

Kartlegging

Kartlegging av opplæringstilbud til asylsøkere i alderen 6 til 18 år. Rapport til Kunnskapsdepartementet (4. spørring).



Fotograf Jannecke Jill Moursund

Hovedfunn fra spørring til fylkeskommunene og foreløpige tall fra GSI

I følge UDI var det i underkant av 3100 asylsøkere og ungdom som hadde fått oppholdstillatelse men som fortsatt bodde i mottak, i aldersgruppen 16-18 år per 1.10.2016. Av disse var drøyt 1800 personer, det vil si ca. 60 prosent, i en eller annen form for opplæring. Tallet er basert på foreløpige tall fra GSI (voksenopplæringsskjema) og svarene fylkeskommunene ga på 4. spørring. Av denne gruppen på 1800 personer er i underkant av 1200 i grunnskoleopplæring for voksne i kommunal regi.

Det er ca. 40 prosent av de 3100 som verken er gjort rede for i GSI eller i spørringen til fylkeskommunen. Dette utgjør ca. 1300 individer. Det kan være at en del av disse er i en eller annen form for opplæring i fylkeskommunal regi, men det lar seg vanskelig avklare ut fra en del mangelfulle svar fra fylkeskommunene i 4. spørring. Usikkerheten knyttet til dem som ikke er gjort rede for dreier seg om følgende forhold:

- UDI sine tall inneholder mottakspopulasjonen 16 – 18 år og våre spørsmål har tatt utgangspunkt i den samme gruppen. Imidlertid har asylsøkere over 18 år ved skolestart ikke rett til opplæring. De som er 17 år ved skoleårets start har rett til å fullføre skoleåret. Anslagsvis kan inntil 500 av de 3100 være eldre enn 18 år ved skolestart høsten 2016. Vi kan imidlertid ikke se bort fra at noen i denne gruppa får opplæring (og blir registrert i gruppa som får opplæring) på tross av at de er uten rett.
- Opplæringsloven er ikke til hinder for at kommunen kan innvilge eleven et ekstra år i grunnskolen etter samtykke fra foreldrene. Det er for eksempel mulig å la en elev begynne på et årstrinn lavere enn alderen skulle tilsi. Det kan altså tenkes at noen av ungdommene i alderen 16-18 år befinner seg i ordinær grunnskole.
- Enkelte fylker klarer ikke å få kontakt med alle mottakene og har følgelig ikke full oversikt over asylsøkere i fylket. Ett av fylkene med flest asylsøkere får oversikt over antall asylsøkere fra de fylkeskommunale skolene først nærmere jul 2016.
- UDI sine tall omfatter mottakspopulasjonen, mens skoleeierne virker som de i mindre grad skiller mellom bosatte (i kommunene), asylsøkere og de som fortsatt har bopel i mottak selv om de har fått innvilget opphold. Mange av fylkene har egne tilbud til elever i aldersgruppen med innvandrerbakgrunn, men klarer ikke alltid å skille ut hvor mange av elevene i disse klassene som er asylsøkere og hvor mange som er innvandrere med kort botid.

Utdanningsdirektoratets kommentar

Sammenlignet med tidligere spørringer til fylkeskommunene viser 4. spørring at fylkeskommunene i større grad enn tidligere gir opplæring til asylsøkere i alderen 16 til 18 år. Flere fylkeskommuner har fått bedre oversikt over denne aldersgruppen enn i tidligere spørringer, men fortsatt er det meget stor variasjon mellom fylkene og en forholdsvis stor gruppe som man ikke rapporterer på.

Fra høsten 2016 åpnet opplæringsloven for at kommuner og fylkeskommuner kan tilby «Mer grunnskoleopplæring» til ungdommer som har rett til videregående opplæring, men som likevel har behov for mer grunnskoleopplæring for å kunne fullføre videregående opplæring.

I 4. spørring viser det seg at over halvparten av fylkeskommunene har startet opp et tilbud med mer grunnskoleopplæring innenfor opplæringsloven. Det er imidlertid også en del fylkeskommuner som opererer med en 0-klasse utenfor opplæringsloven/tilbudsstrukturen.

Enkelte fylkeskommuner utmerker seg ved å ha god oversikt over asylsøkere i alderen 16 til 18 år. De samarbeider godt med kommunene og erfarer klare forskjeller mellom kommunene med hensyn til lov og regelverksforståelse, forståelse av rolle- og ansvarsfordeling mellom kommune og fylke mm. Antallet asylsøkere er kraftig redusert høsten 2016 sammenlignet med de svært høye ankomsttallene høsten 2015. Antallet asylsøkere til Europa er imidlertid historisk høyt, og situasjonen i Norge kan på kort tid igjen endres.

Vi har hatt en situasjon med mange asylsøkere på mottak. Veien videre for mange av disse er at de skal bosettes i kommuner i månedene framover. Selv om de ikke lenger er asylsøkere vil det være viktig at disse blir ivaretatt med et godt opplæringstilbud for å kunne fullføre videregående opplæring som grunnlag for deltagelse i arbeids- og samfunnsniv.

Metode

Spørreskjema ble utviklet av direktoratet og justert etter innspill fra representanter fra fylkesmannsembetet, KD og UDI.

Vi fulgte prosedyren for gjennomføring utviklet i samarbeid med fylkesmannen før 3. spørring.

4. spørring ble sendt til fylkeskommunene og besvart i perioden 29.09 til 28.10.2016. Vi ba dem registrere situasjonen per 1.10.2016. Dette er den generelle telledatoen for elevtall i både grunnskole og videregående skole. Vi fikk også tall fra UDI per 30.09.2016 som ble sendt ut til fylkesmannen mandag 3.10. Derved var det mulig å sammenligne tall fra UDI med foreløpige tall fra GSI og tall fra 4. spørring.

Vi gjør oppmerksom på at tallene vi benytter fra UDI inkluderer asylsøkere og tidligere asylsøkere som har fått innvilget opphold, men som fortsatt bor på mottak. Asylsøkere som bor privat er ikke med i UDI sin mottakspopulasjon.

I voksenopplæringsskjemaet i GSI registrerer voksenopplæringsenheter opplysninger om antall deltakere som får grunnskoleopplæring for voksne etter opplæringsloven § 4A-1 per 1. oktober hvert skoleår. For skoleåret 2016/17 la vi inn et nytt spørsmål om antall asylsøkere (og de som har vært asylsøkere, men som fortsatt venter på bosetting) i alderen 16-18 år. Foreløpige tall fra voksenopplæringsskjemaet ble sammenfattet med svar på spørreskjemaet til fylkeskommunene. Dette for å vurdere opplæringen til asylsøkere i alderen 16-18 år samlet.

Det kom inn 11 svar i løpet av de to første ukene, og fylkesmannen og direktoratet fikk inn de resterende svarene i løpet av 3. og siste uke i perioden. Vi har fått inn svar fra samtlige fylker i 3. og 4. spørring.

I 1.-3. spørring om oppæringen av asylsøkere i grunnskolealder fikk vi inn svar fra kommunene. I 4. spørring har vi hentet inn tall for asylsøkere i grunnskolealder fra GSI. Det vil si at denne gangen har det vært skolene som har rapportert tall.

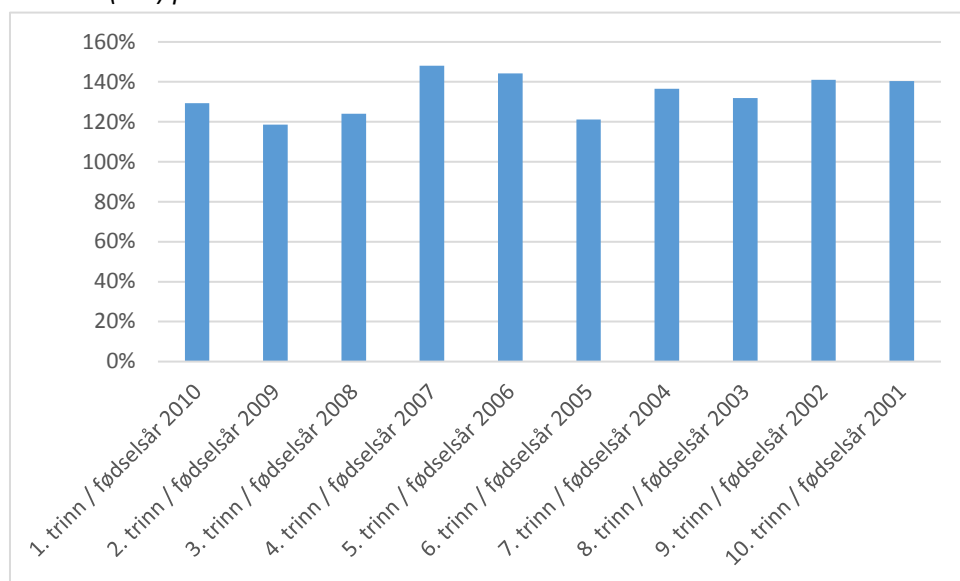
Opplærings situasjonen til elever i grunnskolealder

I spørring 1-3 hadde vi spørsmål både til kommunene og fylkeskommunene. Fordi vi ikke ville overbelaste sektor med en spørning som ba om samme tall som skulle rapporteres samme tidspunkt i GSI (Grunnskolens Informasjonssystem), har vi i 4. spørning kun spurt fylkeskommunene. Nedenfor følger en kort oppsummering over opplærings situasjonen for asylsøkere i grunnskolealder (6-15 år) basert på tall fra GSI.

I GSI rapporterer skolene elevtall og andre tall om grunnskolen per 1. oktober hvert skoleår. I følge foreløpige GSI-tall per 1. oktober 2016 er 3 069 av elevene i grunnskolen (1.-10. trinn) asylsøkere eller de har vært asylsøkere, men venter fortsatt på bosetting. Tall fra UDI per 30. september viser at det er 2 300 i grunnskolealder som enten er asylsøkere eller har fått innvilget opphold, men er (ennå) ikke bosatt. Det vil si at en av tre rapportert i GSI kanskje ikke er i målgruppen vi har etterspurt. Trolig har skolene ikke oversikt over hvorvidt elever med innvandrerbakgrunn og kort botid har asylsøkerstatus eller ikke. Kanskje blander også noen skoler asylsøkere sammen med nylig bosatte. Asylsøkere kan også ha blitt rapportert dobbelt f.eks. dersom de har flyttet i perioden. Enkelte asylsøkere kan også bo privat og følgelig ikke være omfattet av UDI sine tall over mottakspopulasjonen. En tidligere sjekk med UDI og Bufdir tyder imidlertid ikke på at privatboende asylsøkere er en stor gruppe.

Det kan også være en mulighet for at elever som er over grunnskolealder (i alderen 16-18 år) får opplæring i grunnskolen som et alternativ til grunnskoleopplæring for voksne eller til opplæring i regi av fylkeskommunen. Opplæringsloven er ikke til hinder for at kommunen kan innvilge eleven et ekstra år i grunnskolen etter samtykke fra foreldrene. I så tilfelle ville vi forventet at flere av disse ble registrert på 10. trinn, mens øvrige trinnene også lå tett opp mot tall fra UDI (se figur 1). Andelen er imidlertid høyere enn UDI-tallene på alle trinn, selv om det varierer mellom trinnene. Opplæringsloven åpner også for å la en elev begynne på et årstrinn lavere enn alderen skulle tilsi. Tallene tyder altså enten på at mange asylsøkere går på lavere trinn enn alderen tilsier eller at det for skolene kan knytte seg usikkerhet til hvem som er asylsøkere eller ikke.

Figur 1. Andel asylsøkere* rapportert i GSI i prosent av tilsvarende årskull som er registrert hos UDI. N: 3069 (GSI) per 1.10. 2016.



*og de som har vært asylsøkere, men som fortsatt venter på bosetting

3. spørring til kommunene (mai 2016) tydet på at asylsøkere i grunnskolealder i hovedsak fikk opplæring. Da var det imidlertid kommunene som svarte på undersøkelsen. Kvaliteten på de foreløpige tallene i GSI fra skolene er dessverre ikke god nok til å konkludere rundt opplærings situasjonen til asylsøkere i grunnskolealder.

Gjennomgang av spørring til fylkeskommunene

I gjennomgangen legger vi vekt på informasjon fra spørringen som utfyller og supplerer hovedfunnene fra fylkeskommunene som allerede er gjort rede for.

Spørsmål 1:

Kjenner fylkeskommunen til hvor mange asylsøkere (og de som venter på bosetting) i alderen 16 til 18 år som befinner seg i fylket? Skriv inn antall og eventuelt en kommentar.

Svarene viser at det er stor variasjon i hvorvidt fylkeskommunene har konkrete tall for asylsøkere i alderen 16 til 18 år i fylket. De som har tall oppgir at disse er hentet inn fra asylmottak, i den grad de har fått kontakt med disse, fra Fylkesmannen, fra UDI. Enkelte oppgir at de har «informasjon» eller at de gjør «antagelser» om antallet.

Fylkene som ikke oppgir et konkret antall har ulike forklaringer på det. Enkelte skriver at det er vanskelig å få et konkret antall fordi flere asylmottak er lagt ned og ungdom sendt videre eller ut av landet. Andre oppgir at de er i «årlig i kontakt med «flyktningetjenesten/NAV/voksenopplæringen/mm», «ansette(r) egen koordinator i disse dager» eller at de «følger med på UDIs hjemmeside over EM bosatt i» fylket. Et fylke skriver at de er «avhengig av å få oppdaterte tall fra kommunene» for å kunne planlegge tilbud.

Spørsmål 2:

Kjenner fylkeskommunen til hvor mange asylsøkere (og de som venter på bosetting) i alderen 16 til 18 år som ikke er i noen form for opplæring? Skriv gjerne inn en kommentar.

17 fylkeskommuner kjenner ikke til antallet asylsøkere i alderen 16 til 18 som ikke er i noen form for opplæring. Flere fylkeskommuner poengterer at de ikke vet hvor mange som får grunnskoleopplæring for voksne i kommunal regi. Dermed vet de heller ikke hvor mange som er i fylket uten opplæring. Ett fylke poengterer at kommunene bør oppfylle visse krav før nyankomne skrives ut av grunnskolen og sendes til fylkeskommunene. Ett fylke skriver at de ikke kjenner til antallet, men at «alle vil ha en eller annen form for opplæring i kommunal regi!».

2 fylkeskommuner oppgir at de med forbehold kjenner til antallet som ikke er i opplæring. Oppsummert for de to fylkene blir det 21 personer. Noen av disse 21 fikk tilbud men «takket av ulike personlige grunner nei til et opplæringstilbud».

Spørsmål 3:

Hvor mange asylsøkere (og de som venter på bosetting) i alderen 16 til 18 år er i videregående opplæring per 1.10.2016? Med videregående opplæring menes Vg1, Vg2, Vg3 eller fagopplæring.

Fylkeskommunene oppgir at 306 asylsøkere i alderen 16 til 18 år er i videregående opplæring. En del fylker kommenterer at de ikke er helt sikre på tallet. I et forsøk på å avklare status brukes:

- Hvorvidt elevene er registrert som minoritetsspråklige søkere i VIGO
- Informasjonen som elevene selv gir i søknaden til videregående opplæring

- Adresselistene til elevene i vgo (adresse identisk med mottak)

Fylker som ikke oppgir et eksakt tall skriver blant annet følgende:

- Fordi telledato for refusjon er etterskuddsvis per halvår har ikke fylket framskaffet antallet asylsøkererelev i opplæring
- De skriver at de bare kjenner til antallet i innføringstilbud
- De skriver at asylsøkere ikke er en egen statistisk gruppe og følgelig har de ikke oversikt

Spørsmål 4:

En del asylsøkere med rett til videregående opplæring har behov for mer grunnskoleopplæring før de kan starte i Vg1 (Thor Heyerdahl-modellen, kombinasjonsklasse eller lignende) jf. opplæringsloven § 4A-1, andre ledd, se under.

Hvor mange asylsøkere (og de som venter på bosetting) i alderen 16 og 18 år får mer grunnskoleopplæring organisert av fylkeskommunen?

Fylkeskommunene oppgir totalt at 241 asylsøkere får «mer grunnskoleopplæring». Det er 12 fylker som konkret organiserer «mer grunnskoleopplæring», men kunnskap om hvor mange som får tilbudet varierer i stor grad. Enkelte fylker oppgir at de gir tilbudet til et konkret antall asylsøkere uten forbehold, mens andre skriver at de gir tilbudet til minoritetsspråklige ungdommer i alderen 16 til 21 med kort botid i Norge uten å kunne skille ut asylsøkere i alderen 16 til 18. Ett fylke skriver at de samarbeider med noen kommuner om tilbudet, men vet ikke hvor mange asylsøkere dette gjelder per i dag pga stengte asylmottak.

En del fylkeskommuner skriver at de planlegger oppstart av «mer grunnskoleopplæring» for asylsøkere i løpet av skoleåret eller høst 2017. Et fylke presiserer at planlagt samarbeid med kommune er ustabil og grunnlaget truet på grunn av nedleggelse av mottak i kommune.

I kommentarfeltet bruker fylkene følgende begreper:

- «kombinasjonsklasser»
- «mer grunnskoleopplæring»
- Thor Heyerdahl modellen
- «utdanningsforberedende år» (UFA)

Spørsmål 5:

Dersom du har oppgitt et antall elever i spørsmål 4 som får mer grunnskoleopplæring, vennligst skriv inn navn på skolen/skolene som gir denne typen opplæring i kommentarfeltet.

11 fylkeskommunene har skrevet inn navn på 22 videregående skoler som gir «mer grunnskoleopplæring».

Spørsmål 6:

Enkelte ungdommer kan få et opplæringstilbud som består av norskopplæring og eventuelt noe fag. Tilbudet faller utenom opplæringsloven, men tar ikke av retten til å bruke fem år på videregående opplæring. Tilbudet omtales gjerne som 0-klasse, og utløser ikke tilskudd.

Hvor mange asylsøkere (og de som venter på bosetting) i alderen 16 og 18 år gir fylkeskommunen dette opplæringstilbudet? Skriv gjerne en kommentar.

7 fylkeskommuner gir 0-klasse til totalt 156 asylsøkere. En kommentar får fram at antallet asylsøkere i 0-klasse er basert på et estimat. Fylket har baserer seg på en gjennomgang av søkerlista, hvor elevene kommer fra og hvorvidt de bor på mottak for enslige mindreårige.

Ett av fylkene som gir 0-klasse skriver at det «gir lite mening at disse innføringsklassene ikke utløser tilskudd. Dette er et tilbud som er avgjørende for å unngå å produsere skolesluttere».

Kommentar:

Verken 0-klasse eller «mer grunnskoleopplæring» bruker av retten til videregående opplæring. Ut fra innledende tekst til spørsmål 6 i spørreskjemaet kommer ikke dette klart fram.

7. Har fylkeskommunen rutiner for samarbeid med kommunene når det gjelder asylsøkere (og de som venter på bosetting) i alderen 16 og 18 år? Skriv gjerne en kommentar.

11 fylker skriver at de samarbeider med kommuner knyttet til «mer grunnskoleopplæring». 9 fylker samarbeider med kommuner knyttet til grunnskoleopplæring for voksne. En del skriver at det er politiske prosesser i gang for å etablere eller styrke samarbeidet mellom fylke og kommune.

2 fylker har ikke samarbeid med kommuner om asylsøkere i alderen 16 til 18 år. Situasjonen i disse to fylkene er svært forskjellige med hensyn til opplæring av asylsøkere. I det ene fylket er det svært få asylsøkere å samarbeide med kommunene om. De fleste får grunnskoleopplæring for voksne i regi av kommunene. I det andre fylket derimot er det en større gruppe asylsøkere som det ikke gjøres rede for. Det er mulig at ca. halvparten av asylsøkerne i aldersgruppen i dette fylket ikke er i noen form for opplæring.

Ett fylke som har tatt kontakt med voksenopplæringssettene og kommunene i fylket skriver utfyllende om samarbeidet. De opplever betydelige forskjeller mellom kommunene når det gjelder vurderingen av ungdommenes forutsetninger og hvilket opplæringstilbud ungdommene i alderen 16 til 18 år har fått og skal få som asylsøkere. Det medfører at elevene, asylsøkere og innvandrere generelt, har svært ulike faglig nivå når de søker på videregående opplæring. Fylket har derfor vurdert det som nødvendig å øke omfanget av innføringstilbud for ungdom slik at flere blir i stand til fullføre videregående opplæring.

Avsluttende kommentar

Det er nå nesten ett år siden Norge fikk et historisk høyt antall asylsøkere høsten 2015. Svarene på 4. spørsmål viser at det fortsatt for en del fylker er uklart hvor mange asylsøkere i alderen 16 til 18 år som befinner seg i diverse fylkeskommunale opplæringstilbud. Ett fylke skriver for eksempel at de «før jul» skal få rapport fra skolene sine om antallet asylsøkere i opplæring. Et annet fylke sier de er i dialog med kommunene om hvilke elever i inneværende år som har rett på videregående opplæring. Svarene viser at det er en del prosesser i gang mellom fylker og kommuner. Mange har startet opp et tilbud, en del har planer om å starte opp tilbud om «mer grunnskoleopplæring», og enkelte har politiske prosesser knyttet til å organisering av opplæring som ennå ikke er avsluttet.

Vedlegg

Spørsmål til fylkeskommunene angående opplæring av asylsøkere

Avsender: Utdanningsdirektoratet

1. SPØRSMÅL TIL FYLKESKOMMUNER

Fylkeskommunen skal oppfylle retten til offentlig videregående opplæring for asylsøkere som er 16 til 18 år og som bor i mottak eller omsorgssentre i fylkeskommunen, og som oppfyller vilkårene for inntak, jf. opplæringsloven § 13-3 der det heter:

"Det er et vilkår for rett til videregående opplæring at søkeren har lovlig opphold i Norge. jf. opplæringsloven § 3-1, tolvte ledd.

Ungdom som oppholder seg lovlig i landet mens de venter på å få avgjort søknaden om oppholdstillatelse, har likevel bare rett til videregående opplæring når de er under 18 år og det er sannsynlig at de skal være i Norge i mer enn tre måneder. Hvis ungdommen fyller 18 år i løpet av et skoleår, har han eller hun rett til å fullføre skoleåret de har begynt på.

For de som får avslag på søknaden om oppholdstillatelse, gjelder retten til videregående opplæring fram til dato for endelig vedtak.

Fylkeskommunen kan velge å også ta inn asylsøkere over 18 år til videregående opplæring mens de venter på vedtak om oppholdstillatelse. Da er det en forutsetning at de ikke får plassen på bekostning av en med rett til videregående opplæring.


Denne spørreundersøkelsen dreier seg ikke om barn i barnevernsinstitusjon der ansvaret for opplæringen er noe annerledes, se opplæringslovens § 13-2 og barnevernloven kapittel 5."

Hjemmel for å gjennomføre denne kartleggingen finnes i forskrift til opplæringsloven § 2-2:

"Skoleeigaren skal medverke til å etablere administrative system og å innhente statistiske og andre opplysningar som trengst for å vurdere tilstanden og utviklinga innanfor opplæringa."

I denne spørringen ønsker vi at dere svarer for asylsøkere og dem som har vært asylsøker, men som fortsatt venter på bosetting. Med alderen 16 til 18 år mener vi ungdom født årene 1998, 1999 og 2000.

Telledato er per 01.10.2016.

-  **1. Kjenner fylkeskommunen til hvor mange asylsøkere (og de som venter på bosetting) i alderen 16 til 18 år som befinner seg i fylket?**

Skriv inn antall og eventuelt en kommentar.

LEGG TIL KOMMENTAR

2. Kjenner fylkeskommunen til hvor mange asylsøkere (og de som venter på bosetting) i alderen 16 til 18 år som ikke er i noen form for opplæring?

Skriv gjerne inn en kommentar.

Ja, skriv inn antall

Nei

LEGG TIL KOMMENTAR

3. Hvor mange asylsøkere (og de som venter på bosetting) i alderen 16 til 18 år er i videregående opplæring per 1.10.2016?

Med videregående opplæring menes Vg1, Vg2, Vg3 eller fagopplæring.

LEGG TIL KOMMENTAR

- En del asylsøkere med rett til videregående opplæring har behov for mer grunnskoleopplæring før de kan starte i Vg1 (Thor Heyerdahl-modellen, kombinasjonsklasse eller lignende) jf. opplæringsloven § 4A-1, andre ledd, se under.

4. Hvor mange asylsøkere (og de som venter på bosetting) i alderen 16 og 18 år får mer grunnskoleopplæring organisert av fylkeskommunen?

Opplæringslova § 4A-1, andre ledd:

"Kommunar og fylkeskommunar kan òg tilby grunnskoleopplæring etter første ledd til dei som har rett til vidaregåande opplæring etter § 3-1, men som har behov for meir grunnskoleopplæring for å kunne fullføre vidaregåande opplæring."

LEGG TIL KOMMENTAR

5. Dersom du har oppgitt et antall elever i spørsmål 4 som får mer grunnskoleopplæring, vennligst skriv inn navn på skolen/skolene som gir denne typen opplæring i kommentarfeltet.

LEGG TIL KOMMENTAR

- Enkelte ungdommer kan få et opplæringstilbud som består av norskopplæring og eventuelt noe fag. Tilbudet faller utenom opplæringsloven, men tar ikke av retten til å bruke fem år på videregående opplæring. Tilbudet omtales gjerne som 0-klasse, og utløser ikke tilskudd.

6. Hvor mange asylsøkere (og de som venter på bosetting) i alderen 16 og 18 år gir fylkeskommunen dette opplæringstilbudet? Skriv gjerne en kommentar.

LEGG TIL KOMMENTAR

7. Har fylkeskommunen rutiner for samarbeid med kommunene når det gjelder asylsøkere (og de som venter på bosetting) i alderen 16 og 18 år?

Skriv gjerne en kommentar.

- Ja, knyttet til grunnskoleopplæring til voksne
- Ja, knyttet til mer grunnskoleopplæring (Thor Heyerdahl-mod, kombinasjonsklasse el.)
- Nei, det er ikke etablert et samarbeid
- Annet

LEGG TIL KOMMENTAR