting og oppfølging av nyankomne ungdommer, og mener det er behov for at fylkeskommunene får informasjon om ungdommene.

Figur 5.3 viser at noen fylkeskommuner gir et anslag på at det er en god del ungdommer som står uten opplæring. Gjennom intervjuer er vårt inntrykk at kommunenes anslag er mest presist, ettersom fylkeskommuner ikke har oversikt før etter ungdom er søkt inn til tilbud. Vi går derfor ikke nærmere inn på disse resultatene fra fylkeskommuneundersøkelsen.

5.4 Årsaker til at ungdom ikke er registrert eller deltar i opplæringstilbud

I spørreundersøkelsen har kommunene fått spørsmål om årsaker til at ungdom ikke er registrert i opplæring. Her er «uavklarte ansvarsforhold mellom kommune og fylkeskommune» det hyppigst valgte svaralternativet. Svarfordelingen er vist i figur 5.4.

Figur 5.4 *Hva er, ifølge ditt inntrykk, de viktigste grunnene til at ikke alle ungdommer i målgruppen i din kommune er registrerte som elev i et opplæringstilbud? Velg inntil de tre viktigste. (n=209)*



I tillegg til forhold på systemnivå, slik som ansvarsforhold og kapasitet, peker en del kommuner på at ungdommer selv velger å ikke delta i et tilbud. Respondenter som har angitt svar under «annet», peker på forhold som mangel på løpende inntak, at ungdom venter på inntak, at det ikke er plass i tilbudene og at ungdom venter på godkjenning av dokumenter. Det blir også nevnt at kommunen ikke har oversikt og at ungdom fra Ukraina følger opplæring fra hjemlandet.

I oppfølgingsspørsmål til alle kommuner om årsakene til at elever ikke deltar, jamfør figur 5.5, er det vanligste svaret at ungdommer «fortsetter med skolegang i hjemland via fjernundervisning fra Norge.» Intervjuene viser at dette spesielt gjelder ungdom fra Ukraina. Vårt inntrykk er at dette gjelder få elever. I eksemplene hvor elever følger undervisning i Ukraina, fremkommer det at eleven samtidig går på skole i Norge. Vi må imidlertid ta høyde for mørketall her, siden våre informanter er tilknyttet skolen.

I tillegg svarer en del kommuner at ungdom ser for seg retur til hjemlandet, at de mangler motivasjon og at de har helseutfordringer som gjør at de ikke deltar i opplæringstilbud.

Figur 5.5 Det er indikasjoner på at noen ungdommer ikke søker om plass eller ikke tar imot opplæringstilbud. Hva er, ifølge ditt inntrykk, grunner til dette? (n=209)



Figur 5.5. viser at en relativt stor andel oppgir «annet», når de skal oppgi årsaker til at ungdom ikke søker seg til eller deltar i opplæringstilbud. Her oppgir mange av respondentene av det er ukjent for dem at ungdom ikke deltar og at problemstillingen ikke er relevant.

Hovedinntrykket er dermed at det er få ungdommer som ikke deltar i opplæringstilbud. Men at ungdom ser for seg retur til hjemlandet later til å være en barriere for motivasjon og progresjon i opplæringen, fremfor å være årsak til at de ikke deltar. Videre i kapitlet ser vi på hvordan slike barrierer innvirker på deltakelse i tilbudene.

5.5 Barrierer for deltakelse i opplæringstilbud

Spørreundersøkelser og intervjuer viser at det er flere barrierer som hindrer ungdoms deltakelse i tilbud. Vi har også fått en rekke innspill til hva som kan være gode løsninger på denne utfordringen.

5.5.1 Psykososiale utfordringer

Det er et behov for å anerkjenne behovet til målgruppen, ikke bare det faglig, men også det psykososiale. (Rådgiver, fylkeskommune)

Nyankomne ungdommer er en sammensatt gruppe. Noen har mye skolebakgrunn og mange ressurser. Andre er preget av opplevelser fra krig og andre traumer, de kan ha vanskelige familieforhold eller være i Norge alene og ha lite erfaring med å håndtere en skolehverdag.

Lærere, skoleledere og ansatte i kommunale flyktningetjenester peker på at elevenes læringsevne og trivsel i stor grad påvirkes av at elevene til tider har kaotiske liv utenfor skolen, samt erfaringer med krig, flukt, usikkerhet og ankomst til et nytt land.

Intervjuene viser at det er behov for tett oppfølging av ungdommene og deres familie. Informanter i både kommuner og fylkeskommuner etterlyser ressurser til flere lærere i klasserommene og ressurser til psykososiale tiltak. De oppgir at det er behov for at de

psykososiale aspektene ved ungdommers skolegang i større grad blir vektlagt. En avdelingsleder i en kommune sier det slik:

Det handler om ivaretagelse av ungdommene så de ikke havner på skråplanet, eller fullfører med et skrik, men egentlig ikke klarer videregående. Da er det fort gjort å havne utafør og drive med andre ting. (Avdelingsleder flyktningskontor, kommune)

I intervjuene har vi fått flere forslag til psykososiale tiltak. Minoritetsrådgiverne ved skolene blir fremhevet som svært nyttige, i tillegg til tiltak for psykisk helsehjelp. Ved en skole har de gode erfaringer med et opplegg for å styrke elevers identitet, basert på metodiske psykologiske verktøy. Videre påpeker informantene at det er behov for å ha et team rundt elever som sliter, basert på et samarbeid med NAV, helsesykepleiere og andre relevante aktører.

I tillegg fremhever enkelte informanter at det er viktig med gode rollemodeller. Ved en videregående skole bruker de ressurssterke elever med innvandrerbakgrunn som mentorer for nyankomne ungdommer.

5.5.2 Manglende sosial inkludering på skolen

Vi finner at det varierer hvor godt ungdommer blir sosialt inkludert med andre elever på skolen. Særlig ungdom som ikke deltar i ordinære opplæringstilbud, for eksempel kombinasjonsprogrammet, er ofte lite inkludert blant andre elever.

Enkelte informanter fra videregående skoler oppgir at de ikke inkluderer elever i fellesaktiviteter på skolen, fordi ungdommene ikke har et faglig og språklig nivå til å «henge med.»

Flere av ungdommene vi har intervjuet oppgir at de kjenner seg sosialt utenfor og helst vil gå i klasser med «de norske». Det å oppleve sosialt utenforskap som nyankommen ungdom kan svekke tilhørighet og tilknytning også til det «norske» i en større kontekst. Det kan skape en opplevelse av å ikke høre til det norske storsamfunnet, og dermed ha negative konsekvenser for videre integrering.

Noen skoler er bevisste på dette og legger vekt på å inkludere nyankomne ungdommer i alle fellesaktiviteter på skolen. Noen har også tiltak der de tar med ungdom fra kombinasjonsklassen inn i timer med elever i den ordinær opplæringen.

5.5.3 Ungdom ønsker rask progresjon og deltakelse i ordinære klasser

At ungdom er utålmodige, er en uttalelse som går igjen i intervjuer med informanter i både kommuner og fylkeskommuner. De fleste elever vil raskt ut i videregående opplæring. Det handler både om ambisjoner og om å gå sammen med jevnaldrende. En ungdom sier det slik:

Hvis jeg hadde et valg ville jeg gå på vanlig videregående, og jeg vil studere med norske venner. Det er viktig for meg. (Ungdom, 17 år)

Noen ungdommer velger å søke seg inn til ordinær videregående opplæring før de har tilegnet seg et tilstrekkelig fag- og språknivå. Flere skoler oppgir at de har mange samtaler og tett veiledning av elever for å sikre at de innplasseres i riktig opplæringstilbud.

5.5.4 Geografiske forhold har betydning

Kartleggingen gir eksempler på at ungdom blir bosatt i mindre områder og distriktskommuner uten nivådelte og tilpassede tilbud. Flere har også lang reisevei til tilbud i videregående opplæring.

Fra en fylkeskommune får vi opplyst at mange av elevene må bo på hybel alene. Det kan gi utfordringer i form av ensomhet og manglende oppmøte på skolen. I tillegg skaper det utfordringer med å samarbeide med foreldre og andre omsorgspersoner som bor langt unna. En ungdom vi snakker med som bor på hybel sier det slik:

Det er fortsatt veldig vanskelig, jeg prøver fortsatt å takle miljøet rundt meg. Jeg gråter mye. Det å bo alene er vanskelig, og jeg synes det er veldig vanskelig å bli kjent med folk her. Jeg snakker ikke norsk flytende, så de nøler.» (Ungdom, 18 år)

Denne utfordringen handler, som nevnt tidligere i rapporten, om vektning av bosettingshensyn og opplæring- og pedagogiske hensyn, som synes å tidvis stå i motsetning til hverandre.

5.6 Elevprofiler: Personas

Ungdommers vei fra ankomst i Norge til deltakelse i et opplæringstilbud, og hvilke barrierer de eventuelt møter på veien, varierer stort. På basis av analyse og funn fra kartleggingen har vi utarbeidet fire enkle *personas*, for å eksemplifisere de ulike erfaringene ungdommene har med prosessen frem mot, og deltagelse i, en skolehverdag i Norge.

Personasene tydeliggjør hvordan ulike typer behov og utfordringer henger sammen, og hvilke kjennetegn som ofte er forbundet med forskjellige skolehverdager og elevprofiler. Målsettingen er å bedre forstå hvilke utfordringer nyankomne ungdommer står overfor og er del av grunnlaget for våre anbefalinger som presenteres i dette kapittelet.

5.6.1 Innvandringsårsak har betydning for prosessen frem mot opplæring

Et viktig skille i ungdommenes vei fra ankomst i Norge til opplæring i skole er hvorvidt de har kommet som flyktning, og dermed har blitt bosatt i en kommune. Sammen med familien, vil en ungdom med fluktbakgrunn motta informasjon, veiledning og oppfølging fra bosettingstjenesten i sin kommune. Familien vil bli satt i kontakt med kommunale tjenester, og vil motta informasjon om barnehage og skole. Dersom medbragt dokumentasjon, realkompetansevurdering eller sannsynlighetsvurdering gjennomført av kommunen tilsier at ungdommen bør søke videregående opplæring, får familien informasjon og bistand til dette. Våre intervjuer tyder på at også ansatte i kommunal voksenopplæring har god kjennskap til de nyankomne ungdommene, fordi de gjerne har familiemedlemmer som mottar norskopplæring som del av introduksjonsprogrammet.

Det er ingen lignende funksjoner eller tjenester som automatisk kommer i kontakt med ungdommer som kommer til Norge av andre innvandringsårsaker, for eksempel barn av arbeidsinnvandrere. Disse ungdommene og deres familier har selv ansvar for å søke om videregående opplæring innen gjeldende søknadsfrist. Hverken kommunale eller fylkeskommunale tjenester har i utgangspunktet oversikt over disse ungdommene, men forteller at de mottar henvendelser fra foreldre som ønsker informasjon om søknads- og inntaksprosesser. Dette gjelder spesielt kommunale tjenester, som mottar henvendelser gjennom det kommunale servicetorget.

Selv ungdommer som mottar oppfølging fra kommunale bosettingstjenester kan oppleve at veien fram til opplæring er lang. Dette er ofte knyttet til forsinkelser på grunn av avklaring av dokumentasjon, behandling av søknader utenfor ordinært opptak eller manglende kapasitet ved skolene i fylkeskommunen.

De fire personasene under representerer «typiske» nyankomne ungdommer som deltar i opplæringstilbud. Hver *personas* beskriver en fiktiv, men karakteristisk representant for målgruppen. Hver *personas* inneholder en beskrivelse av typiske personkjenner, tegn,

hvordan skolehverdagen ser ut, hvilke utfordringer personasen typisk møter i skole og hverdagsliv, og en vurdering av personasens kompetanse for å nyttiggjøre seg eksisterende opplæringstilbud.

5.6.2 Iryna

Iryna er en jente på 16 år som kommer fra Ukraina. Morsmålet hennes er ukrainsk. Iryna har fullført grunnskole i hjemlandet. Hun var i gang med første år i ukrainsk videregående skole da familien flyktet til Norge.

Ankomsten til Norge

Iryna flyktet fra krigen i Ukraina med sin mor og yngre bror og ankom Norge i februar 2023. Bosettingstjenesten i kommunen hun ble plassert i gjennomførte kartlegging av skolebakgrunn for både henne og hennes 13 år gamle bror. Iryna hadde med dokumentasjon på fullført grunnskole fra Ukraina, så det ble raskt avklart at hun hadde rett på videregående opplæring.

Søknadsprosessen

Mens lillebror fikk plass på lokal ungdomsskole ganske raskt, fikk Iryna beskjed om at hun ikke kunne begynne på skole før til høsten. Hun fikk hjelp av ansatte i den kommunale bosettingstjenesten til å søke gjennom VIGO. Iryna fikk vite om et innføringstilbud på en av de videregående skolene i fylkeskommunen, men ville ikke søke. Hun har allerede mistet et år av skolegang da hun dro fra Ukraina til Norge og ønsker å fullføre videregående så fort som mulig, slik at hun kan ta universitetsutdannelse. Iryna trivdes godt på skolen i Ukraina og fikk gode karakterer, så hun mente selv hun ville klare vanlig skolegang i Norge.

Etter halvannen måned fikk Iryna tilbud om norskopplæring i voksenopplæringen. Hun likte læreren godt, men synes det var rart å gå på skole sammen med mamma og andre voksne fra det ukrainske nettverket i kommunen.

Skolehverdagen

Iryna startet første år i et studiespesialiserende løp i august. Hun har fått vedtak om særskilt språkopplæring og mottar forsterket opplæring i norsk. Hun synes det er vanskelig å lære norsk, og derfor veldig utfordrende å følge norsk undervisning. Hun bruker Google translate til å oversette både muntlig og skriftlig informasjon, og synes det fungerer greit, men skulle ønske hun forstod mer av hva læreren sa. At hun ikke kan snakke norsk gjør det også veldig vanskelig å bli kjent med andre ungdommer på skolen.

Iryna snakket lite engelsk da hun startet i VG1, og synes det er veldig vanskelig å følge undervisningen. Hun skulle ønske hun kunne få mer hjelp i engelsk, men forsøker å henge med ved hjelp av oversettelsesteknologi.

Iryna har en krevende skolehverdag. Det tar halvannen å komme seg til skolen med buss, så dagen starter tidlig og hun er ofte trøtt. Hun sover gjerne dårlig og føler seg fort engstelig. Å flykte fra Ukraina var skremmende og traumatisk, og hun tenker mye både på sin lillebror og hvordan krigen har påvirket han, og sin mor, som er bekymret for familiemedlemmer som enda er i Ukraina. Iryna har fått tilbud om å snakke med skolehelsetjenesten, men takket nei. Hun synes det er ukomfortabelt og rart å snakke med en fremmed om egne tanker og følelser, og tror ikke personen vil forstå hvordan hun har det. Iryna synes kontaktlæreren på skolen er snill, men ikke veldig flink til å lære bort det norske språket. Iryna tror han prøver så godt han kan å hjelpe henne, men at han ikke har nok forståelse for henne og hennes situasjon.

5.6.3 Oleksandr

Oleksandr er en gutt på 16 år som kommer fra Ukraina, og som har ukrainsk som morsmål. Han hadde fullført grunnskole i Ukraina da familien flyktet til Norge.

Ankomsten til Norge

Oleksandr kom til Norge sammen med sin mor og to eldre søsken. Han fullførte grunnskole i Ukraina og skulle egentlig begynne første år i videregående skole da familien flyktet. Oleksandr hadde ikke lyst å dra fra Ukraina, og savner vennene sine. Da han kom til Norge var han sikker på at familien ville kunne dra tilbake etter kort tid, og han ønsket derfor ikke å begynne i norsk skole. Han vet om mange andre ungdommer fra Ukraina som følger ukrainsk fjernundervisning, og vurderte å gjøre det samme.

Søknadsprosessen

Bosettingstjenesten i kommunen fortalte han om et innføringstilbud på en videregående skole i byen han bor i og oppfordret han til å søke. Hans mor ville også gjerne at han skulle omgås andre ungdommer og han valgte derfor å søke, med hjelp fra rådgivere fra kommunen.

Skolehverdagen

Oleksandr går i innføringsklasse sammen med 14 andre ungdommer fra ulike land. De fleste andre søkte om opptak til innføringsklassen gjennom det ordinære inntaket, men fordi klassen ikke var full fikk Oleksandr plass i klassen et par uker etter oppstart. Oleksandr får opplæring i norsk og samfunnskunnskap, samt engelsk, matte og naturfag.

Oleksandr synes det er vanskelig å fokusere på skolen. Han har noen venner i klassen, men synes det har vært vanskelig å bli kjent med norske ungdommer på skolen. De siste månedene har de hatt en russisktalende miljøarbeider på skolen, som Oleksandr liker godt. Miljøarbeideren har tid til å prate om ting utenfor skolen, og hjelper han å forstå hva læreren vil at de skal jobbe med. Oleksandr føler miljøarbeideren forstår ham og hans bakgrunn mye bedre enn læreren og dermed er det enklere å spørre spørsmål, om alt i fra hvordan han skal levere lekser, hva slags støtte man kan få fra Lånekassen og hvilke fag man må ta i studiespesialiserende utdanningsprogram.

5.6.4 Darya

Darya er en jente på 18 år som kommer fra Syria. Morsmålet hennes er arabisk. Darya har ikke gått på skole i Syria, men har flere år i grunnskole fra Libanon, hvor hun bodde før familien flyttet til Norge.

Ankomsten til Norge

Darya kom til Norge sammen med mor, far og to søsken. Hun er opprinnelig fra Syria, men familien tilbragte flere år som flyktninger i Libanon før de kom til Norge.

Søknadsprosessen

Darya måtte vente 8 måneder fra familien ble bosatt i kommunen til hun startet i kombinasjonsklassen. Hun synes det var kjedelig å vente så lenge. Hun forsøkte å følge nettstudier, men mistet interessen. Hun fikk ikke tilbud om opplæring i voksenopplæringen, men forsøkte å lære litt fra foreldrene og eldre søsken. Darya fikk hjelp av karrieretjenesten i kommunen til å søke seg inn på kombinasjonsprogrammet. Rådgiveren i tjenesten forklarte henne at hun måtte fullføre en del grunnskolefag og lære seg norsk før hun kunne begynne i ordinær videregående skole.

Skolehverdagen

Darya likte kombinasjonsprogrammet godt. Det beste med programmet var læreren, som også hadde innvandret til Norge og som Darya følte forstod henne og de andre elevene godt.

Darya fikk opplæring i norsk, engelsk, matematikk, naturfag og utdanningsvalg. Skolen hadde løpende inntak til kombinasjonsklassen og etter at krigen i Ukraina brøt ut kom det mange ukrainske ungdommer og klassen ble veldig stor. Etter hvert ble klassen delt i tre mindre grupper, etter faglig nivå og språkferdigheter. Dette synes Darya har fungert godt, og gjør det enklere for henne å lære enn før da, alle var blandet i en større gruppe.

Darya har nå startet ordinær fag- og yrkesopplæring. Hun trives godt, men synes fremdeles det er vanskelig å lære nok norsk til å følge undervisningen. Hun synes også det er vanskelig å bli kjent med norske ungdommer og skulle ønske hun hadde flere venner på skolen.

5.6.5 Niran

Niran er en gutt på 16 år som kommer fra Thailand. Morsmålet hans er thai. Niran gikk 10 år på skole i Thailand, som tilsvarer fullført grunnskole. Han flyttet til Norge fordi moren hans bodde der.

Ankomsten til Norge

Niran kom til Norge gjennom familiegjennforening for halvannet år siden. Hans mor reiste til Norge for 5 år siden og jobbet her i flere år, før hun søkte om og fikk innvilget familiegjennforening. Niran ønsket ikke å flytte til Norge og synes de første seks månedene her var utfordrende. Han savnet vennene sine og synes det var vanskelig å omstille seg til et nytt og veldig annerledes land. Han hadde ikke lyst å begynne på skole i Norge og planla å flytte tilbake til Thailand så snart som mulig. Hans mor hadde et sterkt ønske om at han skulle begynne på skole og syntes ikke han hadde godt av å gå hjemme.

Søknadsprosessen

Niran visste ikke hvordan han fikk plass på skole, og oppsøkte til slutt NAV-kontoret i kommunen sammen med moren for å be om hjelp. Veilederen på NAV-kontoret henviste han til karrieretjenesten, som gav Niran informasjon om kombinasjonsklassen ved en videregående skole i byen og hjalp han å søke.

Skolehverdagen

Når han begynte i kombinasjonsklassen, hadde Niran vært i Norge i nesten 1 år. Han forstod lite norsk og var spent på hvordan skolehverdagen ville bli. Han har opplæring i norsk, engelsk, naturfag og matte. Niran synes fremdeles norsk er veldig vanskelig, men de andre fagene går greit. Matteundervisningen synes han går for sakte og er kjedelig. Nirans mattelærer har sagt det er mulig han kan hospitere ved ordinær matteundervisning på VG1 nivå etter jul, dersom han forstår nok norsk til å kunne følge undervisningen.

Niran har fremdeles mest lyst å reise hjem. Han lengter tilbake til byen han bodde i i Thailand og vennene sine, som han snakker mye med over chat og video. Hjemlengsel og frustrasjon over å ha flyttet til et nytt land mot sin vilje gjør det vanskelig for Niran å motivere seg for å lære norsk og sette seg inn i norsk skolesystem.

6 Oppsummering og anbefalinger

I dette kapittelet oppsummerer vi hovedfunn fra kartleggingen. Vi innleder med å beskrive fylkeskommunens forpliktelser når det gjelder opplæringstilbud til målgruppen og hva som kjennetegner opplæringstilbudet til målgruppen slik det er nå. Videre belyser vi trekk ved søknads- og inntaksprosessen, hvem som får tilbud om opplæring og hvorvidt nyankomne ungdommer deltar i opplæringstilbud. Vi redegjør også for hvordan opplæringstilbudet treffer ulike gruppers behov. Vi presenterer suksesskriterier og god praksis, samt hva som er barrierer for å etablere gode tilbud. Til slutt presenterer vi våre anbefalinger for videre arbeid med opplæringstilbud til nyankomne ungdommer. Kapittelet baserer seg på integrert analyse av det samlede datamaterialet fra kartleggingen.

6.1 Fylkeskommunens plikt til opplæringstilbud

I henhold til dagens opplæringslov har fylkeskommunen plikt til å gi tilbud om ordinær videregående opplæring til målgruppen. Utover dette omfatter plikten tilbud om særskilt norskopplæring til nyankomne ungdommer. Særskilt norskopplæring skal tilbys inntil elevene kan tilstrekkelig norsk til å følge vanlig undervisning. Fylkeskommunen kan også gi opplæringstilbud til nyankomne elever i særskilte grupper, klasser eller skoler, for eksempel i form av innføringstilbud, men den har ikke plikt til dette, jmfør opplæringsloven § 3-12. Fylkeskommunene har etter opplæringsloven heller ikke særskilt plikt til å gi et tilbud til ungdommer uten gjennomført grunnskole, slik som for eksempel kombinasjonstilbud.

I henhold til integreringsloven har likevel fylkeskommunen ansvar for å «*legge til rette for at det gis mer grunnskoleopplæring til innvandrerungdom som har behov for det for å kunne gjennomføre videregående opplæring*», jmfør forskrift til integreringsloven, kap.10, § 65. En slik formulering åpner for ulike tolkninger av fylkeskommunens forpliktelser overfor nyankomne ungdommer med behov for grunnskoleopplæring. Den har ikke forpliktelser etter opplæringsloven, men har et ansvar etter integreringsloven.

I henhold til lovverket har ikke nyankomne ungdommer rettigheter til tilbud som forbereder dem til videregående opplæring, slik som for eksempel innføringstilbud og kombinasjonstilbud. Denne kartleggingen viser imidlertid at i praksis tilbyr flertallet av fylkeskommunene denne type tilbud, fordi det vurderes som hensiktsmessig for å understøtte ungdommenes videre progresjon i skoleløpet.

6.2 Dagens opplæringstilbud til nyankomne ungdommer

Kartleggingen viser at Ukraina-krigen har hatt betydning for utbygging av opplæringstilbudet. Tall fra SSB viser at i 2022 ankom mer enn 2000 ungdommer fra Ukraina, noe som gjorde det nødvendig å oppskalere opplæringstilbudet. Flere utredninger og det offentlige ordskiftet har også vist at den politiske viljen til å etablere tilbud og ordninger rettet mot ukrainske flyktninger har vært stor.

Udires undersøkelser (2023) viser at åtte av elleve fylkeskommuner oppgir at de har opprettet særskilte tilbud i videregående skole til nyankomne ungdommer fra Ukraina. Vår kartlegging viser at ungdommene stort sett går i klasser med flere nasjonaliteter, men etter Ukraina-ankomstene har noen fylkeskommuner opprettet egne klasser for ukrainske ungdommer. I stort viser kartleggingen at det er etablert flere elevplasser i opplæringstilbud for nyankomne ungdommer, samtidig som den også viser at

kapasiteten er presset flere steder. Manglende kapasitet medfører at noen ungdommer «sitter på vent» i voksenopplæringen fordi det ikke er plass i aldersadekvate tilbud, andre står uten tilbud i det hele tatt i påvente av plass, mens andre får plass i aldersadekvat miljø, men ikke et tilbud i tråd med sitt faglige og/eller språklige nivå. Kartleggingen kan imidlertid ikke si noe om hvor mange ungdommer dette gjelder.

Når det gjelder innholdselementer i opplæringstilbudene, er inntrykket fra kartleggingen at behovet er mer eller mindre det samme som tidligere. Det er først og fremst behov for mye norskopplæring for å sikre elevene et best mulig grunnlag for videre skoleløp. Det er også mange av de samme utfordringene som går igjen, som handler om at det kan være utfordrende å gi hensiktsmessig og tilpasset opplæring til en svært sammensatt elevgruppe.

De foregående kapitlene har vist at de fleste fylkene har ett eller flere opplæringstilbud til målgruppen utover ordinær videregående opplæring. Spørreundersøkelsen viser at kombinasjonstilbud er mest utbredt, hvor 10 av 11 fylkeskommuner oppgir at de har dette. Det er riktignok variasjoner i hvor mange skoler i det enkelte fylke som tilbyr kombinasjonstilbud, i tråd med funn fra Rambølls kartlegging fra 2018. I kombinasjonstilbud får ungdommer grunnskole- og norskopplæring lokalisert på en videregående skole. Det svarer dermed på behovet for å gi nyankomne ungdommer et tilbud sammen med andre ungdommer. Kombinasjonstilbudet er videre utenfor ordinær tilbudsstruktur og tar av derfor ikke av ungdomsretten. Intervjuene viser at kombinasjonsklassene oftest er blandet på tvers av nasjonalitet, men som følge av det høye antallet Ukraina-ankomster har noen fylkeskommuner opprettet egne klasser for ungdom fra Ukraina. Det begrunnes med at ungdom fra Ukraina gjerne har mer skolebakgrunn enn ungdom med andre nasjonaliteter.

Nær samtlige fylkeskommuner tilbyr også et forberedende år. Vårt inntrykk fra intervjuer er at dette i hovedsak er innføringstilbud. Her får ungdom forberedende opplæring i videregående fag i kombinasjon med språkopplæring, lokalisert på en videregående skole. Innføringstilbud kan organiseres på ulike måter. En variant er å tilby det som et forberedende år, et «år 0», som er ett år med opplæring i ulike fag og norsk før inntak til ordinær videregående opplæring. En annen variant er å gi innføringstilbud etter inntak til videregående, i egne grupper eller klasser. Tilbudet har en varighet på maks to år (jf. opplæringsloven § 3-12). Ungdom i innføringstilbud som er organisert som del av videregående opplæring, bruker av ungdomsretten. De bruker altså av tildelte tre år, fordi de er tatt inn til videregående opplæring.

I spørreundersøkelsen oppgir drøyt 1/3 av kommunene at de tilbyr grunnskole i voksenopplæring for ungdom og drøyt 1/3 av kommunene oppgir at de har tilbud om innføringsgrupper/-klasser. Dette tilsier at en del ungdommer går på skole sammen med voksne. Intervjuene gir inntrykk av at flertallet av disse ungdommene går i voksenopplæringen midlertidig i påvente av inntak til et aldersadekvat tilbud i fylkeskommune, slik som kombinasjonstilbud. Men kartleggingen viser også at det er ungdom som har lengre norsk- og grunnskoleløp i voksenopplæringen.

6.3 Kartlegging, søknad og inntak

Kartleggingen viser at det gjøres et omfattende arbeid mange steder for å sikre presis vurdering av nyankomne ungdommers kompetanse og for å finne gode systemer og løsninger for inntak. Kommunal voksenopplæring og/eller flyktningetjeneste hjelper ungdommene med å fremskaffe dokumentasjon dersom de ikke har dette med seg, og det er også kommunen som foretar eventuell realkompetansevurdering eller sannsynlighetsvurdering. Men denne hjelpen gjelder primært ungdom med fluktbakgrunn, siden kommunen har ansvar for dem. Ungdom som kommer til Norge av andre årsaker, inkludert deres foreldre/foresatte, må selv ta kontakt og be om veiledning.

Inntakskontoret i fylkeskommunen sjekker dokumentasjon ved søknad om inntak. Deretter blir innplassering på riktig nivå vurdert av skolen det søkes opptak til, noe som kan skje både før og etter inntak. Det hender også at den enkelte skole bidrar med å avklare dokumentasjon og nivå i forkant av søknad, for å sikre en smidigst mulig inntaksprosess.

Intervjuer med fylkeskommunene tyder på at de arbeider systematisk med kartlegging. En fylkeskommune har for eksempel utviklet egne retningslinjer for kartlegging av ungdommer i alle fag. Samtidig etterlyses det felles, nasjonale standarder for inntak, og nasjonale kartleggingsverktøy for å sikre likebehandling. Samtidig må det være en viss fleksibilitet for å tilpasse inntaket til variasjoner i søkerens nivå i fag, språk og dokumentasjonsgrunnlag. Inntakskravene består stort sett av dokumentert eller sannsynliggjort skolebakgrunn. Det stilles med andre ord ikke krav til norskkunnskaper. De viktigste verktøyene for å sikre at ungdommene innplasseres i rett tilbud, er kartlegging og rådgivning av ungdom og foreldre eller andre omsorgspersoner

Overgangen fra ungdomsskole til videregående opplæring trekkes frem som en særlig utfordring og da knyttet til manglende inntakskrav. Erfaringen er at en del ungdommer søkes for tidlig inn i videregående opplæring, men at de har behov for mer tid i ungdomsskolen, eventuelt i kombinasjons- eller innføringstilbud. Dialog og samarbeid mellom videregående skoler og ungdomsskoler er derfor viktig for å sikre gode overganger og styrke forutsetningene for at ungdommene skal fullføre og bestå videregående opplæring.

Når det gjelder selve inntaket, viser spørreundersøkelsen at flertallet av fylkeskommunene har inntak til ordinær videregående opplæring én gang i året. En fylkeskommune oppgir at de har løpende inntak gjennom hele året. En annen har løpende inntak frem til tilbudet er fullt. Mangel på kapasitet, utfordringer med å tilpasse undervisningen og at elevene ikke får faglig utbytte, oppgis som de viktigste grunnene til at fylkeskommunene ikke har løpende inntak gjennom hele året. Dette bekreftes også i intervjuene, hvor det påpekes at utfordringer med løpende inntak har blitt særlig tydelige i forbindelse med økte ankomster av ungdom fra Ukraina. Disse ungdommene har kort tid fra ankomst til oppstart i tilbud, og informantene beskriver det som krevende å fortløpende ta inn ungdom som ikke kan noe norsk. Kommunene har stort sett flere årlige, eller løpende, inntak til sine opplæringstilbud

Når fylkeskommuner ikke har løpende inntak gjennom hele året, er spørsmålet hva ungdommene skal gjøre i ventetiden. Her er det til dels svært ulike oppfatninger mellom fylkeskommuner og kommuner, som kan forklares med at integrerings- og opplæringshensyn vektet ulikt. Disse uenighetene gjør at ungdommer tidvis havner mellom to stoler, hvor ingen tar ansvar for dem, eller de får et ad hoc-tilbud. Kartleggingen gir ikke grunnlag for å anslå hvor mange ungdommer dette gjelder.

I noen tilfeller gir kommunen et tilbud i voksenopplæringen til ungdommer «på vent.» I andre tilfeller oppretter fylkeskommunen alternative tilbud, for eksempel en kombinasjon av norskopplæring og hospitering i fag i videregående skole. I ett tilfelle har oppfølgingstjenesten opprettet norskklasse i samarbeid med Folkeuniversitetet, i tillegg til sosiale og kulturelle aktiviteter. Vårt inntrykk er at slike løsninger har kommet på plass takket være sterkt engasjement i fylkeskommuner og kommuner og et behov for å «bare måtte løse situasjonen» for ungdommene det gjelder.

6.4 Tilbud og deltakelse i opplæringstilbud

Til tross for utfordringene nevnt over, tyder både intervjuer og spørreundersøkelser på at de aller fleste nyankomne ungdommer får tilbud om opplæring, enten i kommunal eller fylkeskommunal regi. Samtidig kan vi ikke utelukke mørketall, siden ikke alle ungdommer

nødvendigvis fanges opp av skole og tjenesteapparat. Kartleggingen viser at kommuner og fylkeskommuner mangler felles oversikt over ungdommer som blir bosatt, og inntrykket er også at de ikke har oversikt over ungdommer som ikke bosettes. Dette er for eksempel barn av arbeidsinnvandrere.

I kartleggingen har vi bedt kommuner og fylkeskommuner om å anslå hvor mange ungdommer som står uten opplæringstilbud. Hovedinntrykket er at det er få ungdommer som ikke deltar i en eller annen form for opplæringstilbud. Samtidig tyder kartleggingen på at ikke alle tilbudene treffer like godt og at det er flere eksempler på at ungdom ikke får et hensiktsmessig tilbud. Det gjelder for eksempel ungdommer som venter på inntak til aldersadekvate tilbud fordi kapasiteten i for eksempel kombinasjonstilbud er «sprengt», eller ungdommer som opplever at de ikke får hensiktsmessig og tilpasset opplæring, og at tilbudet derfor oppleves som «oppbevaring.» Kartleggingen gir imidlertid ikke grunnlag for å si noe om hvor mange som ikke får et tilfredsstillende opplæringstilbud.

Når det gjelder årsaker til at ungdommer ikke deltar i opplæringstilbud viser kartleggingen at den mest utbredte forklaringen er at ungdommene fortsetter med skolegang i hjemlandet via fjernundervisning. Intervjuene viser at dette spesielt gjelder ungdom fra Ukraina. Inntrykket er imidlertid at dette gjelder få elever. I de eksemplene hvor elever følger fjernundervisning ved skole i Ukraina, fremkommer det at eleven samtidig går på skole i Norge. Andre forklaringer på at ungdommene ikke deltar i opplæringstilbud er at de ser for seg retur til hjemlandet, at de mangler motivasjon og at de har helseutfordringer.

6.5 Ikke alle får et egnet tilbud

Kartleggingen indikerer at kombinasjonstilbud er det tilbudet som gir best mulighet for tilpasset opplæring, for eksempel ved at det kombinerer grunnskole- og videregående fag. Videre tar ikke kombinasjonstilbud av ungdomsretten, det vil si at det ikke «spiser» av antall rettighetsfestede år i videregående opplæring, slik et innføringstilbud kan. Men kombinasjonstilbudet fungerer best for ungdom som trenger påfyll av grunnskolefag og opplæring i norsk. Inntrykket fra kartleggingen er at kombinasjonstilbud også kan bli en «oppbevaringsplass» for ungdom som egentlig har behov for et annet tilbud.

Eksempler på hva ved tilbudene som fungerer bra, og hva som ikke fungerer så bra, illustreres blant annet gjennom elevpersonasene i kapittel 5. En gjennomgående utfordring er at elevene har problemer med å «henge med» i opplæringen fordi de har for svake norskerferdigheter. De opplever også at det er vanskelig å bli kjent med norske elever og få venner.

Kartleggingen har identifisert flere elevgrupper som per i dag ikke har et godt nok tilbud. Ett eksempel er elever med høyt faglig nivå. Disse elevene har stort behov for bedre tilpasset og mer målrettet språkopplæring, både i norsk og engelsk. Dette kan skje innenfor eksisterende rammer, i form av særskilt språkopplæring, og/eller tospråklig opplæring. Inntrykket fra kartleggingen er at det ikke gis i særlig grad, eller at kvaliteten på tilbudet ikke er god nok. Kartleggingen viser at det kan være hensiktsmessig å etablere særskilte løp for intensiv språkopplæring, både i norsk og engelsk, for denne gruppen. Slik opplæring kan gis ved, eller i forkant av, oppstart i videregående opplæring. Samme elevgruppe kan også ha behov for tiltak for raskere faglig progresjon, for eksempel mulighet til å forsere fag på videregående nivå mens eleven går i kombinasjonsprogram, eventuelt mulighet til å hospitere i fag i videregående opplæring.

Det er også behov for mer fleksible løsninger for unge som trenger tilleggsopplæring for å kvalifisere til opptak ved universitet, uten at de må ta et helt videregående løp på nytt eller ta fag de ikke har behov for. Enkelte fylkeskommuner har laget særskilte opplegg

for dette, i form av intensiv norsk- og engelskundervisning, i tillegg til enkelte andre fag. Elever går ett år i dette tilbudet. Det er også etablert nettskole for intensiv engelskundervisning.

Elever uten grunnskolekompetanse er en annen gruppe som mangler et tilpasset tilbud. I dag får disse ungdommene opplæring i kommunal voksenopplæring. Dermed oppfylles ikke målet om at ungdom skal lære i et aldersadekvat miljø. Informanter i kartleggingen etterlyser undervisning som er lokalisert på videregående skole, men fremholder at det er lærere i kommunal voksenopplæring som har best kompetanse på å gi denne typen opplæring.

Elever med uavklart dokumentasjon og rettigheter er også en gruppe som mangler et egnet tilbud. Det finnes ingen standardiserte tilbud til ungdom mens de venter på å få avklart dokumentasjon på skolegang fra hjemlandet. Noen blir gående uten et tilbud i det hele tatt, mens andre får tilbud om å prøve seg i videregående opplæring. Hovedinntrykket er at de fleste ungdommer ikke må vente med oppstart mens de venter på avklaring av dokumentasjon. For dem det gjelder kan det imidlertid være krevende å være «på vent» uten et tilbud.

Ungdom i asylmottak mangler også et tilbud, ifølge informanter fra kommuner og fylkeskommuner. Hovedbegrunnelsen er at ungdommene ikke har rettigheter etter opplæringsloven før etter de har fått oppholdstillatelse, og at det er uklart hvor ungdommene blir bosatt. Kartleggingen har lite data om denne gruppen, men flere av informantene gir uttrykk for at ungdom på mottak må ivaretas bedre enn det som er tilfelle i dag.

6.6 Suksesskriterier og god praksis

Tidligere forskning og utredning (blant annet Rambøll 2018) viser at suksesskriterier for gode kombinasjonstilbud handler om at samarbeidet mellom kommuner og fylkeskommuner er forankret i en overordnet strategi for skole og opplæring, og at en har brukt tid på å forankre og utvikle samarbeidet. Fysisk integrering av kombinasjonsklasser på en videregående skole er viktig for å sikre at ungdommene går sammen med jevnaldrende og har mulighet til å bli kjent med norske elever og praktisere norsk. Det gir dem også anledning til å bli kjent med skolen og skolemiljøet med tanke på eventuell overgang til ordinær videregående opplæring, dersom skolen legger til rette for dette.

På systemnivå ser god praksis ut til å handle om godt samarbeid mellom kommuner og fylkeskommuner, som gjør at en finner løsninger på hvordan tilbud til målgruppen kan innrettes og finansieres, samt kombinasjon av lærerkrefter. Regelverket vurderes, ifølge denne kartleggingen, som åpent for tolkning når det gjelder hvem som har ansvar for denne gruppen før de har søkt om skoleplass. Dermed blir det i stor grad opp til den enkelte kommune eller fylkeskommune å ta ansvar. Det tar de, og kartleggingen viser at de fleste nyankomne ungdommer får tilbud om opplæring. Politisk vilje blant fylkespolitikere og ildsjeler i administrasjonen ser ut til å være viktige drivkrefter i dette arbeidet, og som tidligere nevnt virker det som om Ukraina-krisen nærmest har tvunget frem tettere samarbeid mellom kommunen og fylkeskommunen i en situasjon med stort behov for og press på ulike tjenester. Der hvor det er små forhold og god oversikt i den enkelte kommune og på enkelte skole, ser det ut til at skolemyndighetene greier å fange opp potensielle elever i målgruppen som er aktuelle for å delta i opplæringstilbud. Der hvor det er større forhold er det mer utfordrende, siden det ikke finnes noe godt system for å fange opp slike elever.

Når det gjelder selve opplæringen vil det ofte være hensiktsmessig å dele elevene inn i klasser eller grupper etter nivå, noe denne kartleggingen gir flere eksempler på. Noen deler inn på bakgrunn av faglig nivå, andre deler inn på bakgrunn av norskferdigheter.

En annen viktig faktor er rett kompetanse blant lærerne, spesielt kompetanse på grunnopplæring, opplæring av minoritetsspråklige elever og kompetanse på norsk som andrespråk.

Et godt opplæringstilbud kjennetegnes av det evner å tilrettelegge for den enkelte elev gjennom differensiert undervisning og tett oppfølging. Denne kartleggingen har i liten grad sett på det pedagogiske innholdet i tilbudene, men vi har belyst hva som fremstår som forutsetninger og suksesskriterier for å utvikle gode tilbud. På praksisnivå gir kombinerte lærerkrefter i tilbudet, dvs. både lærere fra kommune/voksenopplæring og lærere fra videregående skole, mer fleksibilitet i tilbudet. Dette er viktig for å håndtere svingninger i ankomster, og varierende språk- og fagnivå hos ungdommene. Et annet viktig grep som fremheves er å ha miljøarbeider, minoritetsrådgiver eller en annen sosialfaglig ressurs knyttet til opplæringstilbudet. Begrunnelsen for dette er at det er behov for noen som kan ivareta «alt det andre», som gjerne ikke dreier seg om skole, men som har betydning for om elevene deltar i opplæringstilbud.

Det er videre en fordel med et visst volum av elever for å kunne nivådele. Fordelene ved et visst volum gjør at det også kan argumenteres for å samle ungdom i ett tilbud, heller enn å ha noen i innføringstilbud og andre i kombinasjonstilbud. En viss størrelse på tilbudet gjør det i tillegg enklere å utvikle og bevare kompetanse blant undervisningspersonalet, noe som er viktig for kunne håndtere variasjon i antall ankomster og mulighet for å oppskalere opplæringstilbud. Vår kartlegging gir eksempler på at ved ankomster av ungdom med høyt faglig nivå, tar lærere fra fylkeskommunen en større del av undervisningen, mens grunnskolelærere heller har en høyere prosentstilling i voksenopplæringen, og motsatt.

Vår kartlegging tyder imidlertid på, i likhet med det blant annet Rambøll (2018) finner, at det råder en viss forvirring om hva som skiller hhv. kombinasjons- og innføringstilbud. Vi finner også at det ikke er et helt klart skille mellom disse tilbudene, siden begge tilbud gir påfyll av fag og norskopplæring. Når kombinasjonstilbudet også inkluderer fag fra videregående opplæring, er det tilsynelatende flere likheter i tilbudene. Funnene indikerer at det er behov for å tydeligere formidle innholdet i tilbudene overfor skoler og kommuner. Nevnte forvirring er grunnen til at enkelte fylkeskommuner har valgt å kun tilby ett av disse tilbudene, fordi det blir for krevende å administrere to tilsynelatende like tilbud.

6.7 Barrierer for å tilby gode opplæringstilbud

Tidligere forskning og utredning har identifisert flere barrierer for å etablere og drifte gode opplæringstilbud til målgruppen. Når det gjelder kombinasjonstilbud påpeker for eksempel Rambøll (2018) at det er behov for å avklare rolle- og ansvarsfordeling mellom kommuner og fylkeskommuner. Finansiering er et annet område hvor det er behov for avklaring av hva hhv. kommune og fylkeskommune skal bidra med, i tillegg til et overordnet behov for mer økonomisk forutsigbarhet og fleksibilitet for å sikre at opplæringstilbud opprettholdes og kan skaleres opp eller ned ved behov. Lignende funn finner vi både i denne kartleggingen og i Udires undersøkelse om elever fra Ukraina i videregående opplæring (2023).

I kartleggingen omtales samarbeid mellom forvaltningsnivåene ofte som utfordrende og ressurskrevende. Intervjuene gir flere eksempler på godt og tett samarbeid, men selv her er det flere som påpeker det de oppfatter som manglende systematikk og forankring av samarbeidet, og at det i for stor grad avhenger av eget initiativ. Kort oppsummert etterlyses det, blant annet i tråd med anbefalingene fra Arbeidsinnvandrerrutvalget (2022), tydeligere nasjonale føringer for tilbudet til målgruppen. Det er behov for tydeligere forventninger om samarbeid, og mer øremerket finansiering knyttet til samarbeidet.

At regelverket oppleves som en barriere for samarbeid mellom kommuner og fylkeskommuner er dokumentert i tidligere utredninger, og bekreftes også av denne kartleggingen. Intervjuene viser at kommuner og fylkeskommuner har ulik oppfatning av hva som er deres ansvar for målgruppen. Ulik regelverksfortolkning er opphav til stor frustrasjon, både blant kommuner og fylkeskommuner, og påvirker samarbeidet negativt. I intervjuene påpeker både kommuner og fylkeskommuner først og fremst at integreringsloven er utydelig, noe som medfører uenighet om hvem som har ansvar for ungdommene og hva ansvaret innebærer.

Spørreundersøkelsen blant fylkeskommuner viser at en viktig barriere for å etablere opplæringstilbud er mangel på øremerkede midler. De har heller ikke oversikt over målgruppen før elevene søker seg til tilbudet, noe som gjør det vanskelig å planlegge. Som nevnt er tilbudet til målgruppen oppskalert på grunn av behovet som har oppstått etter de høye ankomstene fra Ukraina, noe som har kommet både ukrainske og øvrige nyankomne ungdommer til gode. Utfordringen er at situasjonen er uforutsigbar og det er vanskelig å vite hvor mange elevplasser en skal planlegge for. Konsekvensen er at ungdom i målgruppen må vente på tilbud, og ikke alle har noe meningsfylt å gjøre i ventetiden.

Fylkeskommunene har ulik praksis for inntak til opplæringstilbud, noe som også kan medføre at elever må vente lenge på å komme i gang. Fylkeskommunenes begrunnelser for ikke å praktisere løpende inntak er at de skal ivareta elevenes rettigheter og gi et godt faglig tilbud, noe som er vanskeligere dersom elever tas inn fortløpende og etter at skoleåret har kommet i gang. Her skiller de seg fra kommunene, som stort sett praktiserer løpende opptak, med henvisning til at ungdommer må få et tilbud raskt, slik at de ikke mister motivasjon og trivsel. Ulikheter i inntaksregime illustrerer ganske tydelig forskjellene mellom kommuner og fylkeskommuner sine samfunnsoppdrag og hva de oppfatter som sitt ansvar. Mens kommunene skal sikre god integrering, skal fylkeskommunene sikre et godt opplæringstilbud.

Denne kartleggingen viser, i tråd med funn fra tidligere forskning og utredning, at mange elever har behov for mye og tilpasset norskopplæring dersom de skal ha forutsetninger for å mestre og bestå videregående opplæring. Kartleggingen viser at kommunene vurderer at norskopplæringen som tilbys i regi av fylkeskommunenes tilbud ikke er god nok, og at det er faglig uenighet mellom kommuner og fylkeskommuner om hvordan opplæringstilbud bør innrettes. Dette bekreftes også av intervjuer med kommunene. Dette begrunnes med at lærere i videregående opplæring mangler kompetanse på opplæring i norsk for fremmedspråklige elever, og derfor ikke greier å gi et tilfredsstillende tilbud. Enkelte tilbys særskilt språkopplæring, men dette er ment som et støttetiltak, og gir ikke grunnopplæring i norsk.

6.8 Hvordan kan virkemidlene tilrettelegges bedre for å sikre at flest mulig nyankomne ungdommer deltar i (og fullfører) videregående opplæring?

Registerdataanalysen som er gjennomført i forbindelse med kartleggingen (se kapittel 2), viser noen viktige funn om denne ungdomsgruppen i videregående opplæring i perioden 2011 til 2021. For det første viser analysen at det årlig ankommer et betydelig antall ungdommer til Norge, noe som tilsier at det er behov for permanente opplæringstilbud til denne, riktignok ganske sammensatte, målgruppen. For det andre synliggjør den svingninger i ankomster, med årene 2016 og 2022 som «toppår», som følge av krigen i hhv. Syria og Ukraina.

Analysen viser videre at mange ungdommer bruker ganske lang tid fra de ankommer Norge til de starter i videregående opplæring. Et annet viktig funn er at nær 90 prosent av ungdommer som var mellom 15 og 17 år da de ankom Norge med bakgrunn i flukt eller familiegjenforening, er registrert som startet i videregående opplæring mellom 2011 og 2021. Men andelen av denne gruppa som fullfører og består er langt lavere. Høyest gjennomføringsgrad finner vi blant dem som startet videregående opplæring i 2013, og selv blant dem hadde kun 55 prosent fullført videregående opplæring i 2021. Til sammenligning fullfører ca. 70 prosent av befolkningen generelt videregående opplæring innen fem år etter oppstart. Gjennomføringsgraden varierer med ungdommenes landbakgrunn og innvandringsårsak. 37 prosent av de familiegjenforente ungdommene i vårt utvalg som har startet videregående opplæring, har også fullført – mot kun 24 prosent av ungdommene med fluktbakgrunn. Bryter man tallene ned på landbakgrunn, finner man at gjennomføringsgraden for ungdommer med europeisk bakgrunn er 48 prosent, mot hhv. 28 og 25 prosent av ungdommene med opprinnelse fra Afrika eller Asia.

Det er flere forklaringer på at fullføringsgradene blant målgruppen er så vidt lave. Men funnene fra denne kartleggingen tyder på at lite skoleerfaring fra tidligere og/eller svake norskerferdigheter gjør at mange i målgruppen trenger mer tid og mer oppfølging for å kunne fullføre og bestå et videregående skoleløp. Dette handler i stor grad om at de har behov for å tilegne seg et visst nivå i norsk for å få utbytte av opplæringen, og det er noe som kan ta (svært) lang tid. Mange har også svake faglige forutsetninger som følge av mangelfull skolegang fra hjemlandet. Et hovedgrep for å sikre at flest mulig nyankomne ungdommer deltar i og fullfører videregående opplæring er derfor å styrke deres forutsetninger for å delta i og mestre et slikt skoleløp. Ny opplæringslov og utvidet rett til videregående opplæring trer i kraft høsten 2024, hvor det skal legges mer vekt på individuell tilpassing og oppfølging for å sikre at flere elever fullfører og består, inkludert nyankomne ungdommer.

Et viktig virkemiddel for å styrke ungdommenes forutsetninger er at det finnes egnede opplæringstilbud i nærheten av der de bor, og at de får informasjon og veiledning i hva som kan være relevante tilbud og hvordan de kan søke seg til dem. Et grunnleggende faglig og politisk spørsmål er hvordan bosettings- og distriktshensyn, altså bosetting av ungdommer i distrikter, skal vektes opp mot ungdoms behov for opplæring, herunder behovet for hensiktsmessig, tilpasset og godt opplæringstilbud i et aldersadekvat miljø.

Denne kartleggingen har synliggjort at tilbudet til målgruppen er utbygd som følge av Ukraina-ankomstene. Tilbudet til nyankomne er oppskalert i form av flere elevplasser, og noen steder er det opprettet egne tilbud eller egne klasser for ukrainske ungdommer. Inntrykket fra kartleggingen er som nevnt at de fleste nyankomne ungdommer får tilbud om opplæring. Samtidig gir kartleggingen eksempler på at kapasiteten er mer eller mindre sprengt enkelte steder og at dette kan medføre at ungdommer må vente en stund på oppstart i egnet tilbud. Mens noen får tilbud om et alternativt opplegg i påvente av oppstart i kombinasjonstilbud, innføringstilbud eller ordinær videregående opplæring, blir andre stående uten noe tilbud i det hele tatt. Vi har imidlertid ikke grunnlag for å anslå hvor mange ungdommer dette gjelder.

Kartleggingen viser videre at til tross for at de aller fleste får tilbud om opplæring, er det ikke alle som får et egnet tilbud. Blant grupper som ikke får et egnet tilbud er elever med høyt faglig nivå, elever uten grunnskolekompetanse, elever som venter på å få avklart dokumentasjon og rettigheter, samt ungdom i asylmottak.

I kartleggingen er vi bedt om å vurdere hvordan eksisterende virkemidler kan tilrettelegges bedre for å sikre at flest mulig i målgruppen deltar i og fullfører videregående opplæring. «Virkemidler», slik de omtales i IMDis utlysning av dette oppdraget, omfatter mye forskjellig. Det kan for eksempel være regelverk, rutiner, informasjon, bosettingshensyn, ansvarsforhold, ressurser, kapasitet, kompetanse,

samarbeid og selve opplæringstilbudet. Vi har gjennom kartleggingen identifisert flere virkemidler som kan eller bør justeres for å understøtte at flere nyankomne ungdommer kommer i gang med og består videregående opplæring. Disse redegjøres for i punktet om våre anbefalinger.

6.9 Anbefalinger for videre arbeid

Denne kartleggingen bekrefter flere av suksesskriteriene og barrierene som er identifisert i tidligere undersøkelser. Suksesskriterier for å etablere relevante og gode tilbud er kompetanse på målgruppen, tett samarbeid mellom fylkeskommune og kommune, og et ikke ubetydelig innslag av ildsjeler som pådrivere for etablering og drift. Barrierene handler om at ansvaret for målgruppen ikke er klart definert, blant annet fordi regelverket vurderes som utydelig og åpent for tolkning. Finansiering er en annen, mye nevnt, barriere for å etablere og drive opplæringstilbud. Barrieren er på den ene siden at det er uklart hvem som skal betale for tilbudene, på den andre siden at finansieringen er utilstrekkelig, uforutsigbar og lite fleksibel. I de neste avsnittene presenterer vi våre anbefalinger.

6.9.1 Det er behov for permanente og skalerbare opplæringstilbud til nyankomne ungdommer

Kartleggingen viser at kapasiteten i opplæringstilbudet til nyankomne ungdommer er utbygd som følge av Ukraina-ankomstene, uten at vi kan anslå eksakt hvor mange elevplasser det er snakk om, ei heller om kvaliteten på tilbudene er endret. Samtidig er situasjonen uforutsigbar, med svingninger i antall flyktningeankomster gjennom året. Til tross for at det er svingninger, viser registerdataanalysen som er foretatt i forbindelse med denne kartleggingen at det årlig ankommer et betydelig antall ungdommer i en alder som tilsier at de vil ha behov for opplæring. I sum tilsier det at det er behov for et permanent opplæringstilbud til målgruppen som kan skaleres og tilpasses ved behov.

Innholdet i et slikt tilbud vil til en viss grad måtte tilpasses elevgruppe og elevsammensetning, men et kjerneelement er god og tilpasset norskopplæring, siden det er så viktig som grunnlag for videre læring og integrering. Særlig informanter fra kommunesektoren er opptatt av at fylkeskommunen må akseptere en viss risiko ved at ikke alle opplæringstilbud vil være fulle ved oppstart, og at det bør være noe kapasitet til å håndtere svingninger i ankomster av nye elever. Lignende anbefalinger kommer NIFU (Lødding mfl. 2022) med i sin rapport, hvor de påpeker at lokale myndigheter og skoler bør vurdere hvordan en kan utvikle beredskap for en situasjon som alltid vil være uforutsigbar.

Kartleggingen viser også at det vil være hensiktsmessig å etablere tilbud om kort, intensiv opplæring i norsk for nyankomne ungdommer i påvente av eller i forbindelse med oppstart av opplæringstilbud. Et slikt tilbud kan gis av fylkeskommunen, eventuelt i samarbeid med kommunen. Et slikt tilbud kan avhjelpe at ungdommer går lenge uten tilbud og kan også legge til rette for tidligere overgang til ordinær videregående opplæring.

6.9.2 Det bør bli tydeligere føringer for opplæringstilbud

Selv om lokal handlefrihet og lokale forutsetninger er viktig i arbeidet med å etablere og drifte opplæringstilbud, tyder kartleggingen på at det er ønske om noe tydeligere føringer for hvordan opplæringstilbud til målgruppen skal innrettes. Dette begrunnes med at det per i dag er for tilfeldig hvilket tilbud som gis og hvor raskt etter ankomst det gis tilbud. Videre fremkommer det at det er (for) stor variasjon i tilbudene på tvers av kommuner og

fylkeskommuner. Konsekvensen er at nyankomne ungdommer ikke får et likeverdig tilbud, men i stor grad er prisgitt lokale prioriteringer og politisk velvilje i bostedskommunen.

Føringene bør også omtale forventninger om samarbeid. Kartleggingen viser at det varierer i hvilken grad det samarbeides i søknads-, kartleggings- og inntaksfasen. Inntrykket er at samarbeidet i all hovedsak først starter ved selve gjennomføringen av opplæringstilbudet, og at det i liten grad samarbeides om behovsvurderinger og planlegging av nye tilbud. Vår vurdering er at et tidligere, tettere og mer forpliktende samarbeid vil være hensiktsmessig for å utvikle og dimensjonere opplæringstilbud til målgruppen. En identifisert utfordring for samarbeidet er at det er uklart hvilke læreplaner som skal brukes i kombinasjonstilbudet. Dersom det legges opp ulike læreplaner for elever med og uten grunnskolekompetanse, det vil si at elever i kombinasjonstilbud skal følge ulike læreplaner, er det noe som kan komplisere samarbeidet.

Selv om vi i kartleggingen ikke er bedt om å foreta noen analyse av det pedagogiske innholdet i tilbudet, har vi allikevel noen anbefalinger til hva som kan være fornuftig innretning av tilbud. Det er helt klart noen fordeler ved å ha et visst volum av elever, noe som bør hensyntas ved etablering av tilbud. Større grupper gir mer fleksibilitet, for eksempel mulighet for nivådeling og flørlærersystem. Elevgruppen er som nevnt sammensatt, med svært ulike forutsetninger og erfaringer. En fellesnevner er imidlertid at de har behov for relativt mye norskopplæring og at det er behov for lærere med kompetanse på dette. Lærere i kommunal voksenopplæring har gjerne mye kompetanse og erfaring på feltet, mens lærere i videregående opplæring later til å ha behov for mer kompetanse. En anbefaling er derfor at det satses på kompetanseheving blant lærere som har ansvar for opplæring av nyankomne ungdommer, i tråd med anbefalingene i Lødding mfl. (2022). En annen anbefaling handler om at tilbudene bør knytte til seg sosialfaglig kompetanse, miljøarbeidere eller annet personell som kan følge opp elever med psykiske vansker og generelt understøtte at elever deltar i og nyttiggjør seg opplæringstilbudet.

6.9.3 Det trengs bedre og mer forutsigbar finansiering av opplæringstilbud til nyankomne ungdommer

Et mer permanent opplæringstilbud avhenger av flere forhold, herunder politisk prioritering, engasjement, kapasitet og kompetanse. Men et grunnleggende premis er bedre og mer forutsigbar finansiering. Flere skoler og kommuner påpeker at ikke alle ungdommer med rett og ønske får tilbud om plass i opplæringstilbud, og at det er behov for mer midler for å øke kapasiteten i tilbudene. Videre er det behov for mer forutsigbar finansiering, for å kunne drifte et permanent tilbud som kan ta høyde for svingninger i antall ankomster. I intervjuene påpeker representanter for fylkeskommunen at det er en utfordring at det ikke følger egne midler med tilbud som innføringsklasser og kombinasjonstilbud, fordi dette er tilbud fylkeskommunen selv velger om de vil tilby. Det etterlyses enten øremerkede midler eller tilskuddsordninger knyttet til utvikling og gjennomføring av opplæringstilbud for denne målgruppen.

6.9.4 Det er behov for tydeligere regelverk om målgruppen

Denne kartleggingen bekrefter tidligere funn om at regelverk er opphav til uenighet om hvem som har ansvar for målgruppen. I denne sammenhengen er det først og fremst uklårheter i integreringsloven det pekes på. I kartleggingen er det flere som peker på at regelverket ikke er tydelig nok og gir for mye rom for fortolkning. Ulik fortolkning av regelverket synliggjør også kommuners og fylkeskommuners ulike samfunnsoppdrag og deres oppfatning av hva som er deres hovedoppgave. Mens kommunene har ansvar for bosetting og integrering, har fylkeskommunene ansvar for et godt opplæringstilbud og å

sikre elevenes rettigheter. Kartleggingen viser at disse hensynene tidvis står i motsetning til hverandre. Mens kommunene er opptatt av plikt til opplæring, viser fylkeskommunene til at rett til opplæring først utløses ved at det fremmes søknad innen en gitt frist. I intervjuene peker flere informanter fra kommunen på at målgruppen «glipper» når de går fra å være flyktningetjenestens ansvar til å være opplæringstjenestens ansvar. De mener derfor at det er nødvendig å tydeliggjøre målgruppens status i lov, for å bedre ivareta deres behov. Dette poengteres også av informanter fra fylkeskommunen, som ønsker et tydeligere ansvar. Informanter fra kommune og fylkeskommune påpeker altså at det er et tomrom i regelverket i perioden frem til ungdommene søker om opptak til videregående opplæring, og ønsker at ansvarsforholdet i denne perioden tydeliggjøres i gjeldende lovverk.

På bakgrunn av disse funnene anbefaler vi at nyankomne ungdommer får en tydeligere rett til opplæring som forberedelse til ordinær videregående opplæring etter opplæringsloven. Det er videre behov for at det tydeliggjøres i lovverket hvem som har ansvaret for å gi denne opplæringen. I tillegg til at dette vil styrke ungdommenes rettigheter, vil det gjøre at lovverket er mer i tråd med dagens praksis.

6.9.5 Det er behov for bedre oversikt over målgruppen og tettere samarbeid mellom sentrale aktører

Denne kartleggingen har bekreftet et annet dokumentert funn, nemlig at fylkeskommunene mangler oversikt over personer i målgruppen og at det er behov for bedre systemer og samarbeid for å sikre dette.

Kartleggingen har vist at det er viktig at fylkeskommuner og kommuner har tett dialog for å planlegge for opplæringstilbud, men det synes også å være behov for at IMDi og fylkeskommunene har mer dialog for å sikre at målgruppen bosettes i nærheten av en skole med egnet tilbud, både av praktiske og sosiale årsaker. Det vil også være hensiktsmessig at bosettings- og opplæringsmyndigheter arbeider tettere sammen på strategisk nivå for å sikre et bedre og mer forutsigbart tilbud.

Kartleggingen gir eksempler på andre relevante samarbeidspartnere som kommuner og fylkeskommuner forholder seg til, blant annet helseaktører, politi, NAV og oppfølgingstjenesten. Det er vanskelig å komme med en konkret og felles anbefaling om hvilke andre aktører det bør samarbeides med og hvem som bør initiere samarbeidet. Her vil det sannsynligvis være en del variasjon på tvers av kommuner og fylkeskommuner. Men gitt dagens situasjon, med usikkerhet og svingninger i ankomster, vil det trolig være hensiktsmessig å komme tettere på utlendingsmyndighetene og tilstøtende aktører i arbeidet med å planlegge og utvikle opplæringstilbudet til målgruppen.

Referanser

Fedoryshyn, N. og Segiet, K. (2020). *Dårligere start på arbeidslivet for lavt utdannede*. Artikkel i SSB Analyse 2020/01: Overgang fra utdanning til arbeid.

Lødding mfl. (2022). *Norskinnlæring, faglig utvikling og nye venner – er det mulig på samme tid?* Delrapport fra prosjektet Forskning på opplæringstilbud til nyankomne elever. NIFU-rapport 2022:26

NOU 2022:18 *Mellom mobilitet og migrasjon – Arbeidsinnvandreres integrering i norsk arbeids- og samfunnsliv*.

NOU 2021: 2 *Kompetanse, aktivitet og inntektssikring – tiltak for økt sysselsetting*.

Rambøll (2018). *FOU-prosjekt 184002. Tilrettelagt opplæringstilbud for minoritetsspråklig ungdom*.

Ingebø, Daniel mfl. (2021). *Utdanningsløpet til unge innvandrere Personer som innvandret før fylte 17 år, født fra 1980 til 1990, i utdanning og arbeid*. SSB-rapport 2021/03.

Utdanningsdirektoratet (2023). *Kunnskap om nyankomne ukrainske elever i videregående opplæring*.

Vogt, K. C., Lorentzen, T. og Hansen, H. T. (2020). *Are low-skilled young people increasingly useless, and are men the losers among them?* Journal of Education and work.