

Kartlegging av opplæringstilbudet til enslige mindreårige asylsøkere og barn av asylsøkere

Mira Aaboen Sletten & Ada I. Engebrigtsen

RAPPORT

NR 20/11



Kartlegging av opplæringstilbudet til enslige mindreårige asylsøkere og barn av asylsøkere

MIRA AABOEN SLETTEN
ADA I. ENGEBRIGTSEN

Norsk institutt for forskning om
oppvekst, velferd og aldring

NOVA 20/2011

Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) ble opprettet i 1996 og er et statlig forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. Instituttet er administrativt underlagt Kunnskapsdepartementet (KD).

Instituttet har som formål å drive forskning og utviklingsarbeid som kan bidra til økt kunnskap om sosiale forhold og endringsprosesser. Instituttet skal fokusere på problemstillinger om livsløp, levekår og livskvalitet, samt velferdssamfunnets tiltak og tjenester.

Instituttet har et særlig ansvar for å

- utføre forskning om sosiale problemer, offentlige tjenester og overføringsordninger
- ivareta og videreutvikle forskning om familie, barn og unge og deres oppvekstvilkår
- ivareta og videreutvikle forskning, forsøks- og utviklingsarbeid med særlig vekt på utsatte grupper og barnevernets temaer, målgrupper og organisering
- ivareta og videreutvikle gerontologisk forskning og forsøksvirksomhet, herunder også gerontologien som tverrfaglig vitenskap

Instituttet skal sammenholde innsikt fra ulike fagområder for å belyse problemene i et helhetlig og tverrfaglig perspektiv.

© Norsk institutt for forskning om oppvekst,
velferd og aldring (NOVA) 2011
NOVA – Norwegian Social Research
ISBN 978-82-7894-391-5
ISSN 0808-5013

Illustrasjonsfoto:	© colourbox.no
Desktop:	Torhild Sager
Trykk:	Allkopi

Henvendelser vedrørende publikasjoner kan rettes til:

Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring
Munthesgt. 29 · Postboks 3223 Elisenberg · 0208 Oslo

Telefon: 22 54 12 00
Telefaks: 22 54 12 01
Nettadresse: <http://www.nova.no>

Forord

Den foreliggende studien er en kartlegging av opplæringstilbudet til enslige mindreårige asylsøkere og barn av asylsøkere på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet. Tone Abrahamsen har vært kontaktperson i direktoratet. Studien har bestått av en spørreundersøkelse til kommuner om opplæringstilbudet til asylsøkerbarn i grunnskoleopplæring og til alle fylker om opplæringstilbudet til asylsøkerungdom i videregående opplæring. Studien omfatter også en intervjuundersøkelse over telefon til ansatte ved syv omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere og syv statlige mottak, om deres erfaringer med opplæringstilbudet til barn og ungdom de har ansvar for.

Studien har hatt et omfang på 3,85 månedsværk. Dr.polit. Mira Aaboen Sletten har stått for de kvantitative undersøkelsene til kommuner og fylker og har hatt hovedansvar for å skrive rapporten. Hedda Haakestad har vært assistent og bidratt til datainnsamlingen og til beskrivelsen av denne i rapporten. Dr.polit. Ada Engebrigtsen har vært prosjektleder, stått for telefonintervjuer med mottak og omsorgssentre og har skrevet rapporten sammen med Mira Aaboen Sletten. Prosjektet ble påbegynt i april og avsluttet i september 2011.

Vi vil takke alle ansatte i kommuner og fylkeskommuner som har tatt seg tid til å fylle ut spørreskjemaene, og alle ansatte på omsorgssentre og asylmottak som har deltatt i telefonintervju og vist stort engasjement og solid kunnskap om opplæringssituasjonen for «sine» asylsøkere.

NOVA, oktober 2011

Ada I. Engebrigtsen
prosjektleder

Innhold

Sammendrag	7
1 Innledning	13
1.1 Asylmottak og omsorgssentre	13
1.2 Rett til grunnskoleopplæring for asylsøkerbarn.....	15
1.3 Videregående opplæring for unge asylsøkere	16
1.4 Bakgrunn for undersøkelsen	16
1.5 Problemstillinger	20
1.6 Metode	22
2 Asylsøkerlever i grunnopplæringen	
2.1 Asylsøkerlever i kommuner som deltok i spørreskjemaundersøkelsen	27
2.2 Organiseringen av undervisningen.....	33
2.3 Undervisningstilbudet i innføringsklasser	39
2.4 Undervisningstilbudet i ordinære klasser	44
2.5 Særskilt norskopplæring og spesialundervisning registrert i GSI	48
2.6 Kompetanse i grunnskole og PPT	52
2.7 Samarbeid foreldre-skole og mottak-skole.....	55
2.8 Statlige tilskudd	56
2.9 Samarbeid med andre kommuner.....	58
2.10 Leksehjelp og fritidstilbud	59
2.11 Returforberedende undervisning.....	62
2.12 De mottaksansattes generelle vurdering.....	63
3 Asylsøkerlever i videregående opplæring.....	65
3.1 Fylkeskommunenes inntakspraksis.....	65
3.2 Asylsøkerlever i videregående opplæring skoleåret 2010/11.....	72
3.3 Asylsøkerlever med endelig avslag	80
4 Oppsummering	83
4.1 Grunnskoleopplæring til asylsøkerbarn i Norske kommuner	83
4.2 Videregående opplæring – de fleste fylker tar inn asylsøkere.....	90
4.3 Asylsøkerlever med endelig avslag	92
Summary.....	93
Referanser	95

Sammendrag

Oppdraget

Rapporten er skrevet på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet og omhandler opplæringstilbudet til mindreårige asylsøkere i Norge. Mindreårige asylsøkere omfatter da både barn som søker asyl sammen med sine foreldre og enslige mindreårige asylsøkere. Oppdraget gikk ut på å kartlegge kommunenes opplæringstilbud til asylsøkerbarn i grunnskolealder, og fylkeskommunenes tilbud om videregående opplæring til unge asylsøkere (primært 16–24 år). Et sentralt spørsmål har vært om undervisningstilbudet til asylsøkerbarn i grunnskolealder er i tråd med regler og forskrifter. Videre om unge asylsøkere får innpass og deltar i videregående opplæring. For begge skoleslag har det i tillegg vært et mål å undersøke om undervisningstilbudet til asylsøkerbarn tilsvarer tilbudet til andre elever.

Rapporten er basert på en tredelt datainnsamling: Del 1. er en kartlegging av skoletilbudet til asylsøkerbarn i grunnskolealder. Datagrunnlaget er en spørreskjemaundersøkelse rettet mot norske kommuner med mer enn tre asylsøkerlever i grunnskolen. Totalt deltok 72 av 127 forespurte kommuner. I tillegg brukes opplysninger fra Grunnskolens informasjonssystem (GSI). Del II omfatter en kartlegging av tilbudet om videregående opplæring til asylsøkerungdom over grunnskolealder, og bygger på et spørreskjema rettet mot fylkeskommunene som eier av de videregående skolene. 17 av 19 fylker besvarte undersøkelsen. Del III omfatter intervjuer med ansatte ved syv statlige mottak og syv omsorgssentre om deres erfaringer og rutiner for samarbeid med skoler og kommuner (som skoleeier).

Asylsøkerbarn i mottak og omsorgssentre får grunnskoleopplæring

Kartleggingen tyder på at de aller fleste asylsøkerbarn i grunnskolealder får grunnskoleopplæring, og at de blir skrevet inn i grunnskolen relativt raskt etter ankomst til mottak og omsorgssenter. Antall asylsøkere registrert i GSI tilsvarer omtrent antall barn bosatt på mottak og omsorgssentre. Det kan

imidlertid se ut som om dekningen er noe lavere for asylsøkere i ungdomsskolealder enn for asylsøkere i barneskolealder.

Innskriving av asylsøkerelver i grunnskolen skjer generelt ved at asylmottak og omsorgssentre tar kontakt med skolen. I følge kommunene er det sjelden at elevenes foreldre tar kontakt selv. Det ser også ut til å være mottak og omsorgssentre som har hovedansvar for å kartlegge barnas helse før skolestart. Derimot tyder undersøkelsen på at kartlegginger av elevenes skolebakgrunn og ferdigheter skjer i samarbeid mellom skole og mottak.

Innføringsklasser til asylsøkerelver

Det er relativt stor variasjon mellom kommunene når det gjelder organisering av opplæringen for asylsøkerbarn. Majoriteten av kommunene som deltok i spørreskjemaundersøkelsen, gir opplæring til elevgruppen både i innføringsklasser/skoler og i ordinære klasser. Bare en av fem tilbyr kun opplæring i ordinære klasser. Selv om mange kommuner har et tilbud om innføringsklasser, omfatter dette ikke alle asylsøkerelver. I følge tall fra GSI går rundt en av tre asylsøkerelver i grunnskolen i innføringsklasser. I de fleste kommuner er innføringsklasser/skoler et tilbud i en kortere periode før de overflyttes til ordinære klasser og skoler (fortrinnsvis etter lærernes anbefalinger).

Kommunenes svar tyder videre på at elever i innføringsklasser stort sett får like mange undervisningstimer som elever i ordinære klasser. Når det gjelder hvilke fag elevene får undervisning i, kan det imidlertid se ut som om religion, livssyn og etikk samt praktisk estetiske fag nedprioriteres for disse elevene.

Mangler når det gjelder tospråklig undervisning og morsmålsundervisning

Selv om asylsøkere i grunnskolen i hovedsak ser ut til å få et tilbud i tråd med regelverket og Østbergutvalgets anbefalinger, viser kartleggingen at relativt få asylsøkerelver får tospråklig fagopplæring og morsmålsundervisning. Under halvparten av kommunene i kommuneundersøkelsen har oppgitt at alle asylsøkerelver får tilbud om tospråklig fagopplæring. Kartleggingen viser videre at relativt få kommuner har ansatte med formell kompetanse i tospråklig

fagopplæring. Kun en av tre kommuner har ansatte i grunnopplæringen med utdanning som tospråklig faglærer.

Et klart mindretall av kommunene oppgir at alle asylsøkerelver får tilbud om morsmålsopplæring, og tilbudet om morsmålsopplæring ser ut til å være dårligere for elever i ordinære klasser enn for elever i innføringsklasser. I følge ansatte på mottak og omsorgssentre gis det som regel kun tilbud om morsmålsopplæring til noen språkgrupper. Samlet tyder kartleggingen dessuten på at de små kommunene gir det svakeste tilbudet når det gjelder tilpasset språkopplæring til asylsøkerelver i grunnskolen.

Grunnskoleopplæring for voksne

Asylsøkere over opplæringspliktig alder har ikke rett til grunnskoleopplæring for voksne, men kan få tilbud om det hvis kommunen eller fylket har slike opplæringstiltak. Kommuneundersøkelsen viste at 27 av 71 kommuner som deltok i kommuneundersøkelsen, hadde asylsøkerelver som fikk grunnskoleopplæring etter opplæringsloven § 4A-1 skoleåret 2010/11. Totalt oppga 10 av 17 undersøkte fylker at de hadde et opplæringstilbud for unge asylsøkere uten kompetanse tilsvarende norsk grunnskole. De fleste av disse beskrev en variant av grunnskoleopplæring. Samlet tyder kartleggingen på at grunnskoleopplæring for voksne er noe som ikke gis i alle kommuner eller i alle fylker. Muligheten til å få slik opplæring er dermed avhengig av hvor man blir plassert på mottak eller omsorgssenter.

Kompetanse og ressurser i skole og hjelpeapparat

Kommuneundersøkelsen viser at omfanget av ansatte i grunnskoleopplæringen som har formell kompetanse rettet mot tospråklig fagopplæring, er relativt lite. Også i den pedagogisk-psykologiske tjenesten ser det ut til å være relativt lite formell kompetanse rettet mot asylsøkerbarn. Her må det imidlertid tas forbehold. Mange av respondentene var usikre med hensyn til de ansattes kompetanse, og kartleggingen tyder slik på at informasjon om dette fortrinnsvis bør innhentes på en annen måte. De ansatte på mottak og omsorgssentre ble også intervjuet om lærernes kompetanse. Mange ga uttrykk for at lærerne ofte manglet den formelle kompetansen, men at mange

hadde opparbeidet seg bred erfaring i forhold til undervisning av asylsøkerbarn.

Alle kommunene som deltok i kartleggingen, hadde søkt om en eller annen form for statlige tilskudd til opplæring av asylsøkerbarn i skolepliktig alder. Satsene er imidlertid lavere enn de beregnede utgiftene til opplæring av ordinære elever. Det er derfor grunn til å tro at tilskuddet ikke dekker kommunenes reelle utgifter. I tillegg kommer utgifter til tolk i hjem–skole-samarbeidet. Kommuneundersøkelsen viste at majoriteten av kommunene hadde hatt utgifter til tolk skoleåret 2010/11, og intervjuundersøkelsen bekreftet at bruk av tolk er rutine både på mottak og i skolene.

Leksehjelp, SFO og fritidstilbud

I de aller fleste kommunene som deltok i kartleggingen, har asylsøkerbarn tilbud om leksehjelp – enten på skolen, på mottaket eller gjennom frivillige organisasjoner. Bare halvparten gir særskilt støtte til asylsøkerelver som deltar i det kommunale leksehjelptilbudet. Asylsøkerbarn i ordinære mottak har i all hovedsak ikke tilgang til skolefritidsordningen (SFO). Verken mottakene eller foreldrene har pr. i dag mulighet til å betale for dette tilbudet. Nesten alle mottaksansatte som ble intervjuet, påpekte hvor uheldig det er at asylsøkerbarn i «SFO-alder» ikke fikk tilgang på SFO som en kilde til språkopplæring og integrering. Derimot er de ansatte på mottak og omsorgssentre stort sett fornøyd med fritidstilbudet i kommunen. Alle forteller at asylsøkerbarn i mottak og omsorgssentre får tilbud om å delta i kommunenes ordinære fritidstilbud. I mange kommuner tilbyr også frivillige organisasjoner egne tiltak for disse barna.

Videregående opplæring

I 16 av 17 fylker som deltok i fylkesundersøkelsen, kan asylsøkere med kompetanse tilsvarende norsk grunnskole få plass i videregående opplæring etter søknad. Ett fylke oppga at asylsøkere bare fikk hospitere i videregående opplæring. Selv om mange fylker åpner for inntak, kan veien til videregående opplæring være lang for mange asylsøkere. Fylkeskommunens aktivitet og innsats i forhold til potensielle søkere varierer. Bare ti av sytten respondenter krysset av for at unge asylsøkere i deres fylke fikk informasjon om

muligheten til å søke videregående utdanning. Det er bare i noen tilfeller inntakskontoret i fylket som tester kompetansen til søkere uten norsk grunnskoleutdanning. Som regel er det bostedskommunen, de videregående skolene eller voksenopplæringen som bistår fylkeskommunene i kartleggingen av søkerens kompetanse.

Halvparten av fylkene i undersøkelsen har tilbud om innføringsklasser til asylsøkerelever i videregående opplæring. De fleste fylkene oppgir at asylsøkerene i innføringsklasser får samme timeantall som elever i ordinære klasser, og at de får særskilt norskopplæring. Tospråklig fagopplæring til asylsøkerelever i videregående er imidlertid nærmest fraværende. Dette gjelder både for elever i innføringsklasser og elever i ordinære klasser. Litt flere fylker oppgir at det gis morsmålsopplæring til denne elevgruppen, men også her er dekningen lav og nærmest fraværende når det gjelder asylsøkerelever i ordinære klasser.

Mottaks- og omsorgssenteransatte som ble intervjuet, ga uttrykk for at skoletilbudet til asylsøkere i videregående opplæring varierer mye mellom fylker, og at det skaper problemer for unge når de flytter fra mottak til bostedskommunen.

Asylsøkere med endelig avslag

Opplæringstilbudet til asylsøkere med endelig avslag ble kun omtalt i fylkesundersøkelsen og i intervjuene med mottaks- og omsorgssenteransatte. Alle de ansatte i intervjuundersøkelsen fortalte om en praksis der barn med avslag på sin asylsøknad fikk fortsette i grunnsopplæringen til de eventuelt forlot landet. Bare to av informantene fortalte om bevisste endringer i undervisningstilbudet for å forberede elevene på retur til hjemlandet. Undersøkelsene til fylkene viser at de fleste fylker har en praksis der asylsøkerelever med endelig avslag får gå ut skoleåret. Ofte vet verken mottak eller de videregående skolene om at elever har fått endelig avslag.

1 Innledning

Denne rapporten omhandler skoletilbudet til asylsøkerbarn i Norge. Med asylsøkerbarn mener vi alle mindreårige asylsøkere, både barn som søker asyl sammen med foreldrene og enslige mindreårige asylsøkere. Formålet med rapporten er å beskrive omfang og kvalitet på opplæringen. Viktige spørsmål i denne sammenheng er om grunnskoletilbudet til asylsøkerbarn er i tråd med regler og forskrifter, i hvilket omfang unge asylsøkere får innpass og deltar i videregående opplæring – og i hvilken grad undervisningstilbudet til denne elevgruppen varierer mellom kommuner og fylker. I tillegg har det vært et mål å undersøke mottakene og omsorgssentrene erfaringer når det gjelder mindreårige asylsøkeres deltagelse i grunnopplæringen.

I følge tall fra Utlendingsdirektoratet var det per 30.09.2010 registrert i underkant av 3 500 asylsøkere mellom 6 og 18 år bosatt på asylmottak og omsorgssentre i norske kommuner. For å framskaffe kunnskap om opplæringstilbudet til disse barna og ungdommene er det gjennomført en tredelt datainnsamling. Del I omfatter en kartlegging av skoletilbudet til asylsøkerbarn i grunnskolealder. Datainnsamlingen er rettet mot norske kommuner. I tillegg brukes opplysninger fra Grunnskolens informasjonssystem (GSI). Del II omfatter en kartlegging av tilbudet om videregående opplæring til asylsøkerungdom over grunnskolealder, og er rettet mot fylkeskommunene som eier av de videregående skolene. Del III omfatter intervjuer med mottakssystemet om deres erfaringer og rutiner for samarbeid med skolene og kommunene (som skoleeier). De kvantitative undersøkelsene (del I og II) kartlegger opplæringstilbudets omfang og art, mens intervjuundersøkelsens hovedfokus har vært de mottaks- og senteransattes erfaringer med og vurderinger av opplæringstilbudet i bred forstand.

1.1 Asylmottak og omsorgssentre

Barn av asylsøkere og enslige mindreårige over 15 år bor i all hovedsak på statlige asylmottak, mens enslige mindreårige under 15 år i all hovedsak bor på omsorgssentre som er underlagt Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat).

Enslige mindreårige asylsøkere er barn og unge under 18 år, som kommer til Norge uten foreldre eller andre omsorgspersoner. Disse asylsøkerne befinner seg i en litt annen situasjon enn andre barn og unge som søker asyl i Norge. De er overført fra utlendingsmyndighetene til Barnevernet, jf. Ot.prp. nr. 28 (2007–2008). Omsorgstilbudet for denne gruppen skal tilsvare tilbudet til andre barn under barnevernets omsorg. Barnevernet har omsorgsansvar for disse barna i den første fasen etter ankomst, under behandling av asylsøknaden og fram til de blir bosatt i en kommune eller eventuelt skal forlate landet. I denne perioden bor barna på tilpassede omsorgssentre for mindreårige. Statlig regional barnevernsmyndighet (Bufetat)¹ driver syv omsorgssentre: Bærum, Eidsvoll, Gjøvik, Søvik, Kirkenær i Grue, Ringerike og Skiptvet. (<http://www.bufetat.no/barnevern/ema/>). De fleste bor ca. ett år i omsorgssentrene, men oppholdet kan bli lenger. Enslige mindreårige under 15 som har andre omsorgstiltak (som fosterhjem) blir også fulgt opp av et omsorgssenter. Pr. 30.04.2011 bodde 135 enslige mindreårige i omsorgssentre (<http://www.bufetat.no/om/statistikk/ema/>).

Barn av asylsøkere bor i hovedsak på statlige asylmottak med foreldre eller andre foresatte. Deretter bosettes de i en kommune hvis søknaden innvilges og en kommune kan ta imot familien. Enslige mindreårige over 15 år bor også som hovedregel på asylmottak. Asylmottakene ligger under Utlendingsdirektoratets myndighetsområde og omfatter pr. 1.4.2011 ca. 120 ordinære mottak i alle UDIs regioner med ca. 2 113 barn og unge fra seks til 17 år. Asylmottakene kan være organisert på forskjellige måter, men enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år skal i hovedsak bo i egne avdelinger med forsterket bemanning eller i egne mottak. Mottakene kan være sentralisert eller desentralisert rent fysisk. I desentraliserte mottak kan asylsøkere bo i egne leiligheter/boenheter spredt i forskjellige bomiljø. Etter som behandling av asylsøknaden og anker på eventuelle avslag kan ta svært lang tid, kan barn av asylsøkere oppholde seg flere år i asylmottak.

De fleste statlige asylmottakene og omsorgssentrene har en eller flere ansatte, ofte med barnefaglig bakgrunn, som har ansvar for barnas skolegang.

¹ Bufetat er underlagt Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet er det øverste organet i Bufetat.

1.2 Rett til grunnskoleopplæring for asylsøkerbarn

Alle barn og unge (under 16 år)² med mer enn tre måneders opphold i Norge har rett og plikt til offentlig grunnskoleopplæring i følge opplæringsloven. Det har ingen betydning for retten til grunnskoleopplæring at barnet søker asyl eller oppholder seg i landet ulovlig. Opplæringsretten for disse barna omfatter like mange timer og like mange fag som for andre barn i Norge og skal foregå i offentlige skoler utenfor asylmottakene og omsorgssentrene. Utdanningsdirektoratets Rundskriv 5-08 om «Rett til grunnskoleopplæring for barn og unge i asylmottak» fremhever videre enkelte bestemmelser i opplæringsloven som er særlig aktuelle for barn og unge i asylmottak eller omsorgssentre:

- *Rett til særskilt norskopplæring.* Barn med et annet morsmål enn norsk og samisk har rett til ekstra norskopplæring til de mestrer språket godt nok til å få fullt utbytte av opplæring på norsk. Slik opplæring skal tilbys ved skolen eleven går på.
- *Rett til morsmålsopplæring, tospråklig opplæring eller begge deler.* Hver enkelt elev skal vurderes individuelt i forhold til om slik opplæring er nødvendig. Tospråklig fagopplæring skal gis når elevene har så svake norskkunnskaper at de ikke kan følge undervisning på norsk. Slik undervisning skal tilbys ved skolen der barnet/den unge er elev, mens morsmålsopplæring kan tilbys ved en annen skole enn den eleven vanligvis går på.
- *Rett til tilpasset opplæring.* I følge opplæringsloven § 1-3 skal opplæringen tilpasses evnene og forutsetningene til hver enkelt elev. Videre skal inndelingen av elever i grupper både tilpasses den enkelte elevens forutsetninger og ivareta behovet for sosial tilhørighet.
- *Rett til spesialundervisning.* Elever som ikke har tilfredsstillende utbytte av ordinær undervisning har rett til spesialundervisning (opplæringsloven § 5-1). Kommunens pedagogisk-psykologiske tjeneste er sakkyndig instans. Også elever med rett til spesialundervisning skal i hovedregelen gjennomføre opplæringen innenfor rammen av nærskolen i gruppen/ klassen.
- *Nærhetsprinsippet.* Alle elever har rett til å gå på den nærmeste grunnskolen. Dette gjelder også for grunnskoleelever som bor på asylmottak.

² Retten gjelder ikke barn over 16 år, men kommunene kan få tilskudd for å tilby slik opplæring (jf, St.prp. nr.1 (2008-2009) kap. 225 post 64)).

Det er kommunen der asylsøkerbarnet bor som skal oppfylle retten til grunnskoleopplæring (jf. opplæringsloven § 13-1). Kommuner med asylmottak og omsorgssentre kan få særskilt tilskudd til grunnskoleopplæring av asylsøkerbarn (i opplæringspliktig alder) som bor i mottak/omsorgssenter (jf. St.prp. nr. 1 2008–2009 kap. 225 post 64). Kommunene får ikke tilskudd til grunnskoleopplæring av asylsøkerbarn bosatt utenfor mottak/omsorgssenter.

Grunnskoleopplæring for voksne

Det framgår av Ot.prp. nr. 44 (1999–2000) at personer over grunnskolealder uten avklart oppholdsstatus i Norge ikke har rett til grunnskoleopplæring. Det innebærer at asylsøkere over 16 år ikke har rett til grunnskoleopplæring for voksne etter opplæringsloven § 4A-1/4A-4. Asylsøkere kan likevel få del i slik opplæring dersom kommunen tilbyr det, og kommunen kan søke tilskudd til grunnskoleopplæring av asylsøkerungdom i mottak mellom 16 og 18 som ellers fyller vilkårene i opplæringsloven.

1.3 Videregående opplæring for unge asylsøkere

I forskrift til opplæringsloven § 6-9 heter det at personer som oppholder seg i landet i påvente av et vedtak om oppholdstillatelse ikke har rett til videregående opplæring. Den enkelte fylkeskommune kan likevel ta inn mindreårige asylsøkere til videregående opplæring mens de venter på vedtak om oppholdstillatelse. Enslige mindreårige asylsøkere som har fått innvilget midlertidig opphold etter utlendingsforskriften § 21-3, fyller per definisjon vilkåret om oppholdstillatelse, og vil følgelig ha rett til videregående opplæring etter ungdomsretten i opplæringsloven § 3-1 og rett til grunnskoleopplæring for voksne etter opplæringsloven § 4A-1, hvis de ellers oppfyller vilkårene for slik opplæring.

1.4 Bakgrunn for undersøkelsen

Kartleggingen av opplæringstilbudet til mindreårige asylsøkere i Norge må sees i sammenheng med at kunnskapen om disse elevenes situasjon i den norske grunnopplæringen har vært mangelfull. Ved kongelig resolusjon av 24. oktober 2008 oppnevnte Regjeringen et utvalg for gjennomgang av

opplæringstilbudet til minoritetsspråklige barn, unge og voksne. Utvalgets mandat var å gjennomgå organiseringen og innholdet i opplæringen, samt dens juridiske og økonomiske rammebetingelser. Herunder hvordan den ordinære opplæringen i grunnskole og videregående opplæring fungerer i praksis for minoritetsspråklige, inkludert asylsøkere (NOU 2010:7 kap. 2). Utvalget, ledet av Sissel Østberg, overleverte juni 2010 utredningen «Mangfold og mestring. Flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringssystemet» (NOU 2010:7) til Kunnskapsdepartementet.

Deres oppsummeringer tyder på stor grad av variasjon i hvordan kommunene organiserer skoletilbudet til mindreårige asylsøkere. I tillegg påpeker utvalget at det kan se ut som barn i asylmottak får færre timer skolegang enn øvrige skolebarn, og at de ikke har alle fagene de skal ha i forhold til skolens læreplaner. Utredningen antydte også at elever i ungdomsskolealder får et dårligere undervisningstilbud enn asylsøkerelever på barnetrinnet. Videre uttrykkes det bekymring for at noen elever blir værende for lenge i såkalte innføringsklasser og at samarbeidet mellom skolene og den pedagogiske-psykologiske tjenesten (PPT) er svakt når det gjelder denne elevgruppen. I denne gjennomgangen viser Østbergutvalget blant annet til en kartlegging av psykisk helse for barn i asylmottak ledet av Kommunal- og regionaldepartementet (2005), og en evaluering av praktiseringen av norsk som andrespråk for språklige minoriteter foretatt av Rambøll Management (2006). Det er ellers verd å merke seg at det i tidligere forskningsrapporter om mindreårige asylsøkere i mottak, har vært uttrykt bekymring for barnas vanskelige livssituasjon i mottak (Lauritsen og Berg 1999, Seeberg 2009). I denne sammenheng har skoler og barnehager vært trukket fram som viktige alternative arenaer som gir et avbrekk fra hverdagen i mottaket (Eide 2000).

Marko Valenta og NTNU Samfunnsforskning AS gjennomførte i 2008 på oppdrag for Redd Barna, en spørreundersøkelse til 36 ordinære mottak og 209 skoler (Valenta 2008). I tillegg ble det gjort 30 intervjuer med skoleledere, lærere, morsmåslærere, ansatte i Utlendingsdirektoratet og ansatte i fylker og kommuner. Rapporten fra undersøkelsen reiser fire sentrale spørsmål: Hvordan integreres asylsøkerbarn i norsk grunnskole? Får de samme undervisningsomfanget som andre elever? Hvordan tilpasser skolene tilbudet til asylsøkerbarn? Hva oppleves som svakheter ved skoletilbudet?

Undersøkelsen konkluderte med at asylsøkerbarn kommer raskt i skole, oftest bare noen uker etter ankomst, og at innmeldingsrutinene ser ut til å fungere godt. Valenta konkluderer også med at asylsøkerelever stort sett får det samme omfanget av undervisning som andre elever når det gjelder timer og fag. De aller fleste får i tillegg tilpasset norskundervisning. Rapporten peker imidlertid på at asylsøkerbarn må integreres bedre i skolen, og at tilbudet bør tilpasses bedre til det individuelle barnets behov. Helheten i språkopplæringen ser dessuten ut til å være svak. Få skoler tilbyr morsmålsopplæring og tospråklig opplæring til asylsøkerelever. Ifølge mottak og skoler er det bare noen få språkgrupper som får slik undervisning, og disse får stort sett for få timer i forhold til regelverket og ofte av dårlig kvalitet.

I 2009 gjennomførte ISF og NOVA en undersøkelse om levekårs-situasjonen for barn i mottak (Lidén m.fl. 2010). Undersøkelsen omhandlet blant annet disse barnas opplæringssituasjon. En elektronisk spørreskjemaundersøkelse ble sendt til alle statlige mottak (ikke omsorgssentre) med barnefamilier/enslige mindreårige asylsøkere. Totalt deltok 83 mottak (74 prosent). I tillegg ble ansatte og familier ved to statlige mottak intervjuet.

I rapporten fra undersøkelsen skisseres følgende fire hovedmodeller for organisering av grunnskoleopplæring av asylsøkerbarn: 1. Egen innførings-skole – tidsavgrenset, ofte med noe reisevei fra mottaket, 2. Egne innføringsklasser – ofte samlet på en eller flere skoler ikke nødvendigvis i nærmiljøet – tidsavgrenset, 3. Kombinert innføringsklasse og ordinær skole i lokalmiljøet, 4. Ordinær klasse fra 1. dag eller etter innføringsklasse – integrert i den vanlige undervisningen – ofte med tilpasset språkopplæring parallelt. I følge Lidén m.fl. (2010) er ordinær klasse, eventuelt med innføringsklasse først, mest vanlig. Det er likevel relativt stor variasjon når det gjelder type opplæringstilbud, spesielt i småskolen. Det kan til og med være variasjon i undervisningstilbudet til barn fra samme mottak som går på samme klassetrinn. Rapporten peker også på at elever i innføringsklasser ofte ikke kan følge progresjonen i andre fag på grunn intensiv språkopplæring. Både Lidén m.fl. (2011) og Valenta (2008) argumenterer for at språkopplæringen og fagopplæringen bør styrkes for å unngå at disse barna blir hengende etter.

ISF og NOVAs undersøkelse omfatter også mottaksansattes vurdering av opplæringstilbudet. Flere av de mottaksansatte gir uttrykk for at skole-

tilbudet til asylsøkerbarn ikke er helt likestilt med tilbudet til andre elever. Dette gjelder både barneskolen og ungdomsskolen. Lidén m.fl. (2011) oppsummerer videre følgende om språkopplæringen: «Om lag halvparten av mottakene er helt enig i at elevene får tilstrekkelig tilrettelagt språkopplæring – det innebærer at nesten halvparten av mottakene mener at elevene ikke gis en tilstrekkelig tilpasset språkopplæring» (Lidén m.fl. (2011:80).

Når det gjelder videregående opplæring, antyder undersøkelsen til Lidén m.fl. at det er ulik praksis fra fylke til fylke, og mellom skoler. Ved noen skoler mister ungdommene skoleplassen på videregående når de får avslag på asylsøknaden, ved andre får de gå ut skoleåret, mens andre igjen får fortsette så lenge de er på mottaket. Totalt oppga 42 av 83 mottak at unge over 16 år som var bosatt ved mottaket kunne få tilbud om videregående opplæring i fylket. 51 av 83 mottak oppga at denne elevgruppen fikk tilbud i regi av voksenopplæringen. Noen av mottakene opplyste også at det ikke var noe tilbud til denne aldersgruppen.

Selv om det er gjennomført en del tidligere undersøkelser, som blant annet har omhandlet skoletilbudet til asylsøkerbarn, konkluderte Østberg-utvalget med at kunnskapsgrunnlaget når det gjelder denne elevgruppen fremdeles er mangelfullt. Det finnes ingen fullstendig oversikt om hvorvidt retten til opplæring praktiseres i tråd med lovverket – om asylsøkere faktisk mottar den opplæringen de har rett på, eller hvilket omfang opplæringen til elevgruppen har. Utvalget mener derfor at tilsynet med at grunnskoleopplæring av asylsøkerbarn gjennomføres i henhold til lovverket må intensiveres. I tillegg mener utvalget at opplæringstilbudet til asylsøkerbarn bør utvides. De anbefaler at alle barn under myndighetsalder får rett til grunnskoleutdanning, og at det innføres rett til videregående utdanning for unge asylsøkere som kommer til Norge før fylte 18 år. De viser til at muligheten til opptak til videregående utdanning etter norske forhold er en basal rettighet.

Utvalget foreslår også en styrking av tilskuddsordningene knyttet til opplæring av mindreårige asylsøkere, både i form av økte satser og ved at det gis tilskudd til opplæring av asylsøkerbarn som bor utenfor mottak/omsorgs-senter. De argumenterer videre for en kompetanseheving hos lærere og skoleledere, styrket samarbeidet mellom Bufetat og skolemyndighetene, samt for systematisk erfaringsutveksling om grunnskoleutdanning av asylsøkerbarn

mellom mottakskommuner. Til slutt påpeker Østbergutvalget at asylsøkerbarn skiller seg fra andre grupper ved at en betydelig andel ikke får opphold i landet, men må returnere. For disse barna kan morsmålsopplæring og tospråklig opplæring under asyloppholdet være ekstra viktig. Slik undervisning kan bedre muligheten for å klare seg i hjemlandets skolesystem etter returen.

1.5 Problemstillinger

Datagrunnlaget for denne rapporten består av tre deler. Del I omhandler asylsøkerbarn i grunnskolen, del II unge asylsøkere i videregående opplæring og del III handler om mottaksansattes vurderinger av skoletilbudet til mindreårige asylsøkere. Hovedformålet har vært å beskrive opplærings-tilbudet til mindreårige asylsøkere. Viktige punkter i denne sammenheng er:

- omfanget av og innholdet i undervisningen
- om kommuner og fylker har en aktiv rolle i forhold til å integrere barn og unge asylsøkere i opplæring
- om undervisningstilbudet til mindreårige asylsøkere tilsvarer tilbudet til andre elever.

Når det gjelder *grunnskoletilbudet* til asylsøkerbarn har det vært et særlig mål å undersøke om omfang, organisering og innhold i undervisningen er i tråd med regler og forskrifter. I hvilken grad innlemmes asylsøkerbarn i grunnskolen og hvem tar initiativ? Har kommunene egne innføringstilbud for denne elevgruppen? Tilsvarer undervisningstilbudet til asylsøkerelever tilbudet til andre elever med tanke på timeantall og faginnhold? Undersøkelsen omhandler også omfanget av tilpasset undervisning. I hvilken grad får asylsøkerelever tilbud om særskilt norskopplæring, morsmålsopplæring og/eller tospråklig fagopplæring? Har kommunene et tilbud om leksehjelp som tar spesielt hensyn til asylsøkerelever i grunnskolen?

For ytterligere å undersøke i hvilken grad kommunene legger til rette for opplæring av denne elevgruppen har vi spurt kommunene om kompetanse og ressursbruk. Har kommunen ansatte i grunnopplæringen og i pedagogisk-psykologisk tjeneste med ulike typer videre- eller etterutdanninger

som er spesielt relevante med tanke på arbeid med asylsøkerelever? I hvilken grad brukes tolk i forbindelse med hjem-skole-samarbeid knyttet til elevgruppen? Bruker kommunene muligheten til å søke om statlig tilskudd i forbindelse med grunnskoleopplæring av asylsøkerelever?

Når det gjelder *videregående opplæring* har intensjonen for det første vært å undersøke fylkeskommunenes praksis med hensyn til å inkludere asylsøkere i videregående opplæring. Hvor mange av fylkene åpner for inntak av asylsøkere til videregående opplæring? Hvordan forholder fylkene seg til elever som får endelig avslag på sin asylsøknad? I hvilken grad bistår fylkeskommunene aktivt med informasjon og hjelp til kartlegging av kompetanse når asylsøkere ønsker inntak til videregående opplæring? Endelig skulle fylkesundersøkelsen, i likhet med kommuneundersøkelsen, beskrive undervisningstilbudet. Hvor mange fylker gir tilbud om opplæring i innføringsklasser knyttet til videregående skoler? I hvilken grad mottar asylsøkerelever like mange timer som andre elever og i hvilken grad får de tilbud om særskilt språkopplæring, tospråklig opplæring og morsmålsopplæring?

Formålet med intervjuundersøkelsen blant ansatte på mottak og omsorgssentre har vært å utdype kunnskapen som kom fram gjennom spørreundersøkelsene til kommuner og fylker. Hvordan opplever de ansatte samarbeidet mellom mottak og skole? Det vil si rutiner for innmelding, integrering og oppfølging av asylsøkerbarn i grunnskolen, samt mottakets/omsorgssenterets erfaringer med innføringstilbudet for nye asylsøkerbarn. I hvilken grad legger mottaket/omsorgssentret til rette for eller deltar på kontaktmøter og annen samhandling mellom skole og foresatte (informasjonsmøter, skoleavslutninger og lignende), samt i løpende informasjonsutveksling mellom skole og foresatte? Bistår de med bruk av ekstern tolk/telefonolk i samarbeid mellom foreldre og skolen? I hvilken grad tar mottak/omsorgssentre selv initiativ til en sakkyndig vurdering (PPT) av asylsøkerbarn?

1. 6 Metode

Under dette punktet beskrives de ulike datakildene som er brukt i rapporten. Til slutt diskuteres også kort kvaliteten på dataene.

Grunnskolens Informasjonssystem (GSI)

Til del I som gjelder kartlegging av det kommunale grunnskoletilbudet til asylsøkerbarn, brukes både data fra GSI og data NOVA selv har samlet inn via en elektronisk spørreskjemaundersøkelse til nøkkelpersoner i aktuelle kommuner. Grunnskolens Informasjonssystem (GSI) er et system for registrering av opplysninger om grunnskolen i Norge. Her finnes informasjon om elevtall, årstimer, ressurser, spesialundervisning, språklige minoriteter, målform, fremmedspråk, fysisk aktivitet, leksehjelp, SFO og PPT. Det registreres også informasjon om andelen asylsøkerelever i norske grunnskoler. I GSI registreres situasjonen per 1. oktober hvert år. Det er grunnskolene som rapporterer data inn til GSI, mens Utdanningsdirektoratet og SSB er ansvarlig for datainnsamlingen og legger premissene for hvilke data som samles inn. I denne rapporten brukes kun GSI-tall³ fra kommuner som er registrert med asylsøkerelever i grunnskoleopplæringen skoleåret 2010/11 (N=161). GSI-datane benyttes blant annet til å beskrive antallet asylsøkerelever i grunnopplæringen på barne- og ungdomstrinnet, hvor mange i denne elevgruppen som får undervisning i egne grupper og hvor stor andel som får spesialundervisning etter enkeltvedtak. I tillegg brukes GSI-dataene til å beskrive hvor mange som får særskilt norskopplæring og andelen av disse igjen som følger læreplan i grunnleggende norsk. Tall fra GSI er videre koblet til kommunenes svar fra den elektroniske spørreskjema-undersøkelsen (omtales nærmere nedenfor).

Kommuneundersøkelsen

Utvalget for spørreskjemaundersøkelsen var alle kommuner med asylmottak og omsorgssenter, og kommuner uten slike enheter med mer enn tre asylsøkerelever i grunnskolen skoleåret 2010/11. Av 161 norske kommuner med én eller flere asylsøkerelever i grunnskoleopplæringen fikk 127 kommuner

³ GSI-tallene som er brukt inkluderer ikke spesialskoler.

tilbud om å delta i kartleggingsundersøkelsen. Over 90 prosent av alle asylsøkererelever i grunnskolen er bosatt i en av disse kommunene. De kommunene som ikke fikk tilbud om å delta i undersøkelsen var kommuner uten asylmottak/omsorgssenter og som hadde mindre enn fire asylsøkererelever i grunnskoleopplæringen skoleåret 2010/11.

Kartleggingen tok form av en elektronisk spørreundersøkelse som ble sendt til den i kommunen som var ansvarlig for opplæringstilbudet til barn i grunnskolealder. Vi søkte på kommunenes nettsider og kontaktet sentralbordene i kommunene per telefon for å finne de rette e-postadressene. Variasjon i kommunestørrelse, ansvarsfordeling og stillingsstruktur gjorde at personene vi ble bedt om å kontakte besatte til dels ulike stillinger. I de fleste kommuner var det imidlertid grunnskolesjef, opplæringssjef, kommunalsjef for undervisning, kommunalsjef for oppvekst eller lignende som ble kontaktet. Målet var ikke at respondentenes formelle stilling skulle være helt lik, men å rekruttere den i kommuneadministrasjonen med best forutsetninger til å svare på spørsmålene i undersøkelsen.

Alle aktuelle informanter fikk en e-post i uke 19 med informasjon om undersøkelsen. I denne e-posten ba vi dem gi beskjed til NOVA hvis de mente at de ikke var rett person til å svare på undersøkelsen. I uke 21 fikk informantene en lenke der de kunne klikke seg inn til den elektroniske undersøkelsen. Etter to purringer hadde 72 kommuner svart. Dette tilsvarer en svarprosent på 56. At litt over halvparten av kommune svarte må regnes som en normal svarprosent.⁴ I denne sammenheng er det verd å merke seg at det var frivillig for kommunene å delta og at forskere har plikt til å opplyse om dette.

En nærmere analyse av hvilke kommuner som er med, viser en viss overrepresentasjon av store kommuner (over 20 000 innbyggere). Store kommuner utgjør en fjerdedel totalt blant de som er forespurt, men nesten en tredjedel av kommunene som deltok. Tilsvarende er små kommuner noe underrepresentert i datamaterialet (26 prosent mot 32 prosent totalt).

⁴ En liknende undersøkelse NOVA utførte i 2009 blant norske kommuner om deres introduksjonstilbud til asylsøkerbarn, oppnådde en svarprosent på 53.

Spørreskjemaet som ble brukt i undersøkelsen er utarbeidet av NOVA med innspill fra Utdanningsdirektoratet og Kunnskapsdepartementet. I utformingen av spørsmål ble det lagt vekt på at det ikke skulle være mulig å identifisere enkeltelever på bakgrunn av kommunenes svar. Av den grunn har vi for eksempel ikke spurt om antall asylsøkerelever som har fått ulike typer undervisning. Undersøkelsen besto av 39 spørsmål inndelt i fem deler.

Fylkeskommuneundersøkelsen

I tillegg til kommuneundersøkelsen ble det laget en egen elektronisk spørreskjemaundersøkelse som gikk til alle landets fylker. Undersøkelsen ble sendt til ansvarlige for inntak til videregående utdanning i fylkeskommunene. E-postadresser til disse personene ble innhentet via fylkenes nettsider eller ved å ringe til sentralbordet for fylkesadministrasjonen. I likhet med kommunene er fylkeskommunene noe ulikt organisert, og det var til dels vanskelig å finne personer med like stillinger til å svare på undersøkelsen. Erfaringene fra fylkeskommuneundersøkelsen tilsier dessuten at det kunne vært formålstjenlig med to typer undersøkelser som gikk til ulike personer i fylkene; en undersøkelse om inntak til videregående utdanning og en annen om innholdet i skoletilbudet. Erfaringen er at man får mest korrekt informasjon om innholdet i undervisningen ved å kontakte de videregående skolene/innføringsskoler direkte, mens det er mest relevant å spørre fylkenes inntakskontor om regler og praksis for inntak.

Den elektroniske undersøkelsen til fylkene ble sendt ut første gang i midten av juni og purret to ganger med en ukes mellomrom. Spørreskjemaet var litt kortere enn skjemaet til kommunene og inkluderte spørsmål om fylkenes praksis når det gjaldt inntak av asylsøkerelever i videregående utdanning, om dokumentasjon av skolebakgrunn og realkompetanse, og om omfanget av unge asylsøkere i videregående opplæring. I tillegg inkluderte skjemaet spørsmål om organisering av og innholdet i undervisningen rettet mot denne elevgruppen.

Totalt har 17 av fylkene besvart undersøkelsen. Ett fylket ønsket ikke å delta, mens ett fylke ikke svarte på vår henvendelse. Dette må regnes som en relativt god oppslutning om undersøkelsen i og med at den ble gjennomført i det vi har grunn til å tro er en travel periode for fylkene, særlig for ansatte som jobber med inntak til videregående utdanning.

Intervjuundersøkelsen

Tredje og siste del av kartleggingen tok form av en intervjuundersøkelse blant ansatte på alle de syv omsorgssentrene som bosetter enslige mindreårige asylsøkere i Norge og ansatte på syv statlige mottak: Bjørnebekk statlige mottak i Ås kommune, Bankplassen statlige mottak i Melbu, Heiane statlige mottak på Stord, Ringeby statlige mottak i Ringeby, Hamar statlige mottak i Hamar, Oscarsgate statlige mottak i Vadsø og Lillesand statlige mottak i Lillesand.

Asylmottakene ble valgt etter alderen til de asylsøkerne som var bosatt på mottaket og etter region. Mottakene og sentrene som deltok i intervjuundersøkelsen, huset på undersøkelsestidspunktet 356 barn og ungdom: 153 på barnetrinnet, 132 på ungdomstrinn, 8 i videregående opplæring og ca. 63 knyttet til voksenopplæring eller egne «læringssentra» hvorfra flere går over på videregående.

I forkant av intervjuene ble alle ledere på de utvalgte mottaktene og på omsorgssentrene kontaktet med forespørsel om deres mottak/senter ville delta i undersøkelsen. I all hovedsak var det barnefaglig eller skoleansvarlig ansatt på mottaket/senteret som ble intervjuet pr. telefon. Intervjuene varte rundt en times tid, de ble skrevet ned og samtidig tatt opp på tape.

Informantene ble bedt om å beskrive og vurdere opplæringstilbudet til mindreårige asylsøkere som var bosatt på mottaket/omsorgssenteret. Opp-læring ble da vurdert bredt til også å omfatte leksehjelp, SFO og fritids-tilbudet. I tillegg ble de spurt om erfaringer med samarbeid mellom skole, foresatte og den pedagogisk-psykologiske tjenesten i kommunene. Endelig har vi undersøkt om mottakene/omsorgssentrene selv legger til rette for eller samarbeider med kommunale tjenester og frivillige organisasjoner om lekse-hjelp for elevgruppen, samt om disse barna og ungdommene deltar i fritids-aktiviteter i og utenfor skolen. Alle ble også bedt om å gi sin generelle vur-dering av skoletilbudet til mindreårige asylsøkere bosatt ved mottaket/senteret. Intervjuene representerer ikke en selvstendig kartlegging, ettersom de bare omfatter 14 mottak/sentra. Intervjuene kan imidlertid avdekke uoverensstemmelser mellom regler og praksis, utdype motiver og konteksten for kommunenes og fylkenes svar i spørreundersøkelsene.

Hva har vi informasjon om og kan vi stole på svarene?

Opplysningene i denne rapporten baserer seg hovedsakelig på svar fra ansatte i kommuner og fylkeskommuner og deres beskrivelse av opplæringssituasjonen i sin kommune. Vi har ikke undersøkt det faktiske tilbudet til elevgruppen ute på skolene og kan ikke gi en fullstendig oversikt over antall asylsøkerelver i grunnskolen og i videregående utdanning. Vi har heller ikke spurt asylsøkerbarn og deres foreldre hvordan de oppfatter tilbudet om opplæring i norske kommuner og fylker. Vi er altså i stor grad overlatt til beskrivelser gitt fra respondenter ansatt i kommuner og fylkeskommuner og deres kunnskap om skoletilbudet til elevgruppen. Det er grunn til å tro at respondentenes kunnskapsnivå når det gjelder dette feltet varierer noe. Vi kan heller ikke utelukke at noen respondenter hovedsakelig rapporterer om målsetninger og planer, ikke om hva som faktisk blir gjennomført når det gjelder undervisningstilbudet til asylsøkerbarn og unge i deres kommune/fylke.

Det har videre vært en utfordring å skille tydelig mellom tilbudet kommunene gir til asylsøkerbarn og tilbudet som gis til minoritetsspråklige elever generelt. I mange tilfeller vil dette være ganske likt og vi har vært redd for at respondentene skulle svare for minoritetsspråklige elever generelt og ikke tenke spesielt på asylsøkerelver i grunnskolen og i videregående opplæring. Det ble derfor presisert innledningsvis i de to spørreskjemaene at de skulle svare i forhold til tilbudet til asylsøkerbarn spesielt. Det kan likevel være at en del kommuner og fylkeskommuner har hatt problemer med å skille mellom disse elevgruppene. I dagligtalen er det blant annet slik at tidligere asylsøkere som har fått oppholdstillatelse ofte omtales som asylsøkere. Til å utfylle svarene fra kommunene og fylkeskommunene har vi imidlertid brukt data fra Grunnskolens informasjonssystem (GSI) og vi har intervjuet ansatte på mottak og omsorgssentre om tilbudet som gis barna på deres mottak/senter og deres vurdering av skoletilbudet til mindreårige asylsøkere. Samlet gir disse datakildene utfyllende informasjon og en mulighet til å vurdere i hvilken grad opplysningene fra kommunene og fylkeskommunene som deltok i de elektroniske spørreskjemaundersøkelsene gir et riktig bilde av opplæringstilbudet til mindreårige asylsøkere i Norge.

2 Asylsøkerelever i grunnsopplæringen

Skoleåret 2010/11 var det i følge tall fra GSI⁵ knapt 2 000 asylsøkerelever i norske grunnskoler. For skoleåret 2010/11 utgjorde asylsøkerelever dermed under 0,5 prosent av alle elever fra 1. til 10. trinn (drøyt 600 000 elever). Per 1. oktober 2010 var det totalt 161 kommuner med asylsøkerelever i grunnskolen. Dette innebærer at litt over en tredjedel (37 prosent) av alle norske kommuner har minst én asylsøker elev ved en av sine grunnskoler (tall fra GSI). Med et antall på 62 var Bergen den kommunen med flest asylsøkerelever skoleåret 2010/11. De aller fleste kommuner har likevel relativt få asylsøkerelever: 90 prosent har 25 eller færre, mens 50 prosent kun har 10 eller færre asylsøkerelever. Kommuner uten asylsøkerelever i grunnskoleopplæring er tatt ut av dette beregningsgrunnlaget.

En sammenligning mellom GSI-dataene og tall fra Utlendingsdirektoratet viser at antallet asylsøkerelever i GSI på barnetrinnet er høyere enn antallet barn mellom 6 og 12 år som var registrert bosatt på mottak (1404 asylsøkerelever i GSI, mot 1213 barn mellom 6 og 12 år i UDIs tall over bosatte i mottak i oktober 2010). En del mindreårige asylsøkere registrert i grunnskolen er sannsynligvis bosatt utenfor mottak. Samtidig kan en del av elevene på barnetrinnet være eldre enn 12 år. På ungdomstrinnet er det motsatt, slik at antall asylsøkerelever er litt lavere enn antallet 13–15 åringer som var registrert bosatt på mottak ved utgangen av oktober 2010 (584 mot 513).

2.1 Asylsøkerelever i kommuner som deltok i spørreskjemaundersøkelsen

Vi skal nå gå over til å omtale resultater fra den elektroniske spørreskjemaundersøkelsen til norske kommuner med asylsøkerelever i grunnskoleopplæringen. Som nevnt innledningsvis var det 71 av 127 forespurte kommuner som besvarte undersøkelsen. Først i undersøkelsen ble disse respondentene bedt om å oppgi om kommunen hadde asylsøkerelever på barne- og

⁵ GSItallene som brukes her inkluderer ikke spesialskoler.

ungdomstrinnet (etter opplæringsloven § 2-1) og/eller asylsøkerelever som fikk grunnskoleopplæring for voksne (dvs. grunnskoleopplæring etter opplæringsloven § 4A-1).

Tabell 2.1 Antall kommuner som har asylsøkerelever på barne- og ungdomstrinnet etter opplæringsloven § 2-1 og i grunnskoleopplæring etter §4A-1. (Kommuneundersøkelsen, N=71)

	Kommuner med asylsøkerelever	%	Total N
På barnetrinnet etter opplæringsloven § 2-1	66	93	71
På ungdomstrinnet etter opplæringsloven § 2-1	70	99	71
I grunnskoleopplæring etter opplæringsloven § 4A-1	27	38	71

Alle kommunene som deltok i undersøkelsen oppgir at de har hatt asylsøkerelever i grunnskoleopplæringen inneværende skoleår. Totalt har 66 av 71 kommuner hatt asylsøkerelever på barnetrinnet, mens 70 kommuner har hatt asylsøkerelever på ungdomstrinnet. I tillegg krysset 27 kommuner (38 prosent) av for at de hadde hatt asylsøkerelever i grunnskoleopplæringen etter opplæringsloven § 4A-1.

Å ta grunnskoleopplæring for voksne (etter opplæringsloven § 4A-1) framfor å starte opplæringen på sitt alderstrinn i ungdomsskolen (etter opplæringsloven § 2-1), kan være hensiktsmessig for en del asylsøkerelever i skolepliktig alder som kommer til Norge sent i skoleløpet og har liten skolegang fra før. For denne elevgruppen vil det ofte være vanskelig å delta i ordinær opplæring og gå over i videregående opplæring, selv etter ett år i innføringsklasse. Østbergutvalget argumenterer i tråd med dette for at elever som kommer til landet i løpet av de to siste årene i ungdomsskolen, bør kunne få et tilbud om å ta grunnskoleopplæring for voksne (opplæringsloven § 4A-1) (NOU 2010:7, kap. 10).

For å undersøke nærmere hvilket undervisningstilbud som ble gitt til elever som fikk grunnskoleopplæring etter opplæringsloven § 4A-1 ble kommunene som krysset av for dette videre bedt om å oppgi hva slags undervisningstilbud denne elevgruppen fikk. Informantenes svar til dette åpne spørsmålet er gjengitt i boks 2.1 nedenfor.

Flest har svart «*grunnskoleopplæring for voksne*» eller «*voksenopplæring*» (12 kommuner). Mange har også beskrevet ulike typer norskundervisning, norskopplæring eller norsk m/samfunnsfag (ni kommuner). To kommuner

har skrevet spesifikt at elevgruppen får 250 timers norskkurs. En kommune har også beskrevet hvordan undervisningstilbudet til elevgruppen kan variere (utsagn 7).

Boks 2.1 – Svar på åpent spørsmål om undervisningstilbudet til asylsøkerelver som får grunnskoleopplæring etter opplæringsloven § 4A-1 (Kommuneundersøkelsen)

1. Disse elevene følger norskopplæringen ved voksenopplæringen i kommunen
2. Tilbud på videregående
3. Norsk- og samfunnsfag inntil 20 timer
4. Norskopplæring i heldagstilbud ved voksenopplæringen
5. grunnskoleopplæring for voksne
6. De får et tilbud på voksenopplæringen
7. Dei som kjem medan dei er i grunnskulealder, får grunnskuleundervisning også etter dei fyllte 16 år. Asylmottaket kan ha tilbod til dei mellom 16 og 18 år. Nokre mellom 16 og 18 år har fått norskundervisning
8. Grunnskoleopplæring på Sandnes Læringssenter etter læreplan for grunnleggende norsk
9. Samme tilbud som andre barn med rettigheter. Hvis de er nyankomne starter de i mottaksgruppe
10. Grunnskoleopplæring gitt av Sjøvegan videregående skole (Sjøveganmodellen)
11. Vi har mottakskole, alle fag, full tid. Vi overfører disse barna til vanlig skole når de er klare for det. Asylsøkerbarna får skolegang på lik linje med alle andre barn.
12. Samarbeid med nabokommunene Bø og Sauherad, pt lagt til Bø
13. Grunnskoleopplæring
14. De aller fleste har ikke grunnskole fra før og får dermed grunnskoetilbud i vår kommune
15. Tilbudet er lagt til voksenopplæringa
16. grunnskoleopplæring for voksne
17. De får tilbud på voksenopplæringen
18. Norskopplæring, varierende timetall ut fra elevens nivå. Gjelder elever som har mer enn tilsvarende grunnskoleopplæring fra heimlandet
19. Får undervisning egne grupper knytt til vårt Norsksenter som har ansvar for opplæring for voksne asylsøkjere og busette, i introduksjonsprogrammet
20. De får tilbud om grunnskoleopplæring 20 t/u
21. 250-timers norskkurs
22. Får tilbud om grunnskoleopplæring ved voksenpedagogisk senter
23. Norsk m/samfunnsfag
24. De får samme tilbud som voksne asylsøkere 250 t
25. Individuell tilpassing, tilbod på deltid voksenopplæring/ungdoms-/vidaregåande skule
26. Grunnskoleopplæring
27. Grunnskoleopplæring for voksne og norskopplæring

Innskriving av nyankomne asylsøkerelever

Kommunene har plikt til å tilby grunnskoleopplæring til asylsøkerbarn, men hvem sørger for at asylsøkerbarn blir skrevet inn i grunnskolen? I spørreskjemaet ble respondentene bedt om å oppgi hvor vanlig det var at aktører som kommuneadministrasjonen, asylmottak/omsorgssentre og barnas foresatte tok initiativ til å melde nyankomne asylsøkerbarn inn i grunnskolen.

Tabell 2.2 Andelen som har oppgitt at ulike aktører vanligvis, av og til eller aldri tar initiativ til å skrive inn asylsøkerbarn i grunnskolen. (Kommuneundersøkelsen, N=71)

Hvem tar initiativ til at nyankomne asylsøkerbarn skrives inn i grunnskolen?	vanligvis	av og til	aldri	vet ikke	N
Kommuneadministrasjonen	25	28	41	6	71
Asylmottaket	86	4	6	4	71
Omsorgssenteret	18	3	48	31	71
Foreldre eller andre foresatte	13	30	31	27	71

De fleste asylsøkerbarn bor på mottak. Derfor er det ikke uventet slik at flest kommuner har krysset av for at asylmottaket tar initiativ til at asylsøkerbarn skrives inn i grunnskolen. Totalt har 15 av kommunene (21 prosent) også krysset av for at omsorgssentrene tar initiativ. Dette antallet er høyere enn antallet av kommunene som deltok i undersøkelsen som faktisk har et omsorgssenter i sin kommune. Kanskje tenker de ikke spesielt på praksisen i sin kommune, men svarer for hva de tror er tilfelle i kommuner med omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere. Alle de seks kommunene som har et omsorgssenter (blant kommunene som deltok i undersøkelsen) har imidlertid krysset av for at omsorgssenteret vanligvis tar initiativ til at asylsøkerbarn skrives inn i grunnskolen.

Minst vanlig er det (i følge respondentenes svar) at foreldre eller andre foresatte tar initiativ til at asylsøkerbarn skrives inn i grunnskolen. Det vil naturlig nok være vanskelig for kommunen å vite i hvilken grad foreldre eller andre foresatte til asylsøkerbarn tar kontakt med skolene, og 27 kommuner har krysset av for at de ikke vet om foreldre/andre foresatte tar initiativ eller ikke. Hovedpoenget i denne sammenheng er imidlertid at ansvaret for å melde nyankomne asylsøkerbarn inn i grunnskolen i stor grad ser ut til å være delegert til mottak og omsorgssentre. Dette bekreftes i intervjuene med ansatte på mottak og omsorgssentre. Alle informantene i intervjuundersøkelsen

fortalte at så snart mottaket får melding om en ny asylsøker i «opplæringsalder» tar hun/han kontakt med skolen og avtaler med skolen når barnet kan begynne. Mottaksansatte er dessuten vanligvis med på skolebesøk før barnet begynner og de deltar på første skoledag. Ofte foregår dette sammen med foreldrene. Enkelte av de mottaksansatte uttrykte en viss uro for at de overtar for mye av ansvaret for barnas skolegang. Andre mente at skolene ikke involverer foreldrene godt nok, for eksempel ved at skolene unnlot å innkalle tolk til foreldremøter. Andre informanter igjen mente at foreldrene burde involvere seg mer.

Det er ellers verd å merke seg at mange av de ansatte på mottak og omsorgssentre understreket at asylsøkerbarn begynner på skolen raskt etter ankomst på mottak/omsorgssentre: *«etter en uke er de på skolen!»*. Det var imidlertid noe uenighet om hvor fort barna burde begynne. Noen mente at barna kunne trenge litt mer tid til å omstille seg fra de ankommer mottaket til skolestart.

Kartlegging før/ved skolestart

Asylsøkererelever som begynner i norsk grunnskole vil naturlig nok ha varierende forutsetninger for å følge ordinær undervisning, avhengig både av norskkunnskaper og kunnskaper i andre fag. I tillegg kan en del av disse barna ha helseproblemer som gjør at de trenger ekstra oppfølging i skole-sammenheng. Vi spurte kommunene om de hadde rutiner for å kartlegge norskkunnskaper, ferdigheter i andre fag og helsetilstanden til nyankomne asylsøkererelever før eller ved skolestart. Vi ba dem også merke av for hvilke aktører som eventuelt gjennomfører slike kartlegginger.

Tabell 2.3 Antallet som har krysset av for kartlegging av asylsøkererelevs norskkunnskaper, ferdigheter i andre fag og helse før/ved skolestart (Kommuneundersøkelsen, N=71)

Kartlegges asylsøkererelevs før/ved skolestart?	Norsk- kunnskaper		Skolefaglige ferdigheter i andre fag		Fysisk/psykisk helse	
	N	Prosent	N	Prosent	N	Prosent
I skolen	65	92	47	66	9	13
I mottak/omsorgssenter	1	1	3	4	36	51
Kartlegges ikke	3	4	13	18	5	7
Vet ikke	2	3	8	11	21	30
Totalt	71	100	71	100	71	100

Kommunenes svar tyder på at kartlegging av norskkunnskaper stort sett foregår på skolene. Hele 65 av 71 kommuner har krysset av for dette, mot én kommune som oppgir at norskkunnskapene kartlegges i mottaket. Bare tre kommuner har oppgitt at kommunen ikke har rutiner for å kartlegge norskkunnskaper før/ved skolestart, mens to respondenter har krysset av for «vet ikke» på dette spørsmålet. Når det gjelder kartlegginger av skolefaglige ferdigheter i andre fag, foregår disse også hovedsakelige på skolene. Totalt har 47 kommuner krysset av for dette, 13 oppgir at slike ferdigheter ikke kartlegges, mens åtte av respondentene ikke vet om skolefaglige ferdigheter kartlegges eller ikke. Få kommuner (3) oppgir at slik kartlegging foregår på mottak eller omsorgssentre.

De ansatte på mottak og omsorgssentre forteller imidlertid at de kartlegger skolebakgrunn og vanligvis også norskkunnskaper. Ofte bruker de UDIs kartleggingsverktøy til dette. I flere tilfeller var den barnefaglig ansvarlige på mottaket eller omsorgssenteret utdannet lærer. En mottaksansatt fortalte at skolen bruker mottakets kartlegging alene som grunnlag for det første opplæringstilbudet. Andre steder ble det gjort en kort kartlegging i mottaket og en mer omfattende på skolen. Denne uoverensstemmelsen mellom hva kommunene og mottak/senter oppgir kan skyldes at barna kartlegges begge steder. Det også mulig at ansatte i kommunene beskriver kommunenes retningslinjer, ikke hvordan disse faktisk praktiseres.

I motsetning til kartlegginger av skolebakgrunn og norskkunnskaper, mener kommunene at kartlegginger av helse (fysisk og/eller psykisk) i liten grad skjer på skolene. Bare ni kommuner har krysset av for at asylsøkererevers helse kartlegges på skolen. Halvparten av kommunene oppgir imidlertid at helsetilstanden kartlegges på mottak/omsorgssenter, mens fem har krysset av for at helsetilstanden ikke kartlegges før skolestart. Litt under en tredjedel oppgir at de ikke vet om asylsøkererevers helse kartlegges før eller ved skolestart. Ifølge de ansatte på mottakene og omsorgssentrene er en obligatorisk helsesjekk rutine før skolestart. Helsesjekken foretas på mottaket i løpet av den første uken etter ankomst.

Samlet ser det dermed ut som norskkunnskaper kartlegges før eller ved skolestart i de aller fleste kommuner. I to av tre kommuner kartlegges også skolefaglige ferdigheter mer bredt. I følge de kommuneansatte foregår disse kartleggingene i all hovedsak på skolene. Ansatte i mottak og omsorgssentre

som vi har snakket med kunne imidlertid fortelle at denne typen kartlegginger også gjennomføres i mottak og omsorgssentre. Når det gjelder kartlegginger av fysisk og psykisk helse, ser disse i all hovedsak til å foregå på mottak/omsorgssentre.

2.2 Organiseringen av undervisningen

I mange norske kommuner organiseres undervisningen til nyankomne minoritetsspråklige elever i innføringsklasser den første tiden. Ifølge opplæringsloven § 8-2 kan elever deles inn i klasser eller basisgrupper etter behov, men organiseringen av undervisning i grunnskolen skal til vanlig ikke skal skje etter faglig nivå, kjønn eller etnisk tilhørighet. Begrunnelsen er at opplæringen skal være en møteplass for alle elever uavhengig av bakgrunn og forutsetninger. Deltagelse på arenaer der andre barn møtes kan være særlig viktig for asylsøkerbarn som ofte har færre treffpunkter i forhold til jevnaldrende enn andre barn. Slik kan inkludering være et argument mot bruk av innføringsklasser for asylsøkerbarn. Restriksjoner i forhold til inndeling i klasser og undervisningsgrupper må imidlertid ses i sammenheng med opplæringsloven § 1-3 om tilpasset opplæring. Her heter det at opplæringen i tilstrekkelig grad skal være tilpasset den enkelte elevs forutsetninger.

Modeller for undervisning av nyankomne elever

Østbergutvalget skisserer fire modeller for opplæring av nyankomne elever⁶. Disse modellene skiller seg særlig fra hverandre når det gjelder om undervisningen foregår i ordinære klasser eller innføringsklasser, om undervisningen foregår på nærskolen eller på egne innføringsskoler. Inspirert av disse fire modellene beskrev vi i spørreskjema til kommunene fire modeller for undervisning av nyankomne asylsøker elever i grunnskolen: 1) opplæring i ordinære klasser ved nærskolen, 2) opplæring i særskilte innføringsklasser ved

⁶ 1) Nyankomne elever gis opplæringstilbud i ordinære klasser ved sine respektive nærskoler, 2) Nyankomne elever gis opplæringstilbud i særskilte innføringsklasser ved nærskolen sin, 3) Nyankomne elever gis opplæringstilbud i innføringsklasser hvor en utvalgt skole har ansvaret for visse klassetrinn. Innenfor en kommune vil eksempelvis en skole ha ansvaret for 1.-7. trinn og en skole ha ansvaret for 8.-10. trinn, 4) Nyankomne elever gis opplæringstilbud i innføringsklasser ved en egen innføringsskole.

nærskolen, 3) opplæring både i innføringsklasser og i ordinære klasser ved nærskolen og 4) opplæring i innføringsklasser ved en egen innføringsskole. Vi ba respondentene svare «ja» eller «nei» på om de bruker noen av de fire modellene. Det var også mulig å krysse av for «vet ikke», men ingen kommuner merket av for dette.

Tabell 2.4 Bruk av ulike undervisningsmodeller for nyankomne asylsøkererelever (Kommuneundersøkelsen, N=71)

Nedenfor er det beskrevet fire modeller for undervisning av nyankomne asylsøkererelever i grunnskolen. Hvilke modeller brukes i din kommune?	N	Prosent
Innføringsklasser/ordinære klasser ved nærskolen	42	59
Kun ordinære klasser ved nærskolen	15	21
Kun innføringsklasser	7	10
Kun innføringsskole	7	10
Total	71	100

Majoriteten av kommunene i undersøkelsen gir både opplæring i innføringsklasser og i ordinære klasser til denne elevgruppen. Nærmere 60 prosent av kommunene krysset av for dette, 21 prosent gir kun opplæring til denne elevgruppen i ordinære klasser, mens 10 prosent kun gir opplæring i innføringsklasser og ytterligere 10 prosent kun gir opplæring til elevgruppen ved egne innføringsskoler.

Innføringsklasser

I tillegg til det generelle spørsmålet om undervisningsmodeller spurte vi kommunene om de ga undervisning til asylsøkererelever i innføringsklasser skoleåret 2010/11. Totalt svarte 48 av 71 kommuner «ja» til dette spørsmålet. Antallet kommuner som ga opplæring i innføringsklasser akkurat dette skoleåret er altså lavere enn antallet som oppga at en slik undervisningsmodell hadde vært i bruk i kommunen.

Tabell 2.5 Bruk av aldersblandede grupper i innføringsklasser (Kommuneundersøkelsen, N=48)

Hvordan organiseres undervisningen i innføringsklasser?		
I aldersblandede grupper:	N	Prosent
Vanligvis	39	81
Av og til	8	17
Aldri	1	2
Totalt	48	100

Kommunenenes svar viser videre at det er klart mest vanlig at undervisningen i innføringsklasser blir gitt i alderblandede grupper. Bare én kommune har krysset av for at opplæringen aldri gis i aldersblandede grupper, mens 39 av 48 kommuner (81 prosent) svarte at det vanligvis er slik undervisningen foregår.

Elever som kommer til Norge sent i grunnskoleløpet vil ofte ha større behov for å gå i innføringsklasser enn yngre elever. For hvilke trinn tilbyr kommunene undervisning i innføringsklasser? Tabell 2.6 viser andelene av de 48 kommunene som har tilbud om innføringsklasser som gir slik opplæring for ulike trinn i grunnskolen.

Tabell 2.6 Tilbud om innføringsklasser etter klassetrinn (Kommuneundersøkelsen, N=48)

Hvilke trinn dekker kommunens tilbud om undervisning i innføringsklasser?	N	Prosent
Trinn 1	33	69
Trinn 2	41	85
Trinn 3	44	92
Trinn 4	44	92
Trinn 5	43	90
Trinn 6	42	87
Trinn 7	42	87
Alle på barnetrinnet	31	65
Trinn 8	38	79
Trinn 9	38	79
Trinn 10	39	79
Alle på ungdomstrinnet	37	77
Alle trinn i grunnskolen	24	50

Tabellen viser at første trinn skiller seg litt ut ved at relativt få kommuner (33) har krysset av for at de har tilbud om innføringsklasser for elever på dette trinnet. Samlet tilbyr 24 av 48 kommuner (50 prosent) et innføringstilbud som dekker alle trinn i grunnskolen. Litt flere, 31 kommuner har et innføringstilbud som dekker alle trinn i barneskolen og 37 kommuner har et innføringstilbud som dekker alle trinn i ungdomskolen.

Intervjuundersøkelsen blant ansatte på mottak og omsorgssentre viste i likhet med resultatene fra kommuneundersøkelsen, at tilbudet til asylsøker-elever er svært sammensatt. Mange kommuner organiserer undervisningen i

innføringsklasser, som både kan være lokalisert på nærskolen eller ikke. Ofte brukes innføringsklasser en viss periode der det bare gis intensiv norskundervisning. Andre steder gis det tilbud om norskundervisning i innføringsklasser samtidig med hospitering i ordinære klasser. Fra intervjumaterialet framgår det også at innføringsklasser og -skoler oftest blir brukt i forhold til elever på ungdomstrinnet.

Et alternativ til innføringsklasser som skisseres av de mottaksansatte, er ekstra norskundervisning til elever i ordinære klasse. Videre er det vanligste at elever i innføringsklasser vurderes etter hvert og overflyttes til ordinære klasser etter behov. Noen informanter forteller imidlertid om en fast tidsperiode elevene går i innføringsklasser. Eksempelvis forteller en av informantene at kommunen plasserer alle i ungdomsskolealder i innføringsklasse i ett år. Flere mottaks- og omsorgssenteransatte er i likhet med Østbergutvalget, opptatt av dilemmaet mellom faglig utvikling og integrering. De mener blant annet at innføringsklasser og -skoler vanskeliggjør eller forsinker integrering, samtidig som deltagelse i slike klasser sannsynligvis styrker norskferdighetene.

Asylsøkerelever i egne undervisningsgrupper registrert i GSI

Totalt oppga 48 av de 71 kommunene som deltok i NOVAs spørreskjemaundersøkelse at de ga undervisning i innføringsklasser skoleåret 2010/11. Ut fra kommunenes svar er det imidlertid vanskelig å vite nøyaktig hvor mange elever som dekkes av dette tilbudet. Hva forteller GSI-dataene om antallet asylsøkerelever som følger egne undervisningsgrupper for språklige minoriteter? I GSI-systemet registrerer hver skole hvor mange asylsøkerelever som går i egne undervisningsgrupper for språklige minoriteter. GSI-tallene for skoleåret 2010/11 viser at litt over en tredjedel (35 prosent) av alle asylsøkerelever registrert i GSI, går i egne undervisningsgrupper.

En drøy halvpart (56 prosent) av kommunene har én eller flere asylsøkerelever i egne undervisningsgrupper for språklige minoriteter. At andelen kommuner med elever som går i egne undervisningsgrupper er lavere i GSI enn i spørreskjemaundersøkelsen, kan skyldes at kommuner med få asylsøkere i grunnskoleopplæringen er utelatt fra spørreskjemaundersøkelsen. Vi vet dessuten at store kommuner er overrepresentert blant de som sa ja til å delta i spørreundersøkelsen.

Blant kommunene i GSI med asylsøkerelver er det videre bare 15 prosent som har ti eller flere elever som går i egne undervisningsgrupper. De færreste kommuner har dermed mange asylsøkerelver i grunnsopplæringen som går i egne innføringsklasser. I Ål kommune, som har flest asylsøkerelver i egne grupper, er det registrert 39 elever som mottar slik undervisning.

En nærmere sammenligning av andelen asylsøkerelver i egne undervisningsgrupper i små (under 5 000 innbyggere), mellomstore (5 000–19 999 innbyggere) og store kommuner (over 20 000 innbyggere) viser at denne varierer lite i forhold til kommunestørrelse (tabellen vises ikke her). Som vist i tabell 2.7 varierer bruken av egne undervisningsgrupper for språklige minoriteter ganske mye mellom fylkene. I Nord-Trøndelag går 13 prosent av asylsøkerne i egne undervisningsgrupper i gjennomsnittskommunen, mens de tilsvarende andelen for gjennomsnittskommunene i Troms, Sogn og Fjordane, Hordaland, Østfold og Buskerud ligger rundt 50 prosent (tabell 2.7).

Tabell 2.7 Andelen som går i egne undervisningsgrupper for språklige minoriteter blant asylsøkerelver i norske fylker (GSI data, N=161)

Fylke	%	N
Nord-Trøndelag	13	5
Akershus	20	14
Oppland	23	15
Finnmark	24	3
Vestfold	24	5
Nordland	25	19
Møre og Romsdal	27	9
Sør-Trøndelag	34	5
Rogaland	34	9
Aust-Agder	36	8
Oslo	37	1
Vest-Agder	39	6
Telemark	41	6
Hedmark	43	9
Troms	48	12
Sogn og Fjordane	49	8
Hordaland	51	8
Østfold	52	7
Buskerud	56	12
Total	35	161

Andelene asylsøkerelever som går i egne undervisningsgrupper er videre størst i kommuner med 20 asylsøkerelever eller flere (42 prosent), og minst i kommuner med under fem asylsøkerelever (31 prosent). Som vist i tabell 2.8 er det likevel ingen klar sammenheng mellom antall asylsøkerelever i grunnskolen og andelen som får undervisning i egne grupper.

Tabell 2.8 Andelen asylsøkerelever som går i egne undervisningsgrupper etter antall asylsøkerelever i kommunen (GSI data, N=161)

Antall asylsøkerelever	%	N
Under 5	31	46
5–9	38	31
10–19	34	54
20 eller flere	42	30
Total	35	161

Fra innføringsklasser til ordinær undervisning

Østbergutvalget mener at innføringsklasser i utgangspunktet bør være for ett år, men at det bør være fleksibilitet i systemet slik at elever ved behov kan gå kortere eller lengre i slike klasser: «*Elever med adekvat skolebakgrunn og med språk og kultur som ligger nært opp mot norsk, kan forventes å følge vanlig fag- og timestfordeling innen et år. Illitterate elever og elever med få år i skole i hjemlandet, og elever med språk og kultur som ligger langt fra norsk, vil kunne trenge flere år før dette er hensiktsmessig*» (NOU 2010:7, kap 10, s 8).

Tabellen under gir en oversikt over kommunenes praksis med hensyn til overflytting av elever til ordinære klasser.

Tabell 2.9 Andelen som mener ulike påstander om overflytting fra innføringsklasser stemmer godt, ganske god, ikke stemmer eller som ikke vet. (Kommuneundersøkelsen, N=48).

		Stemmer godt	Stemmer ganske godt	Stemmer ikke	Vet ikke	Totalt
Etter lærernes vurderinger av elevenes ferdigheter	N	21	21	6	0	48
	%	44	44	13	0	100
Etter systematiske kartlegginger av elevenes ferdigheter (f.eks. hver termin)	N	15	25	7	1	48
	%	31	52	15	2	100
Etter ca. ett skoleår i innføringsklasser	N	10	16	22	0	48
	%	21	33	46	0	100

Flest kommuner mener det stemmer godt eller ganske godt at elevene overføres til ordinære klasser etter lærernes vurderinger av elevenes ferdigheter. Hele 42 av 48 kommuner har krysset av for det, mens nesten like mange (40 kommuner) mener det stemmer godt eller ganske godt at elever flyttes over etter systematiske kartlegginger av elevenes ferdigheter. Over halvparten (26) har også krysset av for at elever i innføringsklasser flyttes over til ordinære klasser etter ca. ett skoleår. Sannsynligvis er det slik de fleste steder at både lærervurderinger og systematiske kartlegginger brukes for å vurdere om elever skal overflyttes. I tillegg ser varigheten i innføringsklasser ut til å være begrenset til ett skoleår i mange kommuner.

2.3 Undervisningstilbudet i innføringsklasser

Østbergutvalget argumenterer, i tråd med Læreplanverket fra Kunnskapsløftet⁷, for at undervisningstilbudet i mottaks-/innføringsklasser både bør fokusere på norskopplæring og på nivåbasert undervisning i ulike fag (NOU 2010:7). Vi har undersøkt undervisningstilbudet til elever i innføringsklasser. Respondentene i kommuneundersøkelsen fikk spørsmål om timeantall, og hvilke fag det ble undervist i, i innføringsklasser i deres kommune. Tabell 2.10 viser kommunenes svar når det gjelder timeantallet til elever i innføringsklasser sammenlignet med timeantallet til elever i ordinære klasser.

Tabell 2.10 Spørsmål om timeantall i innføringsklasser på barne- og ungdomstrinnet (Kommuneundersøkelsen, N=45).

Hvilke retningslinjer har kommunen for antall undervisningstimer som gis til elever som går i innføringsklasser?	Barnetrinnet		Ungdomstrinnet	
	N	Prosent	N	Prosent
Elever i innføringsklasser har like mange timer som elever i ordinære klasser	43	96	36	90
Elever i innføringsklasser har færre timer enn elever i ordinære klasser	2	4	3	8
Elever i innføringsklasser har flere timer enn elever i ordinære klasser	0	0	1	3
Vet ikke	0	0	0	0
Total	45	100	40	90

7

http://www.udir.no/upload/larerplaner/Fastsatte_lareplaner_for_Kunnskapsloftet/prinsipper_lk06.pdf

Nesten alle kommunene oppgir at elever i innføringsklasser på barnetrinnet tilbys like mange undervisningstimer som elever i ordinære klasser. Bare to av kommunene har krysset av for at disse får færre timer. Ingen har krysset av for at de får flere undervisningstimer. Også når det gjelder ungdomstrinnet oppgir nesten alle (36 av 40) at asylsøkerelver i slike klasser får like mange timer som elever i ordinære klasser. Tre kommuner har krysset av for at de får færre timer, mens én kommune oppgir at asylsøkerelver i innføringsklasser knyttet til ungdomstrinnet får flere undervisningstimer enn elever i ordinære klasser. Regelen ser altså jevnt over ut til å være at asylsøkerelver i innføringsklasser får tilbud om like mange undervisningstimer som elever i ordinære klasser.

Tabell 2.11 Spørsmål om hvilke fag det undervises i, i innføringsklasser på barne- og ungdomstrinnet (Kommuneundersøkelsen, N=45).

Tenk på innføringsklasser knyttet til barnetrinnet (1.–7. trinn), hvilke fag undervises det vanligvis i?	Barnetrinn		Ungdomstrinn	
	N	%	N	%
Grunnleggende norsk/forsterket norskopplæring	42	93	36	90
Matematikk	36	80	32	80
Samfunnsfag	31	69	30	75
Engelsk	25	56	28	70
Naturfag	23	51	23	58
Kroppsøving	23	51	20	50
Kunst og håndverk	22	49	18	45
Mat og helse	20	44	16	40
Musikk	18	40	16	40
RLE	16	36	15	38
Vet ikke	4	9	5	13
Alle	45		40	

Neste spørsmål gjaldt innholdet i undervisningen i innføringsklassene. I de aller fleste kommuner med innføringsklasser undervises det i grunnleggende norsk eller det gis forsterket norskopplæring. Dette gjelder både på barne- og ungdomstrinnet. Henholdsvis tre og fire kommuner har ikke krysset av for at det undervises i grunnleggende norsk eller forsterket norskopplæring. Det er vanskelig å tenke seg at det ikke gis noen form for forsterket norskopplæring til elever i innføringsklasser. Kanskje skyldes det at noen ikke har krysset av for grunnleggende norsk eller forsterket norskopplæring, at de har vært usikre

på terminologien. Mange av respondentene er ikke selv pedagoger og de jobber ikke direkte i skolen. Vi vet dessuten at Oslo-skolene gir forsterket norskopplæring etter ordinær læreplan i norsk, med tilpasninger.

Videre har over halvparten krysset av for at det undervises i matematikk, samfunnsfag, engelsk, naturfag og kroppsøving. Minst vanlig er det at elever i innføringsklasser får undervisning i religion, livssyn og etikk (RLE). Det er også under halvparten av kommunene som oppgir at elever i innføringsklasser på barnetrinnet får undervisning i praktisk-estetiske fag som kunst og håndverk, mat og helse og musikk. Undervisning i disse praktisk-estetiske fagene er videre mindre vanlig i innføringsklasser på ungdomsskolen enn på barnetrinnet.

Tospråklig fagopplæring og morsmålsopplæring i innføringsklasser

I følge opplæringsloven § 2-8 har grunnskoleelever med et annet morsmål enn norsk, rett til særskilt norskopplæring til de har tilstrekkelig kunnskap i norsk til å følge den ordinære undervisningen. Om nødvendig har de også rett til tospråklig fagopplæring og morsmålsopplæring. Kommunene er ansvarlig for å oppfylle disse rettighetene.

Vi har, ikke uventet, sett at de fleste elever i innføringsklasser får særskilt norskopplæring. I tabellen nedenfor skal vi se på hvor stor andel av kommunene som tilbyr tospråklig fagopplæring til asylsøkerelver i innføringsklasser.

Tabell 2.12 Tospråklig opplæring til elever i innføringsklasser på barne- og ungdomstrinnet. (Kommuneundersøkelsen, N=45).

Tospråklig fagopplæring etter opplæringsloven § 2.8	Ja, alle eller nesten alle	Ja, noen	Nei, ingen	Vet ikke	Totalt
Barnetrinnet					
N	19	15	10	1	45
%	42	33	22	2	100
Ungdomstrinnet					
N	17	12	10	1	40
%	43	30	25	3	100

Litt under halvparten (19) av kommunene har oppgitt at det gis tospråklig fagopplæring til alle eller nesten alle asylsøkerelver i innføringsklasser på barnetrinnet, mens 34 kommuner oppgir at minst noen får det. Tilsvarende oppgir 17 kommuner at alle eller nesten alle elever i innføringsklasser på

ungdomstrinnet får tospråklig fagopplæring, mens det totalt er 29 kommuner som mener minst noen får slik opplæring.

Tabell 2.13 Morsmålopplæring til elever i innføringsklasser på barne- og ungdomstrinnet. (Kommuneundersøkelsen, N=45).

Morsmålopplæring etter opplæringsloven § 2.8	Ja, alle eller nesten alle	Ja, noen	Nei, ingen	Vet ikke	Totalt
Barnetrinnet					
N	9	21	15	0	45
%	20	47	33	0	100
Ungdomstrinnet					
N	8	16	14	2	40
%	20	47	33	0	100

Tabell 2.13 viser videre andelen kommuner som gir tilbud om morsmålopplæring til elever i innføringsklasser. Vi ser av tabellen at dette er litt mindre vanlig enn tilbud om tospråklig fagopplæring. Totalt har 30 av 45 kommuner krysset av for at minst noen asylsøkerelver i innføringsklasser får morsmålopplæring på barnetrinnet, mens 24 av 40 kommuner oppgir at elever i innføringsklasser på ungdomstrinnet får dette.

I intervjuene med de ansatte på mottak og omsorgssentre ble tospråklig opplæring og morsmålopplæring beskrevet som det mest mangelfulle ved opplæringstilbudet til asylsøkerbarn. Det vanlige mønsteret var at bare noen språkgrupper ble tilbudt tospråklig opplæring, men det var også eksempler på at barn hadde tospråklige lærere med helt andre språk enn barnas morsmål. En av informantene beskrev det slik:

Nå har de en tospråklig faglærer som er utdannet morsmålslærer som er ansatt på begge skolene. Han tar elevene i grupper og jobber med ord og begreper – uansett språk til barna – men det kan matche med språk for noen (...) Jeg kommer ingen vei med det – de skolene vil ikke ha tospråklig opplæring.

Flere av de ansatte på mottak og omsorgssentrene mente at et mangelfullt tilbud om morsmålopplæring kunne forklares med små samfunn, små barnegrupper med samme språk og problemer med å rekruttere morsmålslærere med riktig språk. Når timebrøkene er for små eller læreren må reise langt for å få en rimelig arbeidstid, er det vanskelig å få tak i morsmålslærere

og faglærere. Enkelte peker også på dårlig organisering og manglende interesse i kommunen eller på skolen. Et annet aspekt ved morsmålsopplæring er at mange elever på ungdomstrinnet ofte ikke ser relevansen og ikke ønsker slik undervisning. Noen kommuner utmerker seg imidlertid med en vellykket satsing på morsmålsopplæring. En mottaksansatt forteller følgende: *Alle i grunnskolen har morsmålsopplæring, dvs. opplæring i morsmål og oversettelse i klassen, de barna der det mangler morsmålslærere får tospråklig opplæring med tolk.*

For å sammenligne tilbudet om tospråklig fagopplæring og morsmålsopplæring etter kommunestørrelse, har vi laget to samlemål basert på data fra kommuneundersøkelsen, ett for tilbøyeligheten til å gi tospråklig fagopplæring og ett for tilbøyeligheten til å gi morsmålsopplæring. Samlemålene varierer mellom 0 og 4. Kommuner hvor asylsøkerelever verken får slik undervisning på barne- eller ungdomstrinnet har fått verdien 0, mens kommuner hvor alle eller nesten alle asylsøkerelever på barne- og ungdomstrinnet får det, er gitt verdien 4.

Tabell 2.14 Tospråklig fagopplæring og morsmålsopplæring til elever i innføringsklasser etter kommunestørrelse og antall asylsøkerelever i kommunen i følge GSI (Kommuneundersøkelsen, N=40).

	Tospråklig fagopplæring		Morsmålsopplæring	
	Gjennomsnitt	N	Gjennomsnitt	N
Kommunestørrelse				
Små kommuner (under 5000 innbyggere)	1,0	6	0,7	6
Mellomstore kommuner (5000–19999 innbyggere)	1,4	15	1,6	15
Store kommuner (over 20000 innbyggere)	3,4	19	2,0	19
Totalt	2,3	40	1,7	40
Antall asylsøkerelever GSI				
Under 10	1,6	9	1,3	9
Mellom 10 og 19	2,5	17	1,7	17
20 eller flere	2,5	14	1,8	14
Totalt	2,3	40	1,7	40

Tabell 2.14 viser hvordan tilbøyeligheten til å gi tilbud om tospråklig fagopplæring og morsmålsopplæring varierer med kommunestørrelse og antall asylsøkerelever i kommunens grunnskoleopplæring (ifølge GSI). Sann-

synligheten for at kommunene tilbyr tospråklig opplæring og morsmålsopplæring til elever i innføringsklasser ser ut til å øke med kommune-størrelse. Derimot er sammenhengen mellom antall asylsøkerelever registrert i GSI og tilbøyeligheten til at kommunen gir tospråklig opplæring eller morsmålundervisning til elever i slike klasser mindre klar. Omfanget av slik undervisning er likevel minst i kommuner med færre enn ti asylsøkerelever i grunnopplæringen.

Til slutt i denne delen av spørreskjema ble kommunene spurt i hvilken grad de mente undervisningstilbudet i innføringsklasser varierte mellom skoler. De fikk separate spørsmål om barne- og ungdomstrinnet. Resultatet var omtrent likt. Både for barne- og ungdomstrinnet har halvparten av kommunene med tilbud om innføringsklasser merket av for at undervisningstilbudet i liten grad varierer mellom skoler. Bare to kommuner har oppgitt at undervisningstilbudet i innføringsklasser varier i stor grad. For de fleste av kommunene kan vi altså regne med at svarene er dekkende for undervisningstilbudet til majoriteten av elever i innføringsklasser.

2.4 Undervisningstilbudet i ordinære klasser

Av de 71 kommunene som deltok i undersøkelsen, oppga 59 kommuner at de hadde asylsøkerelever som fulgte ordinære klasser på barntrinnet skoleåret 2010/11, 57 at de hadde det på ungdomstrinnet. I likhet med spørsmålene om undervisningstilbudet til elever i innføringsklasser, ble respondentene bedt om å ta stilling til tre påstander om undervisningstilbudet til asylsøkerelever i ordinære klasser. Resultatet vises i tabell 2.15 på neste side.

Kommunenes svar tyder på at asylsøkerelever i ordinære klasser vanligvis deltar i de samme timene som andre elever, i hvert fall når det gjelder en del av timene. Den påstanden som får størst oppslutning er imidlertid at «asylsøkerelever følger deler av den ordinære undervisningen, men tas ut av klassen i enkelte timer og gis tilrettelagt undervisning i mindre grupper». 94 og 87 prosent oppgir at dette stemmer godt for henholdsvis barne- og ungdomstrinnet.

Tabell 2.15 Andelen som mener ulike påstander om undervisningstilbudet til asylsøker-
elever i ordinære klasser stemmer godt, ganske god, ikke stemmer og andelen som ikke
vet (Kommuneundersøkelsen, N=59/57).

	Barnetrinnet		Ungdomstrinnet	
	N	%	N	%
<i>Asylsøker elever deltar i de samme timene som andre elever i klassen</i>				
Stemmer godt	24	41	23	40
Stemmer ganske godt	29	49	28	49
Stemmer ikke	6	10	5	9
Vet ikke	0	0	1	2
Totalt	59	100	57	100
<i>Asylsøker elever deltar i de samme timene, men får hjelp av en tospråklig lærer i enkelte timer</i>				
Stemmer godt	14	24	12	21
Stemmer ganske godt	21	36	22	39
Stemmer ikke	21	36	18	32
Vet ikke	3	5	5	9
Totalt	59	100	57	100
<i>Asylsøker elever følger deler av den ordinære undervisningen, men tas ut av klassen i enkelte timer og gis tilrettelagt undervisning i mindre grupper</i>				
Stemmer godt	31	53	27	47
Stemmer ganske godt	24	41	23	40
Stemmer ikke	1	2	4	7
Vet ikke	3	5	3	5
Totalt	59	100	57	100

Tospråklig fagopplæring og morsmålsopplæring i ordinære klasser

Kommunene ble videre spurt om asylsøker elever i ordinære klasser fikk tilbud om tospråklig fagopplæring og morsmålsopplæring etter opplæringsloven § 2-8. Tabell 2.16 nedenfor viser først andelen kommuner som tilbyr tospråklig fagopplæring på barne- og ungdomstrinnet.

Tabell 2.16 Tospråklig fag opplæring til elever i ordinære klasser på barne- og ungdomstrinnet. (Kommuneundersøkelsen, N=59/57).

Tospråklig fagopplæring etter opplæringsloven § 2.8	Ja, alle eller nesten alle	Ja, noen	Nei, ingen	Vet ikke	Totalt
Barnetrinnet					
N	24	15	18	2	59
%	41	25	31	3	100
Ungdomstrinnet					
N	25	13	16	3	57
%	44	23	28	5	100

Andelen som oppga at alle eller nesten alle asylsøkerelever får tospråklig fagopplæring, er omtrent lik for barne- og ungdomstrinnet og utgjør i overkant av 40 prosent. Rundt 30 prosent har krysset av for at ingen asylsøkerelever i ordinære klasser får tospråklig fagopplæring. Andelen kommuner som oppgir at minst noen asylsøkerelever i ordinære klasser får slik opplæring, er litt lavere enn andelen som oppgir det samme for elever i innføringsklasser (66 mot 75 prosent på barnetrinnet, og 67 mot 73 prosent på ungdomstrinnet)⁸.

Tabell 2.17 Morsmålsopplæring til elever i ordinære klasser på barne- og ungdomstrinnet (Kommuneundersøkelsen, N=59/57).

Morsmålsopplæring etter opplæringsloven § 2-8	Ja, alle eller nesten alle	Ja, noen	Nei, ingen	Vet ikke	Totalt
Barnetrinnet					
N	6	21	31	1	59
%	10	36	53	2	100
Ungdomstrinnet					
N	8	16	29	4	57
%	14	28	51	7	100

Andelene kommuner som gir tilbud om morsmålsopplæring til elever i ordinære klasser er også noe lavere enn andelene som gir slik opplæring til elever i innføringsklasser (46 mot 67 prosent på barnetrinnet, og 42 mot 67 prosent på ungdomstrinnet). Samlet er det 27 kommuner som har krysset av for at det gis morsmålundervisning til minst noen av asylsøkerelevne i ordinære klasser på barnetrinnet, mens 24 kommuner har krysset av for det samme når det gjelder ungdomstrinnet. I over halvparten av kommunene som oppga at de hadde asylsøkerelever i ordinære klasser skoleåret 2010/11 blir det altså ikke gitt tilbud om morsmålsopplæring etter opplæringsloven § 2-8.

Vi har igjen laget to samlemål, et for tilbøyeligheten til å gi tospråklig fagopplæring og et for tilbøyeligheten til å gi morsmålsopplæring. Samlemålene varierer mellom 0 og 4 der kommuner hvor asylsøkerelever i ordinære klasser verken får slik undervisning på barne- eller ungdomstrinnet har fått

⁸ Nærmere analyser viser at nesten alle kommuner som gir tospråklig fagopplæring til alle eller noen elever i ordinære klasser, oppgir at asylsøkerelever også får slik opplæring i innføringsklasser. Dette gjelder både for barne- og ungdomstrinnet.

verdien 0, mens kommuner hvor alle eller nesten alle asylsøkerelever på barne- og ungdomstrinnet får slik undervisning er gitt verdien 4.

En kobling av svarene fra de 59 kommunene som oppga at de hadde asylsøkerelever i ordinære klasser med informasjon fra GSI, viser at det er lite sammenheng mellom antall asylsøkere registrert i GSI (i de 59 kommunene) og omfanget av tospråklig fagopplæring og morsmålsopplæring som tilbys. Derimot er det som vist i tabell 2.18 en tendens til at omfanget av tospråklig fagopplæring og morsmålsopplæring (i ordinære klasser) er størst i store kommuner.

Tabell 2.18 Tospråklig fagopplæring og morsmålsopplæring til asylsøkerelever i ordinære klasser etter kommunestørrelse og antall asylsøkerelever i kommunen i følge GSI (Kommuneundersøkelsen, N=57).

	Tospråklig fagopplæring		Morsmålsopplæring	
	Gjennomsnitt	N	Gjennomsnitt	N
Kommunestørrelse				
Små kommuner (under 5000 innbyggere)	1,8	18	0,9	18
Mellomstore kommuner (5000–19999 innbyggere)	2,0	24	0,8	24
Store kommuner (over 20000 innbyggere)	2,9	15	1,9	15
Totalt	2,1	57	1,1	57
Antall asylsøkerelever GSI				
Under 10	2,1	15	1,1	15
Mellom 10 og 19	2,4	24	1,3	24
20 eller flere	1,8	18	0,9	18
Totalt	2,1	57	1,1	57

Som for undervisningstilbudet til asylsøkerelever i innføringsklasser, ble kommunene også spurt i hvilken grad de mente undervisningstilbudet til asylsøkerelever i ordinære klasser varierte mellom skoler. Svaralternativene var «i stor grad», «i noe grad», «i liten grad» og «vet ikke». Bare 12 kommuner (5 for ungdomstrinnet, 7 for barnetrinnet) mente undervisningstilbudet i stor grad varierer mellom skoler.

Ifølge informantene i kommuneundersøkelsen er det altså sjelden stor variasjon i skoletilbudet innad i en kommune. Derimot framkom det i telefonintervjuene med ansatte ved mottak og omsorgssentre at de var bekymret for at skoletilbudet varierer sterkt *mellom* kommuner. Dette fører til mangel på

kontinuitet i opplæringen. I mottak og omsorgssenter bor de unge i hovedsak ett års tid og flytter så til kommuner med et nytt skoletilbud:

Kommune-Norge må bli mye mer lik i skoletilbudet. Det å komme fra et mottak eller senter og til en kommune kan by på store forskjeller. En ungdom fra Eidsvoll som har gått i mottaksklasse og så i norskklasser og flytter for eksempel til Larvik og må gå i mottaksklasse i flere måneder til han er på nivå 3 i norsk – det er håpløst demotiverende. Disse ungene er så motiverte – de hungrer etter kunnskap og utdanning – vi har aldri sett maken, og vi må ikke ta fra dem det med dårlig organisering.

2.5 Særskilt norskopplæring og spesialundervisning registrert i GSI

Kommunenes svar i spørreskjema gir kun informasjon om kommunens generelle undervisningstilbud til asylsøkerelever i innføringsklasser og i ordinære klasser. Ved bruk av GSI-dataene får vi også opplysninger om antall asylsøkerelever i de ulike kommunene som mottok særskilt norskopplæring og spesialundervisning etter enkeltvedtak skoleåret 2010/11.

Særskilt norskopplæring

Totalt er det registrert 1 613 asylsøkerelever i grunnskolen som får særskilt norskopplæring i norske kommuner med asylsøkerelever. Dette utgjør videre 80 prosent av asylsøkerene i norske kommuner og andelen er omtrent lik for barne- og ungdomstrinnet⁹. I GSI registreres det også hvor mange av elevene som får særskilt norskopplæring som følger læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter¹⁰. Det er skoleeier og skolen som velger om

⁹ Syv kommuner har oppgitt flere asylsøkerelever som mottakere av særskilt norskopplæring enn det totale antallet asylsøkerelever i kommunen. Disse er kodet om til 100 prosent. Misforholdet gir imidlertid grunn til å mistenke at det er noe feilrapportering i GSI når det gjelder disse tallene.

¹⁰ Opplæringen i grunnleggende norsk skal ivareta lese- og skriveopplæringen og bidra til å utvikle elevenes ordforråd og begrepsforståelse i ulike fag. Opplæringen skal også bidra til interkulturell forståelse. Opplæringen skal ta utgangspunkt i elevenes ulike erfaringer fra tidligere språklæring både i og utenfor skolen. Fleksibilitet, individuelle og lokal tilpasning er sentrale elementer i organiseringen av opplæringen.

den særskilte norskopplæringen skal gis etter læreplanene i grunnleggende norsk, eller i form av en særskilt tilpasning innenfor den ordinære læreplanen i norsk.

Læreplanene i grunnleggende norsk for språklige minoriteter ble innført skoleåret 2007/2008. Tidligere ble læreplanverket L97 brukt til undervisning i norsk som andrespråk i grunnskolen (NOU 2010:7, 8.5.3). Norsk som andrespråk var ment å fungere som et overgangsfag, men det viste seg etter hvert at en del minoritetsspråklige elever fulgte denne læreplanen gjennom hele opplæringsløpet. Det kunne gi en viss stigmatiserende effekt ved at elever med svake skoleprestasjoner ble tatt ut av ordinær undervisning (Rambøl 2006). Læreplanen i grunnleggende norsk er derimot en overgangsplan som bare skal brukes fram til elevene er i stand til å følge opplæring etter den ordinære læreplanen. Et hovedpoeng her er at læreplanen er nivåbasert (ikke aldersbasert). Før opplæringen starter må det vurderes hvilket nivå i læreplanen opplæringen skal ta utgangspunkt i for den enkelte elev¹¹.

I følge GSI var det i skoleåret 2010/11 totalt 1 040 asylsøkerel elever som fulgte lærerplan i grunnleggende norsk. Dette tilsvarer omlag to tredjedeler av alle asylsøkerel elever som får særskilt norskopplæring. I de 141 kommunene som tilbyr særskilt norskopplæring, følger i gjennomsnitt 63 prosent denne læreplanen.

En nærmere analyse av kommuneforskjeller viser at andelen asylsøkerel elever som får *særskilt norskopplæring* er minst i små kommuner og i kommuner med få asylsøkerel elever (under 10). Tabell 2.19 viser imidlertid relativt små forskjeller mellom mellomstore og store kommuner når det gjelder andelen av asylsøkerel elevene som får særskilt norskopplæring.

¹¹ <http://www.udir.no/grep/Lareplan/?laereplanid=431050>

Tabell 2.19 Tospråklig fagopplæring og morsmålopplæring til asylsøkerelver i ordinære klasser etter kommunestørrelse og antall asylsøkerelver i kommunen (GSI, N=161/147).

	Særskilt norskopplæring		Følger læreplan i grunnleggende norsk	
	Gjennomsnitt	N	Gjennomsnitt	N
Kommunestørrelse				
Små kommuner (under 5 000 innbyggere)	77	53	52	45
Mellomstore kommuner (5 000–19 999 innbyggere)	83	73	70	69
Store kommuner (over 20 000 innbyggere)	81	35	65	33
Totalt	80	161	63	147
Antall asylsøkerelver GSI				
Under 5	71	46	67	35
5–9	81	31	58	29
10–19	84	54	61	54
20 eller flere	87	30	68	29
Total	80	161	63	147

Andelen som følger læreplan i grunnleggende norsk er lavest i små kommuner, med 52 prosent, og litt høyere i mellomstore og store kommuner med henholdsvis 70 og 65 prosent. Andelen som følger læreplan i grunnleggende norsk er størst i kommuner med mange asylsøkerelver (68 prosent), men også blant kommuner med færre enn fem asylsøkerelver følger 67 prosent av asylsøkerelvene, som får særskilt norskopplæring, læreplan i grunnleggende norsk.

En analyse av fylkesvise fordelinger viser videre at Nord-Trøndelag, Hordaland og Aust-Agder har de høyeste andelen med over 90 prosent som følger læreplan i grunnleggende norsk. Oslo har den klart laveste andelen med kun 11 prosent. Oslo gikk før innføringen av den nye læreplanen bort fra læreplan i norsk som andrespråk (NOA), og det gis hovedsakelig særskilt norskopplæring etter ordinær læreplan i norsk med tilpasninger (Utdanningsetaten 2008).

Separate analyser for barne- og ungdomstrinnet viser videre at den gjennomsnittlige andelen som følger læreplan i grunnleggende norsk, er høyere på ungdomstrinnet (72 prosent) enn på barnetrinnet (60 prosent). Beregningen av den gjennomsnittlige andelen for ungdomstrinnet baserer seg kun på kommuner som har asylsøkerelver på ungdomstrinnet som får

særskilt norskopplæring (109), mens den gjennomsnittlige andelen for barnetrinnet er beregnet i forhold til de 139 kommunene som har asylsøkerelver på barnetrinnet med særskilt norskopplæring.

Spesialundervisning etter enkeltvedtak

Elever i grunnskolen som ikke har tilstrekkelig utbytte av den ordinære undervisningen, har etter opplæringsloven § 5-1 rett til spesialundervisning. Retten gjelder alle typer lærevansker (Rundskriv-UDIR-5-08). Før det fattes enkeltvedtak om spesialundervisning skal det foreligge en vurdering fra pedagogisk-psykologisk tjeneste som sakkyndig instans, jf. opplæringsloven § 5-3/5-6.

GSI-tall for skoleåret 2010/11 viser at relativt få asylsøkerelver fikk spesialundervisning etter enkeltvedtak. I gjennomsnittskommunen er andelen blant asylsøkerelvene som får spesialundervisning 5,5 prosent, mens den tilsvarende andelen blant elever flest er 9,2 prosent. I 127 av kommunene med asylsøkerelver er det ikke registrert noen i denne elevgruppen som får spesialundervisning etter enkeltvedtak. Videre hadde bare syv kommuner mer enn to asylsøkerelver som mottok slik spesialundervisning.

Tabell 2.20 Gjennomsnittlige andel asylsøkerelver i kommunen som får spesialundervisning etter enkeltvedtak i forhold til kommunestørrelse og antall asylsøkerelver i kommunen (GSI N=161).

Andelen av asylsøkerelver i kommunen som får spesialundervisning		N
Kommunestørrelse		
Små (under 5000 innbyggere)	4	53
Mellomstore (5000–19999 innbyggere)	5	73
Store (over 20000 innbyggere)	10	35
Totalt	6	161
Antall asylsøkerelver GSI		
Under 5	8	46
5–9	3	31
10–19	4	54
20 eller flere	7	30
Total	6	161

Tabell 2.20 viser at den gjennomsnittlige andelen asylsøkerelver som mottar spesialundervisning etter enkeltvedtak er størst i store kommuner og minst i

små. Derimot er det ingen klar sammenheng mellom antall asylsøkerelever i kommunen og omfanget av spesialundervisning i denne elevgruppa. Både for kommuner med færre enn fem asylsøkerelever, og for dem med 20 eller flere er andelen som får spesialundervisning etter enkeltvedtak høyere enn for kommuner med 5–19 asylsøkerelever.

I intervjuene med de ansatte på mottak og omsorgssentre var det bare en som påpekte at tilbudet om spesialundervisning for asylsøkerelever var for dårlig. De aller fleste vurderte imidlertid det generelle samarbeidet med PPT, psykolog eller barnevern som godt og kunne fortelle at eventuelle tiltak ble satt i gang raskt.

2.6 Kompetanse i grunnskole og PPT

Problemer med tilgang på relevante lærerkrefter kan være en grunn til at relativt mange kommuner ikke gir tilbud om tospråklig opplæring og morsmålsopplæring. Det er rimelig å anta at dette særlig kan være et problem for små kommuner (Valenta 2008). For å undersøke ressurstilgangen i kommunene ble det stilt spørsmål om omfanget av ansatte i grunnskoleopplæringen med spesielt relevant videre- eller etterutdanning.

Tabell 2.21 Om kommunen har ansatte med ulike typer etter- og videreutdanning relatert til undervisning av minoritetsspråklige elever (Kommuneundersøkelsen, N=71).

Tenkt på inneværende skoleår. Er det ansatte i kommunens grunnskoleopplæring som har følgende videreutdanning?	Ja, flere	Ja, en	Nei, ingen	Vet ikke	Total	N
Migrasjonspedagogikk/Flerkulturell pedagogikk	47	21	14	18	100	71
Andrespråkspedagogikk	32	10	24	34	100	71
Flerkulturelle emner	25	14	18	42	100	71
Faglærerutdanning som tospråklig lærere	25	10	44	21	100	71
Språkdidaktikk for tospråklige lærere	20	1	38	41	100	71

Som vi ser av tabellen har en knapp halvpart av kommunene mer enn én ansatt med etterutdanning i migrasjonspedagogikk eller flerkulturelle pedagogikk. Én av tre oppgir at de har flere ansatte med videreutdanning i andrespråkspedagogikk, og én av fire har flere ansatte med videreutdanning i flerkulturelle emner. Én av fire kommuner oppgir videre å ha flere ansatte

med faglærerutdanning som tospråklig lærer, mens én av fem har flere lærere med videreutdanning i språkdidaktikk for tospråklige lærere.

Ellers vitner respondentenes svar om at dette er noe mange er usikre på. Hele 42 og 41 prosent har krysset av for at de er usikre på spørsmålet om flerkulturelle emner og språkdidaktikk for tospråklige lærere, mens 34 prosent er usikre når det gjelder andrespråkspedagogikk. Minst usikre er de på om det finnes ansatte med videreutdanning i migrasjonspedagogikk/flerkulturelle emner og om det finnes ansatte med faglærerutdanning som tospråklig lærer.

Tabell 2.22 nedenfor viser andelen kommuner som har minst én ansatt med ulike typer kompetanse relevant for undervisning av minoritetsspråklige elever etter kommunestørrelse.

Tabell 2.22 Andelen kommuner som har minst én ansatt med ulike typer etter og videreutdanning etter kommunestørrelse (Kommuneundersøkelsen, N=71).

	Små (under 5000 innbyggere)	Mellomstore (5000–19999 innbyggere)	Store (over 20000 innbyggere)	Alle
Migrasjonspedagogikk/ Flerkulturell pedagogikk	57	62	86	67
Andrespråkspedagogikk	33	24	76	42
Flerkulturelle emner	48	24	52	39
Faglærerutdanning som tospråklig lærere	29	17	67	35
Språkdidaktikk for tospråklige lærere	10	7	52	21
N	21	29	21	71

Som forventet er andelen som oppgir at minst én ansatt har ulike typer etter- eller videreutdanning, størst i de store kommunene. De fleste typer kompetanse er riktignok mer utbredt i små enn i mellomstore kommuner. En nærmere analyse viser at andelen som har krysset av for «vet ikke» på disse spørsmålene jevnt over er størst i de mellomstore kommunene.

Det er ingen klar sammenheng mellom antall asylsøkere registrert i GSI og det å ha ansatte i grunnskoleopplæringen med ulike typer kompetanse relatert til opplæring av minoritetsspråklig elever (analysene vises ikke her).

Kommuneundersøkelsen tyder på at deknningen når det gjelder formell kompetanse rettet mot tospråklig opplæring, er ganske lav i norske kommuner. I telefonintervjuene med ansatte på mottak og omsorgssentre fortalte flere i tråd med dette at mange lærere først og fremst hadde «erfaringskompetanse», ikke formell kompetanse for arbeid med tospråklige elever. Flere savnet mer relevant etter- og videreutdanning blant lærerne på «deres» skoler.

Kommunene ble også spurt om den pedagogisk-psykologiske tjenesten (PPT) i kommunen hadde spesiell kompetanse i forhold til asylsøkerelver i grunnskoleopplæring. Dette gjaldt både kompetanse relatert til flerspråklighet, traumer og integrasjonsprosesser. Som vist i tabell 2.23 nedenfor oppgir en av tre kommuner at den pedagogisk-psykologiske tjenesten har kompetanse i kartlegging av språkferdigheter og i pedagogisk arbeid med traumer. Én av fire mener PPT har kompetanse i flerspråklig utvikling og inkludering/integrering i et flerkulturelt læringsmiljø.

Tabell 2.23 Om pedagogisk-psykologisk tjeneste i kommunen har ansatte med ulike typer kompetanse i forhold til arbeid med asylsøkerelver (Kommuneundersøkelsen, N=71).

Har pedagogisk-psykologisk tjeneste i kommunen følgende kompetanse?	Ja	Nei	Vet ikke	Totalt
Flerspråklig utvikling	24	35	41	100
Kartlegging av språkkompetanse hos flerspråklige barn, unge og voksne	31	25	44	100
Pedagogisk arbeid med barn, unge og voksne med traumer	31	21	48	100
Inkludering og integreringsprosesser i et flerkulturelt læringsmiljø	24	18	58	100

Rundt halvparten av respondentene er usikre på om den pedagogisk-psykologiske tjenesten i kommunene har denne typen spesialkompetanse eller ikke. En betydelig andel av representantene for skoleeier (kommunene) som svarer på denne typen undersøkelser, mangler altså kunnskap om kompetansen ved skoler og PPT i kommunen. For å få detaljerte opplysninger om dette bør man sannsynligvis gå til andre kilder. Det er ellers verd å merke seg at flere av de mottaks- og senteransatte som deltok i intervjuundersøkelsen etterlyste flerkulturell kompetanse både i skolen og i hjelpeapparatet. Samtidig var flere av de intervjuede svært fornøyd med hjelpeapparatet og mente asylsøkerbarna stort sett fikk den hjelpen de trengte.

2.7 Samarbeid foreldre-skole og mottak-skole

Østbergutvalget konkluderte i sin gjennomgang av skoletilbudet for asylsøkerbarn med at samarbeidet mellom skoleverket og asylsøkerbarnas foreldre bør bli bedre. For å sikre god kommunikasjon med barnas foreldre ble bruk av tolk under kontaktsamtaler og andre formelle møter beskrevet som et minimumskrav.

Vi spurte kommunene som deltok i undersøkelsen om de hadde hatt utgifter til tolk i forbindelse med kommunikasjon mellom grunnskoler og asylsøkerforeldre skoleåret 2010/11.

Tabell 2.24 Utgifter til tolk i forbindelse med grunnskoleopplæring av asylsøkerbarn (Kommuneundersøkelsen, N=71).

Har kommunen innværende skoleår hatt utgifter til tolk i forbindelse med kommunikasjon mellom grunnskoler og asylsøkerforeldre?	N	%
Ja	59	83
Nei	2	3
Vet ikke	10	14
Total	71	100

De fleste av kommunene (83 prosent) svarte bekreftende på spørsmålet om bruk av tolk. Bare to kommuner har ikke hatt slike utgifter, mens ti av respondentene ikke visste om kommunen hadde brukt tolketjenester i kommunikasjonen med foresatte eller ikke.

Selv om majoriteten av kommunene i undersøkelsen har brukt tolk skoleåret 2010/11, vet vi lite om omfanget av dette innen hver kommune. Alle de ansatte ved mottak og omsorgssentre som vi har intervjuet, sier at de bruker fremmøtetolk eller telefontolk til alle viktige samtaler på mottaket og i møter med skolen og hjelpeapparatet. En av informantene forteller også om bruk av tolk i undervisningen der det ikke er morsmålslærer. Til tross for at alle forteller om bruk av tolk i direkte kommunikasjonen mellom foreldre og skole/hjelpeapparat, er det også flere som etterlyser en styrking av foreldre-samarbeidet med bruk av tolk på foreldremøter etc.

I telefonintervjuene ba vi videre ansatte på mottak og omsorgssentre fortelle om hvordan samarbeidet med mottak og skolen/ skolemyndighetene samt det kommunale hjelpeapparatet¹² er organisert. Også her er variasjonen

¹² PPT, BUP, barnevern, helsestasjon.

stor, men alle har en eller annen form for fast samarbeid. Som eksempel forteller en informant at alle barna på mottaket går på samme skole. Barnefaglig ansvarlig fra mottaket har daglig kontakt med skolen og utveksler løpende informasjon. Hun sitter også i styringsgruppa sammen med alle etatsjefene i kommunen. I den andre enden av skalaen finner vi mottak med mange barn i skolealder der det hovedsakelig er foreldrene som følger opp barna. Barnefaglig ansvarlig har kun møter med kommunen og rektorene om oppdatering av informasjonsplaner og erfaringer to ganger i året. Bare i spesielle tilfeller har mottaket kontakt/samarbeid med barnas lærere. Det mest vanlige ved de mottakene/omsorgssentrene vi har hatt kontakt med, er likevel at det er ganske tett og regelmessig samarbeid mellom barnefaglig ansvarlig på mottaket/senteret og barnas lærere i form av faste møter.

De aller fleste av informantene fra mottakene og sentrene forteller også om regelmessige møter med BUP, PPT, barnevern og helsestasjon, først og fremst knyttet til konkrete barn som får hjelp. For asylsøkerelver uten foreldre i landet er det gjerne barnefaglig ansvarlig på mottak/senter som er med på slike møter. Noen mottak har regelmessige møter med helsevesenet, mens en del av omsorgssentrene har egne psykososiale team som vurderer barna og henviser dem videre. Alle i intervjuundersøkelsen bekreftet at både mottaket/senteret og skolene tar kontakt med hjelpeapparatet om oppfølging av det enkelte barn. Mottakene og omsorgssentrene blir alltid informert hvis barn på deres enhet trenger hjelp.

2.8 Statlige tilskudd

I følge statsbudsjettets kapittel 225, post 64 «Tilskudd til opplæring av barn og unge asylsøkere» kan kommunene søke om økonomisk tilskudd til opplæringen av barn og unge asylsøkere i grunnskolealder som har rettigheter etter § 2-1 i opplæringsloven. De kan også søke om tilskudd til opplæring av unge (16–18 år) i asylmottak/omsorgssenter uten utdanning tilsvarende norsk grunnskole. For barn og unge asylsøkere i mottak var satsen for 2010 kr. 68 911 årlig per elev. For enslige, mindreårige asylsøkere under 15 år i omsorgssenter 149 958 per elev (NOU 2010: 7). Gjennomsnittlige kostnader for elever i grunnskolen var i 2010 beregnet til 80 000 kr per elev årlig. Asylsøkere som ikke bor i mottak eller omsorgssentre er ikke omfattet av

ordningen. I sin innstilling argumenterer Østbergutvalget både for at satsene for tilskudd til opplæring bør heves og for at tilskuddene bør omfatte opplæring av asylsøkere som bor utenfor mottak/omsorgssenter. I tillegg mener utvalget at det bør gis statlige tilskudd til videregående opplæring av unge asylsøkere.

Vi har spurt kommunene i vår undersøkelse om de skoleåret 2010/11 har søkt om statlig tilskudd for grunnskoleopplæringen av asylsøkere.

Tabell 2.25 Antall og andelen kommuner som har søkt om statlig tilskudd i forbindelse med grunnopplæring av mindreårige asylsøkere (Kommuneundersøkelsen, N=71).

Har kommunen søkt fylkesmannen om statlig tilskudd i forbindelse med grunnskoleopplæring av følgende elevgrupper?	N	%
Asylsøkere i grunnskolepliktig alder som bor i mottak	54	76
Asylsøkere i alderen 16–18 som bor i mottak	31	44
Enslige mindreårige asylsøkere i grunnskolepliktig alder som bor i omsorgssentre	21	30
Enslige mindreårige asylsøkere i alderen 16–18 år som bor i omsorgssentre	18	25
Vet ikke	12	17

Som det framgår av tabell 2.25 er det mest vanlig at kommunene har søkt om tilskudd til opplæring av asylsøkere som bor i mottak. Totalt har 54 kommuner (76 prosent) krysset av for dette, mens 31 (44 prosent) har søkt om tilskudd til opplæring av asylsøkere mellom 16 og 18 år i mottak. Ingen av kommunene oppgir å ha søkt alle de foreslåtte tilskuddstypene. Det er heller ingen kommuner ikke har søkt om noen statlige tilskudd. Mest vanlig er det at kommunene som har søkt om ett til to typer statlige tilskudd. Dette gjelder for 79 prosent av kommunene i undersøkelsen.

Selv om mange kommuner har søkt om tilskudd er det grunn til å tro at dette i mange tilfeller ikke dekker kommunenes reelle utgifter. Som nevnt ovenfor er tilskuddene til elever i mottak lavere enn beregnede gjennomsnittlige elevkostnader per år i grunnskolen. I tillegg vil asylsøkerbarn i grunnopplæringen ofte ha særlige utfordringer som manglende språkkunnskaper i norsk, lite skolegang fra før, og de kan bære på traumatiske opplevelse.

2.9 Samarbeid med andre kommuner

Kommunene ble videre spurt om de samarbeidet med andre kommuner om skoletilbudet til asylsøkerelever. Et klart flertall (66 prosent) har krysset av for at de ikke samarbeider med andre kommuner, mens 13 prosent av kommunene har markert for «vet ikke» på dette spørsmålet. I spørreskjemaet var det listet opp fire mulige måter å samarbeide med andre kommuner; gjennom felles innføringsklasser/mottaksskoler, felles morsmålsopplæring, og gjennom samarbeid om lærerressurser. Av disse var det samarbeid om lærerressurser som fikk størst oppslutning. Åtte kommuner (11 prosent) oppga at de samarbeidet med andre kommuner om dette. Kun én av kommunene samarbeidet med andre om felles morsmålsopplæring, mens tre kommuner har krysset av for at de hadde felles innføringsklasser/ mottaksskoler med andre kommuner.

Tabell 2.26 Antall og andel kommuner som samarbeider med andre kommuner om grunnskoleopplæringen av asylsøkerbarn (Kommuneundersøkelsen, N=71).

Samarbeider kommunen med nabokommuner om skoletilbudet til asylsøkerelever når det gjelder ...?	N	%
Felles innføringsklasser/mottaksskoler	3	4
Felles morsmålsopplæring	1	1
Lærerressurser til særskilt norskopplæring, morsmålsopplæring og/eller tospråklig fagopplæring	8	11
Annet, spesifiser hva	6	9
Ingen av de nevnte/ikke samarbeid	47	66
Vet ikke	9	13

En nærmere analyse viser at det er flest store kommuner som oppgir at de samarbeider med andre kommuner om lærerressurser (analysen gjengis ikke her). Det er også seks kommuner som har krysset fra at de samarbeider om annet enn det som var nevnt i spørreskjemaet. Disse ble bedt om å spesifisere hva de samarbeidet om. Kommunenes svar på dette åpne spørsmålet er gjengitt i boks 2.2.

1. Kurstilbud til lærere
2. Grunnskoleopplæring 16–18
3. Noe veiledning fra innføringsskole til andre kommuner
4. Voksenopplæring
5. Grunnopplæring 16–19
6. Samarbeid med [kommunenavn] under forberedelsene

Som vist har kommunene nevnt samarbeid om grunnopplæringen (16–19 år), voksenopplæring, samarbeid vedrørende veiledning i forhold til innføringsskoler og samarbeid om kurstilbud til lærere. I tillegg er det en kommune som nevner at de samarbeider om forberedelser. Kommunene ble også spurt om de deltok i noen nettverk med fokus på flerkulturell forståelse. Totalt har 38 kommuner (54 prosent) krysset av for at de deltar i slike nettverk, mens bare 4 kommuner (6 prosent) har svart «vet ikke» på dette spørsmålet. Selv om de færreste samarbeider konkret om undervisningstilbudet til asylsøkerelever ser det dermed ut til å foregå en del utveksling av erfaringer over kommunegrensene.

2.10 Leksehjelp og fritidstilbud

Fra høsten 2010 skal alle kommuner tilby elever på 1.–4. årstrinn i den offentlige grunnskolen gratis leksehjelp etter opplæringsloven § 13-7a:

Kommunen skal ha eit tilbod om leksehjelp for elevar på 1.–4. årstrinn. Tilbodet skal vere gratis for elevane. Elevane skal ha rett til å delta på leksehjelptilbodet, men det skal vere frivillig om dei ønskjer å delta. Regelen i § 10-9 første, andre og fjerde ledd gjeld tilsvarende for dei som skal gi leksehjelp. Departementet gir nærmare forskrifter om leksehjelptilbodet» (Udir-6-2010 Informasjon om leksehjelp på 1.–4. årstrinn i grunnskolen).

Noe av bakgrunnen for å innføre obligatorisk leksehjelp er et ønske om å styrke skolens sosialt utjevne funksjon. Fordi mange asylsøkerforeldre har svake norskkunnskaper, befinner seg i en vanskelig situasjon økonomisk og sosialt, og kanskje også har lite skolegang fra hjemlandet, er det grunn til å

tro at asylsøkerelever er en gruppe som kan ha særlig nytte av dette tiltaket. Tidligere undersøkelser har vist at mange asylsøkerelever fikk tilbud om leksehjelp også før høsten 2010 (Molden og Valenta m.fl. 2006, Valenta 2008).

I og med at leksehjelp i dag er lovpålagt for 1.–4. trinn, er det grunn til å tro at de fleste asylsøkerelever i den aktuelle aldersgruppen har et slikt tilbud på sin skole. Selv om det finnes et leksehjelpstilbud på skolen er det imidlertid ikke gitt at tilbudet er tilpasset elever med asylsøkerbakgrunn eller at de ønsker å bruke det. Vi har spurt kommunene som deltok i vår undersøkelse om asylsøkerelever bosatt i deres kommune deltok i det ordinære leksehjelpstilbudet skoleåret 2010/11. To av tre kommuner (66 prosent) svarte bekreftende på dette, mens 13 av respondentene (18 prosent) har krysset av for at de ikke vet om det deltar asylsøkerelever i leksehjelpstilbudet eller ikke. 11 respondenter mente det ikke fantes asylsøkerelever som benyttet leksehjelpstilbudet i deres kommune.

Tabell 2.27 Asylsøkerelever i det ordinære leksehjelpstilbudet (Kommuneundersøkelsen, N=71).

Har kommunen asylsøkerelever som deltar i ordinært leksehjelpstilbud (for 1.–4. trinn)?	N	%
Ja	47	66
Nei	11	16
Vet ikke	13	18
Total	71	100

Østbergutvalget argumenterer i NOU 2010:7 for at tilbudet om leksehjelp fra personer som også behersker minoritetsspråklige elevers morsmål, bør styrkes. Vi har derfor spurt de aktuelle kommunene i hvilken grad de har rutiner for at asylsøkerelevne får særskilt støtte når de deltar i leksehjelpstilbudet. Svaralternativene var «ja, alle som trenger det får tilbud om særskilt støtte,» «ja, noen får tilbud om særskilt støtte,» «nei, ingen får tilbud om særskilt støtte» og «vet ikke».

Tabell 2.28 Rutiner for særskilt støtte til asylsøkerelver som deltar i det ordinære leksehjelpstilbudet (Kommuneundersøkelsen, N=71).

Har kommunen rutiner for at asylsøkerelver som deltar i ordinært leksehjelpstilbud får noen form for særskilt støtte?	N	%
Ja, alle som trenger det får tilbud om særskilt støtte	8	17
Ja, noen får tilbud om særskilt støtte	11	23
Nei, ingen får tilbud om særskilt støtte	22	47
Vet ikke	6	13
Total	47	100

Tabell 2.28 viser at om lag halvparten av kommunene som har asylsøkerelver med i det ordinære leksehjelpstilbudet, ikke har rutiner for at disse tilbys særskilt støtte. Åtte kommuner oppgir at alle som trenger det får tilbud om særskilt støtte, mens 11 kommuner oppgir at noen får tilbud om særskilt støtte.

Til slutt skulle respondentene oppgi om det var andre enn skolene/SFO som organiserte leksehjelpstilbud for asylsøkerbarn i kommunen. Totalt har 31 kommuner (44 prosent) svart «nei» på dette spørsmålet, mens 11 kommuner (16 prosent) krysset av for «vet ikke». Blant dem som oppga andre aktører var «frivillige organisasjoner» mest vanlig. 17 kommuner (24 prosent) har svart at frivillige organisasjoner deltar i leksehjelpstilbudet rettet mot asylsøkerbarn, mens 11 kommuner (16 prosent) har krysset av for at asylmottak eller omsorgssentre organiserer leksehjelp for beboerne. Selv om de frivillige organisasjonene og mottak/omsorgssentre dermed bidrar i en del kommuner, tyder kommunenes svar altså på at skolene/SFO er de viktigste aktørene når det gjelder å tilby leksehjelp også til denne elevgruppen.

Mottaksansatte og ansatte på omsorgssentrene som deltok i intervjuundersøkelsen kunne imidlertid fortelle at de aller fleste mottak og omsorgssentre tilbyr leksehjelp, ofte i samarbeid med skolen eller en frivillig organisasjon. Det er stort sett ansatte på mottaket som gir leksehjelp. Mange mottak/sentre sier at de i tillegg for eksempel prøver å få pensjonerte lærere til å stille opp som frivillige.

Mange fremhever fritidsaktiviteter som en viktig kilde til inkludering i lokalsamfunnet og til utvikling av språk og kulturkunnskap. De aller fleste mente fritidstilbudet til barna var bra og at de samarbeidet godt med organisasjonene som drev dem. På flere mottak og senter er Røde Kors og

Redd Barna involvert med tilbud. Noen steder bidrar frivillighetsgrupper i lokalsamfunnet. En senteransatt forteller at hun er senterets kontaktperson til fotballaget i kommunen og sørger for at de som vil får plass. Fotballaget har på samme måte en kontaktperson for senteret. En annen senteransatt forteller at senteret betaler en person for å arbeide fast med fritidsaktiviteter for barna. Hun påpeker: *Våre barn kommer utenom oppleggene (til kommunenes faste fritidstilbud) og forsvinner ofte fort ut igjen – det kan gå utover barna at de slik «bryter reglene»*. Dette senteret har også samarbeidet med fotballklubben i kommunen slik at medlemskap kan «arves».

En senteransatt beskriver situasjonen for enslige mindreårige i sin kommune slik: «Alle brer sine vinger rundt dem (EM) – ungene vil ha dem til venner – de er spesielle. Vi blir veldig omsorgsfulle for vi vet hva mange av dem har vært igjennom og savner.» Også andre forteller om folk i lokalsamfunnet som er flinke til å stille opp: «(...), det er aldri vanskelig å få folk på banen». Andre igjen gir en mer nøktern framstilling av situasjonen: «Vi har litt kontakt med Røde Kors, men her i kommunen er det lite – lite som er aktivt (...) det er kontakt med fritidsklubber, med kulturskolen og med det kommunale tilbudet».

Skolefritidsordningen er en del av det kommunale fritidstilbudet som stort sett ikke er tilgjengelig for barn i mottak, fordi det er for dyrt. En av de mottaksansatte forteller imidlertid at kommunen tilbyr gratis SFO til barn på mottak så lenge det ikke innebærer flere stillinger. Denne ordningen ser imidlertid ut til å representere et unntak. Blant de ansatte vi snakket med nevnte alle de som jobbet i kommuner der asylsøkerelvene ikke fikk tilgang til SFO at dette er uheldig. Ved at de stenges ute fra SFO, mister barna en god anledning til språktrening og til samvær med andre barn.

2.11 Returforberedende undervisning

Tidligere studier av undervisningstilbudet til asylsøkerbarn har pekt på at denne elevgruppen skiller seg fra andre minoritetsspråklige elever ved at mange faktisk ikke får opphold, men må returnere til hjemlandet. Spørreskjemaundersøkelsen til kommunene inkluderte ikke spørsmål om returforberedende undervisning. Med returforberedende menes undervisning som er rettet mot å styrke elevens mulighet til å klare seg i hjemlandets undervis-

ningssystem. I intervjuundersøkelsen var det bare tre av de mottaksansatte som kunne fortelle om situasjoner der undervisningen var lagt opp for å forberede elevene på retur til hjemlandet. I to kommuner fikk asylsøkerelever med endelig avslag velge om de vil fortsette undervisningen i norsk, eller om de ønsker å slutte med norsk til fordel for engelsk og matematikk. I den tredje kommunen var de i gang med å planlegge returforberedende undervisning på skolene.

2.12 De mottaksansattes generelle vurdering

Den gjennomgående erfaringen blant de mottaksansatte vi intervjuet er at asylsøkerbarn får et opplæringstilbud som langt på vei er tilpasset deres situasjon og som er likeverdig med det tilbudet som gis majoritetsbarn. Noen mottak peker på at tilbudet som gis i ungdomsskolen er mindre tilpasset enn det som gis i barneskolen. Nesten alle svarer imidlertid at tilbudet om morsmålsundervisning og/eller tospråklig undervisning er mangelfull og at opplæringstilbudet på dette punktet ikke er tilstrekkelig tilpasset elevenes forutsetninger. En av de ansatte beskriver situasjonen slik:

Opplæringstilbudet er stort sett tilpasset, men hvorfor er det ikke mer to-språklig og morsmålsundervisning? De begynner med norsk på et begrenset nivå og flytter etter ett år – så vi har ikke sett hvordan det går videre. Begrepsforståelse er viktig her, men hva når de ikke gis hjelp til begrepsforståelse på eget språk? Vi har en diskusjon om hvordan de kan forstå norsk når de ikke har fått oversatt til morsmålet?

I all hovedsak rettes ansvaret mot kommunene. De ansatte uttrykker imidlertid også forståelse for at det kan være vanskelig å rekruttere språklærere til alle språkgrupper. Enkelte mottaks- og senteransatte påpeker dessuten at det er vanskelig å kritisere skoletilbudet eller kommuneadministrasjonen fordi de er avhengig av å ha et godt forhold til disse instansene. Bare én mottaksansatt, som er pedagogisk rådgiver, forteller at han/hun har klaget til fylkesmannen i forbindelse med et dårlig opplæringstilbud. Dette førte til positive endringer.

3 Asylsøkerelever i videregående opplæring

Fylkeskommunene har ansvar for videregående opplæring (opplæringsloven § 13-3). Dette innebærer ansvar for inntak til videregående opplæring, for vurdering av søkerens kompetanse og for at elevene får oppfylt sine rettigheter i tråd med opplæringslovens forskrifter. Dette kapittelet omhandler fylkeskommunenes tilbud til unge asylsøkere som ønsker skoleplass i videregående opplæring. Med unge asylsøkere mener vi asylsøkere i videregående-skolealder, fortrinnsvis 16–24 år. Med unntak av enslige mindreårige med midlertidig opphold etter utlendingsforskriften § 21 tredje ledd, er fylkeskommunene ikke pålagt å ta inn asylsøkere i videregående opplæring. Tidligere undersøkelser har antydnet relativt lav deltagelse i videregående utdanning blant unge asylsøkere (Valenta 2008). Hvor mange norske fylker har en praksis der de åpner for inntak av asylsøkerelever, og hvor mange har asylsøkerelever i videregående opplæring skoleåret 2010/11?

Vi ser først på fylkeskommunenes praksis når det gjelder inntak av asylsøkere i videregående opplæring. Deretter undersøkes omfanget av asylsøkerelever som får videregående opplæring og undervisningstilbudet til denne elevgruppen. Endelig har vi også kartlagt fylkenes praksis med hensyn til asylsøkerelever i videregående opplæring som får endelig avslag på sin asylsøknad.

3.1 Fylkeskommunenes inntakspraksis

I hvilken grad skyldes lav deltagelse i videregående opplæring at fylkeskommunene ikke tar inn asylsøkerungdom til videregående opplæring?

Tabell 3.1 Fylkeskommunes inntakspraksis når det gjelder unge asylsøkere som søker inntak til videregående opplæring (Fylkeskommuneundersøkelsen, N=17).

Kan følgende søkergrupper få plass i videregående opplæring i ditt fylke?	Ja	Nei	Vet ikke	Total
Unge asylsøkere som har kompetanse tilsvarende norsk grunnskole	16	1	0	17
Unge asylsøkere over 24 år	8	5	2	15
Unge asylsøkere uten lovlig opphold	3	10	2	15

Respondentene ble bedt om å svare på om unge asylsøkere som hadde kompetanse tilsvarende norsk grunnskolen kunne få plass i videregående opplæring i deres fylke. De aller fleste svarte «ja» på dette. Bare ett fylke oppga at unge asylsøkere ikke ble tatt inn til videregående opplæring. Senere i spørreskjema, som svar på et åpent spørsmål, oppga den samme respondenten imidlertid at unge asylsøkere kan være hospitanter i de videregående skolene i fylket; «... *kan være hospitant i videregående opplæring, men har ingen rettigheter som elever i videregående opplæring. Har derfor ikke rett til å fullføre året om de får avslag på søknad om oppholdstillatelse*». Det er dermed ingen av fylkene som deltok i undersøkelsen som ikke gir noe tilbud om deltagelse i videregående opplæring for unge asylsøkere.

I Norge har ungdom som har gjennomgått grunnskolen eller tilsvarende opplæring, lovfestet rett til tre års videregående opplæring (ungdomsrett). Denne rettigheten opphører når eleven fyller 24 år (skolegangen må fullføres innen utgangen av det året de fyller 24 år). Søkere over 24 år kan imidlertid ha rett til videregående opplæring etter voksenretten (opplæringsloven § 4A-3, jf. opplæringsloven § 3-1 tiende ledd), hvis de ikke har fullført videregående utdanning. Asylsøkere over 24 år har ikke uten videre rett til videregående opplæring etter voksenretten. Fylkene som deltok i vår undersøkelse fikk spørsmål om inntak av unge asylsøkere over 24 år. Om lag halvparten (8 fylker) krysset av for at asylsøkere over 24 år kan få skoleplass i videregående i deres fylke. Selv om denne søkergruppen ikke har krav på videregående utdanning etter voksenretten, har de altså i utgangspunktet mulighet til å få innpass i videregående opplæring i mange norske fylker.

I tillegg til spørsmålet om søkere over 24 år, ble fylkene bedt om å svare på om unge asylsøkere uten lovlig opphold kunne få plass i videregående opplæring. Bare tre fylker har svart «ja» på dette, mens to fylker har krysset av for «vet ikke». Asylsøkere uten lovlig opphold har dermed ikke adgang til videregående utdanning i de fleste fylker.

Grunnskoleopplæring for voksne

Et vilkår for inntak til videregående opplæring er at søkeren har kompetanse tilsvarende norsk grunnskole (opplæringsloven § 3-1 første ledd). Dette innebærer at søkeren enten må ha fullført norsk grunnskole, ha minst 9 års utdanning tilsvarende norsk grunnskole, eller ha kunnskaper og ferdigheter på

et nivå tilsvarende 9 års skolegang i Norge. Søkere som ikke oppfyller dette vilkåret får normalt ikke opptak til videregående opplæring. De færreste asylsøkere i videregåendeskoalder har fullført norsk grunnskole. Mange vil heller ikke ha utdanning eller kompetanse tilsvarende norsk grunnskole, og må derfor gjennomgå grunnskoleopplæring for voksne før de eventuelt kan begynne videregående opplæring.

Vi spurte fylkeskommunene som deltok i vår undersøkelse om de hadde et opplæringstilbud for unge asylsøkere *uten* kompetanse tilsvarende norsk grunnskole – det vil si for asylsøkere som ikke har gjennomgått norsk grunnskole eller har tilsvarende realkompetanse. Ti av fylkene oppga at de hadde et slikt tilbud, mens seks svarte «nei», og et fylke krysset av for «vet ikke». Opplæringsmulighetene for unge asylsøkere uten grunnskolekompetanse ser følgelig ut til å være avhengig av bostedsfylke.

De fylkene som svarte at de hadde et opplæringstilbud til asylsøkere uten grunnskolekompetanse, ble bedt om å beskrive tilbudet nærmere. Boks 3.1 gjengir svarene.

Boks 3.1 – Svar på åpent spørsmål om å beskrive opplæringstilbudet til unge asylsøkere uten grunnskolekompetanse (Fylkeskommuneundersøkelsen)

1. Kan være hospitant i videregående opplæring men har ingen rettigheter som elever i videregående opplæring. Har derfor ikke rett til å fullføre året om de får avslag på oppholdstillatelse
2. Innføringsklasser uten forbruk av opplæringsrett (6 klasser).
3. Grunnskolevoksenopplæring for søkere i alderen 16–19 år plassert på en videregående skole. Søkerne bruker ikke av rett og frist på tilbudet.
4. Vi har hatt et samarbeid med noen kommuner som tilbyr grunnskoleopplæring på en videregående skole.
5. Vi har innføringstilbud for minoritetsspråklige på tre av våre skoler i fylket, hvor grunnleggende norsk og grunnskolefag er hovedinnholdet. Tilbudene er etablert og finansiert i samarbeid med tilhørende kommuner.
6. Norskopplæring – mottaksskoler. Grunnskoleopplæring.
7. Ei gruppe i fylket. Samarbeid mellom fylkeskommunen og en kommune.
8. Eksamensrettet grunnskoleopplæring ved ulike læringssentre (tidligere voksenopplæring).
9. Samarbeid med gjeldende kommune, hvor elevene gis opplæring på grunnskolenivå og i norsk. Når elevene har oppnådd nødvendig nivå faglig og språklig, kan de søke over i ordinær videregående opplæring.
10. Tilbud på kommunenivå

De fleste fylkene har beskrevet en variant av grunnskoleopplæring. Noen forklarer at denne opplæringen organiseres på kommunenivå eller i samarbeid med kommuner i fylket, og at opplæringen finner sted i tilknytning til en videregående skole. Et fylke forklarer at opplæringen foregår «ved ulike læringssentre (tidligere voksenopplæring)». To fylker har også brukt betegnelsen «innføringstilbud» og «innføringsklasser». Et av disse fylkene beskriver videre en kombinasjon av norsk- og grunnskoleopplæring. Endelig er det verd å merke seg at to av fylkeskommunene påpeker at opplæring i innføringsklasser eller annen grunnskoleopplæring rettet mot elevgruppen, foregår uten forbruk av opplæringsretten i videregående.

Informasjon og kartlegging av kompetanse

Alle fylkeskommunene som deltok i undersøkelsen har oppgitt at asylsøkere med kompetanse tilsvarende norsk grunnskole kan få opptak i videregående eller de kan få hospitere i videregående opplæring. I hvilken grad har fylkeskommunene også en aktiv holdning i forhold til å informere eller bistå unge asylsøkere som ønsker opptak til videregående opplæring?

Vi ba fylkene svare på om unge asylsøkere i fylket får informasjon om muligheten til å søke plass i videregående opplæring. Ti av de sytten fylkeskommunene i undersøkelsen svarte bekreftende på dette, mens seks av informantene var usikre (krysset av for «vet ikke»). Som en oppfølging skulle de som svarte bekreftende, også angi hvem som formidlet denne informasjonen. Fire alternativ var listet opp i spørreskjemaet: mottak/omsorgssenter, videregående skoler, grunnskoler og inntakskontoret i fylket.

Tabell 3.2 Antall fylkeskommuner som har oppgitt at ulike aktører gir informasjon om muligheten til å søke plass i videregående opplæring (Fylkeskommuneundersøkelsen, N=8-10).

Hvem informerer om muligheten til å søke plass i videregående opplæring?	Ja	Nei	Vet ikke	Total
Mottak/omsorgssentre	9	0	1	10
Videregående skoler i fylket	5	0	3	8
Grunnskoler i bostedskommunen	9	0	1	10
Inntakskontoret for videregående opplæring i fylket	9	0	1	10
Andre aktører	8	0	1	9

Nesten alle har krysset av for at mottak/omsorgssentre, grunnskoler og inntakskontoret i fylket informerer om muligheten til å søke plass i videre-

gående opplæring. Litt færre (fem fylkeskommuner) mener de videregående skolene i fylket gir informasjon om dette. Åtte av fylkene har også markert for at «andre aktører» er med å informere om muligheten til å søke plass i videregående opplæring.

Fylkeskommunen har ansvar for inntaket til videregående opplæring, og ifølge forvaltningsloven § 17 har det forvaltningsorganet som skal fatte vedtak i en sak også plikt til å utrede saken best mulig før vedtak fattes. For søkere som ikke kan dokumentere at de har gjennomgått norsk grunnskole eller tilsvarende, er fylkeskommunen følgelig ansvarlig for at det blir gjort en kartlegging av kvalifikasjonene til søkerne for å avgjøre om hun eller han har «kunnskap og ferdigheter på nivå med norsk grunnskole».

Vi har spurt fylkeskommunene om unge asylsøkere bosatt i fylket får hjelp av ulike aktører til å dokumentere sin skolebakgrunn/realkompetanse når de søker inntak til videregående opplæring. Mottak/omsorgssentre, videregående skoler, grunnskoler og inntakskontoret for videregående opplæring i fylket ble nevnt spesielt som mulige aktører.

Tabell 3.3 Om ulike aktører bistår med dokumentasjon av skolebakgrunn/realkompetanse (Fylkeskommuneundersøkelsen, N=12-15).

Får unge asylsøkere i fylket hjelp av noen av de følgende aktørene til å dokumentere sin skolebakgrunn/realkompetanse?	Ja	Nei	Vet ikke	Total
Mottak/omsorgssentre	10	0	5	15
Videregående skoler i fylket	8	2	3	13
Grunnskoler i bostedskommunen	12	1	2	15
Inntakskontoret for videregående opplæring i fylket	12	2	0	14
Andre aktører	8	0	4	12

Tolv av femten fylker som svarte på spørsmålene i tabell 3.3 har oppgitt at asylsøkere får hjelp til å dokumentere skolebakgrunn/realkompetanse ved grunnskoler i bostedskommunen. Like mange har krysset av for at inntakskontoret i fylket bidrar til denne kartleggingen. Ti fylker mener mottaks- og omsorgssentre bidrar, og åtte har oppgitt at de videregående skolene i fylket hjelper til å dokumentere skolebakgrunn/realkompetanse til asylsøkere. Åtte av fylkene har krysset av for at «andre aktører» bidrar. I de fleste fylker ser det dermed ut til at flere aktører jobber sammen for å bistå asylsøkere som ønsker inntak i videregående opplæring. Fylkeskommunenes svar i denne

sammenheng sier først og fremst noe om fylkets praksis. Svarene forteller ikke noe om omfanget av hjelpen eller hvor stor andel av asylsøkere som ønsker inntak i videregående som faktisk får hjelp til dette.

Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring (NAFO) har utarbeidet kartleggingsmateriell for å beskrive skolebakgrunn og skolefaglige ferdigheter blant nyankomne minoritetsspråklige ungdommer. Vi har spurt fylkeskommunene om de bruker dette kartleggingsmaterialet for å dokumentere kompetansen til asylsøkere som søker inntak til videregående opplæring. Bare fire av fylkeskommunene i undersøkelsen oppgir at fylkesadministrasjonen/inntakskontoret bruker denne typen kartleggingsmateriell selv. At så få respondenter svarer bekreftende kan skyldes at det ikke er fylkesadministrasjonen som gjennomfører klarleggingene, men at det er grunnskoler og videregående skoler som bistår fylkeskommunen i dette arbeidet. To av respondentene oppga at de ikke kjente til denne typen kartleggingsmateriell.

Respondentene fikk også et åpent spørsmål om hvordan unge asylsøkeres grunnskole- eller realkompetanse blir dokumentert i deres fylke. Respondentenes svar på dette åpne spørsmålet er gjengitt i boks 3.2.

To fylker har oppgitt at kartleggingsmaterialet *Migranorsk*¹³ brukes i kombinasjon med andre framgangsmåter. Mange fylker beskriver dessuten at kompetansen kartlegges ved en kombinasjon av flere metoder. Dette kan for eksempel gjelde en kombinasjon av innsendt dokumentasjon som oversettes, bruk av informasjon fra søknadsskjemaer og informasjon fra kompetansetester. Det ser ut til å være unntaket at det er inntakskontoret i fylket som tester kompetansen til søkere. Kun to fylker oppgir spesifikt at de selv gjennomfører intervjuer med søkere. Som regel er det bostedskommunen, de videregående skolene eller voksenopplæringen som bistår fylkeskommunen i å teste søkerens kompetanse.

Det er også verd å merke seg at noen fylker gir uttrykk for at kartlegging av realkompetanse er en lite relevant problemstilling for fylkesadministrasjonen. Dette kan skyldes at asylsøkere som regel allerede har vært i opplæringssystemet før de søker videregående utdanning (jf. svar nr. 8), eller at

¹³ Migranorsk er godkjent som privat tilbyder av norskopplæring og har utviklet nettbaserte kompetansetester. Dette gjelder tester i norsk for inntak til norskopplæring og tester i norsk, engelsk og matematikk for inntak i grunn- og videregående skole.

de opplever at retningslinjene er formulert så vidt at det er svært mye som skal til for å stoppe en søker uansett (jf. svar nr. 5).

Boks 3.2 – Svar på åpent spørsmål om hvordan unge asylsøkerelvers grunnskole- eller realkompetanse blir dokumentert (Fylkeskommuneundersøkelsen).

1. Utdanningsadministrasjonen bruker digital test i norsk og matematikk som Migranorsk har utviklet. I tillegg fremkommer mye informasjon om søker i søknadsskjemaet vi har utviklet. I tillegg til migranorsktestene gjennomgår søkeren et kartleggingsintervju med en intervjuer og en observatør. Kartleggingsintervju brukes kun når utdanningsdokumentasjon mangler. Under intervjuet gjennomgås testresultater, søknadspapirer og søkerens eget syn på hvordan hans/hennes planer og motivasjon er. Dette noteres i et kartleggings-skjema og hvilke tilbud søkeren skal få vurderes så av to erfarne rådgivere, en koordinator, testkoordinator og utdanningsadministrasjonen. Ca. 150 søkere får denne kartleggingen hvert år.
2. Kartleggingsmateriellet fra Migranorsk brukes i hovedsak.
3. Det blir gjort på ulike måter. Noen har dokumentasjon som oversettes. Noen blir realkompetansevurdert av kommunen at de har kompetanse tilsvarende grunnskoleopplæring, og noen blir realkompetansevurdert av videregående skoler i forhold til videregående opplæring.
4. Dokumentasjon kan mangle helt eller delvis fra hjemlandet. Vurderingen av kravene til norsk grunnskole eller tilsvarende må gjøres på individuelt grunnlag, særlig med sikte på om de kan gjøre seg nytte av videregående opplæring ut fra bl.a. lese- og skriveferdigheter. Vi må unngå at det tas inn analfabeter i videregående skole, men de siste årene er det sjelden dette har skjedd siden kriteriene for vurdering har blitt bedre og kommunene i større grad forstår at søkerne ikke nødvendigvis er fylkeskommunens ansvar selv om søkerne er i aldersgruppen 16–24 år.
5. Vi har samarbeidet med voksenopplæringen i kommunene for å teste elever som vi er i tvil om har kunnskap tilsvarende norsk grunnskole. Men dette skjer i liten grad. Slik rundskrivet er formulert oppfatter vi at det svært mye som skal til for å stoppe en søker.
6. Informasjon fra grunnskolen.
7. Foretas intervju med de uten papirer for å kartlegge inntakskompetanse.
8. Kartlegging i grunnskolen/ordinær ungdomsskole eller voksenopplæring. Ellers er det basert på hva som skrives i søknaden, når eleven søker videregående har han/hun som regel vært i grunnskole/voksenopplæring først slik at lærere/rådgivere har formeningene om det stemmer det som oppgis av skolebakgrunn.
9. Dokumentasjon eller kompetansekartlegging. Vi har ikke annen informasjon.
10. I [fylkesnavn] får alle søkere som har krysset av at de er minoritetsspråklige søkere spørsmål om å dokumentere bakgrunnen sin. Hvis slik ikke er å oppdrive, får søkerne tilbud om testing

3.2 Asylsøkerelever i videregående opplæring skoleåret 2010/11

De fleste norske fylker ser ut til å ha praksis som tilsier at unge asylsøkere kan få innpass i videregående opplæring. Selv om fylkene åpner for inntak vet vi ikke hvor mange unge asylsøkere som faktisk begynner i videregående opplæring. Vi har derfor spurt respondentene om det fantes asylsøkerelever i videregående opplæring skoleåret 2010/11 i deres fylke. Fjorten av sytten fylker hadde asylsøkerelever ved én eller flere av de videregående skolene i fylket, mens ett fylke ikke hadde asylsøkerelever ved noen av sine videregående skoler. To av respondentene krysset av for at de ikke visste,

De fjorten kommunene som hadde asylsøkerelever i videregående opplæring fikk videre spørsmål om hvilken type opplæring disse elevene fulgte. Med type opplæring menes da om de fikk videregående opplæring etter ungdomsretten (opplæringsloven § 3-1) eller videregående opplæring for voksne etter opplæringsloven § 4A-3. Hovedregelen er at unge mellom 16–24 år gjennomfører videregående opplæring etter ungdomsretten. Unge med rett til videregående opplæring kan imidlertid etter søknad i stedet få videregående opplæring for voksne etter opplæringsloven § 4A-3, jf. opplæringsloven § 3-1 tiende ledd (Rundskriv-UDIR-7-2009). For at unge under 24 år skal motta opplæring etter opplæringsloven § 4A-3 må det imidlertid foreligge særlige grunner¹⁴.

Tabell 3.4 Om fylkeskommunen har asylsøkerelever i ulike typer videregående opplæring (Fylkeskommuneundersøkelsen, N=12-14).

Tenk på skoleåret 2010/11. Har unge asylsøkere fått følgende opplæring i ditt fylke?	Ja, flere	Ja, noen	Nei, ingen	Vet ikke	Totalt
Videregående opplæring etter opplæringsloven § 3-1 (Rett til videregående opplæring for ungdom)	8	6	0	0	14
Videregående opplæring etter opplæringsloven § 4A-3 (Rett til videregående opplæring for voksen)	4	2	2	6	14
Annen videregående opplæring	2	0	1	9	12

¹⁴ Eksempler på slike grunner kan være søkerens alder eller at hun eller han er i arbeid. Det viktige er om søkerne har behov for et mer tilpasset undervisningsopplegg enn det som følger av ungdomsretten etter opplæringsloven § 3-1. Lettere å kombinere med arbeidspraksis, tett oppfølging og andre tjenester fra NAV.

Ikke uventet er opplæring etter opplæringsloven § 3-1 (ungdomsretten) mest vanlig også blant asylsøkerungdom. Alle fylkeskommunene som hadde asylsøker elever i videregående opplæring har krysset av for dette, hvorav åtte oppgir at de hadde flere elever som fikk denne typen opplæring skoleåret 2010/11. Seks respondenter har videre krysset av for at det har vært unge asylsøkere i fylket som har fått videregående opplæring for voksne. For fire av disse gjelder det flere enn noen få elever. Det er ellers verd å merke seg at hele seks fylker har markert for «vet ikke» på spørsmålet om videregående opplæring for voksne. To fylker har også krysset av for at de har flere asylsøker elever i «annen videregående opplæring». Det er mulig at de sikter til grunnskoleopplæring for voksne eller innføringsklasser (uten forbruk av opplæringsretten) som er lokalisert på en videregående skole. De to fylkene det gjelder har tidligere beskrevet at det finnes et tilbud om grunnskoleopplæring/innføringsklasser for unge asylsøkere i fylket.

For å undersøke fylkeskommunenes praksis i forhold til unge asylsøkere som ønsker inntak i videregående ytterligere, ble respondentene spurt om det fantes asylsøker elever i deres fylke som manglet grunnskolekompetanse (dvs. som ikke oppfyller opplæringsloven § 6-10). De fikk videre spørsmål om det fantes asylsøker elever over 24 år ved noen av de videregående skolene i fylket, og ble bedt om å anslå hvor mange av asylsøker elevene i videregående opplæring som hadde fått hele eller deler av grunnskolelæringen sin i Norge.

Tabell 3.5 Om fylkeskommunen hadde asylsøker elever uten kompetanse tilsvarende norsk grunnskole, asylsøker elever over 24 år i videregående opplæring og asylsøker elever med grunnskoleutdanning fra Norge skoleåret 2010/11 (Fylkeskommuneundersøkelsen N=14).

Tenk på skoleåret 2010/11. Hvor mange asylsøker elever i videregående opplæring i ditt fylke har...	Ja, flere	Ja, noen	Nei, ingen	Vet ikke	Totalt
... manglet grunnskolekompetanse (dvs. har ikke oppfylt opplæringsloven § 6-10)?	3	8	1	2	14
... vært over 24 år?	2	6	2	4	14
... fått hele eller deler av grunnskoleopplæringen i Norge?	2	8	0	4	14

Hele elleve av respondentene oppga at det fantes asylsøker elever i videregående opplæring som manglet grunnskolekompetanse. Bare tre av respondentene mente imidlertid at det gikk flere enn noen få elever uten grunnskoleutdanning eller tilsvarende realkompetanse ved videregående

skoler i deres fylke skoleåret 2010/11. Svarene tyder altså på at kompetansekravet ikke praktiseres like strengt i alle fylker. Her må vi imidlertid ta høyde for at en del av respondentene kan ha inkludert elever som hospiterer ved videregående skoler eller elever som tar grunnskoleutdanning for voksne lokalisert på videregående skoler i fylket. Disse vil ikke være formelt tatt opp i videregående opplæring.

Videre er det åtte av fylkeskommunene som har svart bekreftende på at det gikk asylsøkere over 24 år i videregående utdanning skoleåret 2010/11. Bare to fylker oppga at det fantes flere enn noen få asylsøkerelver i denne aldersgruppen. Åtte kommuner oppgir også at det fantes asylsøkerelver som hadde gjennomført hele eller deler av grunnskoleopplæringen sin i Norge. Dette ser imidlertid ut til å gjelde relativt få elever i de fleste fylker. Bare to fylker oppgir at det finnes fler enn noen få asylsøkerelver med grunnskoleopplæring fra Norge som tar videregående opplæring i deres fylke.

Kartlegging av norskkunnskaper for elever som er tatt opp i videregående

For å få utbytte av videregående opplæring er det en forutsetning at elevene kan norsk på et nivå som setter dem i stand til å følge undervisningen. Fra 1. august 2009 har fylkeskommunen, i likhet med kommunen, hatt plikt til å foreta kartlegging av minoritetsspråklige elevers ferdigheter i norsk i tilknytning til vedtak om særskilt språkopplæring. Kartleggingsplikten gjelder også underveis i den særskilte norskopplæringen, slik at skolen fortløpende har et grunnlag for å vurdere om elevene har tilstrekkelige norskkunnskaper til å følge ordinær undervisning (NOU 2010:7, kap. 9).

Fordi asylsøkerelver i utgangspunktet ikke har rett til skoleplass i videregående, vil fylkene dermed heller ikke ha plikt å kartlegge norskkunnskaper for denne elevgruppen. Særlig vil dette gjelde asylsøkerelver som kun hospiterer i videregående opplæring.

Vi har spurt fylkene om asylsøkerelvers norskkunnskaper kartlegges før eller ved oppstart til videregående utdanning. Tolv av de fjorten fylkene som oppgir at de har asylsøkerelver i videregående opplæring har angitt at norskkunnskapene kartlegges før/ved skolestart. Informantene fikk videre et åpent spørsmål der de ble bedt om å utdype hvordan denne typen kartlegginger vanligvis foregår. Fylkeskommunenes svar til dette åpne spørsmålet er gjengitt i boks 3.3.

Boks 3.3 – Svar på åpent spørsmål om hvordan asylsøkerelvers norskkunnskaper kartlegges og hvem som vanligvis gjør det. (Fylkeskommuneundersøkelsen).

1. Alle minoritetsspråklige nyankomne som søker om inntak etter individuell vurdering for minoritetsspråklige søkere kartlegges med hensyn til norskkunnskaper dersom de ikke har karakter i norsk fra norsk grunnskole. Migranorsk digitale test i norsk brukes og gjennomføringen skjer på [fylkesnavn] voksenopplæringens servicesenter. Deretter vurderes egenproduksjon på norsktesten (ca. 200 ord) av et testteam. Når man vurderer inntak, ser man ikke blindt på testresultatene. Man vurderer søknadspapirer som viser hva slags opplæring søkeren har hatt, hvilke språk søkeren kan fra før og hva slags skolegang søker har fått. Dersom søker trenger mer norskopplæring, får alle søkere i alderen 16–19 gratis norskopplæring med andre fag, til sammen 30 timer i uka dersom søker ønsker det.
2. Kartlegges ved de videregående skolene i samarbeid med avgiverskole.
3. Kartleggingen foregår særlig fra kommunene som enten har egen grunnskoleopplæring eller voksenopplæring (der også yngre søkere kan få plass). Ellers foretas kartleggingen i den videregående skolen ved søknad om overgang fra innføringskurs for minoritetsspråklige til ordinære kurs.
4. Kartleggingen foregår på forskjellig måte. PP-tjenesten gjør noe, kommunene gjør noe og egne videregående skoler gjør noe kartlegging.
5. De videregående skolene bruker kartleggingsmaterialet. "Språkkompetanse i grunnleggende norsk"¹⁵.
6. Gjøres ved skolestart. Skolene har egne rutiner for kartlegging.
7. Blir foretatt av vgs. etter inntak. Ulike kartleggingsprøver benyttes.
8. Gjøres ved skolestart i videregående for blant annet å kartlegge rettigheter til særskilt språkopplæring, men som regel er det jo også sagt noe om nivå på norsk fra grunnskolen. Mange har også hatt særskilt språkopplæring i grunnskolen.
9. Skolene bruker kartleggingsverktøyet fra NAFO¹⁶.
10. Avhengig av søknadskategori, blir søkerne innkalt til en kartleggingsprøve i norsk. Denne utformes og rettes ved en av fylkets skoler med kompetanse innen dette området.
11. Alle minoritetsspråklige elever kartlegges med kartleggingsmateriell fra Udir.

De aller fleste respondentene forklarer at de videregående skolene kartlegger norskkunnskaper eller at skolene deltar i kartleggingen av disse. Andre aktører som nevnes er grunnskolene (svar nr. 2, 3, 8) og voksenopplæringen for asylsøkere som har vært i utdanningssystemet tidligere (svar nr. 1 og 3). Kun én respondent (svar nr. 4) har nevnt pedagogisk-psykologisk tjeneste som deltager i kartlegging av norskkunnskaper. Det er videre slik at to typer

¹⁵ Kartleggingsverktøy fra Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring (NAFO).

¹⁶ NAFO er et nasjonalt senter for flerkulturell opplæring som bidrar til kompetanseutvikling i barnehager, skoler, universiteter, høyskoler og voksenopplæringssentra.

kartleggingsmateriell nevnes spesielt: «Migranorsk» og «kartleggingsmateriell fra NAFO». Samlet underbygger respondentenes svar inntrykket av at kartlegging av norskkunnskaper i forbindelse med skolestart hovedsakelig finner sted på skolene (grunnskoler og videregående skoler).

Innføringsklasser i videregående opplæring

I likhet med reglene for organisering av grunnskoleundervisning, gjelder det også for videregående opplæring at undervisningsgrupper til vanlig ikke skal deles inn etter faglig nivå, kjønn eller etnisk tilhørighet. Begrunnelsen er at undervisningen skal være en møteplass for alle elever uavhengig av bakgrunn og forutsetninger. Oppdelinger av denne typen må derfor forbeholdes begrensede deler av opplæringen og begrunnes med pedagogiske hensyn og behov hos den aktuelle elevgruppen (Rundskriv-UDIR-7-2009).

Som i grunnskolen vil mange asylsøkerelver i videregående ha behov for særskilt språkopplæring før de kan nyttiggjøre seg av undervisningen i videregående opplæring. I hvilken grad tilbys innføringsklasser til asylsøkerelver i videregående opplæring i dag, og hvilket undervisningstilbud gis til elever i slike klasser? I spørreskjemaet skulle fylkene oppgi om de hadde hatt asylsøkerelver i innførings- eller mottaksklasser knyttet til videregående opplæring, skoleåret 2010/11. Halvparten av fylkeskommunene med asylsøkerelver i videregående oppga at de hadde hatt asylsøkerelver i innføringsklasser. Fire av disse hadde flere elever i innføringsklasser, mens tre oppga at de hadde hatt noen få elever i innføringsklasser knyttet til videregående opplæring i sitt fylke. Andelen fylker som hadde tilbud om innføringsklasser knyttet til videregående, er dermed noe lavere enn andelen kommuner med tilbud om innføringsklasser knyttet til grunnskolen.

Fylkeskommunene, som oppga at de hadde asylsøkerelver i innføringsklasser, ble videre bedt om å beskrive undervisningstilbudet i disse klassene. Respondentenes svar er gjengitt i boks 3.4.

Boks 3.4 – Svar på åpent spørsmål om undervisningstilbudet i innføringsklasser knyttet til videregående opplæring (Fylkeskommuneundersøkelsen).

1. Utfordringen for skolene er at det ikke er sentralt gitte fagplaner til disse klassene, selv om det noen ganger kan være positivt. Elevene som jeg har snakket med ønsker gjerne at de blir vurdert, gjerne med karakterer fordi de mener at dette kan gjøre det lettere å komme inn i ordinær videregående opplæring
2. Grunnleggende norsk, engelsk, matte og samfunnsfag
3. I [fylkesnavn] har vi gratis norskopplæring 16–19 åringer for nybegynnere plassert på videregående skole. Ca. 200 elever benytter dette tilbudet. De som er viderekomne i norsk og har tilsvarende norsk grunnskole, men som ikke ennå er i stand til å følge vanlig opplæring pga svake ferdigheter i norsk, får tilbud om forberedende Vg1 med 30 uketimer. De får opplæring i norsk, engelsk, matematikk, naturfag, samfunnsfag og kroppsøving etter læreplaner på videregående utdannings nivå. Ca 90 elever mottar dette tilbudet hvert år. De som ikke har dokumentert tilsvarende norsk grunnskole og heller ikke har sannsynliggjort dette ved testing, får tilbud om grunnskoleopplæring for voksne med norsk, engelsk, matematikk, naturfag, samfunnsfag og kroppsøving etter læreplaner på grunnskolenivå. Tilbudet kan være 1-årig, 2-årig eller 3-årig. Det er fleksibilitet i tilbudet, slik at en elev kan forkorte løpet ved rask progresjon. treårig tilbud gis til søkere som var analfabeter ved ankomst til Norge. Ca. 120 nye elever tas inn hvert år. Det går ca. 250 elever totalt på tilbudet.
4. Norsk, Matematikk, Samfunnsfag, Kroppsøving
5. Det gis undervisning i norsk, samfunnsfag, naturfag, engelsk og matematikk. Er usikker på dette.
6. Undervisning i fagene norsk, samfunnsfag, matematikk, engelsk, naturfag og kroppsøving, til sammen 34 timer pr uke. Også å lære bruk av pc. For å få kjennskap til opplæringstilbudet i norsk videregående skole legger kurset stor vekt på yrkes- og utdanningsveiledning med utplassering og korte praktiske kurs. Målet er å gi faglig og språklig grunnlag ved siden av praktisk erfaring som forberedelse til søknad på ordinære kurs på videregående skole

Fem av seks fylker har beskrevet hvilke fag innføringsklassene gir undervisning i. Alle disse har oppgitt at elevene får undervisning i norsk, matematikk og samfunnsfag. Fire av disse igjen har også notert undervisning i engelsk, mens tre fylker nevner naturfag og to har skrevet inn undervisning i kroppsøving. Et fylke har også forklart at det gis undervisning i bruk av PC, og at det gis yrkes- og utdanningsveiledning med utplassering og praktiske kurs. Respondentenes svar tyder slik på at undervisning i norsk, matematikk, samfunnsfag og til dels engelsk og naturfag er vanlig i innføringsklasser knyttet til videregående, men at tilbudet ser ut til å variere noe mellom fylkene. Det er ellers verd å merke seg at én fylkeskommune beskriver det som en utfordring for skolene at det ikke finnes sentralt gitte fagplaner for innføringsklasser i videregående.

I tillegg til det åpne spørsmålet om innholdet i undervisningen, fikk fylkeskommunene spørsmål om antall undervisningstimer, tospråklig fagopplæring, særskilt språkopplæring, morsmålsopplæring og spesialundervisning til asylsøkerelever i innføringsklasser.

Tabell 3.6 Undervisningstilbudet til asylsøkerelever i innføringsklasser knyttet til videregående utdanning (Fylkeskommuneundersøkelsen N=6-7).

Tenk på videregående opplæring. Får asylsøkerelever i innføringsklasser følgende undervisningstilbud?	Ja, alle/de fleste	Ja, noen	Nei, ingen	Vet ikke	Totalt
Like mange timer som elever i ordinære klasser	5	0	0	2	7
Tospråklig fagopplæring	0	0	2	3	6
Særskilt språkopplæring	6	0	0	1	7
Morsmålsopplæring	2	2	1	2	7
Spesialundervisning ved behov	4	1	1	1	7

Etter opplæringsloven § 3-12 kan elever i videregående med et annet morsmål enn norsk eller samisk ha rett til særskilt norskopplæring, hvis de ikke har tilstrekkelig kompetanse til å følge den vanlige opplæringen på skolen. Loven gjelder først og fremst rett til norskopplæring, men fastsetter i tillegg rett til morsmålsopplæring og/eller tospråklig fagopplæring, der slik opplæring er nødvendig. Rettigheten utløser en tilsvarende plikt for fylkeskommunene til å gi slik opplæring. Alle elever i videregående opplæring som ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringen, har rett til spesialundervisning. Retten gjelder alle typer læreversker (Rundskriv-UDIR-7-2009).

I og med at asylsøkerungdom ikke har rett til skoleplass i videregående, er det også noe uklart om fylkeskommunen har plikt til å gi særskilt norskopplæring, morsmålsopplæring og/eller tospråklig opplæring og spesialundervisning til denne elevgruppen. Det er likevel grunn til å anta at asylsøkerelever i videregående opplæring i stor grad behandles på linje med andre minoritetsspråklige elever i videregående.

Fem av syv fylker oppgir at alle eller de fleste asylsøkerelever i innføringsklasser får like mange undervisningstimer som elever i ordinære klasser. De øvrige to fylkene med asylsøkerelever i innføringsklasser, har krysset av for «vet ikke» på spørsmålet om timeantall.

Videre oppgir nesten alle fylker med asylsøkerelver i innføringsklasser knyttet til videregående, at det gis særskilt språkopplæring til denne elevgruppen. At elever i innføringsklasser får særskilt språkopplæring, er jo ikke uventet i og med at behovet for norskopplæring er noe av begrunnelsen for opprettelsen av slike klasser. Derimot er det bare to fylker som har oppgitt at alle eller de fleste asylsøkerelver i innføringsklasser får morsmålsopplæring, og kun ett fylke gir tospråklig fagopplæring i slike klasser. Når det gjelder tospråklig fagopplæring er tre av syv informanter imidlertid usikre, mens to av syv har krysset av for at ingen elever får slik opplæring.

Endelig mener fire av fylkene at alle eller de fleste asylsøkerelver i innføringsklasser får spesialundervisning ved behov. Selv om asylsøkere i utgangspunktet ikke har rett til videregående opplæring, ser de fleste informantene ut til å mene at asylsøkerelver får like mange timer som andre elever, særskilt norskopplæring og spesialundervisning ved behov. I denne sammenheng kunne det vært nyttig å vite i hvilken grad undervisningstilbudet til asylsøkerelver ligner på undervisningstilbudet til andre nyankomne minoritetsspråklige elever. Får asylsøkerelver sjeldnere tilbud om tospråklig fagopplæring og morsmålsopplæring eller inkluderes de i tilbudet som gis til annen minoritetsspråklig ungdom ved videregående skoler i fylket?

Fylkene fikk også spørsmål om hvor lenge det var vanlig at elevene gikk i innføringsklasser knyttet til videregående opplæring. Svaralternativene var «mindre enn ett skoleår», «omtrent ett skoleår», «mer enn ett skoleår» og «vet ikke». Ingen av fylkeskommunen som deltok i undersøkelsen har oppgitt at asylsøkerelver følger innføringsklasser mindre enn ett skoleår. Derimot har fire av respondentene krysset av for at de går i slike klasser omtrent ett skoleår, mens tre fylker har oppgitt at det er vanlig at asylsøkerelver går mer enn ett skoleår i slike klasser.

Asylsøkerelver i ordinære klasser

Neste del av undersøkelsen gjaldt skoletilbudet til asylsøkerelver i ordinære klasser i videregående opplæring. Spørsmålene om asylsøkerelver i ordinær undervisning gikk kun til de fjorten fylkene som tidligere hadde oppgitt at det hadde gått asylsøkerelver i videregående opplæring i skoleåret 2010/11. Tretten fylker hadde hatt asylsøkerelver i ordinære klasser ved en eller flere

av de videregående skolene i fylket. Av disse krysset fem av for at det gikk flere enn noen få asylsøkerelever i ordinære klasser, mens syv kun hadde noen få asylsøkerelever som gikk i ordinære klasser.

Fylkene ble bedt om å svare på om asylsøkerelever som fulgte ordinære klasser fikk tilbud om like mange timer som andre elever, og om de mottok tospråklig fagopplæring, særskilt språkopplæring, morsmålsopplæring eller spesialundervisning ved behov.

Tabell 3.7 Undervisningstilbudet til asylsøkerelever i ordinære klasser i videregående opplæring (Fylkeskommuneundersøkelsen N=13).

Tenk på videregående opplæring. Får asylsøkerelever i ordinære klasser følgende undervisningstilbud?	Ja, alle	Ja, de fleste	Ja, noen	Nei, ingen	Vet ikke	Totalt
Like mange timer som andre elever	11	1	0	0	1	13
Tospråklig fagopplæring	1	0	0	6	5	12
Særskilt språkopplæring	2	6	3	0	2	13
Morsmålsopplæring	0	1	1	6	5	13
Spesialundervisning ved behov	6	1	4	0	1	12

Tolv av tretten fylkeskommuner oppgir at alle eller de fleste asylsøkerelever får like mange timer som andre elever. I elleve av tretten fylker er det også slik at asylsøkerelever kan få tilbud om særskilt språkopplæring og tilbud om spesialundervisning ved behov. Derimot er tospråklig fagopplæring og morsmålsopplæring lite utbredt i videregående utdanning også utenfor innføringsklassene. Tospråklig fagopplæring ser ut til å være nesten fraværende. Bare ett fylke mener asylsøkerelever i ordinære klasser får slik undervisning, og to fylker mener det gis morsmålsopplæring til noen av asylsøkerelevne. Vi må imidlertid holde det åpent at det er flere enn én til to fylker som faktisk tilbyr tospråklig fagopplæring og morsmålsopplæring, i og med at fem respondenter har markert for «vet ikke» på begge disse spørsmålene.

3.3 Asylsøkerelever med endelig avslag

Vi har sett at de fleste norske fylker åpner for at asylsøkere kan få innpass i videregående opplæring. I forskrift til opplæringsloven § 6-9 spesifiseres det imidlertid at asylsøkere som er tatt opp i videregående utdanning og som får avslag på sin søknad om oppholdstillatelse, ikke har rett til å fullføre

skoleåret. Vi har spurt fylkeskommunene hvilke rutiner de har når det gjelder asylsøkerelever som har fått endelig avslag på sin asylsøknad.

Tabell 3.8 Rutiner for asylsøkerelever i videregående som får endelig avslag på sin asylsøknad (Fylkeskommuneundersøkelsen N=14).

Hvilke rutiner har fylket når det gjelder asylsøkerelever som har fått endelig avslag på sin asylsøknad?	
Asylsøkerelever med endelig avslag mister skoleplassen og får ikke fullføre skoleåret	3
Asylsøkerelever med endelig avslag mister skoleplassen, men får fullføre skoleåret	4
Asylsøkerelever med endelig avslag får fullføre videregående utdanning	1
Annen praksis	4
Vet ikke	2
Total	14

Tre av fylkeskommunene oppgir i tråd med forskriften at asylsøkerelever med endelig avslag mister skoleplassen og *ikke* får fullføre skoleåret. Mest vanlig er det imidlertid at disse elevene får gå ut skoleåret. Fire av tretten fylkeskommuner har krysset av for dette, mens en fylkeskommune oppgir at elever med endelig avslag får fullføre videregående opplæring. Fire fylkeskommuner har krysset av for «annen praksis». Disse ble bedt om å beskrive hvilken annen praksis fylket hadde i forhold til asylsøkerelever med endelig avslag.

Boks 3.5 – Svar på åpent spørsmål om annen praksis i forhold til asylsøkerelever i videregående med endelig avslag på sin asylsøknad (Fylkeskommuneundersøkelsen).

1. Det har vært opp til rektor. I mange tilfeller så vet vi nok ikke at de har fått endelig avslag. Men jeg vet tilfeller der elever har fått fortsette med endelig avslag.
2. Det er ingen rutiner i Hordaland på at elever som får endelig avslag på asylsøknaden mister elevplassen sin før utsending gjøres av sentrale myndigheter. De tas likevel ikke inn til nytt skoleår dersom de har fått endelig avslag på oppholdstillatelsen.
3. Elevene blir ikke skrevet ut av videregående opplæring på grunn av et avslag. Hjemsendelse er det andre instanser som tar seg av. Dersom en asylsøker blir hjemsendt midt i et skoleår, er det naturlig at vedkommende ikke får fullføre skoleåret.
4. Elevene er i skolen til de blir sendt ut av landet.

Fylkeskommunenes svar tyder på at de i liten grad opplever at det er deres oppgave å forholde seg til om elevene har fått endelig avslag på sin asylsøknad eller ikke. Felles for de fire fylkene som har krysset av for «annen praksis» er det at de ikke ser ut til å ha en streng praksis. Asylsøkerelever mister skoleplassen først ved hjemsendelse og *«hjemsendelse er det andre instanser som tar seg av»*. Med mindre de reiser ut eller sendes ut av landet i løpet av skoleåret får asylsøkerelever med endelig avslag dermed fullføre skoleåret. Dette stemmer godt med det mottaks- og senteransatte fortalte i telefonintervjuene. Ifølge disse får alle elever fortsette undervisningen så lenge de er i landet. De ansatte på mottak og på omsorgssentre påpeker dessuten at mottak og skoler ofte ikke vet om et eventuelt avslag.

4 Oppsummering

Formålet med denne kartlegging har vært å beskrive opplæringstilbudet til mindreårige asylsøkere i grunnopplæringen. Et sentralt spørsmål har vært om det tilbudet kommunene gir til asylsøkerbarn i grunnskolealder er i tråd med regler og forskrifter. I tillegg har det vært et mål å undersøke i hvilket omfang unge asylsøkere får innpass og deltar i videregående opplæring, og om undervisningstilbudet de mottar tilsvarer det tilbudet andre elever i videregående opplæring får.

Rapporten baserer seg hovedsakelig på svar fra ansatte i kommuner og fylkeskommuner og deres beskrivelse av opplæringssituasjonen for asylsøkerbarn og unge i sin kommune/ sitt fylke. Vi har verken undersøkt det faktiske tilbudet til elevgruppen ute på skolene eller undersøkt antall asylsøkerelever i grunnskolen og i videregående utdanning direkte. Vi har heller ikke spurt asylsøkerbarn og deres foreldre hvordan de oppfatter tilbudet om opplæring i norske kommuner og fylker. Som et supplement til svarene fra kommunene og fylkeskommunene har vi brukt data fra Grunnskolens informasjonssystem (GSI) og informasjon fra intervjuer med ansatte i mottak og omsorgssentre.

Denne undersøkelsen er en av mange tilsvarende undersøkelser de siste årene som har hatt som målsetting å kartlegge og vurdere opplæringstilbudet til asylsøkerbarn (Hauge 2008; Valenta 2008; Rambøll 2011a/b; Lidén m.fl. 2010). Den foreliggende undersøkelsen kan først og fremst bekrefte funnene i de foregående undersøkelsene, men bidrar også til å utfylle eksisterende kunnskap med data fra opplæringstilbudet til asylsøkerelever både i grunnskolen og videregående opplæring. Undersøkelsen omfatter også erfaringer fra ansatte i de relativt nyopprettede omsorgssentrene for enslige mindreårige asylsøkere.

4.1 Grunnskoleopplæring til asylsøkerbarn i Norske kommuner

Datamaterialet i denne kartleggingen kan ikke gi noe endelig svar på om alle asylsøkerbarn som oppholder seg mer enn tre måneder i Norge, får tilbud om grunnskoleopplæring. Vi har ikke oversikt over alle asylsøkerbarn som

oppholder seg i Norge. Det vi imidlertid har opplysninger om er antall asylsøkerelver registrert i GSI og antall barn og unge som er bosatt i mottak og på omsorgssentre på et gitt tidspunkt. Fordi opplysningene som er registrert i GSI stammer fra oktober, har vi bedt om informasjon om antall barn bosatt i mottak/omsorgssentre i samme tidsperiode. Sammenholder en disse opplysningene kan det se ut som de fleste asylsøkerbarn i grunnskolealder, er i grunnskoleopplæring. Dekningen kan være noe lavere på ungdomstrinnet enn på barnetrinnet. Sannsynligvis er det vanskeligere å finne et egnet opplæringstilbud til de eldste elevene i grunnskolealder. Som Østbergutvalget påpeker kan det være vanskelig for asylsøkerelver som ankommer sent i skoleløpet og har liten skolegang fra før, å delta i ordinær opplæring på ungdomstrinnet.

«Etter en uke er de på skolen!» – mottakene spiller en viktig rolle

Alle mottaks- og senteransatte som deltok i intervjuundersøkelsen forteller om klare rutiner for innskriving og innlemming av asylsøkerbarn i grunnskolen. Som regel skjer dette ganske umiddelbart etter at barna har ankommet mottaket.

Kommunenes svar tyder på at ansvaret for å melde nyankomne asylsøkerbarn inn i grunnskolen mange steder er delegert til mottak og omsorgssentre. Innskriving av asylsøkerelver skjer generelt ved at asylmottak og omsorgssentre tar kontakt med skolen. I følge kommunene er det sjelden at elevenes foreldre tar kontakt selv. Det ser også ut til å være mottak og omsorgssentre som har hovedansvar for å kartlegge barnas helse før skolestart.

Alle informantene i intervjuundersøkelsen bekreftet dette. Rutinene ser ut til å fungere effektivt, de fleste sier at barna skrives inn innen de to første ukene etter ankomst. Mottakene deltar også på skolebesøk og møter med skolene sammen med elever og foreldre. I denne sammenheng er det verd å merke seg at enkelte av de mottaksansatte mente at skolene bør involvere foreldrene mer enn de gjør i dag. Noen ansatte er også bekymret over at skolestart skjer for raskt og mener barna har behov for noe mer tid til å omstille seg før de begynner på skolen.

I følge kommunene skjer kartlegging av elevenes skolebakgrunn og ferdigheter hovedsakelig på skolene. De mottaksansatte kan imidlertid

fortelle at slike kartlegginger i stor grad også blir gjennomført på mottakene og omsorgssentrene. Ofte skjer dette i samarbeid mellom skole og mottak. De fleste ansatte på mottakene og sentrene mener videre at de har stor innflytelse når det gjelder planleggingen og oppfølging av skoletilbudet til barna som bor på «deres» mottak/senter. De ansatte i mottak og sentre forteller også om regelmessige møter med BUP, PPT, barnevern og helsestasjon, men først og fremst knyttet til konkrete barn som får hjelp. Mottakene og omsorgssentrene blir alltid informert hvis barn fra deres enhet trenger hjelp. Det kan også være slik at mottaket/omsorgssenteret selv tar kontakt med hjelpeapparatet. I intervjuene ble samarbeidet med hjelpeapparatet i all hovedsak vurdert som tilfredsstillende, selv om det her var mer blandede erfaringer.

Mange kommuner har egne innføringsklasser, men kun en av tre elever går i egne undervisningsgrupper for minoritetsspråklige

I følge opplæringsloven § 1-3 skal inndelingen av elever i grupper både tilpasses den enkelte elevens forutsetninger og ivareta behovet for sosial tilhørighet (jf. opplæringsloven § 8-2). I NOU 2010:7 kommenteres dette som et dilemma når det gjelder organisering av opplæringen til asylsøkerbarn. På den ene siden vil mange ha behov for mer tilpasset undervisning før de kan få fullt utbytte av den ordinære opplæringen. Samtidig er dette barn og unge som kanskje har særlig behov for å integreres på arenaer der andre barn og unge møtes. Østbergutvalget mener likevel at mye taler for at innføringsklasser den første tiden kan gi bedre integrering på lang sikt. De anbefaler imidlertid også at alle elever bør ha primær tilknytning i en ordinær klasse. Utvalget mener videre at muligheten for en viss inkludering underveis taler for innføringsklasser på ordinære skoler, framfor egne innføringskoler. Antall elever vil naturlig nok også ha betydning for hvilke modeller det er relevant å velge. Hvis det er svært få nyankomne minoritetsspråklige elever vil undervisning i egne innføringsklasser sannsynligvis ikke være egnet.

Kommuneundersøkelsen viser en del variasjon mellom kommunene når det gjelder organisering av undervisning til asylsøker elever, men innenfor ett mønster. Majoriteten av kommunene gir opplæring både i innføringsklasser og i ordinære klasser, og bare én av fem kommuner gir kun opplæring i

ordinære klasser. Likevel utgjør andelen asylsøkerelever som er registrert som at de går i egne undervisningsgrupper i GSI, bare 35 prosent. Selv om mange kommuner har et tilbud om innføringsklasser kan vi dermed anta at dette sjelden omfatter alle asylsøkerelever i kommunen. Dette virker rimelig i og med at innføringsklasser/skoler jo i utgangspunktet er tenkt for en kortere periode.

På spørsmål om hvordan elever i innføringsklasser overføres til ordinære klasser oppgir flest kommuner at både lærervurderinger og systematiske kartlegginger brukes for å vurdere om elever skal overflyttes. I tillegg ser varigheten i innføringsklasser ut til å være begrenset til ett skoleår i mange kommuner.

Én av ti kommuner oppgir at de kun gir opplæring i innføringsklasser på egne innføringsskoler. Det er grunn til å tro at de sistnevnte kommunene ikke oppfyller prinsippet om opplæring på nærskolen for en del av sine asylsøkerelever¹⁷. Selv om disse elevene ikke får et tilbud på nærskolen, er det ikke nødvendigvis en dårlig løsning. Egne innføringsskoler gir blant annet mulighet til å samle lærerkompetansen på et sted. Østbergutvalget erkjenner at dette kan være en fordel. Igjen vil det altså være en avveining mellom ulike retningslinjer i opplæringsloven; retten til tilpasset opplæring må veies mot nærhetsprinsippet og prinsippet om at undervisningsgrupper til vanlig ikke skal inndeles etter faglig nivå, kjønn eller etnisk tilhørighet.

Når det gjelder undervisningstilbudet i innføringsklasser tilsier kommunenes svar at elevene stort sett får tilbud om like mange undervisningstimer som elever i ordinære klasser. Det kan videre se ut som faget RLE og praktisk-estetiske fag er nedprioritert i innføringsklasser.

Mangler i tilbudet: tospråklig fagopplæring, morsmålsopplæring og spesialundervisning etter enkeltvedtak

Det overordnede bildet er at asylsøkere i grunnskolealder i all hovedsak har et opplæringstilbud som er i tråd med regelverket og Østbergutvalgets anbefalinger. Tilbudet om morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring utgjør to viktige Unntak fra denne konklusjonen. Under halvparten av kommunene har oppgitt at alle asylsøkerelever får tilbud om tospråklig

¹⁷ Noen innføringsskoler kan også være nærskoler.

opplæring. Én av fire kommuner oppgir at ingen elever i innføringsklasser får slik opplæring, mens én av tre svarer at ingen elever i ordinære klasser får det. Inntrykket av mangler i tilbudet om tospråklig opplæring underbygges av at kun én av tre kommuner svarer bekreftende på at de har ansatte i kommunens grunnopplæring med utdanning som tospråklig faglærer, og én av fem kommuner har ansatte med språkdidaktikk for tospråklige lærere.

Tilbudet om morsmålsopplæring er også varierende. Et klart mindretall av kommunene oppgir at alle asylsøkerelever får tilbud om morsmålsopplæring. Her ser tilbudet til elever i ordinære klasser ut til å være dårligere enn tilbudet om morsmålsopplæring til elever i innføringsklasser. At relativt få asylsøkerelever får morsmålsopplæring er i tråd med resultater fra en undersøkelse gjennomført av Rambøll Management blant skoleeiere og skoleledere på skoler med minoritetsspråklige elever høsten 2008, 2009 og 2010. I rapporten fra undersøkelsen ble det konkludert med at morsmålsopplæringen har vært på tilbakegang i grunnskolen (Rambøll Management 2011:6).

Mangelen på tospråklig opplæring og morsmålsopplæring ble også fremhevet av mange mottaks- og senteransatte i intervjuundersøkelsen. Mange mente et dårlig tilbud kunne forklares med små samfunn og problemer med rekruttering av lærere. Ikke uventet viser kommuneundersøkelsen nettopp en tendens til at et tilbud om tospråklig fagopplæring og morsmålsopplæring er mest utbredt i store kommuner.

Kommunestørrelse ser også ut til å virke inn på tilbudet om særskilt norskopplæring. I GSI-tallene utgjør antallet asylsøkerelever registrert med særskilt norskopplæring 80 prosent av alle asylsøkerelever. Det er altså grunn til å tro at de fleste asylsøkere i grunnskolen mottar særskilt norskopplæring. To tredjedeler av disse igjen følger læreplan i grunnleggende norsk. Andelen asylsøkerelever som får særskilt norskopplæring er videre minst i små kommuner og i kommuner med få asylsøkerelever. Samlet sett kan det dermed se ut som de små kommunene gir det svakeste tilbudet når det gjelder tilpasset språkopplæring til asylsøkerelever i grunnskolen.

Endelig viser GSI-tallene også at en mindre andel asylsøkerelever i grunnskolen får spesialundervisning etter enkeltvedtak, sammenlignet med andelen blant norske elever totalt. Selv om mange av de ansatte på mottak og omsorgssentre fortalte at samarbeidet med skole og PPT fungerte godt var

det også enkelte som fremhevet at det kan være vanskelig å få spesialundervisning til asylsøkerelever.

Variierende tilbud om grunnskoleopplæring for voksne

Mange asylsøkere over grunnskolepliktig alder har verken utdanning eller kompetanse tilsvarende norsk grunnskole. De må derfor gjennomgå grunnskoleopplæring for voksne før de eventuelt kan begynne videregående opplæring. Asylsøkere over opplæringspliktig alder har ikke rett til slik grunnskoleopplæring for voksne. Asylsøkere over skolepliktig alder kan likevel få grunnskoleopplæring for voksne dersom bostedskommunene eller fylket de bor i har slike opplæringstiltak. Over halvparten, 10 av 17 fylker, oppga at de hadde et slikt tilbud til asylsøkere, mens seks svarte «nei», og ett fylke krysset av for «vet ikke». Opplæringsmulighetene for unge asylsøkere uten grunnskolekompetanse ser følgelig ut til å være avhengig av bostedsfylke. Mens noen kun får ordinært tilbud om norsk- og samfunnsfag inntil 20 timer, får andre grunnskoleopplæring for voksne tilsvarende opplæringsloven § 4A-1.

Kompetanse og ressursbruk

Det ser generelt ut til å være en del usikkerhet i kommunene om lærernes kompetanse med hensyn til å undervise asylsøkerelever. En del kommuner oppgir at de har ansatte med etter- og videreutdanning som er relevant for opplæring av minoritetsspråklige elever. Omfanget av formell kompetanse rettet mot tospråklig opplæring direkte er derimot, som nevnt tidligere, relativt lite. De aller fleste av de mottaks- og senteransatte som ble intervjuet, mente at lærerne hadde god eller tilfredsstillende kompetanse for å arbeide med asylsøkerbarn, men at kompetansen i hovedsak var basert på erfaring. Kartleggingen tyder videre på at representantene for skoleeier har begrenset kunnskap om kompetansen ved skolene og PPT i kommunene. Særlig var informantene usikre når det gjaldt PPT. Rundt halvparten har krysset av for «vet ikke» her.

Å tilby et tilstrekkelige tilpasset undervisningstilbud til asylsøkerelever, er sannsynligvis en betydelig investering for kommunene. Hvis omfanget av tospråklig opplæring og morsmålsopplæring skal bli bedre enn det er i dag, er det grunn til å tro at mange kommunene må satse på kompetanseheving

blant de ansatte og på rekruttering av nye lærere. Mange kommuner har søkt om statlig tilskudd til opplæring av asylsøkere i skolepliktig alder. Satsene for elever bosatt i mottak er imidlertid lavere enn de beregnede utgiftene til opplæring av ordinære elever. I og med at denne elevgruppen som regel også har behov for spesielt tilpasset undervisning, er det grunn til å tro at tilskuddet ikke dekker kommunenes reelle utgifter. I tillegg kommer utgifter til tolk i hjem-skole-samarbeidet. Når det gjelder asylsøkerfamilier vil tolk som regel være en forutsetning for å inkludere foreldrene i barnas opplæring. Kommuneundersøkelsen viste at majoriteten av kommunene hadde hatt utgifter til tolk skoleåret 2010/11

Leksehjelp og fritidsaktiviteter, men sjelden tilgang til SFO for asylsøkerbarn

I følge kommuneundersøkelsen har majoriteten av kommunene asylsøker-elever som deltar i det ordinære leksehjelpstilbudet. Halvparten av disse kommunene igjen, har rutiner for tilbud om særskilt støtte. Bare åtte kommuner oppgir at alle som trenger det får støtte. Generelt er skolene og SFO de viktigste aktørene for leksehjelp, men også mottak, omsorgssentre og frivillige organisasjoner tilbyr dette. Asylsøkerbarn i ordinære mottak har i all hovedsak ikke tilgang til SFO og følgelig ikke til leksehjelpen som foregår der. Alle mottak og omsorgssentre som var med i intervjuundersøkelsen har fast leksehjelp på mottaket, enten med de faste ansatte eller i samarbeid med frivillige enkeltpersoner eller organisasjoner. Nesten alle mottaksansatte som ble intervjuet påpekte imidlertid hvor uheldig det var at asylsøkerbarn i «SFO-alder» ikke fikk tilgang på SFO som en kilde til språkopplæring og integrering. Verken mottakene eller foreldrene har pr. i dag mulighet til å betale for dette tilbudet. Bare én av de intervjuede kunne fortelle at kommunen hadde tilbud om gratis SFO til asylsøkerbarn.

Mottaks- og senteransatte ble også bedt om å vurdere tilbudet til fritidsaktiviteter for asylsøkerbarn. I alle mottak og senter som var med i intervjuundersøkelsen fikk barn og unge tilbud om å delta i kommunale fritidsaktiviteter. Utgiftene til dette betales av mottaket/senteret og av foreldrene. I tillegg har flere samarbeid med frivillige organisasjoner, grupper og tiltak som enten tilbyr sine tjenester på mottaket, eller som tilbyr

aktiviteter til disse barna spesielt. Nesten alle informantene skrøt av frivillighetsarbeidet i deres kommune, og flere hadde et ganske nært samarbeid med enkelte aktører. Alle understreket hvor viktig det er for språkutvikling og integrering at asylsøkerbarn deltar i fritidsaktiviteter med andre barn på samme alder.

4.2 Videregående opplæring – de fleste fylker tar inn asylsøkere

Med unntak av enslige mindreårige asylsøkere med midlertidig opphold, er fylkeskommunene ikke pålagt å ta inn asylsøkere til videregående opplæring. Likevel lar nesten alle fylkene som deltok i fylkesundersøkelsen (16 av 17) unge asylsøkere med kompetanse tilsvarende norsk grunnskole få plass i videregående opplæring hvis de søker om dette. Ett fylke oppga at asylsøkere kan hospitere i videregående mens de venter på å få sin søknad avgjort. Oppsummert ser det dermed i liten grad ut til å være fylkenes inntakspraksis som eventuelt stenger veien til videregående opplæring for unge asylsøkere.

Selv om fylkene åpner for inntak kan veien til videregående opplæring være lang for mange asylsøkere. Ofte er dette en elevgruppe som trenger ekstra bistand både i søknadsprosessen og for å få noe ute av opplæringen i videregående. Bare ti av sytten respondenter i fylkesundersøkelsen mente unge asylsøkere i deres fylke fikk informasjon om muligheten til å søke videregående utdanning. Blant de øvrige var de fleste usikre, noe som kanskje tyder på at denne elevgruppen er lavt prioritert. Når det gjelder kartlegging av kompetanse for søkere som ikke har fullført norsk grunnskole eller har dokumentert kompetanse fra hjemlandet, oppgir informantene at flere aktører (herunder inntakskontoret i fylket) bidrar til dette. Unntaksvis er det inntakskontoret selv som tester kompetansen til søkerne. Bare fire av fylkeskommunene bruker selv kartleggingsmateriellet som er utarbeidet av NAFO. Som regel er det bostedskommunen, de videregående skoler eller voksenopplæringen som bistår fylkeskommunen i kartleggingen av søkerens kompetanse. At asylsøkerlever mangler rett til inntak i videregående er sannsynligvis en viktig grunn til at fylkeskommunenes aktivitet og innsats i forhold til elevgruppen varierer.

Flertallet av fylkene har asylsøkererelever i videregående – halvparten gir tilbud om innføringsklasser

Et klart flertall av fylkene oppgir at de hadde asylsøkererelever i videregående opplæring skoleåret 2010/11. Totalt hadde 14 av 17 fylker asylsøkererelever ved en eller flere videregående skoler i fylket. (To fylker visste ikke – bare ett hadde ingen). Så mange som 11 fylker oppgav at det fantes asylsøkererelever i videregående opplæring som mangler grunnskolekompetanse, mens et par fylker har flere asylsøkererelever over 24 år i videregående opplæring. Det er grunn til å tro at noen av de sistnevnte er elever som hospiterer, tar grunnskoleutdanning for voksne eller går i innføringsklasser lokalisert på videregående skoler.

Østbergutvalget har i NOU 2010:7 sett nærmere på innføringstilbudet til nyankomne minoritetsspråklige elever i videregående. Utvalget konstaterer at mange kommuner og fylkeskommuner synes å ha utfordringer med å finne tilfredsstillende opplæringsmodeller for nyankomne elever som kommer sent i utdanningsløpet. Utvalget anbefaler ikke vedvarende segregerte løp (det vil si innføringsklasser/-skoler) for minoritetsspråklige elever, men mener likevel at elever i videregående med svært mangelfulle norskerferdigheter bør få tilbud om et år i innføringsklasse. I så fall må de for eksempel for å oppnå studiespesialisering, bruke fire år (ikke tre) på videregående opplæring. Utvalget mener videre at innføringsklasser bør være et fylkeskommunalt tilbud og regnes som et «år 0». De mener altså at deltakelse i innføringsklasser ikke skal trekkes fra retten til videregående opplæring.

Vår kartlegging viser at halvparten av fylkeskommunene som hadde asylsøkererelever i videregående opplæring, gir et tilbud om opplæring i innføringsklasser. Dette er noe lavere enn andelen kommuner som har tilbud om innføringsklasser i grunnskolen. Ingen av fylkeskommunen som deltok i undersøkelsen har oppgitt at asylsøkererelever følger innføringsklasser mindre enn ett skoleår, og tre fylker har oppgitt at det er vanlig at asylsøkererelever går mer enn ett skoleår i slike klasser.

Når det gjelder innholdet i undervisningen får elever i innføringsklasser knyttet til videregående i hovedsak undervisning i norsk, matematikk og samfunnsfag og til dels engelsk og naturfag. I fylkesundersøkelsen oppgir de fleste fylkene i tillegg at asylsøkererelevne i innføringsklasser får samme timeantall som elever i ordinære klasser og at de får særskilt norskopplæring.

Det er likevel verd å merke seg at en av respondentene bemerket at det er en utfordring for skolene at det ikke finnes sentralt gitte fagplaner for innføringsklasser i videregående. Også i intervjuene med mottaks- og senteransatte kom det fram at skoletilbudet i innføringsklasser knyttet til videregående kunne variere mye mellom fylker.

Morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring – mangelvare også i videregående

Når det gjelder tilpasset opplæring har fylkeskommunene fra 1.8.2009 plikt til å foreta kartlegging av minoritetsspråklige elevers ferdigheter i norsk i tilknytning til vedtak om særskilt språkopplæring. De fleste fylkene med asylsøkerelver i videregående oppgir i tråd med dette at norskkunnskaper kartlegges ved oppstart, og nesten alle fylker med innføringsklasser oppgir at elever i slike klasser får særskilt språkopplæring. Litt færre asylsøkerelver i ordinære klasser i videregående får slik opplæring.

Tospråklig fagopplæring til asylsøkerelver i videregående er nærmest fraværende. Dette gjelder både for elever i innføringsklasser og elever i ordinære klasser. Litt flere fylker oppgir at det gis morsmålsopplæring til denne elevgruppen, men også her er dekningen lav og nærmest fraværende når det gjelder asylsøkerelver i ordinære klasser.

4.3 Asylsøkerelver med endelig avslag

Denne kartleggingen har i liten grad omhandlet returforberedende undervisning. Temaet ble kun omtalt i intervjuene med ansatte på mottak og omsorgssentre. Få kommuner så ut til å ha et bevisst forhold til dette. Bare to av informantene fortalte om bevisste endringer i undervisningstilbudet for å forberede elever i grunnskolen på retur til hjemlandet.

Når det gjelder videregående opplæring viser undersøkelsen at det klart vanligste er at fylkene har en praksis der asylsøkerelver med endelig avslag får gå ut skoleåret. Ett fylke oppgir også at disse elevene får fullføre videregående eller bli i opplæring til de returnerer. De mottaksansatte bekrefter denne praksisen i intervjuene, og understreker at verken mottak eller skole nødvendigvis vet hvilke elever som har fått avslag, og påpekte dessuten at et endelig avslag ikke alltid fører til retur.

Summary

This report is about the educational opportunities for minor, unaccompanied asylum-seekers and children of asylum-seekers in Norway. The report is based on surveys to municipalities and counties and on interviews with employees at asylum-seeker centres and care-centres for minor unaccompanied asylum-seekers.

The main aim was to investigate whether asylum-seeking children between the age of six and 18 are given educational rights and opportunities according to laws and regulations and whether their educational opportunities are equal to those of children in Norway in general.

The study shows that most communes that have these students in their schools arrange the education either in introductory classes for Norwegian learners, in ordinary classes, or in both. The main findings from the study are that children of asylum-seekers and unaccompanied minor asylum-seekers, in accordance with laws and regulations, have the same opportunities regarding primary and lower secondary education as other children. There are two main exceptions: 1) Very few of these students are offered dual-language education and an even smaller number are offered mother-tongue education which is their right and which is officially recommended. 2) Most of these students are given supplementary education in Norwegian at the expense of several other subjects taught to students in general.

Upper secondary education is not a right given to children of asylum-seekers (it is for minor unaccompanied asylum-seekers), but Norwegian counties may give asylum-seekers opportunity to enter upper secondary school if they have passed the equivalent of Norwegian primary education. The study shows that most counties allow entrance into upper secondary education for young asylum-seekers.

Referanser

Bagge, C. M., Enger, T. A. og Seeberg, M. L. (2009): «Hjemme hos barn som bor i asylmottak», i Marie L. Seeberg: Små barns hverdager i asylmottak, NOVA-rapport 14/09. Publisert i Barnehagefolk, 2006; 22 (3): 60–65.

Beregningsutvalget (2008): Beregningsutvalget for kartlegging av kommunale utgifter til bosetting og integrering av flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag: Kommunenes utgifter i 2006 som vertskommune for statlige mottak for asylsøkere. Rapport.

Berg, B., K. Lauritsen, M. A. Meyer, S. M. Neumayer, L. Tingvold og N. Sveaass (2005): «Det hainnle om å leve.» Tiltak for å bedre psykisk helse for beboere i asylmottak , Trondheim: SINTEF IFIM.

Danbolt, Anne Marit Vesteraas, Thor Ola Engen, Anette Hagen, Lars Andreas Kulbrandstad, Sigrun Sand, Heike Speitz, Ingerid Straume og Åse Streitlien (2010): Opplæringstilbudet til minoritetsspråklige innen barnehage og grunnsopplæring. Rapport 01/2010. Telemarkforskning-Notodden.

Eide, Ketil (2000): Barn i bevegelse: Om oppvekst og levekår for enslige mindreårige flyktninger . Høgskolen i Telemark, Porsgrunn.

Hauge, Ann-Magritt (2008): «Organisering av opplæringen for språklige minoriteter», i Elisabeth Selj og Else Ryen (red.): Med språklige minoriteter i klassen. Språklige og faglige utfordringer . Oslo: Cappelen.

Hyltenstam, K., O. Brox, T. O. Engen og A. Hvenekilde (1996): Tilpasset språk-opplæring for minoriteter . Konsensuskonferanse 9.–10. januar 1996. Oslo: Forskningsrådet.

Kommunal- og regionaldepartementet (2005), Psykisk helse for barn i asylmottak. Anbefalinger fra en interdepartemental arbeidsgruppe.

Kunnskapsdepartementet (2010), Mangfold og mestring. Flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringssystemet. NOU 2010:7

Lauritsen, K. og Berg, B. (1999): Mellom håp og lengsel: å leve i asylmottak. Trondheim: SINTEF Teknologiledelse IFIM.

Lidén, H., Seeberg, M. L. og Engebrigtsen, A. I (2010). Medfølgende barn på asylmottak – livssituasjon, mestring, tiltak. Rapport ISF 2011:1.

Molden, T. H. og Valenta, M. (2006) Leksehjelp i Røde kors – en ressurs for alle, Trondheim. SINTEF IFIM.

Rambøll Management Management (2006): Evaluering av praktiseringen av norsk som andrespråk for språklige minoriteter i grunnskolen. Endelig rapport.

Rambøll Management Management (2008), Evaluering av implementering av nye læreplaner for språklige minoriteter, sluttrapport til Utdanningsdirektoratet april 2011.

Rambøll Management Management (2008b): Kartlegging av språkstimulering og språkkartlegging i kommunen.

Rambøll Management Management (2011), Kartlegging av språkstimulering og språkkartlegging i kommunen.

Rambøll Management Management (2011), Evaluering av implementering av nye læreplaner for språklige minoriteter. Utdanningsdirektoratet, sluttrapport april 2011.

Rundskriv UDIR-5-08, Rett til grunnskoleopplæring for barn og unge i asylmottak.

Rundskriv UDIR -7-2009, Rett til videregående opplæring for minoritetsspråklig ungdom

Rundskriv UDIR-6-2010 Informasjon om leksehjelp på 1.–4. årstrinn i grunnskolen

Seeberg, M. L. (2009) Små barns hverdag i asylmottak . NOVA-rapport nr 14/2009

”Forsterket tilpasset norskopplæring” 2005–2007. Oslo kommune: Utdanningsetaten, mai 2008

Udir-6-2010 Informasjon om leksehjelp på 1.–4. årstrinn i grunnskolen

Utdanningsdirektoratet 2009, Veileder om regelverk knyttet til minoritetsspråklige elevers og voksnes opplæringssituasjon

Utdanningsdirektoratet/Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2011), Kommunenes og fylkeskommunens plikter: Enslige mindreårige asylsøkeres rett til opplæring. Brev til kommuner med omsorgssentre. Utdanningsdirektoratets referanse; 2011/139, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratets referanse; 09/53258.

Utdanningsetaten (2008). Oppsummering av prosjektet ”Forsterket tilpasset norskopplæring” 2005–2007. Oslo kommune.

Valenta, M. (2008) Asylsøkerbarns rett til skole. Kartlegging av skoletilbudet til asylsøkerbarn. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning AS

Øzerk, Kamil (1992): Tospråklige minoriteter. Sirkulær tenkning og pedagogikk. Haslum: Oris forlag.

Øzerk, Kamil (2003): Sampedagogikk. Vallset: Opplandske bokforlag.

http://www.udir.no/upload/larerplaner/Fastsatte_lareplaner_for_Kunnskapsloftet/p_rinsipper_lk06.pdf