

BY- OG REGIONFORSKNINGSINSTITUTTET NIBR

Fag- og yrkesopplæring for voksne minoritetsspråklige

– Hvordan inkludere flere flyktninger fra introduksjonsprogrammet?

Mariann Stærkebye Leirvik og Anne Balke Staver

OSLO METROPOLITAN UNIVERSITY
STORBYUNIVERSITETET



Fag- og yrkesopplæring for voksne minoritetsspråklige

Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2015:20

Sysselsetting av innvandrere – regionale muligheter og barrierer for inkludering

NIBR-rapport 2015:2

Introduksjonsprogram for flyktninger i norske kommuner. Hva betyr organiseringen av overgangen til arbeid og utdanning?

NIBR-rapport 2014:19

Komparativ analyse av introduksjonsprogram i Norge, Sverige og Danmark.

Publikasjonene
kan skrives ut fra
<http://www.oslomet.no/nibr>

Mariann Stærkebye Leirvik
Anne Balke Staver

Fag- og yrkesopplæring for voksne minoritetsspråklige

Hvordan inkludere flere flyktninger fra
introduksjonsprogrammet?

NIBR-rapport 2019:2

Tittel: Fag- og yrkesopplæring for voksne minoritetsspråklige
– hvordan inkludere flere flyktninger fra
introduksjonsprogrammet?

Forfatter: Mariann Stærkebye Leirvik og Anne Balke Staver

NIBR-rapport: 2019:2

ISSN: 1502-9794
ISBN: 978-82-8309-264-6 (Elektronisk)
978-82-8309-265-3 (Trykket)

Prosjektnummer: 201085

Prosjektnavn: Hvordan stimulere til bruk av fagopplæring i
introduksjonsprogrammet?

Oppdragsgiver: Kunnskapsdepartementet

Prosjektleder: Susanne Søholt

Referat: Prosjektet handler om hvordan flere flyktninger i
introduksjonsprogrammet kan få tilbud om fag- og
yrkesopplæring. Prosjektet undersøker også hvordan
eksisterende tilpassede tilbud for voksne
minoritetsspråklige er organisert.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: Januar 2019

Antall sider: 103

Utgiver: By- og regionforskningsinstituttet NIBR
OsloMet - storbyuniversitetet
Postboks 4 St. Olavs plass
0130 OSLO
Telefon: (+47) 67 23 50 00
E-post: post-nibr@oslomet.no

Vår hjemmeside: <http://www.oslomet.no/nibr>

Forord

Denne undersøkelsen er gjennomført på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet. Hensikten med oppdraget er å undersøke hvordan kommuner og fylkeskommuner kan stimuleres til å bruke fagopplæring som tiltak for flyktninger i introduksjonsprogrammet, og gi en oversikt over hvordan fylkeskommuner og kommuner i samarbeid har organisert fag- og yrkesopplæring rettet mot voksne minoritetsspråklige.

Oppdraget er utført av et team forskere ved By- og regionforskningsinstituttet (NIBR). Susanne Søholt har vært prosjektleder. Mariann Stærkebye Leirvik og Anne Balke Staver har gjennomført datainnsamlingen og forfattet rapporten. Geir Orderud har bistått med datainnsamling, og Steinar Johansen har bistått med kvalitetssikring.

Studien er basert på to surveyundersøkelser blant fylkeskommuner, og kommuner som har bosatt flyktninger. I tillegg inngår kvalitative intervjuer med utvalgte kommuner og fylkeskommuner. Vi takker alle som har besvart surveyene, og spesielt informanter i utvalgte kommuner og fylkeskommuner som har stilt opp til oppfølgingsintervju og samtaler og gitt av sin tid til prosjektet.

Oppdragsgivers kontaktperson har vært Heidi Tamminen Egge. Vi takker for et hyggelig og konstruktivt samarbeid.

NIBR, januar 2019

Geir Heierstad
Forskningsjef

Innhold

1	Innledning.....	11
1.1	Problemstillinger og oppbygging av rapporten	12
1.2	Introduksjonsprogrammet som kjernen i integreringspolitikk for flyktninger	13
1.3	Nylige evalueringer av introduksjonsprogrammet.....	13
1.4	Fag- og yrkesopplæring for voksne	14
1.5	Voksenretten til videregående utdanning	15
1.6	Veier til fagbrev.....	16
1.7	Tilpassede fag- og yrkesopplæringsløp for voksne minoritetsspråklige.....	17
1.8	Dekning av livsopphold under opplæring.....	17
1.9	Nye dreininger i integreringspolitikken.....	18
1.9.1	Stortingsmeldinger fra senere år	19
1.9.2	Jeløyaplattoformen	19
1.9.3	Ny integreringsstrategi.....	20
1.10	Oppsummering	20
2	Metode	22
2.1	Litteratur- og dokumentstudie	22
2.2	Surveyundersøkelser.....	22
2.3	Intervjuer og fokusgruppe	23
2.4	Oppfølgingsintervjuer.....	25
3	Snublesteiner fra aktørenes ståsted	27
3.1	Kommunene som vil, men ikke får det til	27
3.1.1	Mangel på lokale tilbud	28
3.1.2	Mangel på transport til andre tilbud i fylkeskommunen.....	28
3.1.3	Utfordringer knyttet til opplæringsloven og praktisering av denne	29
3.1.4	Undervisningsopplegget i videregående opplæring for voksne	30
3.1.5	Livsoppholdsytelser som forsvinner.....	31
3.1.6	Krav om dokumentert inntekt ved søknad om permanent oppholdstillatelse	33
3.2	Flyktningenes utgangspunkt sett fra kommunenes side og motivasjonen til å komme seg gjennom en utdanning... 33	
3.3	Språkkunnskaper.....	34
3.3.1	Formelle norskkrav	34
3.3.2	Tiltak for å forberede deltakerne til norsk på videregående skolenivå.....	35
3.3.3	Krav om kunnskaper i engelsk.....	35
3.4	Samarbeid	36
3.4.1	Formalisert samarbeid om undervisningstilbud	36
3.4.2	Ad-hoc samarbeid og utveksling om enkeltdeltakere	36
3.4.3	Anskaffelser	37
3.5	Oppsummering	37
4	Måter å organisere, samarbeide om og finansiere fag- og yrkesopplæring for voksne	39
4.1	Variasjon i tilbudet om fag- og yrkesopplæring for voksne .	40
4.2	Oslo	41
4.2.1	Det generelle tilbudet om videregående opplæring for voksne minoritetsspråklige i Oslo	41
4.2.2	Tilpassede videregående opplæringsløp ved Oslo VO Helsefy (NAV/VO-samarbeidet).....	43

4.3	Vest-Agder fylkeskommune.....	49
4.4	Oppland fylkeskommune	52
4.5	Notodden i Telemark	53
4.6	Trøndelag fylkeskommune og Trondheim kommune	56
4.6.1	Trondheims generelle tilbud	58
4.6.2	Helsefagarbeiderutdanning for flyktninger og innvandrere (Heffi)	59
4.7	Merkostnader ved språk- og læringsstøtte i yrkesrettede videregående opplæringsløp for voksne minoritetsspråklige.....	60
4.8	Sammendrag	61
5	Fordeler og ulemper ved ulike måter å organisere og finansiere fag- og yrkesopplæring for voksne minoritetsspråklige.....	63
5.1	Utfordringer i de mer generelle tilbudene	63
5.2	Fordeler og ulemper ved ulike tilpassede opplæringsløp ...	64
5.2.1	Undervisningsopplegg	65
5.2.2	Gjennomføring av opplæring og økonomiske muligheter til å gjennomføre	67
5.2.3	Oppskaleringspotensiale ved de ulike tilpassede løpene? ..	68
5.3	Suksesskriterier for oppskalering, gjennomføring og for å stimulere til økt bruk av fag- og yrkesopplæring	69
5.4	Oppsummering	72
6	Dagens finansieringsordninger og mulige endringer i disse	73
6.1	Ordinær finansiering av videregående opplæring.....	73
6.2	Relevante kommunale økonomiske ordninger knyttet til flyktninger som tar kvalifiserende tiltak	74
6.3	Hvordan fungerer dagens finansieringsordninger for å stimulere til økt bruk av fag- og yrkesopplæring?	75
6.4	Endringer i tilskuddssatser som kan berøre språk- og læringsstøtte	77
6.4.1	Økte tilskudd til kommuner som får voksne deltakere inn på fag- og yrkesopplæring i løpet av introduksjonsprogrammet	77
6.4.2	Strengere statlige føringer til bruken av tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap	79
6.4.3	Øremerking av deler av tilskuddet til opplæring i norsk og samfunnskunnskap	80
6.4.4	Øremerking av deler av integreringsskuddet.....	81
6.5	Generelle betraktninger: å finansiere tilrettelegging av et fylkeskommunalt tilbud via tilskudd til kommunen	82
6.6	Endringer som kan berøre livsoppholdsutfordringen	85
6.6.1	Utvidelse av introduksjonsprogrammet opp til 5 år for deltakere som tar formell kvalifisering	85
6.6.2	Kombinasjon av introduksjonsstønning og lærlingelønn	87
6.6.3	Endringer i reglene for flyktningstipend	87
6.7	Andre mulige endringer	88
6.7.1	Hva er et fulltidstilbud?	88
6.7.2	Mer forpliktende samarbeid	89
6.7.3	Belønning av lærebedrifter	90
6.8	Sammendrag	90
7	Konklusjoner og anbefalinger.....	93

Tabelloversikt

Tabell 1.1: .. <i>Ulike kilder til dekning av livsopphold</i>	18
Tabell 2.1: .. <i>Oversikt over ulike former for informasjonsinnhenting, oppfølgingssteder og antall informanter</i>	25
Tabell 4.1: .. <i>Eksempel på kostnader ved opplæringsløp for minoritetsspråklige elever med tilrettelegging i form av forlenget løp med forkurs</i>	42
Tabell 4.2: .. <i>Kostnader per elev; opplæring og tilrettelegging</i>	46
Tabell 4.3: .. <i>Finansiering og kostnadsfordeling av opplæringsløp - rettighetshavere</i>	46
Tabell 4.4: .. <i>Finansiering og kostnadsfordeling av opplæringsløp - ikke-rettighetshavere</i>	47
Tabell 4.5: .. <i>Kostnader rettighetshavere Oslo VO Helsefyr</i>	48
Tabell 4.6: .. <i>Kostnader ikke-rettighetshavere Oslo VO Helsefyr</i>	49
Tabell 4.7: .. <i>Oversikt over andelen minoritetsspråklige skoleåret 18/19 i Karriere Oppland</i>	52
Tabell 4.8: .. <i>Typisk opplæringsløp helsefagarbeider Notodden</i>	54
Tabell 5.1: .. <i>Sammenligning av ulike tilpassede opplæringsløp</i>	65
Tabell 6.1: ... <i>Oppsummering av mulige endringer i tilskudd</i>	85
Tabell A.7.1: <i>Ulike tilretteleggingstiltak for minoritetsspråklig ungdom Nordland</i>	101
Tabell A.7.2: <i>Kostnader ved tilrettelegging Sogn og Fjordane</i>	102

Figuroversikt

Figur 4.1: Sentrale aspekter – tilpassede opplæringsløp ved Oslo VO Helsefyr	43
Figur 4.2: Kart over voksenopplæringstilbudet i Trøndelag	57
Figur 5.1: Utfordringer innenfor det generelle videregående tilbudet til voksne.....	64
Figur 5.2: Suksesskriterier for å øke andelen voksne minoritetsspråklige i fag- og yrkesopplæring	71
Figur 5.3: Suksesskriterier for gjennomføringsevne blant voksne minoritetsspråklige i fag- og yrkesopplæring	71
Figur 6.1: Syn på økte tilskudd til kommuner som får voksne deltakere inn på fagopplæring mens de går på introduksjonsprogrammet	78
Figur 6.2: Syn på krav til hvordan tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap skal brukes.....	79
Figur 6.3: Syn på øremerking av deler av norsktilskuddet.....	80
Figur 6.4: Syn på øremerking av deler av integreringstilskuddet.....	81
Figur 6.5: Syn på økning i tilskudd til fylkeskommunene	83
Figur 6.6: Syn på utvidet introduksjonsprogram for deltakere i formell kvalifisering	86
Figur 6.7: Syn på mer forpliktende samarbeid	89

Sammendrag

Mariann Stærkebye Leirvik og Anne Balke Staver

**Fag- og yrkesopplæring for voksne minoritetsspråklige
- hvordan inkludere flere flyktninger fra introduksjonsprogrammet**
NIBR-rapport 2019:2

Formålet med denne studien er å undersøke hvordan kommunene kan stimuleres til at flere voksne flyktninger i introduksjonsprogrammet begynner med fag- og yrkesopplæring. Bakgrunnen for dette ønsket er blant annet nyere forskning som viser viktigheten av formell kvalifisering – spesielt gjennomført i Norge – for at flyktninger skal komme inn på det kompetanseintensive norske arbeidsmarkedet og forbli sysselsatt over tid. I integreringspolitikken de siste årene har vi i økende grad sett en dreining fra et fokus på å komme raskt i arbeid til et fokus på utdanning og kompetanse som en investering i framtidig yrkesaktivitet.

Metode

Rapporten bygger på to ulike surveyer sendt til alle landets fylkeskommuner og til kommuner som har bosatt flyktninger i løpet av de siste fem årene (og dermed mottar statlige tilskudd). Halvparten av fylkeskommunene og en tredjedel av kommunene besvarte undersøkelsen, hvilket må regnes som god respons gitt prosjektets tidsramme. Oppfølgingsintervjuer ble gjennomført over telefon med utvalgte kommuner og fylkeskommuner, og det ble også gjennomført et fokusgruppeintervju.

Tidligere undersøkelser

Undersøkelser av introduksjonsprogrammet viser at det er en liten, men økende andel som gjennomfører utdanning som tiltak i introduksjonsprogrammet. Flere gjennomfører grunnskoleopplæring enn videregående opplæring. Flere har rett til å gjennomføre videregående skole etter at voksenretten ble utvidet i 2017. Unntak fra dokumentasjonsvilkåret for inntekt ved søknad om permanent oppholdstillatelse for personer som er under utdanning kan være et insentiv. Per i dag eksisterer det ikke fullgode systemer for å dekke livsopphold under opplæring. Undersøkelser av bestemte lokale modeller viser at svært tilpassede løp med språk- og læringsstøtte og dekning av livsopphold kan få svært gode resultater for sine deltakere. Rapporten bygger på tidligere kunnskap på disse to ulike feltene: introduksjonsprogram i kommunene, og spesielle fagopplæringsløp for minoritetsspråklige. Utfordringen i denne rapporten er å bringe disse to perspektivene sammen. Samtidig får vi tydeligere fram de strukturelle utfordringene som fungerer som hindre for kommunene for å øke deltakelsen på fag- og yrkesopplæring blant nyankomne flyktninger.

Snublesteiner for kommunene

Informantene fra norske kommuner ser i stor grad at det er ønskelig at flere flyktninger gjennomfører fagopplæring. Samtidig trekker de frem en rekke hindringer. Mange flyktninger må først gjennomføre grunnskole, eller har personlige eller helsemessige utfordringer som må «ryddes i» først, og de må også lære tilstrekkelig norsk. Mange steder er det ikke tilgjengelige tilbud lokalt, og det ligger heller ikke til rette for pendling. Andre steder, der det ikke er egne tilbud til voksne, opplever kommunene at flyktninger ikke får plass i ordinær videregående opplæring. Utfordringene med å dekke livsopphold etter at deltakerne ikke lenger får introduksjonsstønning forverres av at opplæringstilbudet ofte er på deltid slik at deltakerne ikke kvalifiserer til flyktningstipend. Dette stipendet – og også lærlingelønn - er uansett så beskjedne at det er vanskelig å forsørge familie eller dekke kostnader til pendling med dem.

Måter å gjøre fagopplæring

I de fleste kommuner er det ikke tilgang til tilpassede fag- og yrkesopplæringsløp, og det er stor variasjon i tilbudet. Ulike fylkeskommuner gjør ulike grep for å tilpasse ordinære videregående tilbud til deltakernes behov, men de løser ikke fullt ut behovene for tilrettelegging i form av språk- og læringsstøtte, og ikke behovet for dekning av livsopphold. Det tradisjonelle tilbudet for voksenopplæring, som ofte er deltid eller «hurtigløp», fremstår som mindre egnet for flyktninger med behov for fulltidstilbud og tettere oppfølging. De spesielle tilpassede opplæringstilbudene som finnes, er mye nærmere å gi et fullverdig tilbud og å løse de utfordringene kommunene peker på.

Fordeler og ulemper ved ulike tilpassede fag- og yrkesopplæringsløp for minoritetsspråklige

De tilpassede fag- og yrkesopplæringsløpene gir et tilrettelagt tilbud med språk- og læringsstøtte, og noen av dem har funnet løsninger på dekning av livsopphold (spesielt ved Oslo VO Helsefyr). De viser mulighetene ved tett samarbeid mellom kommune, fylkeskommune og opplæringsinstitusjon. Samtidig bygger de til dels på premisser som kan gjøre det vanskelig å oppskalere dem til nasjonale tilbud. Spesielt kan dette gjelde dersom de bygger på inntak basert på sterk motivasjon og egnethet, og dersom de er finansiert på bestemte måter som ikke lett lar seg overføre (for eksempel siling på «ikke-rettighetshavere» for at NAV skal ha mulighet til å samfinansiere). Da blir det utfordrende å gjøre tilsvarende på steder der man ikke har en stor mulig kandidatpool å velge i. Notodden er likevel et eksempel på hvordan dette kan gjøres.

Stimulerer dagens finansieringsordninger til bruk av fag- og yrkesopplæring for introduksjonsdeltakere?

Videregående opplæring er et fylkeskommunalt ansvar. Det er vanskelig å si om et tilrettelagt tilbud kan finansieres innenfor dagens budsjettammer, da det ikke har vært mulig å innhente fullt ut sammenlignbare kostnadsberegninger. Flere funn i rapporten tyder likevel på at dette ikke er tilfelle, eller at fylkeskommunene vil måtte prioritere annerledes enn de gjør i dag for at flere minoritetsspråklige og deltakere på introduksjonsprogrammet skal få et slikt tilbud. Dette tyder igjen på at dagens ordninger ikke stimulerer til bruk av slike tiltak. Tilstrekkelige tilbud til denne gruppa vil sannsynligvis medføre atskillig høyere kostnader enn det ordinære voksenopplæringstilbudet, som bygger på realkompetansevurderinger og at deltakerne kun tar det nødvendige for å oppnå fagbrev. Enkelte fylkeskommuner benytter også «hurtigløp». Disse er mindre kostbare, men lite egnede for minoritetsspråklige med svake norskkunnskaper.

Økonomiske virkemidler for å stimulere kommunene

Vi har innhentet aktørenes syn på ulike vridninger i tilskuddene til kommunene (norsktilskudd og integreringstilskudd). Mange kommuner er positive til økte tilskudd til de som får flyktninger inn på fagopplæring, mens flest fylker er skeptiske. Dersom ulikhetene mellom kommunene bunner i strukturelle forskjeller er det lite ønskelig med resultatbaserte tilskudd. Flere kommuner er positive til krav om hvordan norsktilskuddet kan brukes enn til øremerking. Flere respondenter er positive til øremerking av integreringstilskuddet slik at mer av dette går til introduksjonsprogrammet. Videre er det mange som er positive til en utvidelse av introduksjonsordningen til opptil fem år for personer i kvalifisering.

Andre muligheter

Flest respondenter er enige i at økte overføringer til fylkeskommunene er egnet for å bidra til at flere flyktninger får tilbud om og gjennomfører fagopplæring. Det er fylkeskommunene som har ansvaret for å tilby opplæringen, og det fremstår som utfordrende å finansiere tilpasning av denne via kommunene. Kommunene kan forberede deltakere bedre gjennom yrkesrettede norskkurs («helsenorsk», «byggnorsk») så vel som mer akademisk «skolenorsk» og eventuelt engelsk. De kan muligens også bistå med språk- og læringsstøtte underveis i fag- og yrkesopplæringsløp, men dette kan være utfordrende der de geografiske avstandene er store.

Det er mulig å avhjelpe noen av disse utfordringene gjennom tettere interkommunalt samarbeid og samarbeid mellom fylkeskommuner, kommuner og eventuelt NAV. Det fremstår også som ønskelig å justere reglene for flyktningstipend for å unngå at flykninger mister denne kilden til livsopphold fordi videregående voksenopplæring skjer på deltid, da de ofte ikke selv har kontroll over hvordan undervisningsopplegget er lagt opp. På samme måte er det uheldig om undervisningsopplegget og livsoppholdsgrunnlaget for personer i opplæring kommer i veien for å oppnå permanent oppholdstillatelse. Dette kan skape usikkerhet for deltakerne.

Summary

Mariann Stærkebye Leirvik and Anne Balke Staver

Vocational training for adult immigrants – how to include more refugees?

NIBR Report 2019:2

The objective of this report is to examine how municipalities can be stimulated in order for more adult refugees in the municipal introduction program to undertake vocational training programs. New research demonstrates the importance of formal qualifications in order to enter and stay in the Norwegian job market, which has few jobs for unskilled workers. Integration policies have consequently shifted from a focus to rapid employment to a focus on education and skills as an investment in future employment.

Method and data

The report is based on two surveys which were sent to all Norwegian counties and to municipalities which have settled refugees during the past five years. Follow-up phone interviews were carried out among selected county and municipal representatives, as well as a focus group interview. Half of the counties and a third of municipalities contacted responded to the survey.

Past research

Past research shows that a small, but growing, proportion of refugees complete some form of secondary education as part of the introduction program. Since 2017, a higher proportion of refugees have the right to such education and the exemption for persons in education from new income requirement for permanent residence can act as an incentive. At the same time there are inadequate systems for securing participants' livelihood for the duration of the program. Research on specific models for vocational training show that where the training is adapted with support for language and learning, as well as systems for covering living expenses, participants have good results. The report builds on past research covering two areas: the municipal introduction program for refugees, and tailored vocational training programs for non-native speakers. The challenge in this report is to bridge these two areas, however doing so reveals the structural challenges facing municipalities in seeking to integrate refugees into vocational training programs.

Obstacles for municipalities

Informants from Norwegian municipalities evince high awareness of the desirability of formal qualification for refugees. At the same time, they highlight a number of obstacles. Many refugees must first complete primary education, or have personal or health challenges to sort out first. They also need to attain an adequate level in Norwegian to follow classes. In many parts of Norway there are no local training programs available within commuting distance. Other places, where there are no tailored programs for adults, municipalities find that refugees are not admitted to courses offered in ordinary high schools. The challenges with regard to covering living expenses following the end of the introduction program are exacerbated by the fact that vocational programs for adults are often part-time, which means participants don't qualify for the "refugee scholarship" from the State Educational Loan Fund. This scholarship – as well as the pay rate for apprentices – are both so low that one cannot support a family or pay commuting costs.

Ways of organizing vocational training

In most municipalities there is no access to tailored models for vocational training for non-native speakers, and there is a wide range of approaches to offering such training. Different counties make different kinds of adaptations to their ordinary vocational training programs to suit the needs of non-native speakers, but they generally do not fully resolve the issues that

arise with regard to adequate language and learning supports or covering basic living expenses. The ordinary system of part-time or accelerated programs for adults seems ill adapted to refugees in particular. The “models” that exist are much closer to providing training which is suited to refugees’ needs and which to a greater extent resolve the obstacles municipalities have identified.

Advantages and disadvantages of different “models”

The models provide training with adequate language and learning support, and some of them have resolved the challenge of living expenses (Helsfyr Adult Education Center in particular). They show the benefits of close cooperation between municipalities, counties and schools. At the same time, they rely on certain underlying foundations that can make them difficult to scale up nationally. This is particularly true if their intake procedures rely on high motivation and identifying “non-rights-holders” for whom the Social Welfare Administration can co-finance a greater proportion of the costs. This makes them reliant on a large pool of applicants, which is a condition only present in major cities. The example from Notodden shows one possible approach in smaller towns.

Do current financing systems incentivize the use of vocational training programs?

Secondary education is the responsibility of Norwegian counties. It is hard to say if they could provide an adequately adapted education within current budgets, as it has not been possible to identify fully comparable cost assessments. Our report does suggest that the answer is no, or that counties would have to re-prioritize to ensure that refugees gain access to vocational training programs. This again suggests that current financing systems do not provide the desired incentive structures. Adequate programs for adult refugees would likely incur much higher costs than adult education programs intended for Norwegian speaking adults, since these build on assessing participants prior learning and only taking them through the strictly necessary courses to obtain their certificate of apprenticeship.

Financial incentives for municipalities

We have sought the views of municipalities and counties on various changes to state grants to municipalities. Many municipalities view positively an increase in grants to those municipalities which succeed in having refugees integrate vocational training programs, while counties are skeptical. Results based grants can be undesirable where the differences in outcomes can be traced to underlying structural differences between municipalities. More municipalities view positively additional requirements for the Norwegian language related grant than outright earmarking. Many municipalities view earmarking of the general integration grant positively, in order to ensure that a larger proportion is spent on the introduction program. Many view an extension of the introduction program (and the attendant integration benefit) for participants who are undertaking formal training and education in a positive light.

Other possibilities

The largest proportion of respondents agree that increased grants for counties are well suited in order to ensure that more refugees are given the opportunity to undertake vocational training. It is their responsibility to offer such training, and it seems problematic to finance it via grants to municipalities. Municipalities can prepare participants better through vocationally oriented Norwegian classes, as well as more academic Norwegian and possibly English classes. They can possibly also contribute language and learning support during vocational training, but only if geography allows. Some challenges can be overcome through closer cooperation between counties, municipalities and the Social Welfare Administration. It seems desirable to adjust the rules for the refugee scholarship to avoid situations where refugees disqualify due to the fact that adult education is often offered on a part-time basis, which is a factor wholly outside their own control. Similarly, it seems unfortunate if this part time education gets in the way of obtaining permanent residence, as this creates uncertainties for participants.

1 Innledning

Formell kompetanse, for eksempel i form av fagbrev, viser seg å være en stadig viktigere nøkkel for å få tilknytning til arbeidsmarkedet i Norge. Det norske arbeidslivet er svært kompetanseintensivt, og det er en sammenheng mellom det å ha fullført videregående skole og å være sysselsatt (NOU 2018:13 2018, 51). Endringer i arbeidslivet og teknologiske utviklingstrekk tilsier at kravene til kompetanse i arbeidslivet vil øke i framtida (ibid.). Blant personer som kommer til Norge som flyktninger eller familiegjenforente med disse, spesielt om de kommer i voksen alder, kan veien til arbeidsmarkedet være lang, og en del i denne gruppa mangler grunnleggende kvalifisering (NOU 2018:13 2018).

Det er et kommunalt ansvar å tilby introduksjonsprogram, som skal lære deltakerne norsk og hjelpe dem over i utdanning eller arbeid. Det har aldri vært så mange deltakere i introduksjonsprogrammene rundt om i kommunene som etter tilstrømningen av flyktninger til Norge i 2015, den såkalte flyktningkrisa. I 2017 var det registrert over 26 000 deltakere i introduksjonsprogrammet for flyktninger, 12 000 flere enn i 2014¹. Programmet har som mål at deltakerne skal bli selvforsørgende på lik linje med andre borgere i samfunnet. Fra 2010 har målet vært at minst 70 prosent av deltakerne skal være i arbeid og/eller utdanning året etter programslett. Av de som avsluttet introduksjonsprogram i 2015, var det 49 prosent kvinner og 71 prosent menn som var i arbeid eller utdanning et år etter.² Resultatene har generelt vært stabile over tid.³

En nylig omfattende evaluering av introduksjonsprogrammet fremhever at introduksjonsprogrammet ikke inneholder tilstrekkelig med reelt kvalifiserende tiltak, og at etablering av fag- og yrkesopplæring tilpasset nyankomne flyktninger kan være et nytt skille i integreringspolitikken (Djuve mfl. 2017). Viktigheten av kompetanseheving ble også trukket fram i Brochmann II-rapporten, der det ble understreket at investering i fag- og yrkesopplæring for flyktninger kan være heldig i et samfunnsøkonomisk perspektiv (sammenfattet i Kunnskapsdepartementet 2018). En overvekt av tiltakene i introduksjonsprogrammet er rettet mot arbeidslivet, og kun 26 prosent av tiltakene i 2017 var rettet mot utdanning.⁴ Det er derfor grunn til å se nærmere på organisering av fag- og yrkesopplæring som et tiltak brukt i introduksjonsprogrammet, eller som tiltak etterfølgende opplæring etter gjennomført introduksjonsprogram.

Studien gjennomføres på oppdrag av Kunnskapsdepartementet, og setter søkelys på hvordan man kan stimulere til mer bruk av fag- og yrkesopplæring i introduksjonsordningen for flyktninger. Hensikten er at flere nyankomne flyktninger og familiegjenforente med disse gjennom økt kompetanse raskere skal få jobb. Videre tilsier forskning fra de senere år at formell kompetanse opparbeidet i Norge ikke bare er viktig for å komme *inn* i arbeidslivet, men også for å stå i jobb over tid (Bratsberg, Raaum, og Røed 2016).

Tidligere studier har sett på problemstillinger rundt fag- og yrkesopplæring for minoritetsspråklige, herunder deltakere på introduksjonsprogrammet, fra to ulike vinkler. På den ene siden finnes det flere evalueringer av introduksjonsordningen, herunder bruken av utdanning som tiltak for deltakerne (Djuve, Haakestad, og Braanen Sterri 2014). På den andre siden finnes det studier av fag- og yrkesopplæring for minoritetsspråklige, ofte med fokus på bestemte «modeller» som er tilpasset gruppa (Eide mfl. 2016). Disse har ikke hatt fokus på deltakere i introduksjonsprogrammet som sådan. I denne rapporten forsøker vi å gjøre begge deler. Det er utfordrende fra vårt perspektiv, i den forstand at det spenner over to ulike

¹ Se IMDI statistikk <https://www.imdi.no/tall-og-statistikk> og IMDi årsrapport 2017 <https://www.imdi.no/om-imdi/rapporter/2018/arsrapport-for-imdi-2017/>

² <https://www.ssb.no/utdanning/statistikker/introinnv/aar-tidligere-deltakere>

³ <https://www.imdi.no/om-imdi/aktuelt-na/resultater-for-2017-introduksjonsprogram-for-nyankomne-innvandrere/>

⁴ <https://www.imdi.no/om-imdi/aktuelt-na/resultater-for-2017-introduksjonsprogram-for-nyankomne-innvandrere/>

forvaltningsnivåer: mens introduksjonsordningen er et kommunalt ansvar, er videregående opplæring fylkeskommunalt. I dette ligger også mange av utfordringene med å tilpasse og finansiere gode opplæringsløp, slik vi vil vise i undersøkelsen.

Prosjektet gjennomføres i en brytningstid for norsk integreringspolitikk generelt og introduksjonsprogrammet spesielt. Ansvar for integrering og mangfold har blitt flyttet fra Justis- og beredskapsdepartementet til Kunnskapsdepartementet, og det er betydelig politisk trykk i retning av reformer i integreringspolitikken. Spesielt relevant her er et økende fokus på kompetanse som forutsetning for integrering i arbeidsmarkedet – noe som direkte berører dette prosjektet og kan få betydning for fag- og yrkesopplæring knyttet til introduksjonsprogrammet. I dette kapitlet gjør vi rede for nylige undersøkelser av introduksjonsprogrammet og relevante politiske initiativ på integreringsfeltet. Vi vil også forklare kort hvordan fag- og yrkesopplæringen normalt er lagt opp.

Før vi kommer dit vil vi presentere problemstillingene i prosjektet, som handler om hvordan den politiske kursendringen kan omsettes i endringer på kommunalt nivå. Deretter vil vi gå gjennom de to sidene: introduksjonsprogrammet, og fag- og yrkesopplæring for voksne, og hvordan nye dreininger i integreringspolitikken gjør at det har blitt mer fokus på formell kompetanse i introduksjonsordningen på overordnet politisk plan.

1.1 Problemstillinger og oppbygging av rapporten

Prosjektet gjennomføres på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet. Følgende problemstillinger vil undersøkes i prosjektet:

- 1) Kartlegging av eksisterende erfaringer
 - *Hvordan er forsøk med fag- og yrkesopplæring for voksne innvandrere organisert i ulike fylkeskommuner og kommuner?*
 - *Hvordan er forsøk med fag- og yrkesopplæring blitt finansiert i fylkeskommuner og kommuner?*
- 2) Vurderinger av alternative løsninger
 - *Hvilke fordeler og ulemper innebærer de forskjellige modellene eller måtene å gjøre dette på?*
 - *Hvordan fungerer dagens finansieringsordninger for å stimulere til økt bruk av fag- og yrkesopplæring i introduksjonsprogrammet?*
 - *Hvilke alternativer for finansiering innenfor dagens tilskuddsordning for opplæring i norsk og samfunnskunnskap gir insentiver til å benytte fag- og yrkesopplæring?*
 - *Hvordan kan introduksjonsstønad kombineres med lærlingelønn?*

Rapporten som helhet er bygget opp som følger. Vi vil presentere metoden og datagrunnlaget i kapittel 2. I det første empirikapitlet, kapittel 3, ser vi på utfordringer med å få deltakere på introduksjonsprogrammet inn i fag- og yrkesopplæringsløp. I hovedsak belyses dette fra kommunenes side, men også fra fylkeskommunens. Dette er å anse som viktig kontekstuell informasjon, som bygger på omfattende besvarelser i surveyene som ble gjennomført. Etter dette vil vi se på ulike måter å gjøre fag- og yrkesopplæring for minoritetsspråklige på. Vi presenter både mer generelle tilbud og ulike tilpassede opplæringsløp – i kapittel 4. I kapittel 5 vil vi diskutere fordeler og ulemper med de ulike tilpassede opplæringsløpene, og se på i hvilken grad de «løser» de utfordringene som vi har identifisert i kapittel 3. I kapittel 6 vil vi se nærmere på mulige virkemidler som kan stimulere til bruk av fag- og yrkesopplæring – samt hva annet som våre funn viser må til. Vi konkluderer og gir anbefalinger i kapittel 7.

1.2 Introduksjonsprogrammet som kjernen i integreringspolitikk for flyktninger

Introduksjonsprogrammet for flyktninger ble opprettet i 2003 som en frivillig ordning for kommunene, og ble året etter obligatorisk både for deltakerne og kommunene. Det er regulert i introduksjonsloven. Kommunene plikter å tilby et helårig fulltidsprogram på inntil to år til målgruppa, som består av personer med flyktningstatus eller opphold på humanitært grunnlag og familiegjenforente med disse. I tillegg regulerer introduksjonsloven rett og plikt til deltakelse i norskopplæring og samfunnskunnskap for en større målgruppe, men dette er ikke på samme måte et fulltidstilbud. Bosatte flyktninger og familiegjenforente med disse plikter å delta i introduksjonsprogrammet, og i løpet av programmet får de en stønad tilsvarende 2G (introduksjonsstønad; utbetalt på bakgrunn av registrert oppmøte)⁵. Ved behov, spesielt for å oppnå grunnleggende kvalifisering, kan kommunen velge å forlenge programmet fra to til tre år. Under visse omstendigheter, der deltakeren er i gang med et kvalifiseringsløp, kan det forlenges med et fjerde år gjennom kobling til programmet Jobbsjansen del C. Dette er kun mulig om kommunen først har bevilget et tredje år, og kommunen har mottatt prosjektmidler til å gjennomføre Jobbsjansen del C.

Ifølge introduksjonsloven skal hver deltaker få utarbeidet en individuell plan for kvalifisering.⁶ Slik det er i dag skal den individuelle planen bygge på en første kartlegging gjennomført mens nyankomne er i mottak, og eventuelle kvalifiserende tiltak som er gjennomført eller påbegynt før bosetting i kommunen. I løpet av årene i introduksjonsprogram skal de som et minimum gjennomføre norskopplæring, opplæring i samfunnskunnskap, og tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til arbeidslivet. Opplæring i norsk skal tilpasses den enkeltes bakgrunn og opplæringsbehov, og er etter læreplanen inndelt i tre spor, der spor 1 er tilpasset personer med lite eller ingen utdanning og analfabeter, spor 2 er for personer med noe utdanning, og spor 3 er for personer med god allmennutdanning. Utover disse rammebetingelsene har kommunene stort rom for skjønn når det gjelder å utforme programmets innhold, og det er i stor grad opp til programrådgiver å sette sammen ulike tiltak fra den tilgjengelige lokale tiltaksvifta.

1.3 Nylige evalueringer av introduksjonsprogrammet

Det har vært gjennomført en lang rekke studier og evalueringer av ulike aspekter ved introduksjonsprogrammet, som kulminerte i Fafos omfattende studie *Hva virker, for hvem?* (Djuve mfl. 2017). Gjennomgående finner de ulike evalueringene at det er stor variasjon i den lokale organiseringen av introduksjonsprogrammet, hva slags tiltak som er tilgjengelig i ulike kommuner, og hva slags resultater deltakerne har. Samtidig finner de mindre tydelige sammenhenger mellom *input* og *outcomes*. I 2015 undersøkte NIBR hvorvidt introduksjonsprogrammets forankring – i NAV, voksenopplæring eller flyktningkontor – kunne forklare de relativt store forskjellene i måloppnåelse for deltakerne. De fant at dette ikke var av særlig betydning, og at viktigere forklaringsvariabler var kjennetegn ved deltakerne som utdanning og nasjonalitet, samt forhold på det lokale arbeidsmarkedet i kommunen (Tronstad 2015). Andre evalueringer finner også at individuelle karakteristika ved deltakerne forklarer mye av forskjellene i resultater (Djuve mfl. 2017). Det kan likevel virke som det er noe mer fokus på arbeidsrettede tiltak – på bekostning av utdanningsrettede tiltak – der programmet er forankret i NAV (Djuve mfl. 2017).

Det virker som det er sammenheng mellom en såkalt smal lokal tiltaksvifte og det å ikke oppfylle kravet om at programmet skal være fulltids- og helårlig. 20 prosent av kommunene

⁵ I dag består 1G av 8 074 kr per måned. 2G tilsvarer dermed 16 158 kroner. Se <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Kontakt+NAV/Utbetalinger/Grunnbeløpet+i+folketrygden>

⁶ I tråd med den nye integreringsstrategien (se punkt 1.8.3) skal denne erstattes med en gjensidig kontrakt.

tilbyr ikke fulltidsprogram, og 15 prosent av kommunene tilbyr ikke helårlig program (Djuve mfl. 2017). Samtidig er det mye fokus på nettopp disse kravene, og det har også vært stilt spørsmål ved om programmet skal være heltid til enhver pris dersom innholdet ikke er godt nok, for eksempel der det er smale tiltaksvifter lokalt (Lillevik og Tyldum 2018).

I 2014 gjennomførte Fafo en undersøkelse av bruk av grunnskoleopplæring og videregående opplæring som tiltak i introduksjonsprogrammet (Djuve, Haakestad, og Braanen Sterri 2014). Den kvantitative delen av undersøkelsen viste at bruken av disse tiltakene var lav, spesielt når det gjaldt videregående opplæring. Vår undersøkelse er på noen måter en forlengelse av denne, men der vi også skal se på hvilke opplæringstilbud som brukes ulike steder. Fafo fant at bruken av utdanning som tiltak var økende, men likevel svært variabel fra kommune til kommune. Introduksjonsloven spesifiserer ikke hvorvidt utdanning skal inngå i programmet, og det blir i stor grad opp til programrådgiver om dette inngår som tiltak. I undersøkelsen fant de at informanter i sentralforvaltningen (departementer og direktorater) oppfattet de ulike regelverkene (introduksjonsloven, opplæringsloven og relevante instruksjoner) som klare og tydelige, samtidig som ansatte i førstelinja i kommunene i større grad var usikre på hvordan de skulle tolkes. For eksempel dreide dette seg om «hvorvidt grunnskole på fulltid er å regne som et fullverdig introduksjonsprogram og hva som ligger i begrepet «grunnleggende kvalifisering»» (Djuve, Haakestad, og Braanen Sterri 2014, 64). Videre fant de at kommuneøkonomien og deltakernes personlige økonomi kunne sette en stopper for gjennomføring av utdanning, og at utdanningstilbudet ikke var tilstrekkelig tilpasset målgruppa.

Djuve mfl. (2017) finner at andelen som tar utdanning på grunnskole- og videregående nivå er gradvis økende sammenlignet med funnene i 2014, men stadig lavere enn andelen som både mangler slik grunnleggende kvalifisering og som har rett til å gjennomføre den. Spesielt er det få som begynner med videregående opplæring. De finner at programrådgivere ofte vurderer det som lite realistisk å gjennomføre et slikt løp i løpet av introduksjonsprogrammet, og at det er utfordrende å sikre inntekt i etterkant av introduksjonsprogrammet når deltakerne ikke lenger mottar introduksjonsstønad. Djuve mfl. påpeker at de kommunene som har spesielle løp der introduksjonsprogram og fag- og yrkesopplæring kombineres har gode erfaringer med disse, men spør seg om disse kan skaleres opp. Den nyeste tilgjengelige statistikken tilsier at 6 prosent av deltakerne gjennomfører videregående opplæring i løpet av programmet (Kunnskapsdepartementet 2018, 26).⁷

Det er flere mulige årsaker til at andelen flyktninger som tar utdanning er noe økende. Det har vært økt politisk oppmerksomhet rettet mot formell kvalifisering, og fra og med skoleåret 2017/2018 er det presisert at ordinær videregående opplæring på fulltid kan inngå i introduksjonsprogrammet. Videre ble det i 2016 innført krav om dokumentasjon på inntekt ved søknad om permanent oppholdstillatelse. Det er unntak fra dette kravet for personer som er under utdanning. Det virker som om inntektskravet for permanent opphold skaper bekymring blant mange flyktninger og mange er bekymret for hvordan de skal oppfylle det på kort sikt, noe som til dels går på bekostning av langtidsplanlegging (Lillevik og Tyldum 2018). Et slikt unntak fra inntektskravet for å søke permanent oppholdstillatelse kan likevel være et kraftfullt insentiv til å velge å gå inn i utdanningsløp. I desember 2018 leverte også det såkalte Livsoppholdsutvalget sin utredning om hvordan livsopphold kan dekkes for personer som tar grunnleggende utdanning. Mangelfull inntektssikring har blitt trukket fram som en hindring når det gjelder kvalifisering. Se punkt 1.8 og 3.1.5 om dekning av livsopphold, og punkt 3.1.6 om kravet om dokumentert inntekt ved søknad om permanent opphold.

1.4 Fag- og yrkesopplæring for voksne

Mens introduksjonsprogrammet er et kvalifiserende tiltak som driftes av kommunene, er videregående opplæring, herunder fag- og yrkesopplæring, et fylkeskommunalt ansvar. Fag-

⁷ Dette er likevel en oppgang fra tidligere. En tidligere Fafo-rapport fant at 3,7 prosent av de som startet introduksjonsprogram mellom 2006-2012 var registrert med tiltak videregående opplæring (Djuve, Haakestad, og Braanen Sterri 2014, 25)

og yrkesopplæringen dekker åtte hovedområder eller programområder; 1) Bygg- og anleggsteknikk, 2) Design og håndverk / medieproduksjon, 3) Elektrofag, 4) Helse- og oppvekstfag, 5) Naturbruk, 6) Restaurant- og matfag, 7) Service og samferdsel, og 8) Teknikk og industriell produksjon. Inn under disse programområdene ligger det en lang rekke fagspesifikke utdanninger der man etter endt utdanning får fagbrev eller svennebrev, eksempelvis bakerfag, barne- og ungdomsarbeiderfag, børsemakerfag, reindriftsfag og helsearbeiderfag.

Hovedmodellen for opplæring, som anvendes innenfor de fleste fagretninger, er en såkalt 2+2-modell, der man de to første årene har opplæring på skole og de to siste har opplæring i bedrift. I perioden 2014-2018 gjennomføres det forsøksprosjekter med vekslingsmodell i flere fylker og innen ulike utdanningsprogram. En vekslingsmodell innebærer hyppigere pendling mellom opplæring i skole og bedrift i løpet av opplæringsløpet (Se Høst, Nyen, Reegård, & Tønder, 2018). Det er også, i forlengelse av Stortingsmeldingen *Fra utenforskap til ny sjanse* (Meld. St. 16 (2015–2016) 2016), pågående forsøk med modulstrukturert opplæring der opplæringsløpet deles opp i enkeltbestanddeler som kan gjennomføres hver for seg (NOU 2018:13 2018, avsn. 5.1.7).

1.5 Voksenretten til videregående utdanning

Retten til å få plass i videregående opplæring reguleres av opplæringsloven.⁸ I forbindelse med Reform 94 fikk ungdom rett til videregående opplæring, noe som omtales som ungdomsretten. Ungdomsretten gjelder fram til man fyller 24 år.⁹ I 2000 fikk voksne rett til videregående opplæring, omtalt som voksenretten (Dæhlen mfl. 2013). Videregående opplæring er gratis for voksne over 25 år som har rett til opplæring.

Ifølge opplæringsloven § 4A-3 gjelder retten til videregående opplæring for voksne søkere som:

- Er 25 år eller fyller 25 år i søknadsåret
- Har fullført grunnskole eller tilsvarende opplæring
- Ikke har fullført videregående skole
- Har lovlig opphold i Norge

For å kunne ha rett til videregående opplæring må alle kravene være oppfylt. Et viktig aspekt for vår målgruppe er at opplæringsloven sier at voksne som har gjennomført grunnskole eller «tilsvarende» har rett til videregående opplæring. Dokumentasjon av «tilsvarende» kan gjøres på tre ulike måter: a) Dokumentasjon av fullført grunnskole fra hjemlandet, b) Generelle tester som viser kunnskaper på grunnskolenivå, c) Realkompetansevurdering ut fra læreplan i fagene. En tester da eleven opp mot læreplanen i enkelte fag (Dæhlen mfl., 2013: 141-143).

Tidligere var det slik at en del innvandrere kom i en vanskelig situasjon der de hadde gått på videregående skole i hjemlandet, men samtidig ikke fikk utdanningen godkjent i Norge. De hadde da ikke rett til å ta videregående «på nytt». Dette ble endret i 2017, og voksenretten ble utvidet til å omfatte også disse søkerne.¹⁰ Det innebærer at det er færre som er såkalte ikke-rettighetshavere, og at en stor andel av deltakere i introduksjonsprogrammet vil ha rett til opplæring enten på grunnskolenivå eller på videregående nivå.

«Integreringsmeldingen» (Meld. St. 30 (2015–2016)) slår fast at både grunnskoleopplæring og videregående opplæring for voksne skal tilpasses den enkeltes behov, og at en del av tilpasningen for voksne med et annet morsmål enn norsk og samisk kan bestå i særskilt språkopplæring dersom dette er nødvendig for at de skal få et forsvarlig utbytte av opplæringen. Særskilt språkopplæring kan bestå av morsmålsopplæring og/eller tospråklig

⁸ <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1998-07-17-61>

⁹ Se Opplæringsloven § 3-1.

¹⁰ Lovvedtak 81 (2016-17), i kraft 01.08.2017.

opplæring. I en gjennomgang av regelverket rundt mulighetene for å finansiere tilrettelegging av fag- og yrkesopplæring for minoritetsspråklige, gjennomført på implementeringsnivå, pekes det imidlertid på at det i henhold til opplæringsloven ikke gis rom for å finansiere språk- og læringsstøtte for voksne minoritetsspråklige i videregående opplæring. Voksenretten utløser ikke rett til spesialundervisning på samme måte som ungdomsretten (Dahl 2018 upublisert). Dette presiseres i et rundskriv fra Utdanningsdirektoratet¹¹. Det er slik at den voksnes opplæring skal tilpasses den enkeltes behov, men at retten til tilrettelegging skal skje innenfor ordinær utdanning. Det betyr altså at for voksne kan tilpasning av videregående opplæring kun skje innenfor rammene av ordinær opplæring. I en slik tolkning kan verken forkurs i fag som norsk og engelsk, eller språk- og læringsstøtte finansieres innenfor rammene av opplæringsloven. I utredningen av finansieringsmodeller for tilpassede videregående opplæringsløp som er gjennomført i Oslo, vises det til at opplæringsloven har få løsninger for voksne rettighetshavere etter § 4A-3 med manglende språkferdigheter, og den gir lite handlingsrom for å bevilge ressurser til ekstraordinær språk- og læringsstøtte for denne gruppen. For å kunne tilby tilpassede opplæringsløp for voksne med behov for språk- og læringsstøtte, er man nødt til å finne andre måter å finansiere det på (Dahl 2018 upublisert).

I fylkeskommuner eller innenfor fagretninger det ikke finnes et særskilt tilbud til voksne, kan voksne gis plasser i ordinær videregående opplæring (jmf. Opplæringsloven kap. 3). De vil da tas opp i ordinær opplæring og få samme rettigheter som ungdommer har, blant annet rett til særskilt språkopplæring. Fylkeskommunen har altså anledning til å gi voksne ungdomsrett, men de må da prioriteres bak ungdom med rett i opptaket (jmf. forskrift om opplæringsloven §6-49). Se for øvrig kapittel 3.1.3 om konsekvenser av dette i praksis.

På tross av at relativt få flyktninger til nå har hatt utdanning som tiltak i introduksjonsprogrammet, fant Dæhlen mfl. allerede i 2013 at innvandrere utgjorde en økende andel av elevene i grunnskole og videregående skole for voksne. I lys av dette framstår det spesielt relevant å sørge for at tilbudet er tilpasset denne gruppa.

1.6 Veier til fagbrev

Vi kan snakke om fire såkalte «veier til fagbrev». Fokus i denne rapporten er på fagbrev gjennom utdanningssystemet, og ikke gjennom praksis, men vi vil for ordens skyld kort nevne de tre andre veiene som går via arbeidslivet. En «praksiskandidat» er en privatist i yrkesfag. For å kunne gå opp til fagprøven må de kunne dokumentere at de har 25 prosent lenger praksis enn man har som lærling i ordinær videregående utdanning (vanligvis fem år), og de må bestå teorieksamen for praksiskandidater. Praksiskandidater er fritatt for kravet om bestått fellesfag.¹² En annen vei til fagbrev er gjennom «realkompetansevurdering». De som har voksenrett til videregående opplæring, har en lovfestet rett til å bli realkompetansevurdert. Godkjent realkompetanse kan gi den voksne a) dokumentasjon på godkjent kompetanse i fag, en dokumentasjon som er likeverdig med andre sluttvurderinger eller b) avkortet og tilpasset opplæringstilbud for å oppnå yrkes- eller studiekompetanse.¹³ «Fagbrev på jobb» er en ny ordning, innført høsten 2018, som gir personer som er i lønnet arbeid en mulighet til å få fagbrev uten opplæring på skole. Personer som er i lønnet arbeid med erfaring fra et lærefag kan bli realkompetansevurdert, få veiledning og opplæring på arbeidsplassen og basert på dette gå opp til fagprøven¹⁴. For å kunne bruke ordningen trenger du ett års praksis. Når du tar fagbrev på jobb får du fritak fra fellesfagene. Den fjerde og siste veien, som er fokus i denne rapporten, er fagbrev gjennom skolegang og læretid.

Videregående opplæring i yrkesfag består av opplæring i lærefagene som gir fag- eller svennebrev. Opplæring i lærefagene består av programfag, og fellesfagene norsk, engelsk,

¹¹ Rundskriv av 15.03.16. «Voksnes rett til videregående opplæring». Udir-2-2008.

¹² https://utdanning.no/tema/hjelp_og_veiledning/praksiskandidat

¹³ <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/finn-regelverk/etter-tema/Voksne/Retningslinjer-for-realkompetansevurdering/>

¹⁴ https://utdanning.no/tema/nyttig_informasjon/fagbrev_pa_jobb

naturfag, matematikk og samfunnsfag. Opplæringen i lærefagene skjer både i skole og i bedrift, og er et opplæringstilbud på 4 år eller mer. Det finnes også enkelte utdanninger som ikke gir eller svennebrev, men der man likevel får en yrkesfaglig kompetanse.

Yrkesutdanningen er lagt opp som 3 års skole, ofte med praksisperioder integrert.¹⁵

1.7 Tilpassede fag- og yrkesopplæringsløp for voksne minoritetsspråklige

Det er gjort ulike forsøk med tilpasset fag- og yrkesopplæring for voksne minoritetsspråklige. Noen benytter seg av en ordinær struktur, bestående av to år i skole og to år i bedrift, noen bruker en modell med 3 år i skole og 1 år i bedrift, mens andre har valgt en vekslingsmodell, der innslaget av opplæring i bedrift gradvis økes. De ulike tilpassede løpene kan i tillegg ha ulik pedagogisk plattform, ulike måter å organisere relasjonene til arbeidslivet på, ulike måter å finansiere opplæringstilbudene sine, samt ulike måter å finansiere livsgrunnlaget til elevene. Særlig de tilpassede opplæringsløpene ved Oslo VO Helsefyr har blitt framhevet som et godt eksempel på hvordan man kan utforme tilpassede videregående opplæringsløp (se Høst og Reymert 2017; Foreningen nydanske 2018), men også andre måter å organisere fag- og yrkesopplæring for voksne med minoritetsbakgrunn kan fungere godt. Vi vil gå nærmere inn på ulike måter fag- og yrkesopplæring organiseres, herunder ulike tilpassede fag- og yrkesopplæringsløp i kapittel 4. Vi vil se nærmere på tilpassede opplæringsløp i Oslo, Notodden og Trondheim, i tillegg til det mer generelle opplæringstilbudet for voksne i Vest-Agder og Oppland.

1.8 Dekning av livsopphold under opplæring

I løpet av introduksjonsprogrammet, dekkes deltakernes livsopphold gjennom introduksjonsstønad. Etter at introduksjonsprogrammet avsluttes, vil personer som fortsatt er under opplæring måtte dekke livsopphold på andre måter. Tabellen under viser de aktuelle kildene til livsopphold for introduksjonsdeltakere som går over i fagopplæring for voksne: flyktningstipend, tiltakspenger og lærlingelønn.

¹⁵ Se for eksempel <https://felles.oslovo.no/>

Tabell 1.1: Ulike kilder til dekning av livsopphold

Type	Utbetalt sum	Kilde	Mulighet til å kombinere med andre ytelser
Introduksjonsstønad (2-3, mulig 4 år)	2G/193 766 kr per år	Kommune	Kan normalt ikke kombineres med annen dekning av livsopphold fra NAV
Lærlingelønn (år 3-4 av et fireårig løp)	Varierer fra fag til fag, kan være økende utover i perioden. Eks. 338.800,- fordelt over to år, altså 169 400 kr/år ved flat fordeling ¹⁶	Lærebedrift	Kan normalt ikke kombineres med dekning av livsopphold fra NAV
Flyktningstipend (inntil tre år, avhengig av tid siden bosetting)	108 250 per år ved full studiebelastning	Statens Lånekasse for utdanning	Kan ikke kombineres med introduksjonsstønad, men er ikke behovsprøvd mot andre ytelser eller inntekt. Kan bare kombineres med bostøtte under visse omstendigheter ¹⁷
Dekning av livsopphold under NAV-tiltak (tiltak «yrkesrettet opplæring» opp til 2 år eller «ordinær utdanning»¹⁸ opp til 3 år)	Tiltakspenger høy sats 375 kr/dag, tilsvarende 136 875 kr per år (153 300 med barnetillegg).	NAV	Kan normalt ikke kombineres med lærlingelønn eller introduksjonsstønad

Det bemerkes at andre inntektsordninger enn introduksjonsstønad medfører lavere utbetalinger, slik at flyktninger under opplæring vil oppleve et inntektsfall ved introduksjonsprogrammets slutt. Videre er reglene for flyktningstipend slik at antall år man kan motta det er begrenset og regulert ut fra antall år siden ankomst til Norge, samt at man kun kan motta fullt stipend dersom man har full studieprogresjon. Ved deltidsprogresjon over 50 prosent får man redusert utbetaling, og med lavere progresjon enn 50 prosent faller ytelsen bort. utfordringer ved dekning av livsopphold diskuteres nærmere i kapittel 3.1.5. Mulige løsninger på disse utfordringene diskuteres i kapittel 6.6.

1.9 Nye dreininger i integreringspolitikken

Det har over de siste par årene – og i tråd med forskning og evalueringer omtalt over – vært økende fokus på kompetanse innenfor integreringspolitikken. Det innebærer en dreining vekk fra vektleggingen av å komme i (ofte ufaglært) arbeid så raskt som mulig, mot et fokus på kvalifisering som kan være nyttig i det svært kompetanseintensive norske arbeidsmarkedet. Man har også vært opptatt av å forbedre integreringspolitikken gjennom effektivisering og forbedring av kvaliteten – det vil si, uten å øke tilskuddene betydelig.

¹⁶ <https://www.kob.no/blogg/laerlinglonn/> | I noen løp er lærlingelønna jevnt fordelt, mens det vanligste er at den øker litt og litt utover i læretida. Det første halvåret er den 30 % av normal fagarbeiderlønn, mens den er 80 % det siste halvåret. Det betyr at inntektsfallet fra introduksjonsstønad til lærlingelønn blir brattere enn det det ser ut som over.

¹⁷ <https://www.husbanken.no/bostotte/kommune/flyktningstipend/>

¹⁸ Tiltaket «ordinær utdanning» er forbehold personer med nedsatt arbeidsevne.

1.9.1 Stortingsmeldinger fra senere år

Dreiningen i integreringspolitikken har kommet til uttrykk i Meld. St. 16 (2015-16) *Fra utenforskap til ny sjanse* og Meld. St. 30 (2015-16) *Fra mottak til arbeidsliv* («Integreringsmeldingen»). Den første av disse to legger vekt på at man i framtiden forventer et økt behov for yrkesfaglig kompetanse i arbeidsmarkedet. Meld. St. 16 (2015-16) ble fulgt av forskriftsendringer som hadde som formål å stimulere til en vridning av bruk av tiltak i NAV. Hensikten er at man i større grad skal iverksette lengre opplæringstiltak som munner i formell kompetanse, slik som fagbrev, for å tilpasse tiltaksbruken til høyere krav i arbeidslivet. Det nye tiltaket «opplæring» kan i prinsippet vare i to år. Meld. St. 16 (2015-16) slår også fast at regjeringen vil legge til rette for å øke bruken av grunnskoleopplæring og videregående opplæring innenfor rammene av introduksjonsprogrammet. Som en del av dette har det vært bevilget kommunale utviklingsmidler (KUM) til forsøk i kommunene som kan utvikle ny kunnskap og metoder. Erfaringene deles på tvers mellom kommuner, blant annet gjennom workshops og materiale utviklet av IMDi.

Meld. St. 30 (2015-16) fulgte blant annet opp en rekke Stortingsvedtak om endringer og forbedringer i integreringspolitikken, herunder et ønske om at introduksjonsprogrammet skulle bli mer differensiert, med ekspressløp og økt fokus på kvalifisering. Regjeringen signaliserte at de ønsker at tiltakene overfor nyankomne flyktninger som har fått innvilget opphold og familiegjenforente gjennomføres på mer effektive måter enn tidligere. Eksempler som fremheves er å kombinere opplæring i norsk og samfunnskunnskap med arbeids- eller utdanningsrettede tiltak. Dette kan for eksempel innebære kombinasjoner av introduksjonsprogrammet og fag- og yrkesopplæring.

Det pekes også på at kommunene i større grad burde samarbeide effektivt med NAV i planlegging og gjennomføring av introduksjonsprogrammet. Som nevnt har NAV i de senere årene begynt å få større fokus på utdanningsrettede tiltak. En vridning i fokus og tiltak innebærer at samarbeidet mellom NAV og kommunene blir enda viktigere enn tidligere i utformingen av individuelle planer.

1.9.2 Jeløyaplattformen

Plattformen som de tre regjeringspartiene ble enige om på Jeløya i januar 2018 (Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre 2018) inneholdt flere punkter som berører introduksjonsprogrammet, med løfte om reform og nytt innhold i form av empowerment-kurs¹⁹ og mer arbeidsretting.

IMDi og Kompetanse Norge fikk i tildelingsbrevene for 2018 i oppdrag å utrede muligheten for et nytt opplegg for introduksjonsprogrammet, og utarbeide forslag til «moduler for kvalifisering av nyankomne innvandrere» som kan inngå i et mer differensiert introduksjonsprogram (oppdrag nr. 3 til IMDi fra Justis- og beredskapsdepartementet 2018, 11 og oppdrag nr. 7 til Kompetanse Norge fra Justis- og beredskapsdepartementet 2018). I et tillegg til tildelingsbrevet er dette oppdraget utdypet videre med fokus på å utarbeide en overordnet modulstruktur og hvordan modulene kan reguleres i introduksjonsloven (oppdrag nr. 10 Justis- og beredskapsdepartementet 2018a, 1). Prosjektet skal gå fram til mai 2020. Første delleveranse, som gjennomføres internt i IMDi, omhandler kvinner med lav utdanning og ferdigstilles januar 2019. I et senere tillegg til tildelingsbrevet ble IMDi gitt i oppdrag å innhente kunnskap om gjennomstrømningen i introduksjonsprogrammet og vurdere mulighetene for å endre programmets lengde (oppdrag nr. 17 Justis- og beredskapsdepartementet 2018b, 5–6).²⁰ Istedenfor dagens to år med mulighet til å utvide til tre år og i noen tilfeller fire år, vurderes det nå at programmet kan vare fra ett år med mulighet for forlengelse opp til fem år totalt. Vi har innhentet syn på en slik forlengelse fra respondenter på kommunalt og fylkeskommunalt nivå.

¹⁹ IMDi er i ferd med å utrede dette nå og evalueringsprosjekt ble utlyst høsten 2018.

²⁰ Oppdrag 17, side 5-6, <https://www.imdi.no/contentassets/e9f2bf18a25741b9929009490a894bb5/tilllegg-3-til-tildelingsbrev-til-imdi>

1.9.3 Ny integreringsstrategi

I slutten av oktober 2018 ble regjeringens nye Integreringsstrategi 2019-2022 lansert på Hellerud videregående skole i Oslo. Skolen tilbyr et tilpasset fag- og yrkesopplæringsløp for minoritetsspråklige innenfor byggfag i samarbeid med Oslo VO Helsefyr, omtalt nærmere i kapittel 4.2.2. Strategiens tittel – *Integrering gjennom kunnskap* – peker i retning av et økt fokus på utdanning og formell kvalifisering (Kunnskapsdepartementet 2018). Et eget kapittel i strategien omhandler kvalifisering og utdanning for voksne innvandrere. De to viktigste grepene er rask oppstart av kvalifisering for nyankomne innvandrere og at flere skal få formelle kvalifikasjoner gjennom utdanning og i introduksjonsprogrammet. Det annonseres flere konkrete tiltak som omhandler norskopplæringen, inkludert å skifte ut dagens krav til deltakelse i opplæring med krav om at alle skal få et tilbud som sikrer at de lærer norsk på et «tilfredsstillende nivå», og å satse på kompetanseheving for lærere. Når det gjelder formelle kvalifikasjoner, er spesielt følgende relevant for vår rapport:

Regjeringen ønsker å legge til rette for at flere får tilbud om formell kvalifisering, også som del av introduksjonsprogrammet, gjennom følgende grep:

- *Legge til rette for fag- og yrkesopplæring som en del av introduksjonsprogrammet*
- *Utvide forsøk med modulbaserte opplæringstilbud*
- *Økt bruk av ordinære utdanningsløp på videregående nivå innenfor rammen av introduksjonsprogrammet*

Av disse er det kun utvidelse av forsøket med modulbasert opplæring som får «friske» budsjettmidler i 2019. Mer effektiv bruk av tilskuddsmidler på integreringsfeltet for bedre måloppnåelse er et hovedgrep i strategien. For å oppnå dette vil det gjennomføres evalueringer av tilskuddsordningene på integreringsfeltet. I tillegg vil regjeringen prøve ut bruk av økonomiske insentiver i introduksjonsprogrammet. Formålet er å undersøke om dette kan medvirke til bedre resultater. Innsatsen henger sammen med den foreslåtte regionreformen. Regjeringen foreslår i Meld. St. 6 (2018–2019) *Oppgaver til nye regioner* at de nye fylkeskommunene skal utarbeide planer som omfatter tiltak for å kvalifisere flykninger og innvandrere til å møte regionale arbeidsmarkedsbehov. Konkret kan dette innebære et tydeligere ansvar for å tilrettelegge tilbud om fag- og yrkesopplæring for innvandrere som er i tråd med regionale behov.

1.10 Oppsummering

De siste årene har det vært en dreining i norsk integreringspolitikk fra en vektlegging av språklæring, arbeidspraksis og rask overgang til arbeid, til et økende fokus på formell kvalifisering. Det norske arbeidsmarkedet er kompetanseintensivt, og nyere forskning tyder på at formell kompetanse har betydning både for flykningers overgang til arbeid og for sysselsetting over tid. Ønsket er at flere flykninger skal gjennomføre for eksempel fagbrev, og at dette gjerne skal skje allerede mens de er i introduksjonsprogrammet.

- Deltakere på introduksjonsprogrammet skal få utarbeidet en individuell plan som skal inneholde, som minimum, norskopplæring, opplæring i samfunnskunnskap, og tiltak som forbereder til videreopplæring eller tilknytning til arbeidslivet. Planen utarbeides av lokal programrådgiver med utgangspunkt i lokal tiltaksvifte.
- Gjennomføring av videregående utdanningsløp, slik som fagbrev, vil som regel ta lengre tid enn varigheten på introduksjonsprogrammet. En utfordring som har gått igjen i tidligere utredninger er hvordan livsopphold skal dekkes etter at introduksjonsstøtten tar slutt. Dette er en del av bakgrunnen for arbeidet til Livsoppholdsutvalget.
- Per i dag er det en liten, men økende andel av introduksjonsdeltakere som tar videregående opplæring som et tiltak i introduksjonsprogrammet. En høyere andel tar grunnskoleopplæring, men generelt er det relativt få som gjennomfører

utdanningsrettede tiltak. Med den utvidede voksenretten til videregående utdanning er det en større andel av deltakerne på introduksjonsprogram som har rett til slik opplæring.

- I 2016 ble det innført et krav om dokumentert inntekt ved søknad om permanent oppholdstillatelse. For personer under utdanning er det unntak fra dette kravet, et unntak som kan være et insentiv for at flere tar utdanning.
- Det er flere ulike veier til fagbrev. Man kan stille som praksiskandidat, gjennomgå realkompetansevurdering, og fra 2018 en ta del i en ordning med såkalt «fagbrev på jobb». Fokus for denne rapporten er fagbrev gjennom en kombinasjon av opplæring i skole og som lærling.
- Det er gjort ulike forsøk med tilpassede fag- og yrkesopplæringsløp for voksne minoritetsspråklige, og i rapporten vil vi se nærmere på noen av disse.
- Det er til dels ulike tolkninger når det gjelder hva slags tilrettelegging i form av språk- og læringsstøtte som kan gis innenfor opplæringsloven. Fra politisk hold (Meld. St. 30 (2015–2016)) argumenteres det med at videregående opplæring for voksne skal tilpasses den enkeltes behov, og at en slik tilpasning kan bestå i særskilt språkopplæring. En gjennomgang av regelverket gjennomført på implementeringsnivå fortolker rammene for tilpasning som strammere.
- Dette peker hen til at relevante regelverk – spesielt introduksjonsloven, opplæringsloven og NAVs regelverk for hva slags tiltak og stønader en bruker kan få – oppfattes som vanskelig å «få til å gå sammen» på implementeringsnivå.

2 Metode

For å belyse problemstillingene i denne studien har vi benyttet tilgjengelig litteratur, dokumenter, surveydata og intervjuer. Hensikten med undersøkelsen er for det første å kartlegge ulike tilpassede fag- og yrkesopplæringsløp for minoritetsspråklige, som introduksjonsdeltakere gjennomfører som del av eller i etterkant av introduksjonsordningen for flyktninger. For det andre skal vi belyse hindringer og muligheter for å legge til rette for at tilbudet om fag- og yrkesopplæring blant deltakere i introduksjonsprogrammet kan være landsdekkende og permanent.

2.1 Litteratur- og dokumentstudie

Denne rapporten tar for seg berøringsflaten mellom to rent tematisk store områder; introduksjonsprogrammet og fag- og yrkesopplæring. Disse spenner mellom to ulike forvaltningsnivåer. Samtidig som regelverk, ordninger og praksis innenfor introduksjonsprogrammet står sentralt, gjelder det også regelverk, ordninger og praksis for tilrettelegging av fag- og yrkesopplæring for voksne minoritetsspråklige. Det har vært nødvendig å sette seg inn i relativt komplekse problemstillinger knyttet til retten til opplæring for voksne, samt organisering av fag- og yrkesopplæring generelt og for voksne spesielt for å vurdere hvordan disse virker sammen. I denne studien er også et av siktemålene å gjøre en vurdering av hvorvidt de finansielle ordningene som i dag gjør seg gjeldende er tilstrekkelige, og hvorvidt alternative finansielle ordninger må til. Spørsmålene som stilles i denne rapporten er tilsynelatende «likeframme», men fordi spørsmålene samtidig krever forståelse av mer komplekse overordnede temaer med ulike lovverk, har det vært nødvendig å sette seg inn i en større korpus litteratur- og styringsdokumenter. Vi har benyttet litteratur og dokumenter som grunnlag for utarbeidelse av survey og intervjuguide, og vi har brukt det i tillegg til andre kilder inn i arbeidet med å fortolke og presentere data.

2.2 Surveyundersøkelser

Web-baserte surveyundersøkelser er et godt verktøy for å kartlegge erfaringer blant mange aktører raskt. Dette er mulig når målgruppen er avgrenset og det finnes tilgjengelige e-postadresser. Web-survey er relativt lite kostnadskreven, de kan nå mange og man kan også inkludere åpne spørsmål. Det gir respondentene anledning til å legge til informasjon og synspunkter på tematikken, og det gir mulighet for å melde tilbake om noe oppleves som lite relevant. Ulempen med denne typen web-surveys er at det stort sett er frivillig å svare, mange offentlig ansatte får tilsendt mange undersøkelser, og å svare på en undersøkelse konkurrerer med andre oppgaver. Mottakers opplevelse av relevans og at deres svar er viktig for på sikt å gi best mulig tjenester innenfor det spesifikke feltet i framtiden, vil derfor påvirke svarprosenten. Det kan også påvirke hvordan de ordlegger seg i de åpne feltene.

I denne undersøkelsen har vi gjennomført to surveyundersøkelser. Den ene var rettet til kommuner som organiserer introduksjonsprogram for flyktninger og familieegjenforente med flyktninger. Den andre var rettet mot fylkeskommunene som har ansvar for all videregående opplæring. Årsaken til at vi gjennomførte to surveyundersøkelser, er at kombinasjonen av introduksjonsprogram og fag- og yrkesopplæring som nevnt spenner over to styringsnivåer. Fylkeskommunen har ingen direkte styringsmulighet over kommunens organisering av introduksjonsprogrammet og kommunen har ingen direkte styringsmulighet over hvordan fylkeskommunen organiserer videreutdanning i fylket. Målet var at informasjon fra både kommuner og fylkeskommuner gjennom de to surveyene til sammen kunne bidra til en bred kartlegging av erfaringer med hva som fungerer og hva som eventuelt må gjøres annerledes for at flere flyktninger skal få fag- og yrkesopplæring raskere.

Spørreskjemaene ble utviklet i oktober 2018. Det var, på grunn av tidsmessige hensyn, ikke mulig å gjennomføre en pilotundersøkelse. Dette er noe man ideelt sett gjør for å sikre at spørsmålene er forståelige og relevante. For å målrette spørreskjemaene best mulig,

utarbeidet vi surveyene på bakgrunn av informasjon fra tidligere undersøkelser (Høst og Reymert 2017, Dahl 2018 upublisert), på samtaler med representant fra IMDi og fra opplæringstilbudet på Oslo VO Helsefyr, samt innspill fra oppdragsgiver. I tillegg til lukkede spørsmål, hadde begge skjemaene flere åpne felt der aktørene kunne kommentere og ta opp temaer de mente var viktige.

Surveyene ble utarbeidet i web-verktøyet Questback. I fylkeskommunene ble surveyen sendt til postmottak med henvisning om at vi ønsket svar fra fylkesutdanningssjefen. Videregående opplæring for voksne er et fylkeskommunalt ansvar, og fylkesutdanningssjefen vil sitte på informasjon om utdanningstilbudet i fylket. I kommunene ble surveyen sendt til postmottak med henvisning om å bli sendt til programansvarlige for introduksjonsprogrammet. Surveyen ble sendt til alle kommuner med introduksjonsprogram, totalt 408. For å øke svarprosenten ble det sendt ut purringer til begge målgruppene. I fylkeskommunene ble det også tatt direkte kontakt med dem som har ansvar for fag- og yrkesopplæring eller voksenopplæring. Per 14. november 2018 var det innkommet svar fra 9 fylkeskommuner og 140 kommuner. Det har gitt en svarprosent på 50 og 34 prosent for henholdsvis fylkeskommunene og kommunene med introduksjonsprogram.

Kommuner fra alle landets fylker har svart på survey, som oftest 6-7 kommuner per fylke (flest fra Trøndelag, med 20 kommuner). Vi har kontrollert respondentene opp mot sentralitetskriterier utarbeidet av SSB, og det er også respondenter fra alle kategorier kommuner.²¹ Vi mener at svarene fra kommunene kan anses å gi et godt bilde og utgangspunkt for analyser, og bemerker at svarprosenten er relativt høy ut fra de korte fristene i prosjektet. Når det gjelder fylkeskommunene er de i utgangspunktet såpass få. De fylkene vi har fått svar fra representerer en bredde når det gjelder antall kommuner de har ansvar for. Vi har fylker fra ulike deler av landet, både midt, sør, nord, øst og vest. Imidlertid kan man ikke si noe om hvorvidt disse fylkeskommunene er representative, fordi det viktigste målet for representativitet i denne konteksten vil være variasjon i måter å gjøre fag- og yrkesopplæring på. De svarene vi har fått representerer en variasjon, men det kan godt tenkes det variasjonen hadde vært enda større om vi hadde fått svar fra alle. Dataene er likevel velegnet til å si noe om erfaringene og synspunktene til en variert sammensetning av fylkeskommuner. Dataene er også viktig fordi de representerer et annet ståsted enn kommunene da de forholder seg til ulike målgrupper. Respondentene fra kommunen har ansvar for introduksjonsdeltakere. Respondentene fra fylkeskommunen har derimot ansvar for å gi tilbud om videregående opplæring til alle med rett til dette. Introduksjonsdeltakere utgjør en liten andel av alle de med rett til opplæring. Det gjør at de derfor kan ha ulike institusjonelle ståsteder og logikker, og dette har vi fanget.

2.3 Intervjuer og fokusgruppe

I etterkant av innkomne svar fra surveyundersøkelsene, gjennomførte vi oppfølgingsintervjuer med noen utvalgte fylkeskommuner og kommuner for å gå mer i dybden. Når vi skulle velge ut kommuner og fylkeskommuner for oppfølgingsintervjuer tok vi utgangspunkt i svarene fra surveyen. Vårt viktigste utgangspunkt for utvelgelse, både blant kommuner og fylkeskommuner, har vært at vi ønsket å fange opp variasjon i materialet og i måter å organisere fag- og yrkesopplæring. Kommuneutvalget ble gjort med utgangspunkt i særlig to forhold. For det første har vi valgt ut kommuner som i varierende grad har tatt i bruk fag- og yrkesopplæring som et tilbud for deltakere i introduksjonsprogrammet. Vi har med andre ord inkludert introduksjonsprogram der både kombinerte og etterfølgende fag- og yrkesopplæringsløp tas i bruk. For det andre har vi vært opptatt av å ha en variasjon i utvalget knyttet til urbane og rurale skillelinjer fordi vi så at dette var av betydning for mulighetene til å tilby fag- og yrkesopplæring til introduksjonsdeltakere.

²¹ SSB beregner sentralitet ut fra reisetid til arbeidsplasser og servicefunksjoner fra alle bebodde grunnkretser, se <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/ny-sentralitetsindeks-for-kommunene>.

Det var noen kommuner eller fylkeskommuner vi kunne ha ønsket å snakke med, men det lå også noen begrensninger i datamaterialet. Vi har kun intervjuet kommuner/fylkeskommuner som har svart på surveyen og som ikke har reservert seg mot å bli kontaktet for oppfølgingsintervju. NIFU gir en god og variert oversikt over det de betegner som modeller for fag- og yrkesopplæring for voksne minoritetsspråklige (se Høst og Reymert 2017). Vi har i vår utvelgelse valgt å konsentrere oss om kommuner/fylkeskommuner som i hovedsak ikke er berørt i NIFU sitt notat. Etter oppdragsgivers ønske har vi inkludert tilbudet ved Oslo VO Helsefyr. Selv om organiseringen og finansieringen av tilbudet nylig har blitt endret, har man flere års positive erfaringer med den pedagogiske modellen som brukes. Før vi utarbeidet survey hadde vi et intervju med en representant for Oslo VO Helsefyr. Vi fikk av oppdragsgiver informasjon om at partnerne nylig hadde utarbeidet tydelige samarbeids- og finansieringsformer (Dahl 2018 upublisert). Vi håpet å kunne foreta kostnadsmessige sammenlikninger med andre måter å gjøre fag- og yrkesopplæring på. Det har imidlertid vist seg vanskelig å gjøre slike kostnadsberegninger, noe vi går mer inn på i kapittel 4.

I tillegg til å fange variasjon blant kommuner og fylkeskommuner ut fra overnevnte prinsipper, hadde vi i utgangspunktet tenkt å velge ut kommuner og fylkeskommuner som «hørte sammen», slik at vi kunne fange opp to perspektiver på det samme opplæringstilbudet. Dette har ikke vært fullt ut mulig. For eksempel ønsket vi å snakke med Trøndelag fylkeskommune og Trondheim kommune fordi de har et samarbeid rundt et tilpasset fag- og yrkesopplæringsløp for minoritetsspråklige. Imidlertid hadde vi ikke mulighet til å ta kontakt med respondenten fra Trondheim, og det legger noen begrensninger på hvordan vi kunne matche kommune og fylke i utvalget. Årsaken til at vi ønsket å «matche» representanter fra kommunen og fylkeskommunene er at disse institusjonene kan tenkes å skulle samarbeide mot et felles mål: utdanningskvalifisering som et integrerende tiltak (i betydningen strukturell integrasjon). Det er likevel ikke gitt at de ulike aktørene har en lik/felles forståelse av hva de mener fremmer og hemmer tilbud om fag- og yrkesopplæring for voksne minoritetsspråklige generelt, og introduksjonsdeltakere spesielt. Perspektivene kan variere ut fra hvilket institusjonelt ståsted de enkelte aktørene har. I den grad det har vært mulig har vi gjennom utvalget forsøkt å legge forholdene til rette for å fange opp forskjellige institusjonelle erfaringer og synspunkter.

Foruten oppfølgingsintervjuer har vi også vært i kontakt med 7 andre fylkeskommuner, samt et senter for voksenopplæring, for å spørre om kostnader ved tilrettelegging i fag- og yrkesopplæring for voksne minoritetsspråklige. Informasjonen fra disse står i Appendix 1.

Tabell 2.1: *Oversikt over ulike former for informasjonsinnhenting, oppfølgingssteder og antall informanter*

Type «informasjonsinnhenting»	Oppfølgingssteder	Antall informanter
Intervjuer om fag- og yrkesopplæring for voksne minoritetsspråklige	Oppland Trøndelag Vest-Agder Oslo VO NAV Oslo	5
Intervjuer om bruk av fag- og yrkesopplæring for voksne minoritetsspråklige deltakere i introduksjonsprogram	Oslo VO Helsfyr Notodden Kvinesdal Vågå	4
Innhenting av opplysninger om kostnader	Akershus Buskerud Hedmark Nordland Sogn- og Fjordane Vestfold Østfold	7

2.4 Oppfølgingsintervjuer

Totalt ble det gjennomført ett fokusgruppeintervju og 7 intervjuer. I et av intervjuene var vi to tilstede. De andre intervjuene ble gjennomført alene. I tillegg til de planlagte oppfølgingsintervjuene, har vi hatt kontakt med noen informanter under analysen av materialet. Dette har vært for å sjekke om vi har forstått rett, eller for å utdype spørsmål ytterligere. Som tidligere nevnt har vi også gjennomført en samtale med en representant for IMDi. Et av intervjuene ble gjennomført som fokusgruppeintervju med tre personer som har jobbet fram et formalisert samarbeid om tilpassede videregående fag- og yrkesopplæringsløp for voksne minoritetsspråklige med svake norskkunnskaper. De andre intervjuene er gjennomført per telefon. Telefonintervjuene var avtalt og det var gitt informasjon i forkant om hovedtema. Deltakerne fikk på den måten anledning til å forberede seg.

Fokusgruppeintervjuet hadde en varighet på 2 timer, mens en-til-en-intervjuene på telefon tok omtrent 1 time. I intervjuene tok vi utgangspunkt i det respondentene hadde svart i survey og utarbeidet egne tilpassede intervjuguider til hvert enkelt intervju. I tillegg var det en del spørsmål som ble brukt i alle intervjuene. I surveyen har vi kartlagt aktørenes synspunkter på hvorvidt nåværende økonomiske styringsinstrumenter fungerer godt for å kunne gi tilpassede tilbud om fag- og yrkesopplæring for voksne minoritetsspråklige. Surveyen kartlegger hvilke grep som kan skape incentiver for økt bruk av fag- og yrkesopplæring for voksne minoritetsspråklige generelt, og voksne deltakere spesielt. I intervjuene har dette blitt fulgt opp ved å få intervjupersonene til å reflektere rundt hvorfor de mener ulike alternativer til dagens finansielle ordning kan være mer hensiktsmessig enn andre.

Det er skrevet fylldige sammenfatninger av intervjuene, basert på notater underveis og ved å høre gjennom lydopptaket. Selv om intervjuer ansikt-til-ansikt er å foretrekke fordi det blant annet gjør det lettere å bygge tillit, har telefonintervjuene gitt god informasjon. Intervjupersonene ble ikke stilt spørsmål av privat karakter. Fokus var beskrivelse av og synspunkter på deres mandat og arbeidsoppgaver. Av disse grunner ble telefonintervju vurdert som egnet.

Informasjon fra intervjuene brukes først og fremst som det eneste datakilden i kapittel 4, som omhandler ulike måter å organisere, samarbeide og finansiere fag- og yrkesopplæring. Men også i andre deler av rapporten brukes intervjuene som datagrunnlag – spesielt i kapittel 3 og 5. I de øvrige kapitlene der intervjuene brukes oppgis det ikke hvilke kommuner eller

fylkeskommuner som har sagt ulike ting, og utsagn fra intervjuene «blandes» med utsagn fra de åpne svarene i surveyene. Vi ser det som etisk viktig å sikre informantenes anonymitet, og for å ivareta dette vil ikke synspunkter og sitater kobles til kommuner eller fylkeskommuner, men ses i relasjon til og brukes sammen med surveydata. I teksten kommer det ikke fram hvilke kommuner eller fylkeskommuner som har de ulike synspunktene, men det henvises til en anonymisert nummerering. Synspunkter blir relatert til forhold ved kommunen eller fylket dersom det er relevant, og ut fra nummereringen vil det være mulig å se at samme kommune er opphav til flere av sitatene. Dette grepet er gjort for å ivareta informantenes anonymitet på områder det er viktig at denne sikres. Eksempelvis ville det være etisk problematisk å gi detaljert informasjon fra en kommune om samarbeidet med andre aktører i fylket, for eksempel der de har oppgitt at samarbeidet er vanskelig under forutsetning av at denne informasjonen ville behandles anonymt. Det er i stedet den generelle informasjonen om samarbeidet som ses som relevant og som trekkes ut. I presentasjonen av ulike måter å gjøre fag- og yrkesopplæring på, som gjøres i kapittel 4, har vi derimot valgt å presentere det informantene har fortalt oss uten å anonymisere på samme måte. Det gis ikke konkret informasjon om hvem vi har snakket med, men anonymiteten er likevel ikke fullstendig ivaretatt fordi vi oppgir hvilke kommuner eller fylkeskommuner vi har snakket med. Dette er slik vi ser det uproblematisk da vi kun presenterer opplæringstilbudet til voksne minoritetsspråklige uten å trekke inn representantene sine synspunkter. Informantene er informert om disse to ulike nivåene av anonymisering.

Informasjon fra intervjuene har sammen med informasjonen fra surveyen bidratt til å gi både en bredde- og en dybdeforståelse av hva som kan forstås som suksesskriterier for tilpassede tilbud om fag- og yrkesopplæring for minoritetsspråklige generelt og introduksjonsdeltakere spesielt, og i særlig grad hva som forstås som hindre eller utfordringer for slike tilbud.

3 Snublesteiner fra aktørenes ståsted

Oppdraget vårt handler om å vurdere ulike former for tilpassede fag- og yrkesopplæringsløp, samt kostnader ved tilpasning av opplæringen og dekning av livsopphold. Videre skal vi vurdere økonomiske virkemidler rettet mot kommunene som kan stimulere til økt bruk av fag- og yrkesopplæring som tiltak i introduksjonsprogrammet. I undersøkelsene våre hadde vi en eksplorerende tilnærming, der vi åpnet opp for kommuners og fylkeskommuners synspunkter på hva som hemmet og fremmet suksess, og som kunne bidra til at flere flyktninger kunne gjennomføre fagbrev. Dersom man angriper problemstillingene fra perspektivet til kommunene og fylkeskommunene som ikke allerede har etablerte tilpassede opplæringsløp, kommer en rekke utfordringer til syne. Disse utfordringene bør man ha i bakhodet når man ser nærmere på ulike tilpassede opplæringsløp, og måtene opplæringen organiseres og finansieres i disse, ettersom de «løser» utfordringene på ulike måter og i ulik grad. Av denne grunn presenteres utfordringene før vi ser nærmere på de ulike opplæringstilbudene.

I dette kapitlet vil vi begynne fra perspektivet til en kommune som har et begrenset lokalt tilbud. Vi beveger oss deretter over til å beskrive erfarte utfordringer. Slike utfordringer gjenfinnes også der det faktisk er relevante tilbud. Vi belyser utfordringene primært på en kvalitativ måte, ut fra kommentarer i åpne felt i survey og informasjon fra intervjuer/telefonintervjuer med utvalgte fylkeskommuner og kommuner, samt noen innledende samtaler vi hadde under utforming av survey. Vi trekker også på de kvantitative delene av surveyene (N=140 kommuner og N=9 fylkeskommuner). For å opprettholde anonymiteten til respondentene, skiller vi i dette kapitlet ikke på informasjon som er fremkommet i intervjuer og survey. Tallene i parentes henviser til kommuner og fylker, og den interesserte leser vil kunne se at visse påstander kommer fra samme kommune.

3.1 Kommunene som vil, men ikke får det til

Respondentene er i stor grad klar over viktigheten av formell kvalifisering. En utkantkommune nevner at flyktninger med fagbrev «ville vært sikret faste jobber i vår kommune som skriker etter faglært arbeidskraft» (75). En annen fremhever at flyktningene ville hatt en tryggere plass i arbeidslivet også over tid dersom de hadde kunnet ta et fagbrev, siden de da kunne blitt mindre utsatt for nedskjæringer (101). I overkant av 60 prosent av kommunene oppgir at enkelt deltakere har blitt sluset inn i fag- og yrkesopplæring. I overkant av en fjerdedel sier at de har vurdert muligheten for fag- og yrkesopplæring, men ikke benyttet den, og bare et mindretall (under ti prosent) oppgir at de ikke har vurdert fagbrev i det hele tatt for flyktninger bosatt i sin kommune som en del av eller i etterkant av introduksjonsprogrammet.

Den følgende historien kommer fra en kommune som har blandede erfaringer med å få flyktninger inn på fag- og yrkesopplæring:

«Ganske ofte opplever vi at de som flytter for å gå på voksenopplæring (altså ikke på den lokale videregående skole der de følger en ordinær klasse), ikke får full studiebelastning. De får da redusert stipend, eller i verste fall, ikke noe stipend i det hele tatt. Siden de har flyttet fra bosettingskommunen for å gå på skole, får de heller ikke hjelp av NAV i kommunen de har flyttet til for å få utdanning. Vi opplever at det har vært svært vanskelig å sikre seg på forhånd om at dette ikke skal skje, og har eksempler på at vi i juni har fått fastslått at den opplæringsplanen enkelte deltakere har fått, tilsvarer full studiebelastning. Når de så flytter til byen, får de likevel ikke full studiebelastning, og får redusert støtte fra Lånekassa. De kommer følgelig i en svært vanskelig situasjon, der de lever langt under sosialhjelpssatsene, og når de kontakter NAV-kontoret bli

de henvist til oss som bosettingskommune. Men de kan jo ikke flytte tilbake hit, for da kan de ikke fortsette i opplæringen. Så dette er et stort problem for enkelte. Hadde det vært et godt tilbud for voksne her i distriktet, så kunne man si at da fikk de klare seg selv om de likevel bestemte seg for å flytte til [byen]. Men som sagt så finnes det nesten ikke tilbud tilpasset voksne her. Av og til blir det satt i gang et kurs dersom det er nok elever. Men disse passer som regel for de som har noen års arbeidserfaring, og ikke for de som kommer rett fra introduksjonsprogrammet eller rett fra grunnskole for voksne» (23).

Vi ønsker å bruke denne beskrivelsen som utgangspunkt for å forklare noen av hindringene som kommunene og fylkeskommunene opplever. Disse kan oppsummeres som:

- Mangel på lokale tilbud i kommunen
- Mangel på transport til aktuelle utdanningstilbud andre steder i fylkeskommunen
- utfordringer knyttet til praktiseringen av opplæringsloven og inntaksrekkefølgen, spesielt der det ikke finnes egne tilbud for voksne
- Livsoppholdsytelser som forsvinner på grunn av krav om fulltidsprogresjon, og som samtidig kan skape utfordringer opp mot nye vilkår for permanent oppholdstillatelse.

I tillegg vil vi ta opp noen ytterligere utfordringer knyttet til motivasjon, språkkunnskaper og samarbeid om undervisningstilbud.

3.1.1 Mangel på lokale tilbud

Mange små kommuner fremhever at den største utfordringen for å få flyktninger inn i fag- og yrkesopplæring er en kombinasjon av begrenset tilbud lokalt og store geografiske avstander i fylket. 19 prosent av kommunene er helt enige i påstanden «deltakerne er bosatt for langt unna aktuelle utdanningstilbud», og ytterligere 27 prosent er delvis enige. Det understreker at mulighetene for fag- og yrkesopplæring i stor grad varierer med hvor i landet man bor, og hva slags fag- og yrkesopplæringstilbud som fins både i ordinær videregående og i videregående for voksne i nærmiljøet (se også diskusjon om tiltaksvifter i Djuve mfl. 2017). En respondent forteller:

«Vår kommune er for langt vekk fra nærmeste videregående til at de skal fortsette å bo her. Det bør kartlegges på mottak hva fremtidsplaner, utdanningsbakgrunn og motivasjon deltakerne har før de blir bosatt i kommunene. Hvis deltakerne i vår kommune ønsker å ta videregående så må alle flytte vekk, og det er vanskelig for familiene som har begynt å slå rot» (24).

Når man utformer bosettingspolitikken og vurderer hvor flyktninger skal bosettes, kan man vurdere å ta høyde for tilgjengelighet på utdanningstilbud samt muligheter i det lokale arbeidsmarkedet, for eksempel når det gjelder tilgang til lærlingeplasser. Den nye Integreringsstrategien legger opp til en sterkere kobling mellom bosetting, kvalifisering og regionale kompetansebehov (Kunnskapsdepartementet 2018).

3.1.2 Mangel på transport til andre tilbud i fylkeskommunen

I flere fylkeskommuner med store geografiske avstander er det slik at man sprer fag- og yrkesopplæringstilbudet for voksne utover i fylket, og at opplæring innenfor noen programfag finner sted i en kommune, mens opplæringen av andre programfag finner sted i en av de andre kommunene i fylket. De reelle mulighetene til å ta fag- og yrkesopplæring mens man er i introduksjonsprogram påvirkes derfor at hva slags programfag man ønsker å få opplæring i.

En av respondentene forteller at tilbudet om helse- og sosialfag lå halvannen time unna med bil tur/retur, men dersom man ville gå byggfag ville det ta tre timer tur/retur med bil.

Lange avstander til utdanningstilbud er en kjent utfordring i norske distrikter. Der det ikke er offentlig transport, er det vanlig at dette løses med skolebuss, regulert i opplæringsloven. Ungdommer i videregående skole har rett til skyss dersom de bor mer enn seks kilometer fra skolen (opplæringsloven § 7-2). For voksne er det derimot slik at skyss kun er rettighetsfestet for elever i grunnskoleopplæring som bor mer enn fire kilometer fra skolen (opplæringsloven §4A-7). Der videregående undervisning i regi av voksenopplæringen skjer på kveldstid, passer dette ikke inn i skolebussrutene. En kommune stiller spørsmål ved om man faktisk kan si at fylkeskommunen gir et likeverdig tilbud når det er slik at opplæringstilbudet på kveldstid i en nabokommune avslutter én time etter at siste buss til bostedskommunen har gått. Flere påpeker også at det kan bli spesielt vanskelig å pendle for flyktninger som har barn som skal hentes i barnehage og på SFO (67). En kommune forteller at de har store kostnader til taxi i mangel av annen transport for flyktninger (47). En annen kommune påpeker at det blir svært kostbart om de skal dekke «ikke bare supplerende livsopphold, men transport og evt. bosted nært undervisningssted» (56). Noen finner pragmatiske løsninger på slike utfordringer lokalt: en liten innlandskommune forteller at en av introdeltakerne hadde fått førerkort, og at de organiserte samkjøring med andre deltakere og ga vedkommende kjøregodtgjørelse fra kommunen for dette (101).

3.1.3 Utfordringer knyttet til opplæringsloven og praktisering av denne

Kommunen i det innledende sitatet nevner «de som flytter for å gå på voksenopplæring (altså ikke på den lokale videregående der de følger en ordinær klasse)». Dette er en henvisning til ulike typer opplæringstilbud som voksne flyktninger kan få i tråd med opplæringsloven. Dersom voksne deltakere på introduksjonsprogrammet med fullført grunnskole søker seg til fag- og yrkesopplæring, skjer det i tråd med voksenretten til videregående utdanning (Opplæringsloven §4A-3). Gruppen som har voksenrett er i utgangspunktet klart definert i lovverket (se avsnitt 1.5). Djuve mfl fant i sin undersøkelse av grunnskoleopplæring og videregående opplæring som tiltak i introduksjonsprogrammet at informanter i sentralforvaltningen mente at relevante regelverk var tydelige og gode, men at informanter i kommunene som skulle sette dem ut i livet ikke alltid var av samme oppfatning (Djuve, Haakestad, og Braanen Sterri 2014). Våre funn støtter opp om dette. I overkant av 60 prosent av kommunene er helt eller delvis enige i at «det er vanskelig å forstå regelverket rundt voksnes rett til videregående opplæring», mens kun 22 prosent er helt eller delvis uenige i denne påstanden.

Fylkeskommunene skal i utgangspunktet gi søkere med voksenrett et eget, tilpasset tilbud for voksne, som definert i opplæringsloven kapittel 4A. Imidlertid har ikke alle fylkeskommuner egne opplæringsinstitusjoner for voksne (slik som 5 av 9 fylkeskommuner som har besvart vår survey). Det finnes som regel heller ikke egne tilbud til voksne innenfor alle fagretninger. Dersom en person med voksenrett søker om plass i videregående opplæring, og det ikke finnes et eget tilbud for voksne innenfor den retningen personen søker seg til eller i det fylket personen bor i, kan fylkeskommunen gi vedkommende plass i ordinære videregående klasser for ungdom, jf. forskrift til opplæringsloven, § 6-14, 4. ledd:

Voksne med rett til videregående opplæring skal normalt takast inn til eit tilbod som er organisert særskilt for dei, jf. opplæringslova § 4A-3 og denne forskrifta § 6-45 til § 6-47. Voksne kan søkje om inntak til eit tilbod etter opplæringslova § 3-1, men skal da takast inn etter ungdom, jf. § 6-49.

I slike tilfeller skjer opptaket i tråd med opplæringsloven § 3-1 (ungdomsretten) istedenfor § 4A-3 (voksenretten). Det kan ha både heldige og uheldige konsekvenser. Når man gis plass ut

fra ungdomsretten utløser det et bredere spektrum av rettigheter når det gjelder tilrettelegging, og det kan være positivt. Man kan da for eksempel ha rett til spesialundervisning ved dokumentert behov for det, eller særskilt språkopplæring for elever fra språklige minoriteter²², noe man ikke har rett til gjennom voksenretten.

På den annen side kan dette slå uheldig ut, siden det er slik at forskrift om opplæringsloven (§ 6-49 2. ledd) fastslår at voksne i slike tilfeller skal rangeres bak ungdom i opptaket:

Rangeringa av voksne søkjarar når det er knapt om plassar:

a) Vaksne søkjarar med rett til vidaregåande opplæring.

b) Vaksne søkjarar utan rett som har fullført, men ikkje bestått vidaregåande opplæring.

c) Vaksne søkjarar utan rett som har studie- eller yrkeskompetanse.

Vaksne kan søkje om inntak til ordinær vidaregåande opplæring. Vaksne søkjarar skal da prioriterast etter ungdom med rett etter opplæringslova § 3-1.

En rekke kommuner, lokalisert i syv ulike fylker, oppgir at voksne flyktninger som søker seg til løp innenfor det ordinære videregående tilbudet «stiller bakerst i køen» i opptaket til yrkesopplæring og i praksis i svært liten grad får tilbud om plass (8, 54, 75, 98, 48, 23, 21, 19, 13, 125), selv om de har meldt fra om dette til fylkeskommunen. Flyktningene blir i mange tilfeller kun tilbudt et opplæringstilbud dersom det er plasser til overs etter at de med ungdomsrett har fylt opp, i og med at fylkeskommunene følger prioriteringsrekkefølgen gjengitt over, og ikke har tilstrekkelig med plasser til å ta inn alle søkere. Dette oppleves som vanskelig fra kommunenes ståsted:

«[Vår] fylkeskommune har ikke (aldri faktisk) gitt skoleplass til søkere over 25 år fra vår kommune. Vi har hatt 7-8 motiverte søkere fra [kommunen], og avslag har vært ganske vanskelig å forklare for dem» (75)

I tillegg er det som regel ikke klart om de får plass eller ikke før slutten av august, og da er det vanskelig for programrådgiver og flyktningen å legge opp den individuelle planen (54, 23).

3.1.4 Undervisningsopplegget i videregående opplæring for voksne

I sitatet vi begynte med, trekkes det fram at undervisningsopplegget viste seg å ikke gis på heltid, selv om kommunen hadde forsøkt å forsikre seg om at det var det. Det er en utfordring av flere grunner. Vi vil ta for oss to av disse i det følgende. For det første kan det være lite tilpasset behovene til deltakerne. For det andre kan det være en utfordring sett opp mot kravene i introduksjonsloven.

Som en form for tilpasning til den norske elevmassen i videregående tilbud for voksne, er det ofte slik at undervisningen er lagt opp som deltidstilbud på kvelden, slik at deltakerne kan kombinere opplæring med fulltidsarbeid. Et slikt opplegg kan være dårlig tilpasset deltakerne på introduksjonsprogram, blant annet transportproblemene vi har nevnt. En respondent setter det litt på spissen: «voksenretten ble i sin tid designet for tilårskomne nordmenn som ønsket fagbrev - ikke flyktninger med dårlig norsk» (54).

²² Se Opplæringsloven § 3-12. Voksenretten spesifiserer at «opplæringstilbudet skal være tilpasset behovet til den voksne», men dette tolkes ikke til å omfatte spesialundervisning.

Den opprinnelige tanken om at voksenopplæring skal være på deltid, skal være for voksne som har mange års arbeidserfaring og så videre, passer ikke for denne gruppa. Mange av våre deltakere er ikke mye eldre enn 25 år, og de har brukt mange år på flukt og å lære seg norsk og kanskje og få grunnskole i Norge før de starter videregående opplæring. De trenger et fulltidstilbud på skole, med mye tettere oppfølging enn det vi har inntrykk av at de får på de fylkeskommunale voksenopplæringssettene (23)

Behov for fulltidstilbud og tett oppfølging trekkes også fram av andre kommuner (blant annet 16, 31, 33, 106). Samtidig ser noen av fylkeskommunene deltidsundervisning som en form for tilrettelegging til målgruppa, som kan ha behov for senere progresjon i noen fag. En kommune i et tredje fylke nevner at fag- og yrkesopplæringen for voksne i stor grad er nett- og samlingsbasert, og at denne typen undervisning ikke passer for flyktingene (38). Samtidig peker andre på at et slikt tilbud er bedre enn ingenting i et område med svært store avstander (20).

Fagopplæring for voksne er i dag i stor grad lagt opp til selvstudier, nettstudier og tilegnelse av fagstoff gjennom lærebøker i tillegg til samlinger. For elever med minoritetsspråklig bakgrunn og liten skolebakgrunn er det meget krevende å tilegne seg fagstoff gjennom lærebøker på norsk med lite praktisk veiledning (38)

Det er krav i introduksjonsloven om at introduksjonsprogrammet skal være helårlig og på fulltid. Flere evalueringer viser at de fleste kommuner oppfyller dette, men stiller spørsmål ved om introduksjonsprogrammet burde være heltid til enhver pris. Som tidligere nevnt, sier Lillevik og Tyldum at det kan «være lurt å sette søkelys på om kvaliteten på tilbudet som kommunene tilbyr deltakerne, kan rettferdiggjøre obligatorisk deltakelse i heldagstilbud» (43, 2018). Når deltakere gjennomfører fag- og yrkesopplæring, kan man anta at innholdet og kvaliteten i programmet er godt ivaretatt. Derimot er ikke et slikt tilbud alltid fulltids- og i hvert fall ikke helårlig: voksenopplæringen er ofte deltid, og skoleferiene i den vanlige videregående opplæringen varer lengre enn de 25 feriedagene som er regulert i introduksjonsloven. I prinsippet skal deltakerne da få et annet tilbud i feriene for å oppfylle heltidskravet, noe som oppleves som utfordrende å organisere (16), og også som en mulig belastning for elevene:

«Det er ofte krevende opplæring, og krav til fulltidsprogram gjør at de får lite tid til å hente seg inn i skoleferien. Det er lite rom for å bruke ledig tid i kalenderen til egenstudier med tanke på krav til fulltidsprogram» (137)

For deltakere som har praksis i eller tar fag- og yrkesopplæring innen visse bransjer kan det også være et problem at introduksjonsloven fastslår at lørdag og søndag er fridager, ettersom det for eksempel innenfor hotell og restaurantnæringen vil være vanlig å jobbe disse dagene (52).

3.1.5 Livsoppholdsytelser som forsvinner

Gjennomføring av fag- og yrkesopplæring vil, under omtrent alle omstendigheter, ta lengre tid enn den perioden flyktinger får introduksjonsstønad fra kommunen per i dag. Som nevnt, gis denne per i dag normalt i to år, og kan forlenges med et tredje år. Et fjerde år kan

delfinansieres for de som er i et utdanningsløp dersom kommunen allerede har forlenget med et tredje år (gjennom programmet Jobbsjansen C). Mange kommuner svarer at deres flykninger i introduksjonsprogrammet planlegger å ta videregående opplæring etter fullført introduksjonsprogram, siden de ofte først må fullføre grunnskole. Omtrent halvparten av kommunene oppgir at de har introduksjonsdeltakere som tar fagbrev nå, men i de fleste tilfellene gjelder dette for bare 1-5 personer. Kun tre kommuner oppgir at de har mer enn 11 introduksjonsdeltakere som gjennomfører fag- og yrkesopplæring. For de som tar fag- og yrkesopplæring etter introduksjonsprogram dekkes livsopphold ofte gjennom et lappeteppe av ytelser. Se for øvrig kapittel 1.8 og 6.6.

Fylkeskommunene ble forelagt påstanden «finansiering av livsopphold i årene før elevene får lærlingelønn utgjør en kostnad som ingen foreløpig har ansvar for eller er villige til å bekoste», og her var syv av ni helt eller delvis enige, mens en var helt uenig og én svarte vet ikke. 75 prosent av kommunene, på sin side, var helt eller delvis enige i at «det er utfordrende å få en egnet kombinasjon av midler til livsopphold for deltakerne gjennom hele opplæringsløpet», og kun 15 prosent var helt eller delvis uenige. Vi ser altså at et flertall i både fylkeskommunene og kommunene, som har deltatt i surveyen, anser livsopphold som en utfordring det i dag ikke er en egnet løsning på. Denne utfordringen har man allerede anerkjent som en generell problemstilling for voksne. I mai 2017 ble det nedsatt et utvalg – Livsoppholdsutvalget – som skulle se på løsninger og modeller for inntektssikring, slik at flere voksne kan få opplæring på grunnskole- og videregående nivå. Utvalgets utredning ble overlevert departementet i siste fase av dette prosjektet (NOU 2018:13). Vi vil løfte fram mer generelle poeng fra utredningen i kapittel 6.6.

Flykninger har rett til program i den kommunen de blir bosatt. Hvis flykningen selv velger å flytte har de ikke rett til program i den nye kommunen, men de inngår i den gruppen som kommunen selv kan velge å tilby program. (Justis- og beredskapsdepartementet 2016b).²³ Ut fra det kommunene løfter fram kan interkommunalt samarbeid tenkes å avhjelpe slike problemer, og noen kommuner går sammen om å tilby felles introduksjonsprogram. Videreutdanning skal primært tas i kommunen, alternativt i andre kommuner i samme fylkeskommune. Som sitatet vi begynte med viser, må flykningene i noen tilfeller flytte lengre vekk, og ut av bosettingskommunen, for å gjennomføre opplæring, og da søker de flykningstipend for dekning av livsopphold. Det er imidlertid slik at flykningstipendet krever at man har full studiebelastning. Når det nærmeste voksenopplæringstilbudet gis som et deltidstilbud på kvelden, risikerer man at de får redusert stipend eller ikke stipend i det hele tatt (10, 23, 41). Om man har flyttet ut av bosettingskommunen for å få utdanning, vil man henvises tilbake til denne. Bosettingskommunen står ansvarlig for å tilby eventuelle sosiale tjenester.

Det må også bemerkes at flykningstipend er betydelig lavere enn introduksjonsstøtten. Spesielt for barnefamilier kan det være svært vanskelig å greie seg med kun dette som inntektskilde (blant annet 20, 23). En kommune påpeker at det kan være demotiverende for deltakerne at stønader reduseres; «stønader burde 'økt' når en når milepæler [altså blir ferdig med introduksjonsprogrammet, for eksempel] ... ikke reduseres» (133). I forlengelse av flykningstipendet eller eventuelt andre typer ytelser, vil personer i fag- og yrkesopplæringsløp etter hvert gå over til å motta lærlingelønn. Et fylke oppgir at de har sett at flere elever med forsørgeransvar har valgt å avbryte opplæringen etter at de har begynt som lærlinger, for å ta annet ufaglært arbeid og forsørge familie. For elever med forsørgeransvar som har tiltakspenger fra NAV under opplæring, er det slik at det bortfaller når de begynner med lærlingelønn, til tross for at lærlingelønnen i begynnelsen er lavere enn tiltakspengene.

²³ Forskrift 16. desember 2011 nr. 1251 om sosiale tjenester for personer uten fast bopel i Norge § 3 slår fast at personer som flytter fra en kommune som mottar integreringstilskudd for vedkommende kan vises tilbake til denne kommunen med henvisning til at hun eller han har rett til tjenester i denne kommunen (Arbeids- og sosialdepartementet 2011)

3.1.6 Krav om dokumentert inntekt ved søknad om permanent oppholdstillatelse

I 2016 ble det innført et nytt krav om dokumentert inntekt ved søknad om permanent oppholdstillatelse. Søkere må dokumentere at de har en inntekt tilsvarende 242 966 kroner de tolv månedene før søknad, samt at de ikke har mottatt økonomisk sosialhjelp i den samme perioden.²⁴ En kommune oppgir at noen flyktninger i opplæring, i mangel av flyktningstipend eller deltidsjobb, ender som mottakere av sosialstønad. I tillegg til at hverken kommunen eller flyktningen ønsker dette, skaper det ytterligere stress fordi de da ikke kvalifiserer til permanent opphold i Norge (38). En annen respondent har også trukket fram dette som et uromoment i forbindelse med gjennomføring av læretid før fullført fagbrev, da lærlingelønna ble for lav til å kvalifisere for permanent opphold (120).

Bekymringer rundt mulighetene for å oppfylle krav til permanent opphold gis også omfattende plass i Fafos brukerundersøkelse. De peker på at for mange er det svært viktig å få permanent opphold mens de har en kombinasjon av introduksjonsstønad og deltidsjobb, siden de senere vil streve med å oppfylle inntektskravet (Lillevik og Tyldum 2018). Det er nemlig slik at introduksjonsstønad teller som inntekt for oppfyllelse av kravet om selvforsørgelse for permanent oppholdstillatelse, mens dette ikke er tilfelle for en del andre typer stønader.

De som er elever i videregående skole på voksenrett skal være unntatt fra kravet om inntekt, og inntektskravet har generelt et formål om å «oppmuntre utlendinger til å ta utdanning og søke arbeid, fremfor mer passivt å motta offentlige stønader», i tråd med forarbeidene (Justis- og beredskapsdepartementet 2016a, 135). Det fremgår ikke tydelig av informasjonen på Utlendingsdirektoratets nettsider om dette unntaket også gjelder dersom man er lærling, men man kan anta at det vil gjelde siden det er en del av et videregående opplæringsløp. Derimot praktiseres det på en slik måte at man ut fra regelverk hos Statens lånekasse for utdanning må være i fulltidig utdanning, og vi ser at dette kan være en stor utfordring der utdanningstilbudet ikke er lagt opp slik. Mens noe av bekymringen til flyktningene kan bero på misforståelser, tyder innspillene på at inntektskravet skaper betydelig uro, og kan føre til at deltakere «hopper av» utdanningsløp. Som en av respondentene påpekte vil slik uro også kunne virke negativt inn på mulighetene til å lære.

3.2 Flyktingenes utgangspunkt sett fra kommunenes side og motivasjonen til å komme seg gjennom en utdanning

Foreliggende undersøkelser av ulike former for tilpassede opplæringsløp for minoritetspråklige legger vekt på at deltakerne velges ut gjennom omfattende inntaksprosedyrer som avdekker egnethet og motivasjon (Eide mfl. 2016; Høst og Reymert 2017). Fra kommunenes ståsted stiller dette seg annerledes – de har en gitt gruppe flyktninger som de må organisere et tilbud til. Mange av respondentene er flyktningrådgivere og ledere for flyktningtjenestene som sitter «tett på» flyktninger bosatt i kommunen. De beskriver det de ser som flyktingenes ståsted, og trekker fram mange ulike utfordringer, som spesielt gjør at et kombinert introduksjons- og fag- og yrkesopplæringsprogram ikke er mulig eller ønskelig for alle.

For eksempel bemerker en del at flyktninger som ikke har godkjent grunnskole, vil ha en lang vei å gå før de kan ta videregående fag- og yrkesopplæring (127, 101, 85, 71, 57, 50, 14, mv).²⁵ Grunnskole er det vanligste utdanningsrettede tiltaket blant deltakere i respondentkommunene, og denne må fullføres før deltakerne kan begynne på videregående opplæring. Men selv når slike formelle kvalifikasjoner er på plass, kan det være andre faktorer som gjør at de ikke er «klare» for å gå inn i et relativt langt og krevende kvalifiseringsløp. En

²⁴ <https://www.udi.no/ord-og-begreper/krav-til-a-forsorge-seg-selv-for-a-fa-permanent-oppholdstillatelse/>

²⁵ Opplæringsloven tolkes dithen at personer som ikke har godkjent grunnskole ikke kan tas opp i videregående opplæring, se Dahl 2018 upublisert.

del flyktninger kommer med helseproblemer som de ikke har fått oppfølging for tidligere, og noen kommuner nevner at traumer kan komme opp igjen når de har «landet» i sin nye tilværelse (96, 114, 118, 38). Mange har også omfattende omsorgsoppgaver (93, 13, 41).

Videre kan det være vanskelig for flyktningene å orientere seg om ulike fagretninger og hva de innebærer. Som en kommune påpeker, har Norge behov for andre yrker enn mange er kjent med fra hjemlandet (30). I tillegg til å være lite kjent med yrkene som sådan, kan noen flyktninger ha begrenset forståelse for hva som kreves i et videregående løp av språk, studieteknikk og innsats. Det kan derfor være en nedtur å begynne på et opplegg som viser seg å være for krevende (20, 23, 96). Her kommer vi inn på et utfordrende punkt, som kan henge sammen med at de to «partene» i relasjonen ikke har fullstendig informasjon – om henholdsvis utdanningen, og om flyktningenes bakgrunn, motivasjon og kapasitet. Mens Fafos brukerundersøkelse viser at noen flyktninger opplever at programrådgiverne har for lave ambisjoner på deres vegne i forhold til deres egne mål (Lillevik og Tyldum 2018), er rådgiverne opptatt av en form for realitetsorientering.

Det er flere som fremhever at motivasjon er en viktig nøkkel for å gjennomføre et løp på videregående nivå. Gjennomføringen av et slikt løp krever veldig mye arbeid, særlig fordi de kan ha språkutfordringer både i norsk og engelsk. At motivasjon er viktig for gjennomføring er velkjent i utdanningsforskningen, og særlig indre motivasjon fremheves som viktig.²⁶ 35 prosent av kommunene er delvis enige i at deltakerne ikke har tilstrekkelig motivasjon for et fireårig løp, mens 40 prosent er helt eller delvis uenig.

En rekke kommuner forteller at de opplever at mange flyktninger ønsker å komme raskt i arbeid. Voksne kan ha en familie de skal forsørge, og det kan også av andre årsaker være utfordrende å motivere seg for et langt utdanningsløp istedenfor å gå direkte ut i det ufaglærte arbeidsmarkedet (blant annet 84, 107, 21, 47, 63, 38, 32, 55, 30, 58). En kommune nevner at flyktningene kan slite med gjeld fra flukten, noe som gjør at de opplever det som svært viktig å komme raskt i arbeid (107).

Mange kommuner ser svært positivt på muligheten for å legge opp kombinerte løp der veien fram blir kortere, og flere mener at en kortere vei nettopp vil kunne gi den motivasjonen de trenger for å klare et slikt utfordrende løp (29, 28, 42, 52, 54, 119, 120, 125, 129, 133).

3.3 Språkkunnskaper

3.3.1 Formelle norskkrav

Opplæringsloven §4A-3 spesifiserer ikke hva slags nivå i norsk språk som kreves for opptak, utover at søkeren skal ha fullført grunnskoleopplæring eller tilsvarende, men det vil sannsynligvis være slik at dersom man har et for lavt språknivå vil man ikke få tilstrekkelig utbytte av undervisningen. Kommunene har ulike syn på hva slags nivå i norsk flyktninger bør ha oppnådd før de eventuelt begynner på et fag- og yrkesopplæringsløp. 65 prosent av kommunene er helt eller delvis enig i at flyktninger må ha norskkunnskaper på B1-nivå for å kunne tilegne seg opplæringen, men samtidig ser nesten 75 prosent for seg at A2-nivå holder *forutsatt tilrettelegging*. En fylkeskommune skiller mellom skriftlig og muntlig nivå i sine inntaksprosedyrer. De ønsker A2 nivå skriftlig og B1 muntlig (FK2). Noen fylkeskommuner vil også anbefale et B1-nivå både skriftlig og muntlig.²⁷

Utilstrekkelige språkkunnskaper er noe kommunene særlig framhever på spørsmål om ulemper ved såkalte «kombinerte løp», der man begynner med fag- og yrkesopplæring i løpet

²⁶ I motivasjonsforskning skilles det ofte mellom indre og ytre motivasjon. Indre motivasjon handler om interesse for aktiviteten eller emnet i seg selv. En aktivitet som oppstår og holdes i gang av en slik interesse er indremotivert. Hvis motivasjonen derimot er ytre, vil aktiviteten oppstå og holdes i gang av ens forventninger om å oppnå resultater eller belønninger som handler om noe annet enn selve aktiviteten (Imsen 1991). Det å være motivert for å prestere i seg selv, at blir motivert av det å klare å løse en oppgave, omtales som prestasjonsmotiv. Også er kommer motivasjonen innenfra og kan fremme gode skoleprestasjoner (se f.eks. Imsen 1991 eller Boggiano & Pittman (eds.) 1992).

²⁷ Se for eksempel <https://www.telemark.no/Vaare-tjenester/Utdanning/Voksenopplæring>.

av introduksjonsprogrammet. Noen av fylkeskommunene peker også på dette, og en nevner at det kan være vanskelig å henvise flyktninger tilbake til kommunen dersom de framstår med utilstrekkelige språkkunnskaper i inntaksprosessen (FK5). Det kan være utfordrende for spesielt små kommuner å sikre at alle får et tilpasset språkopplæringstilbud. Fafos brukerundersøkelse viser at en del deltakere opplever at undervisningen ikke er tilpasset deres behov. Den kan oppfattes som for lett eller for vanskelig, og som at den har for treg eller for rask progresjon. Dette kan henge sammen med at det er stor variasjon i nivå og forutsetninger innad i en enkelt klasse, spesielt der det er få elever og derfor vanskelig å tilby klasser på ulike nivåer samtidig (Lillevik og Tyldum 2018).

3.3.2 Tiltak for å forberede deltakerne til norsk på videregående skolenivå

En kommune forteller at de etter å ha inngått i et tettere samarbeid med fylkeskommunen om fag- og yrkesopplæring har fått en mye bedre forståelse av skillet som eksisterer mellom det de kaller «hverdagsnorsk» og «skolenorsk». Respondenten mener at en slik forståelse er viktig og bør tas høyde for i utforming av norskopplæringen som gis som en del av introduksjonsprogrammet, slik at det for en del deltakere blir mer vekt på «skolenorsk» som kan ruste dem til å forstå det faglige innholdet i videregående opplæring (38). For å gjøre deltakerne bedre faglig og språklig rustet til å kunne ta fag- og yrkesopplæring mener respondenten at det er mulig å gjøre noen grep allerede i introduksjonsprogrammet. En annen respondent omtaler også dette skillet ved å understreke hvor ulikt «lbsen-norsk» er fra dagligtale (120). Mens mye av fokus på norskkunnskapene går på en type utfordringer som særlig gjør seg gjeldende i fellesfagene, er det også et fylke og en kommune som tar opp viktigheten av fagnorsk i lærlingperioden ut fra et HMS-perspektiv, med tanke på blant annet yrkesskade (FK8, 71). En del steder er det opprettet ulike former for fagspesifikke norskkurs, slik som «byggorsk» (98) eller «helsenorsk» (49, 120, 38). Noen steder er det mulig å ta slike kurs i forkant av fag- og yrkesopplæringen, men det mest vanlige er å ta det samtidig med fag- og yrkesopplæringen.

3.3.3 Krav om kunnskaper i engelsk

Samtidig er det ikke bare norskkunnskaper som kan stå i veien for at flyktninger kommer inn på og klarer å fullføre yrkesfaglig opplæring. Mange kommuner trekker spesielt fram utfordringer med kravene om å bestå engelsk for å komme inn på og fullføre fagutdanning, og noen mener at dette nesten er en større hindring enn norsk (121, 140, 16, 67, 101, 113). Det finnes ikke noe fast opplegg for innføring i engelsk for de som ikke kan dette fra før – det er for eksempel ikke en del av introduksjonsordningen - og flere etterspør dette. Noen fylkeskommuner har tatt grep for å løse denne utfordringen. Det kan innebære å sette inn ekstra timer i engelsk (23), eller å endre sekvens på fellesfagene i fag- og yrkesopplæringsløpet for å gi elevene tid til å studere engelsk på egenhånd i forkant (120, 16). Noen kommuner foreslår rett og slett å ta bort engelskkravet (67, 16), men det kan hende dette er dårlig egnet i noen bransjer. I Fafos brukerundersøkelse kommer det fram at noen introdeltakere har blitt plassert i praksis på arbeidsplasser der engelsk er arbeidsspråk (Lillevik og Tyldum 2018). Det framstår som uheldig om hensikten er å praktisere norsk og lære norske fagbegreper, men det tyder også på at engelsk kan være nødvendig i deler av det norske arbeidslivet. Videre er det en generell forventning i Norge om at personer som har gjennomført videregående opplæring har en viss kompetanse i engelsk språk.

På tross av at faktorene over kan gjøre det utfordrende å sette raskt i gang med fag- og yrkesopplæring, framhever minst 25 kommuner at det likevel kan være en fordel for flyktningene å komme i gang med et utdanningsløp mens de er i introduksjonsordningen nettopp fordi de da har en flyktningrådgiver som kan følge dem tett - noe mange framhever som svært viktig. Bortfallet av denne tette oppfølgingen etter endt introduksjonsprogram framheves av en del kommuner som en utfordring når det gjelder den enkeltes gjennomføring av videregående opplæring i etterkant av intro.

3.4 Samarbeid

I denne siste delen av kapitlet vil vi se nærmere på utfordringer som oppstår når det faktisk finnes et undervisningstilbud for voksne, som må løses for at det skal fungere over tid. Kostnadsaspekter ved dette vil vurderes i kapittel 6.

3.4.1 Formalisert samarbeid om undervisningstilbud

Blant kommunene som har svart på surveyen har et flertall introduksjonsordningen forankret i kommunens flyktningkontor/-tjeneste (52 prosent). En del kommuner har det forankret i NAV (25 prosent), mens et mindretall har lokalisert introduksjonsprogrammet innenfor den kommunale voksenopplæringen (12 prosent). Som tidligere nevnt, tyder ikke tidligere undersøkelser på at organiseringen av introduksjonsprogrammet har innvirkning på deltakernes resultater og overgang til arbeid (Tronstad 2015), men det kan likevel tenkes å ha påvirkning på hvor enkelt eller vanskelig det er å få på plass fag- og yrkesopplæring. Det er for få tilfeller i vår survey til å si noe sikkert om dette, men det kan være verdt å merke seg at der introduksjonsprogrammet er forankret i kommunal voksenopplæring er det 76 prosent av kommunene som har hatt introduksjonsdeltakere som har tatt fag- og yrkesopplæring (underveis og i etterkant), sammenliknet med 60 prosent og 63 prosent der det henholdsvis er forankret i flyktningkontor og i NAV. Dersom flyktninger skal gjennomføre fagbrev, spesielt i form av kombinerte løp i introduksjonsordningen, krever det samarbeid mellom en rekke ulike aktører. Ut fra våre funn er det i alle fall verdt å undersøke nærmere hvorvidt forankring av introduksjonsprogrammet er av betydning for andelen som tar fag- og yrkesopplæring i framtidig forskning.

Flere av kommunene der det driftes tilpassede opplæringsløp for fag- og yrkesopplæring av flyktninger og innvandrere – inkludert landets tre største byer – peker på viktigheten av forpliktende samarbeid mellom kommunalt og fylkeskommunalt nivå for å få til fag- og yrkesopplæring på noe større skala. Oslo er i en særstilling, siden de samtidig er kommune og fylkeskommune, og ikke har de forvaltningsmessige skillene som finnes ellers i landet. Både representanter fra Oslo og respondenter fra andre fylkeskommuner peker på dette som en faktor som har gjort det enklere å lykkes med samarbeid i Oslo (se kapittel 4.2.2 for beskrivelse). I Trondheim har utviklingen av et tilpasset opplæringsløp for helsefagarbeider (se kapittel 4.6.2 for beskrivelse) vært muligjort av tett samarbeid mellom kommunalt og fylkeskommunalt voksenopplæringstilbud, som nå er sammenslått. I Bergen har kommunen og fylkeskommunen utarbeidet en forpliktende samarbeidsavtale. To mindre byer med relativt omfattende introduksjonsprogrammer oppgir at de har eller er i ferd med å starte et lignende samarbeidsprosjekt der kommunen stiller med en lærer som bidrar til tospråklig fag- og yrkesopplæring (137, 38). Forpliktende avtaler og avklaringer om ansvarsfordeling og finansiering kan være tid- og ressurskrevende å få på plass. I Oslo har midler fra Groruddalssatsningen gått til å arbeide fram og sikre en rekke juridiske avklaringer som de anså som nødvendige (se rapport av Dahl 2018 upublisert).

Vellykket gjennomføring av fag- og yrkesopplæring hviler også på et tilstrekkelig godt samarbeid med næringslivet for å sikre deltakerne lærlingplasser. Innenfor helsefag er dette noe kommunene selv kan besørge innenfor kommunale omsorgstilbud, men ved andre fagretninger er ikke dette i like stor grad mulig. Blant fylkeskommunene er det 4 av 9 som helt eller delvis enige i at det lokale arbeidsmarkedet er for lite til å finne tilstrekkelig med lærlingplasser, mens ytterligere fire er helt eller delvis uenige. Det ble ikke stilt et tilsvarende kvantitativt spørsmål i survey til kommunene, men flere kommuner trakk fram utfordringer med å finne lærlingeplasser (33, 99, 106, 125). Livsoppholdsutvalget vurderer at det kan være behov for tiltak for å øke tilgangen på lærlingeplasser (NOU 2018:13 2018, 240–41).

3.4.2 Ad-hoc samarbeid og utveksling om enkeltdeltakere

Som allerede påpekt er fag- og yrkesopplæring et fylkeskommunalt ansvar. Ut fra det vil man forvente at det derfor innebærer samarbeid mellom ansvarlige aktører for introduksjonsprogram og fylkeskommunen, for eksempel når det gjelder utarbeidelse av

individuelle planer. Det er derfor nokså overraskende at mens henholdsvis 72 og 81 prosent av kommunene i surveyen oppgir at de samarbeider med NAV og voksenopplæring om individuelle planer, er det bare omtrent en tredjedel av kommunene som oppgir at de samarbeider med fylkeskommunen. Dette kan imidlertid forklares med at fylkeskommunen ikke framstår som like relevante partnere når det gjelder *enkeltelever*, på tilsvarende måte som ved faste undervisningsopplegg. På samme måte som det i Meld. St. 30 (2015-16) pekes på at kommunene burde samarbeide effektivt med NAV om gjennomføring av introduksjonsprogrammet for å sikre arbeidsretting, kan det være heldig å samarbeide tettere med fylkeskommune og eventuelt videregående opplæringsinstitusjoner om kompetansetiltak. Dersom opplæringstilbudene er fullt finansiert og tilrettelagt fra fylkeskommunal side, kan det være tilstrekkelig med uformelt samarbeid slik som informasjonsutveksling.

3.4.3 Anskaffelser

En siste utfordring relatert til samarbeid mellom offentlige instanser kan være anskaffelsesregelverket. I Oslo er det gjort et omfattende arbeid rund avklaring av anskaffelsesregelverket og hva slags premisser det setter for offentlig samarbeid mellom NAV og voksenopplæringen (se rapport av Dahl 2018 upublisert). Utgangspunktet for arbeidet var usikkerhet rundt hvorvidt de faktisk fulgte reglene – og også usikkerhet i førstelinja i NAV. Det var ikke inkludert spørsmål om anskaffelsesregelverket i surveyene, og det er ikke noe som er blitt trukket fram av respondentene. Samtidig kan noen av temaene som nevnes sannsynligvis knyttes opp mot dette uten at det har vært kommentert eksplisitt. Det gjelder spesielt kommentarer rundt at tilbudene som er tilgjengelig i «tiltaksvifta» lokalt kan avhenge av hva slags kurs og tilbud som NAV kan finansiere, noe som gjør at det er lite forutsigbart hva som er tilgjengelig. Dahl ser nærmere på hvordan NAV kan ta i bruk tilbudet hos voksenopplæringen i sin tiltaksportefølje.

Det er utenfor mandatet til denne rapporten å vurdere de juridiske rammene for samarbeid mellom de ulike etatene, men dersom man går ut fra at nært samarbeid mellom NAV og voksenopplæring er nødvendig for å få til dette, kan det være at flere kommuner og fylkeskommuner vil ha nytte av vurderingene NAV Oslo har gjort i denne sammenheng.

3.5 Oppsummering

Vi har i dette kapitlet vist fram noe av bredden i de utfordringene kommuner og fylkeskommuner møter når de ønsker å tilrettelegge for at flyktninger kan gjennomføre fag- og yrkesopplæring i løpet av eller i etterkant av introduksjonsprogrammet.

- Mange kommuner ser viktigheten av formell kvalifisering, og har enten deltatt i prosjekter og forsøk for at flyktninger skal få formell kvalifisering eller de har sluset enkeltdeltakere inn i slike løp.
- Svarene på undersøkelsen vår støtter opp om tidligere funn og tyder på at det er ganske få introduksjonsdeltakere som per i dag begynner på fag- og yrkesopplæring som en del av introduksjonsprogrammet, men mange kommuner rapporterer om introdeltakere som ønsker å ta en slik utdanning i etterkant.
- I mange kommuner er det få lokale utdanningstilbud som deltakerne kan nyttiggjøre seg, noe som kan være et relevant moment når man vurderer hvor flyktninger skal bosettes.
- Utdanningstilbudene kan være plassert slik at deltakerne må pendle til dem. Voksne i videregående opplæring har ikke rett til skoleskyss, og der utdanningstilbudene er deltid og på kvelden passer de ikke sammen med ordinære skolebussruter.
- Voksne skal i prinsippet tas inn i egne videregående tilbud for voksne, i tråd med opplæringsloven § 4A. Slike tilbud finnes ikke i alle fylker og heller ikke innenfor alle

programfag.

- Der det ikke finnes særskilte tilbud til voksne, kan flyktningene tas inn i ordinær videregående skole. De vil da falle inn under «ungdomsretten» i opplæringsloven kapittel 3. Dette kan utløse rett til spesialundervisning og særskilt språkundervisning, noe som ikke er tilfelle med voksenretten. Imidlertid rangeres de da bak ungdommer i inntaket, og endel kommuner rapporterer at deres introduksjonsdeltakere ikke får plass.
- Der det finnes egne tilbud for voksne, er disse ofte deltid og på kvelden. De beror på mye egenstudier, noe som er dårlig tilpasset voksne minoritetsspråklige med behov for tettere oppfølging. De som tar slik utdanning som del av introduksjonsprogrammet har også den utfordringen at introduksjonsprogrammet skal være på fulltid.
- For de som gjennomfører utdanning i etterkant av introduksjonsprogrammet, kan det at undervisningen gis på deltid føre til at de mister flyktningstipend. Både flyktningstipend, tiltakspenger og lærlingelønn er lavere enn introduksjonsstønad og deltakerne vil oppleve et inntektsfall. Siden 2016 kreves det dokumentert inntekt, og at man ikke har mottatt sosialstønad, ved søknad om permanent opphold. Dette skaper bekymring. Personer under utdanning skal ha unntak fra dette kravet, men det gjelder kun ved fulltidsprogresjon. Noen «hopper av» utdanningsløp for å ta ufaglærte jobber og oppfylle kravet på kort sikt.
- Tilrettelegging i opplæringsløpet vil bidra til at deltakere i introduksjonsprogrammet har mulighet til å nyttiggjøre seg og gjennomføre fag- og yrkesopplæring på et lavere språknivå. 75 prosent av kommunene mener at et A2-nivå i norsk er tilstrekkelig for å gjennomføre et fag- og yrkesopplæringsløp forutsatt tilrettelegging.
- Før de kan begynne i videregående opplæring, må en del flyktninger først fullføre grunnskole. Andre har personlige eller helsemessige utfordringer som må «ryddes i» før de kan sette i gang med et lengre utdanningsløp. En særlig utfordring er språkkunnskaper – ikke bare i norsk, men også i engelsk. En måte norskopplæringen kan tilrettelegges er gjennom fagspesifikke norskkurs og også norskkurs som i større grad tar inn «akademisk norsk» som kan ruste deltakerne til både programfag og fellesfag. Det gjøres tilsynelatende lite for å hjelpe flyktninger med å nå påkrevd nivå i engelsk.
- En del kommuner har opprettet spesielle opplegg for minoritetsspråklige, enten gjennom et lokalt samarbeid med voksenopplæring eller den lokale videregående skolen, eller gjennom samarbeid med fylkeskommunen.
- Samarbeid framstår som viktig, men ikke alltid enkelt. Noen steder ser det ut til at samlokalisering fremmer samarbeid. En bestemt utfordring med samarbeid kan være regelverket om offentlige anskaffelser samt fordeling av ansvar for finansiering.
- Vi har ikke grunnlag for å vurdere formalisert kontra ad-hoc samarbeid, men antar at undervisningsopplegg som beror på kostnadsdeling mellom fylkeskommunalt og kommunalt nivå vil kreve formaliserte samarbeidsavtaler. Der tilbudet driftes fra fylkeskommunalt nivå, vil løsere konstellasjoner være tilstrekkelige, for eksempel for å sørge for at programrådgiverne er kjent med mulige tilbud.

4 Måter å organisere, samarbeide om og finansiere fag- og yrkesopplæring for voksne

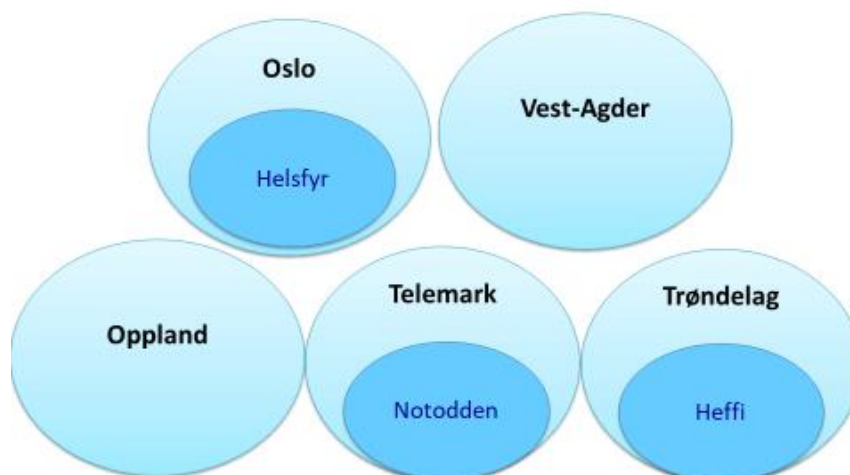
I det forrige kapittelet så vi på hvilke utfordringer kommunene erfarer kan være hindre for at introduksjonsdeltakere tar fag- og yrkesopplæring. I dette kapittelet beveger vi oss over til å se på hvilke tilbud som fins i utvalgte kommuner og fylkeskommuner, og hvilke grep som gjøres for å tilrettelegge for minoritetsspråklige med svake norskkunnskaper, slik at blant annet nyankomne flyktninger kan nyttiggjøre seg undervisningstilbudet. Vi vil i løpet av dette kapittelet belyse to av problemstillingene som inngår i studien:

- *Hvordan er forsøk med fag- og yrkesopplæring for voksne innvandrere organisert i ulike fylkeskommuner og kommuner?*
- *Hvordan er forsøk med fag- og yrkesopplæring blitt finansiert i fylkeskommuner og kommuner?*

Videregående opplæring for voksne er et fylkeskommunalt ansvar som løses på ulike måter i ulike fylkeskommuner. Vi har valgt å strukturere kapittelet med en systematisk gjennomgang av ulike måter å organisere fag- og yrkesopplæring for voksne minoritetsspråklige, hvilke aktører som samarbeider om et tilbud, og hvordan tilbudet finansieres. Tidligere forskning har beskrevet flere former for tilpassede fag- og yrkesopplæringsløp for voksne minoritetsspråklige (se blant annet Høst og Reymert 2017; Eide mfl. 2016). Vårt materiale viser at det ikke er noen fylkeskommuner som kun benytter en bestemt opplæringsmodell for alle fagretninger. De benytter gjerne ulike grep når de legger opp et opplæringstilbud, og vi ønsker å presentere noe av denne bredden når vi beskriver måter å organisere fag- og yrkesopplæring. Når kun helt konkrete tilpassede opplæringsløp presenteres kan man få inntrykk av at det er måten man tilrettelegger på, men som våre data viser er det altså ulike tilbud om fag- og yrkesopplæring innenfor et og samme fylke.

Presentasjonen tar utgangspunkt i de kvalitative intervjuene vi har foretatt og suppleres med tidligere forskning og andre offentlige informasjonskilder. Som vi skal se er det særlig de som har tatt i bruk tilpassede opplæringsløp for voksne minoritetsspråklige som i størst grad klarer å løse noen av de utfordringene kommunene opplever hindrer dem i å få deltakere på introduksjonsprogrammet til å ta fag- og yrkesopplæring.

Følgende case vil presenteres:



I de ulike casene har vi en generell introduksjon, før vi presenterer hvordan fag- og yrkesopplæringstilbudet for voksne minoritetsspråklige er organisert. Deretter går vi inn på hvilke aktører som samarbeider om opplæringstilbudet, hvordan opplæringstilbudet finansieres, og hvordan elevenes livsopphold er sikret. Vi innleder kapittelet med å si noe generelt om variasjonen i fag- og yrkesopplæringstilbudet ut fra surveyene.

Når vi presenterer hvordan aktørene samarbeider og hvordan opplæringstilbudet og livsoppholdet finansieres, er det noe ulikt detaljnivå. Noen har mer detaljerte og formaliserte samarbeidsformer enn andre. De som har tatt i bruk konkrete tilpassede fag- og yrkesopplæringsløp for voksne minoritetsspråklige har gjerne tydelig definerte samarbeidsrelasjoner og avtaler mellom ulike aktører. Imidlertid er det kun for opplæringsløpene som gjennomføres ved Helsfyr og samfinansieres av NAV Oslo og Oslo VO man har gjort en kostnadsberegning per elev. Et av formålene med prosjektet var å innhente kostnadsberegninger for ulike måter å tilpasse fag- og yrkesopplæring til voksne minoritetsspråklige, det vil i hovedsak si kostnadsberegninger for språk- og læringsstøtte og eventuelt støtte til livsopphold. I surveyen spurte vi om disse merkostnadene ved tilrettelegging. Av fylkeskommunene som deltok var det svært få som har gjort slike kostnadsberegninger, og to av de tre som har gjort det ønsket ikke å delta i eventuelle oppfølgingsintervjuer. Det var ingen som oppga faktiske kostnadstall. Vi har spurt om kostnader i de intervjuene vi har foretatt. I tillegg har vi tatt kontakt med 7 andre fylkeskommuner, samt et senter for voksenopplæring. Informasjon om disse presenteres i Appendiks 1.

Det er stor variasjon mellom fylkeskommuner og også kommuner når det gjelder hva slags tilrettelegging man gjør for voksne minoritetsspråklige i fag- og yrkesopplæringstilbudet som gis, samt variasjoner i kostnader mellom ulike fagretninger. Kostnadsoverslagene vi har fått tilgang til er ikke direkte sammenliknbare på tvers. Vi vil derfor være tydelige på hva slags tilrettelegging som inngår når vi oppgir kostnader, slik at det er mulig å forstå grunnlaget for tallene som oppgis.

4.1 Variasjon i tilbudet om fag- og yrkesopplæring for voksne

Flere fylkeskommuner har organisert seg slik at de enten har egne skoler som gir tilbud om videregående opplæring eller at de har opplæringstilbud med egne voksenklasser som fysisk gjennomføres på ordinære videregående skoler. Noen fylkeskommuner har derimot ikke slike særegne tilbud til voksne. Søkere på voksenrett henvises da til ordinære videregående skoler. Slik noen av våre kommunale respondenter påpeker, kan dette føre til at tilbud til introduksjonsdeltakere med voksenrett ikke alltid gis, siden de vil stille bak ungdom i opptaket (se kapittel 1.5 og 3.1.3). Flere av fylkeskommunene forteller at de foretar realkompetansevurdering av alle søkerne slik at de kan «forkorte» opplæringsløpene for de som har fag eller praksis fra tidligere. De forteller at noen minoritetsspråklige også tar slike forkortede løp etter en realkompetansevurdering, men at hovedtyngden gjennomfører fullstendige opplæringsløp i skole og bedrift.

Lange geografiske avstander til videregående skoler og få plasser i ordinære videregående skoler, gjør at praksiskandidatordningen også har vært tatt i bruk blant deltakere på introduksjonsprogram. Eksempelvis forteller en liten kommune i mindre sentrale strøk at de har to introduksjonsdeltakere som skal ta fagbrev og som er under opplæring i bedrift der de lærer om slaktning, skjæring og videreforedling av rein og elg. Til tross for slike initiativ, der deltakere tar fagutdanning som er ettertraktet i det lokale arbeidsmarkedet, er det også flere respondenter i kommunene som løfter fram at praksiskandidatordningen ikke nødvendigvis er velegnet for deres deltakere, verken i løpet av eller etter introduksjonsprogrammet. Den er bedre tilpasset personer som allerede er i jobb enn de som ønsker å komme inn på arbeidsmarkedet. Høsten 2018 ble det innført en tredje vei til fagbrev kalt «fagbrev på jobb». Denne er så ny at vi ikke har mottatt noen synspunkter på den i denne undersøkelsen. En av

respondentene forteller at det som har vært vanlig praksis i fylkeskommunen har vært å tilby kurs for å kunne ta fagbrev som praksiskandidat, som da krever fem år med dokumentert praksis:

«Det har ikke denne gruppa. De får som regel ringevikarjobber, deltidstillinger, og da tar det ikke fem år, det tar ti år å opparbeide seg fem års praksis» (101).

Noen av respondentene forteller også at flere har arbeidserfaring fra hjemlandet, men at det kan være vanskelig å få praksis fra hjemlandet godkjent, for eksempel på grunn av manglende dokumentasjon. Andre forteller at praksiskandidatordninger er lite egnet fordi de trenger opplæring og oppfølging, og en ordning der de gis opplæring i skole og bedrift over flere år dermed er mer hensiktsmessig med tanke på at de skal få et fag- eller svennebrev.

4.2 Oslo

I det følgende vil vi først beskrive Oslos generelle fag- og yrkesopplæringstilbud for voksne minoritetsspråklige, og siden de tilpassede opplæringsløpene for voksne minoritetsspråklige som tilbys ved Oslo VO Helsefyr. Sistnevnte bygger på erfaringer opparbeidet over flere år med et tilpasset opplæringsløp. Disse er per i dag en del av Delprogram Sysselsetting, som faller inn under Groruddalsatsningen. De er således et resultat av et partnerskap mellom NAV Oslo og Oslo Voksenopplæring, og samfinansieres av disse aktørene. Oslo står i en særstilling fordi det både er en kommune og en fylkeskommune. Det gjør at Oslo skiller seg ut når det gjelder samhandling på forvaltningsnivå. Samtidig kan det fungere som et eksempel på mulighetene som ligger i tett samarbeid mellom ulike offentlige instanser. Tilbudene ved Oslo VO Helsefyr og Sinsen er delvis beskrevet i tidligere utredninger (se Høst og Reymert 2017), og vi trekker på dette samt intervjuer med ulike aktører med ansvar for opplæringstilbudet. Vi gjør likevel oppmerksom på at tilbudet ved Oslo VO Helsefyr som er del av Delprogram Sysselsetting kan forstås som et nytt opplegg.

4.2.1 Det generelle tilbudet om videregående opplæring for voksne minoritetsspråklige i Oslo

Oslo kommune består av 15 bydeler, og det er bydelene som har ansvar for introduksjonsprogrammet. Oslo Voksenopplæring Servicesenteret er et inntakskontor både til det «kommunale» tilbudet med kurs i norsk og samfunnskunnskap og grunnskoleopplæring, og til det «fylkeskommunale» tilbudet om videregående opplæring, som i Oslo formelt hører inn under Utdanningsetaten. Selve opplæringen for minoritetsspråklige foregår på ulike skoler, der det primært er Oslo VO Helsefyr og Oslo VO Sinsen som tilbyr fag- og yrkesopplæring til voksne minoritetsspråklige. Vi vil komme nærmere inn på tilbudet ved Helsefyr nedenfor.

Opptak

Alle voksne som ønsker å ta videregående opplæring søker om opptak via Servicesenteret. Både de med rett til videregående og de uten rett kan gis tilbud, selv om rettighetshavere prioriteres. Det stilles ikke norskkrav ved inntak til opplæringstilbudet, men søkere blir testet for å se hvilket opplæringsbehov de har (Høst og Reymert 2017).

Språk- og læringsstøtte

Med utgangspunkt i elevenes behov, gjøres det ved Oslo VO Sinsen, ulike grep for å tilrettelegge opplæringstilbudet for minoritetsspråklige. Noen gis et utvidet timetall i fellesfag som norsk, matematikk og engelsk. Elever som får slike former for tilrettelegging går ikke vg1 og vg2 over 2 år, men bruker i stedet 3 år. Andre, gjerne med et A2+-nivå i norsk, kan gis et forkurs, et «nulte» år, som en forberedelse til videregående. I dette året har elevene kun fellesfag og ikke programfag. Tilretteleggingen i form av forkurs eller utvidet opplæring gjør at

opplæringstilbudet tar lenger tid enn de normalt fire årene i ordinær fag- og yrkesopplæring. Elever som tar helsefagarbeider, med behov for språkstøtte, gis ekstraundervisning i form av fagspesifikt norskkurs, helsenorsk. Kurset holdes over 2 timer per uke.

Foruten egen undervisning, benytter Oslo VO Sinsen seg av programfagplasser til yrkesfagelevne ved ulike videregående skoler i Oslo (Høst og Reymert 2017). Oslo VO Sinsen dekker da den aktuelle skolens utgifter knyttet til opplæring.

Kostnader ved tilbud og tilrettelegging

Når det gjelder kostnader ved tilbudet er dette ulikt ut fra hva slags programfag det er snakk om, både fordi enkelte programfag er rimeligere enn andre, og fordi det er rimeligere når Sinsen har all opplæring selv. I tillegg varierer tilretteleggingen som nevnt ut fra elevenes behov. Det gjør det vanskelig å anslå merkostnadene ved tilrettelegging utover opplæringsloven §4A-3. En informant forteller at de svært sjelden velger å dekke utgifter til en enkelt programfagsplass i en ordinær videregående klasse, fordi det er for kostbart. Kostnadene knyttet til en slik enkeltvis plass er omtrent 120 000 kroner, litt avhengig av type programfag. Dersom de har behov for å gi tilbud om programfagplasser ved andre videregående skoler, er det mindre kostnadskrevenne å dekke utgifter for programfagsopplæring av en hel klasse (med opptil 18 elever). I et av de dyrere opplæringsløpene, som bygg og anlegg, er kostnadene omtrent 1,1 millioner per klasse. De bruker 800 000 kroner per klasse som utgangspunkt for et kostnadsanslag. I tillegg er det kostnader knyttet til opplæring i fellesfagene. Til sammen koster opplæring av et gjennomsnittlig yrkesfag, med både programfag og fellesfag på vg1 og vg2 mellom 60 og 70 000 kroner årlig. Kostnadene til et forkurs er mye lavere. I tillegg til opplæringsutgiftene gir fylkeskommunen lærlingtilskudd til lærebedrifter som tegner lærekontrakt. Basistilskuddet –basistilskudd II- som gis til bedrifter som tegner lærekontrakt med voksne er betydelig lavere enn det som gis i forbindelse med ungdom. I 2018 var satsen på 59 811 i året.²⁸ For de som tar helsefag er det også kostnader knyttet til kurs i helsenorsk.

Tabell 4.1: *Eksempel på kostnader ved opplæringsløp for minoritetsspråklige elever med tilrettelegging i form av forlenget løp med forkurs*

	Kostnader fellesfag ved Oslo VO Sinsen med 28 deltakere i gruppa	Kostnader programfag i en klasse med 18 deltakere*	Kostnader lærlingtilskudd per elev	Kostnader totalt for et gjennomsnittlig yrkesfag per elev
År 0 (forkurs)	23 304	0		23 304
1.år	15 268	45 000		60 268
2.år	23 625	45 000		68 625
3.år			59 811	59 811
4.år			59 811	59 811
Totalt				271 818 (152 196 uten lærlingtilskudd)

*Prisen er den samme enten det er 10 eller 18 deltakere.

²⁸ <https://www.udir.no/om-udir/tilskudd-og-prosjektmidler/tilskuddssatser/satser-larlinger-praksisbrevkandidater-og-larekandidater-2018/>

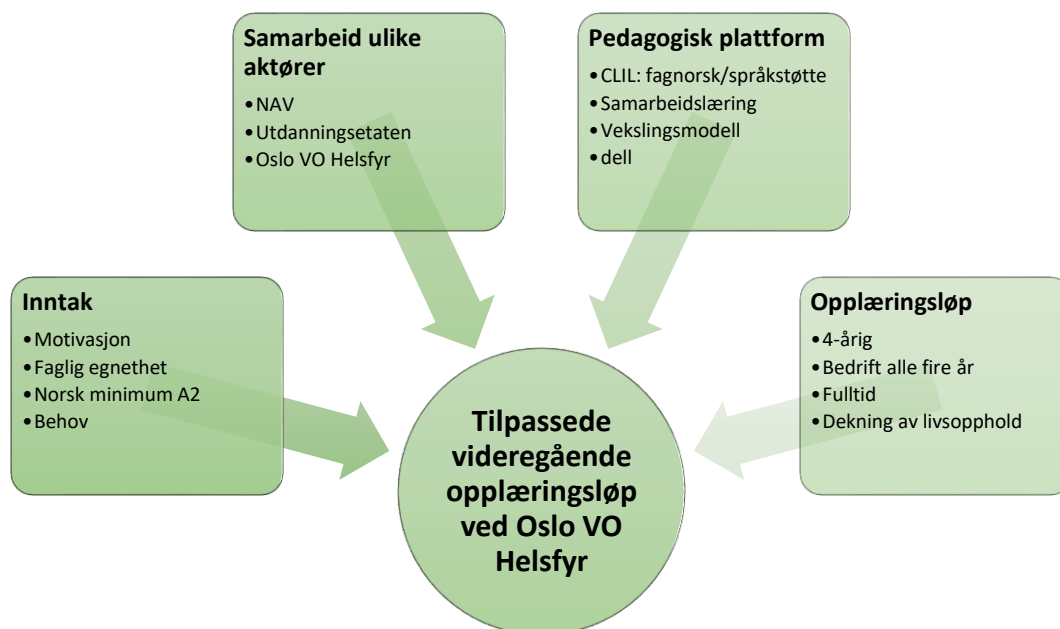
Livsopphold

Sikring av livsopphold er elevenes eget ansvar. De kan benytte ordinære stipend og studielånsordninger eller flyktningstipend dersom de har rett til det. Under opplæring i bedrift gis lærlingelønn.

4.2.2 Tilpassede videregående opplæringsløp ved Oslo VO Helsefyr (NAV/VO-samarbeidet)

Siden 2009 har Oslo VO Helsefyr tilbudt tilpassede fag- og yrkesopplæringsløp for minoritetsspråklige. Bakgrunnen for utviklingen av opplæringsløpene var et ønske om å komprimere opplæringsløpene for nyankomne innvandrere ved å integrere språkopplæring i fag- og yrkesopplæringen. Man har siden den gang videreutviklet tilbudet, og det har også blitt brukt for ulike fagretninger. Tilbudet har ofte blitt omtalt som «Helsefyrmodellen» i kortform, men aktørene er opptatt av å formidle at dette er en forenkling som tilslører de endringene som har funnet sted underveis, og det omfattende arbeidet som har blitt lagt ned i opplegget etter at det ble en del av Delprogram Sysselsetting innenfor Groruddalssatsningen.

Figur 4.1: Sentrale aspekter – tilpassede opplæringsløp ved Oslo VO Helsefyr



Samarbeid mellom ulike aktører

Siden det først ble opprettet tilrettelagte klasser for voksne minoritetsspråklige innenfor helsefagarbeider ved Oslo VO Helsefyr i 2009, har tilbudet vært preget av ad-hoc-løsninger som aktørene opplevde at ikke var levedyktige og bærekraftige over tid. Aktørene erfarte at de manglet en tydelig finansiell og organisatorisk forankring. I tillegg opplevde de «å gå litt på akkord med gjeldende lover og regelverk» (intervju). Fra 2016 har de gjennom prosjektmidler fra Grorudsalsatsningen begynt et arbeid der de ser på muligheten for å kunne videreutvikle et godt faglig, og finansielt bærekraftig, tilbud. De har også sett nærmere på handlingsrommet innenfor gjeldende regelverk. I tillegg skal det gjøres en vurdering av mulighetene for videre oppskalering (Dahl 2018). I dag har de et langt mer formalisert samarbeid, som de uttrykker at de opplever «holder vann juridisk». Per i dag omtaler aktørene tilbudet som at det er i en pilotfase, der det fortsatt skjer avklaringer når det gjelder delingen av ansvar og finansiering, og videreutvikling av undervisningsopplegget.

Tilbudet har senere blitt endret i tråd med blant annet behov i arbeidsmarkedet. De tilpassede opplæringsløpene som per i dag tilbys ved Oslo VO Helsefyr som en del av det nevnte prosjektet gis innenfor kokkefaget og tømrefaget.

Samarbeid om

- planlegging av opplæringsløp
 - rekruttering og opptak
 - gjennomføring
- finansiering av opplæringsløp
 - finansiering av livsopphold
 - dialog med arbeidsgivere
- løpende evaluering og justering

Inntak

De tilpassede opplæringsløpene ved Oslo VO Helsefyr har en noe annen inntaksprosess enn det ordinære fagopplæringstilbudet i Oslo, der rett til opplæring ut fra Opplæringsloven §4A-3 styrer inntaket. I det tilpassede opplæringsløpet tas det i større grad inn personer som ut fra Opplæringsloven defineres som ikke-rettighetshavere. Det har implikasjoner for finansieringen, som vi vil vise nedenfor. Også i inntaket til tilbudet samarbeider NAV Oslo og Oslo VO tett, fra hvert sitt kompetanseområde. Det informeres om tilbudet gjennom informasjonsmøter og via NAVs ulike kanaler. Det er en forutsetning for opptak at deltakerne er registrert som arbeidssøkende hos NAV. NAV gjennomfører en vurdering av brukerens behov (med tanke på senere sysselsetting) og livssituasjon (med tanke på muligheten til å gjennomføre et fireårig løp). Voksenopplæringen kartlegger motivasjon, språkferdigheter og faglige muligheter til gjennomføring, de gjennomfører realkompetansevurdering, og i tillegg en vurdering opp mot rettigheter i Opplæringsloven. Det som vanligvis kreves for å kunne klare å gjennomføre et løp er et språknivå på B1+, mens man med denne opplæringsmodellen også tar inn deltakere med svakere norskferdigheter (A2 nivå). Ved sist inntak tok de inn omtrent halvparten av elevene som de hadde inne til kartlegging (intervju).

Gjennom inntaksprosedyrene identifiseres brukere med behov for et slikt tilbud, og som best kan nyttiggjøre seg det. For noen kandidater vil det være andre typer tiltak som er bedre egnet. Vurderingene skjer i løpet av det aktørene kaller en avklaringsfase, med varighet fra seks måneder til opptil to år (som en mer teoretisk grense for NAVs handlingsrom). Man kan i løpet av avklaringsfasen også gi andre AMO-tiltak for å understøtte framtidig opplæring, slik som språkopplæring, fagrettet opplæring og arbeidstrening.

Opplæring, språk- og læringsstøtte

Opplæringsfasen består av et fireårig opplæringsløp, med kontinuerlig veksling mellom skole og bedrift i alle fire år. Lærekontrakter tegnes allerede første år, og læretiden i bedrift øker fra en dag i uka det første året til fire dager i uka i det fjerde og siste året. I opplæringen benyttes blant annet Content and Language Integrated Learning (CLIL) som pedagogisk plattform. Det er utenfor rammene av denne rapporten å vurdere eller sammenlikne pedagogiske forutsetninger for læring, men det er likevel relevant å omtale det pedagogiske rammeverket i korthet. CLIL-pedagogikk kan ha noe ulikt innhold og gjøres på ulike måter. I denne konteksten handler CLIL litt enkelt sagt om å gi en form for yrkesrettet norskopplæring, samtidig som elevene gis fag- og yrkesopplæring. Elevene lærer med andre ord norsk samtidig som de lærer fag. For å oppnå dette integrerer man «praksis og teori», og i innlæring

av fagbegreper og innhold i fag jobber man med visualisering, konkretisering og med erfaring. I opplæringstilbudet har man også lagt opp selve utdanningsløpet som en veksling mellom teori og praksis, for å understøtte det pedagogiske grunnlaget for læring. Foruten CLIL legges det vekt på samarbeidslæring, at elevene skal lære seg strategier for å lære, og man benytter «Vurdering for læring»²⁹.

Språk- og læringsstøtten som gis er et tillegg til ordinær undervisning, der språklærer er tilstede 24 timer per uke de tre første årene og 12 timer per uke i det fjerde året. Språkstøttelæreren fungerer i tillegg som et bindeledd mellom programfagundervisningen og undervisningen i fellesfagene. Rent praktisk er det slik at man først setter opp den obligatoriske timeplanen til deltakerne. Deretter «smøres» språkstøttetimene utover. Noen ganger er språkstøttelæreren tilstede i undervisningen som en ressurs inn i selve undervisningen. Andre ganger jobber språkstøttelæreren alene med deltakerne, der deltakerne forberedes på begreper som skal brukes, drilles i språk, setningsstruktur og faguttrykk. Det betyr at språkstøttelæreren må være i forkant av det programfaglærer underviser i. På den måten får deltakerne et større læringsutbytte av selve undervisningen fordi de allerede har kjennskap til begrepene som brukes. Det er også slik at språkstøttelæreren jobber med deltakerne i etterkant av programfagundervisningen, da kan de jobbe videre med «fagnorsken». De jobber altså med både norsk og fag på samme tid, og språkstøtten må også ses som en læringsstøtte. På den måten øker norskferdighetene til deltakerne samtidig som de lærer fag (intervju). Støttelærer i norsk samarbeider tett med både faglærer og lærebedrifter gjennom hele opplæringsløpet.

I et fag- og yrkesopplæringsløp har man også noe som heter yrkesfaglig fordypning (YFF), der man gjerne jobber med å koble teori og praksis. I det tilpassede opplæringsløpet brukes YFF-timene i stedet til en blanding av norsk som fremmedspråk og yrkesfaglig fordypning ut fra prinsippene i CLIL.

Samfinansiering av tilbud og livsopphold

Slik aktørene bak opplæringstilbudet forstår det, gir ikke opplæringsloven hjemmel til å bevilge ekstra ressurser til språk- og læringsstøtte utover det som tilligger den ordinære opplæringen for voksne (Dahl 2018 upublisert). For å kunne tilby de nødvendige ressursene, har de derfor arbeidet med å finne det juridiske og økonomiske handlingsrommet og utarbeidet en finansieringsmodell med tydelig rolle- og ansvarsfordeling (Dahl 2018 upublisert). NAV Oslo og Oslo VO Helsefyr har arbeidet frem en avtale om samfinansiering og kostnadsfordeling. Delingen er noe ulik avhengig av rettighetsstatus i tråd med Opplæringsloven §4A-3. I og med at opplegget per i dag er i en pilotfase, foretas det justeringer i kostnadsdelingen underveis. Som del av Groruddalssatsningen ser aktørene også muligheter til å utfordre gjeldende rammer og finne nye løsninger.

I finansieringsmodellen gjøres det et tydelig skille mellom elever med rett til videregående opplæring og såkalte «ikke-rettighetshavende». Hvordan kostnadene knyttet til livsgrunnlag, språk- og læringsstøtte, og opplæringstilbud finansieres er noe ulikt ut fra disse rettighetsgruppene. Tilbudet fra deltakernes ståsted er det samme. For å sikre en finansiering av tilbudet, er det ønskelig at halvparten av en klasse på 16 er rettighetshavere og halvparten ikke-rettighetshavere. NAV har per i dag større handlingsrom til å dekke kostnadene til ikke-rettighetshavere, som innvilges tiltaket yrkesrettet opplæring.³⁰ For denne gruppa kan NAV i prinsippet dekke alle kostnader inn i samarbeidet, hvilket de ikke kan for rettighetshavere, som innvilges tiltaket ordinær utdanning³¹ (se Dahl 2018 upublisert). Det kan komme endringer i

²⁹ For en redegjørelse av samarbeidslæring og læringsstrategier se feks. Sylte (2013), Repstad og Tallaksen (2011), Säljö (2001). For en redegjørelse av «vurdering for læring» og «vurdering av læring (formativ og summativ vurdering) se feks. Lauvås (2006) og Sylte (2013).

³⁰ Dette tiltaket kan innvilges for to år.

³¹ Dette tiltaket kan innvilges for opptil tre år, men NAV Oslo har endret praksis sånn at det blir innvilget for de første to årene, slik som for den andre gruppa.

disse reglene. NAV finansierer alle deltakernes livsopphold med tiltakspenger i de første to årene. Deretter mottar deltakerne lærlingelønn. Lærlingelønnen er lavere enn livsoppholdsyttelsene fra NAV, og deltakerne kan eventuelt supplere med støtte fra Statens lånekasse for utdanning. Som lærlinger mottar de totalt sett en fagarbeiderlønn som i 2018 var på 338 800 kroner. Denne fordeles på de to siste årene man er lærling.

Partene samarbeider om å finansiere opplæringen og tilpasning av denne i form av språk- og læringsstøtte. Det er utarbeidet konkrete oversikter over samarbeids- og finansieringsmodellen (se Dahl 2018 upublisert). Vi gjengir deler av disse oversiktene, men understreker at den konkrete fordelingen kan være gjenstand for nye forhandlinger. I korthet kan man si at aktørene samfinansierer opplæringen og språk- og læringsstøtte, mens NAV finansierer livsopphold i perioden før deltakerne får lærlingelønn. Det har vært viktig å avklare handlingsrommet for en slik samfinansiering opp mot anskaffelsesregelverket (Se Dahl 2018 upublisert). Det bemerkes at de detaljerte kostnadsoversiktene (tabell 4.1, 4.5 og 4.6) utelater Oslo VO Helsefyr sitt bidrag til tilretteleggingskostnader utover Opplæringsloven §4A-3 for rettighetshavere.

Tabell 4.2: *Kostnader per elev; opplæring og tilrettelegging*

Kostnad per elev	År 1	År 2	År 3	År 4	Sum 4 år
Felles- og programfag	96 279	72 209	48 140	24 070	240 698
Læringsstøtte norsk språk m.m.	65 968	65 968	65 968	32 984	230 888

Tabell 4.3: *Finansiering og kostnadsfordeling av opplæringsløp - rettighetshavere*

Finansiering og kostnadsdeling – rettighetshavere (per desember 2018)		
	År 1 og 2	År 3 og 4
Opplæring	Oslo VO: alle kostnader	Oslo VO: alle kostnader
Tilrettelegging utover opplæringsloven	NAV Oslo: alle kostnader ³²	Ingen
Tilskudd lærebedrift	Oslo VO: alle kostnader iht opplæringsloven m/forskrift	Oslo VO: alle kostnader iht opplæringsloven m/forskrift. NAV Oslo: Evt arbeidsmarkedstiltak som lønnstilskudd, oppfølging og mentor
Inntektssikring/Livsopphold	NAV Oslo: Tiltakspenger ordinær utdanning 2 år	Lærlingelønn

³² Partene har oppgitt per telefon januar 2019 at Oslo VO Helsefyr dekker deler av tilretteleggingskostnadene for denne gruppa i og med at NAV Oslo ikke har handlingsrom til å gjøre dette.

Tabell 4.4: *Finansiering og kostnadsfordeling av opplæringsløp - ikke-rettighetshavere*

Finansiering og kostnadsdeling – ikke-rettighetshavere (per desember 2018)		
	År 1 og 2	År 3 og 4
Opplæring	Oslo VO: 30 prosent av alle kostnader NAV Oslo: 70 prosent av alle kostnader	Oslo VO: alle kostnader
Tilrettelegging utover opplæringsloven	NAV Oslo: alle kostnader	Ingen
Tilskudd lærebedrift	Oslo VO: alle kostnader iht opplæringsloven m/forskrift	Oslo VO: alle kostnader iht opplæringsloven m/forskrift. NAV Oslo: Evt arbeidsmarkedstiltak som lønnstilskudd, oppfølging og mentor
Inntektssikring/ Livsopphold	NAV Oslo: Tiltakspenger yrkesrettet utdanning 2 år	Lærlingelønn

Det er gjennomført detaljerte kostnadsberegninger i samarbeids- og finansieringsmodellen til Oslo VO og Nav Oslo. I Dahl (2018 upublisert: 50) gis det en oversikt over dette. Det er i etterkant gjort justeringer og vi gjengir oppdaterte tabeller nedenfor.

Tabell 4.5: Kostnader rettighetshavere Oslo VO Helsfyr

Rettighetshavere Innvilget tiltak: Ordinær utdanning 2 år Må ha nedsatt arbeidsevne							
Kostnader per deltaker	År 1	År 2	År 3	År 4	Totalkost Oslo VO + NAV Oslo	Sats kr	
Inntektssikring NAV Oslo	130 000	130 000	Lærling-lønn	Lærling-lønn	260 000	13 000	pr. mnd.
Tilrettelegging utover § 4A-3 NAV Oslo	68 050	68 050	0	0	136 100	136 100	Maks-sats
Opplæring etter § 4A-3 Oslo VO	96 279	72 209	48 140	24 070	240 698		
Tilskudd lærebedrifter Oslo VO	0	0	58 239	58 239	116 478	58 239	pr. år
Sum kostnader NAV Oslo + Oslo VO	294 329	270 259	106 379	82 309	753 276		
Sum kostnader per deltaker fordelt	År 1	År 2	År 3	År 4	Totalkost over 4 år		
Sum kostnader NAV Oslo	198 050	198 050	0	0	396 100		
Sum kostnader Oslo VO	96 279	72 209	106 379	82 309	357 179		
Sum kostnader totalt	294 329	270 259	106 379	82 309	753 276		

Tabell 4.6: Kostnader ikke-rettighetshavere Oslo VO Helsfyr

Ikke-rettighetshavere Innvilget tiltak: Yrkesrettet opplæring 2 år								
Kostnader per deltaker	År 1	År 2	År 3	År 4	Totalkost Oslo VO + NAV Oslo	Sats kr		
Inntektssikring NAV Oslo	130 000	130 000	Lærling-lønn	Lærling-lønn	260 000	13 000	pr. mnd.	
Tilrettelegging utover § 4A-3 NAV Oslo	115 444	115 444	0	0	230 888	230 888	totalt	
Opplæring etter § 4A-3 NAV Oslo	67 395	50 546	0	0	117 942	96 279	72 209	70 %
Opplæring etter § 4A-3 Oslo VO	28 884	21 663	48 140	24 070	122 756	96 279	72 209	30 %
Tilskudd lærebedrifter Oslo VO	0	0	58 239	58 239	116 478	58 239	pr. år	
Sum kostnader NAV Oslo + Oslo VO	341 723	317 653	106 379	82 309	848 064			
Sum kostnader per deltaker fordelt	År 1	År 2	År 3	År 4	Totalkost over 4 år			
Sum kostnader NAV Oslo	312 839	296 990			608 830			
Sum kostnader Oslo VO	28 884	21 663	106 379	82 309	239 234			

Kostnadsfordelingene årlig ser relativt intrikate ut, og det er særlig fordi det er forskjeller fra år til år mellom de to deltakergruppene og hvordan de samfinansieres. Vi viser til tabell 4.1 for de totale kostnadene ved selve opplæringen og tilretteleggingen, som er lik for alle deltakere. I lys av dette vil de totale kostnadene for løpet, inkludert livsopphold og lærlingtilskudd, være i underkant av 850 000 kroner. Foruten tilrettelegging av opplæringstilbudet og livsopphold samfinansierer NAV også selve opplæringstilbudet for ikke-rettighetshavere med Oslo VO. Finansieringen fra NAV er med andre ord helt avgjørende for å kunne gi disse tilpassede opplæringsløpene.

4.3 Vest-Agder fylkeskommune

Vest-Agder fylkeskommune består av 15 kommuner³³ hvorav 6 kommunene har besvart den utsendte surveyen. Fylket er inndelt i 3 regioner – Øst, Vest og Midt, og det ligger et

³³ <https://www.kartverket.no/kunnskap/fakta-om-norge/fylker-og-kommuner/tabell/>

karrieresenter med ansvar for opplæring av voksne på videregående nivå i hver av disse regionene; Karriere Kristiansand, Karriere Lindesnes og Karriere Lister. Opplæringen skjer i all hovedsak på karrieresentrene, og det er bare unntaksvis at voksne deltar i ordinær videregående. Opplæring i norsk og samfunnskunnskap og grunnskole for voksne gjennomføres på kommunalt nivå i kommunene. Ifølge en av våre kommunale respondenter har karrieresenteret kommunen sokner til organisert et tilbud til de under 25 år, hvis de språklig sett ikke er helt klare for videregående, noe som kalles 0-klasse. Tilbudet er et forberedende år som skal bidra til å klargjøre de for å kunne ta videregående. Et slikt tilbud blir vanligvis ikke igangsatt for voksne minoritetsspråklige som språklig sett er litt svake, men som ønsker og har rett til å gå videregående, men Lister Karriere arrangerte våren 2016 et forberedelseskurs for voksne innvandrere som skulle starte i videregående skole. Fra 1.januar 2020 vil Vest-Agder og Aust-Agder slås sammen til Agder. Dagens organisering kan altså endres noe gjennom sammenslåingen og regionreformen.

Et generelt opplæringstilbud for voksne

Vest-Agder har ikke utarbeidet spesifikke tilpassede fag- og yrkesopplæringsløp for voksne minoritetsspråklige eller iverksatt tiltak med språk- og læringsstøtte rettet inn mot fag- og yrkesopplæring av voksne minoritetsspråklige. Imidlertid har de gjort flere grep for å opprette og tilrettelegge et bredt fag- og yrkesopplæringstilbud, slik at voksne minoritetsspråklige gis et eget tilbud tilrettelagt for voksne. Representanten for fylkeskommunen forteller at de fikk en større andel flyktninger i 2014-2015. Da begynte de å tenke gjennom hvordan de skulle kunne ta imot voksne søkere til videregående på sikt. Voksenopplæringstilbudet på videregående nivå var ikke dimensjonert for det store antallet som nå var kommet, og politikerne i fylket besluttet å omdisponere og tilføre «friske» midler, slik at man skulle være klare til å kunne ta imot og gi et opplæringstilbud.

Vest-Agder benytter seg ikke av språktesting, men har dialog med kommunene, og tar utgangspunkt i den «plasseringen» elevene har i norskopplæringen, altså skillene mellom spor 1, 2 og 3 ut fra faglig nivå i morsmål og tidligere skolegang. Spor 1'ere er de som har liten eller ingen skolegang, og noen kan heller ikke lese og skrive morsmålet³⁴.

Fylkeskommunen har i samarbeid med kommunen laget et tilbud for disse der de prøver å bygge videre på den enkeltes ressurser og utgangspunkt slik at de kan oppnå såkalt delkompetanse – på nivå under et fullt fagbrev - gjennom praktisk opplæring. Prosjektet var opprinnelig et prøveprosjekt, men er nå videreført, og NAV bidrar med midler gjennom «arbeidsrettede tiltak». De bidrar også med midler til livsopphold. Deltakere i spor 2 er gjerne de som er aktuelle for videregående opplæring for voksne.

I forkant av søknad om opptak til et voksenopplæringsløp gir karrieresentrene karriereveiledning i 50 timer. Hensikten er å gi elevene mulighet til å teste ut ulike yrker for å kunne se hva de innebærer. En slik vei inn ses som hensiktsmessig for at elevene skal gjøre mer reelle valg, og det reduserer faren for feilvalg. De voksne minoritetsspråklige som tar fag- og yrkesopplæring går stort sett kvalifiseringsløp med ordinær lengde. Løpet er lagt opp som et tradisjonelt 2+2-løp.

En av kommunene tilhørende Vest-Agder forteller at de har merket at tilbudet til voksne har blitt bedre, og de opplever at karrieresenteret som kommunen tilhører har blitt flinkere til å gi deltakere i eller etter introduksjonsprogram reelle tilbud. Eksempelvis har de opprettet egne klasser i Helsefagarbeider. De som har ansvar for opplæringstilbudet for voksne forteller at de har vært opptatt av å dimensjonere det størrelsesmessig slik at de kan gi et tilbud, og de har også prøvd å ha en viss bredde på programfagene. Ut fra innhentet informasjon om opplæringstilbud ved de ulike karrieresentrene, ser vi at tilbudet ved Kristiansand karriere er noe mer omfattende ved Lister og Lindesnes karriere. Karriere Lister gir i skoleåret 18/19 tilbud ved tre videregående skoler i regionen, der man leier lokaler. Undervisningen skjer på kveldstid eller dagtid, og det gis undervisning i 3 programområder på VG1. På VG2 har de

³⁴ <https://www.imdi.no/norskopplaring/organisering-og-innholdet-i-opplaringen/>

tilbud i barne- og ungdomsarbeider og helsearbeiderfag.³⁵ Til tross for at det kan sies å være et noe begrenset tilbud, ønsker vi å framheve at Vest-Agder har foretatt budsjettmessige prioriteringer for å gi et tilbud til voksne. De gir også utvidet karriereveiledning. I flere fylker har de i dag ikke et slikt tilbud for voksne. De voksne gis da rett til videregående i ordinær videregående skole for ungdom, med de samme rettigheter som ungdom. Som tidligere nevnt påpeker en rekke kommuner at det i praksis betyr at det ikke er noe reelt tilbud for voksne, og heller ikke voksne minoritetsspråklige, fordi det ikke er tilstrekkelig med skoleplasser i de videregående skolene i fylket.

Kostnader ved det generelle opplæringstilbudet for voksne

Når det gjelder kostnader benytter som nevnt ikke Vest-Agder spesifikke tilpassede fag- og yrkesopplæringsløp for voksne minoritetsspråklige. De gir heller ikke språk- og læringsstøtte i det generelle tilbudet. Men de gir en utvidet karriereveiledning. Kostnadene vi har fått oppgitt er derfor kostnader de har hatt for å kunne oppskalere tilbudet, slik at voksne minoritetsspråklige skulle få et tilbud. I disse kostnadene inngår karrieresentrene. Fylkeskommunen opprettet 32 klasser i ulike programfag og innenfor studiespesialisering for å kunne gi et bredt tilbud til nye bosatte i etterkant av de store asylankomstene i 2015. Fylkeskommunen omdisponerte og brukte «friske midler» for å etablere et tilstrekkelig tilbud for voksne minoritetsspråklige. I budsjettet for henholdsvis 2017 og 2018 var det i utgangspunktet avsatt 12 millioner til voksenopplæring. I tillegg ble det bevilget henholdsvis 15 og 18 millioner. Disse midlene var altså en styrking av det opprinnelige budsjettet. De søkte IMDi om tilskudd gjennom Jobbsjansen i etterkant, og fikk 2,8 millioner kroner som skulle brukes som «refusjon» I praksis ble noe av de statlige midlene likevel brukt. Hvis vi ser bort fra det etterskuddsvise tilskuddet fra IMDi, der noe ble brukt til refusjon, utgjør budsjettet til Vest-Agder til videregående for voksne 27 millioner i 2017 og 30 millioner i 2018. Det er betydelige summer når vi sammenlikner med de 460 millionene som totalt ble brukt i alle fylkeskommunene i landet i 2016.³⁶ Sammenliknet med det fylkeskommunen tradisjonelt har satt av til videregående opplæring for voksne i sine budsjett, har de altså mer enn doblet sine utgifter for å kunne ha et opplæringstilbud til den økte andelen voksne minoritetsspråklige i fylkeskommunen.

Livsopphold

Når det gjelder informasjon om støtte til livsopphold bruker vi informasjon fra kommunesurveyen. Alle seks kommuner i Vest-Agder som har besvart survey er helt eller delvis enige i at det er utfordrende å finne egnede kombinasjoner av kilder til dekning av livsopphold for flyktninger som tar fag- og yrkesopplæring. Det er ingen bestemte framgangsmåter for hvordan dette gjøres. I materialet ser vi tegn til at kommunene løser utfordringen på ulike måter, eller at de opplever den som uløselig. En kommune nevner at i et etterfølgende løp vil det være mulig å kombinere flyktningstipend med arbeidstrening og tiltakspenger fra NAV, men påpeker at det er uheldig og demotiverende at deltaker går ned i «inntekt» etter introduksjonsprogram. En annen av kommunene påpeker også dette, og sier at det er vanskelig for flyktningen å forstå hvorfor det skal være slik, samt at saksbehandlingen for flyktningstipend er treg og at dette skaper usikkerhet. Videre er fullt flyktningstipend kun tilgjengelig for dem med full studiebelastning. Stipendet er heller ikke tilstrekkelig for å kunne pendle, siden det krever bil. En annen kommune nevner at det er en utfordring for kommunen at avstanden til undervisningssted er så stor at de ville måtte dekke ikke bare supplerende livsopphold, men også bosted.

³⁵ <https://www.vaf.no/tjenester/utdanning/videregaaende-opplaering-for-voksne/>

³⁶ <http://utdanningsspeilet.udir.no/2017/>

4.4 Oppland fylkeskommune

Oppland er et geografisk stort fylke, og består av 26 kommuner.³⁷ Ti av disse har besvart surveyen. Fylkeskommunen er delt inn i fem regioner med fem karrieresentre som har ansvar for videregående opplæring av voksne. Andelen minoritetsspråklige tilhørende de ulike sentrene varierer noe, men i gjennomsnitt er omtrent 50 prosent minoritetsspråklige. Andelen er høyere i mer urbane strøk og noe lavere i mer rurale strøk. Eksempelvis har Hadeland tidligere hatt 20 prosent minoritetsspråklige, men også her har andelen økt i de seinere årene.

Tabell 4.7: *Oversikt over andelen minoritetsspråklige skoleåret 18/19 i Karriere Oppland*

Andel minoritets-språklige	Gudbrandsdal	Lillehammer	Gjøvik-regionen	Hadeland	Valdres	Totalt
Yrkesfag		36 %	44 %	54 %	35 %	43 %
Fellesfag	20 %	65 %	44 %	57 %	55 %	48 %
Til sammen	20 %	48 %	44 %	56 %	47 %	43 %

Ulik grad av tilrettelegging i opplæringsløpene

Opplæring skjer innenfor rammene av voksenopplæringen, og i hovedsak inngår de minoritetsspråklige i ordinære voksenopplæringsklasser. Fylkeskommunen gir budsjettmidler til hvert enkelt senter ut fra folketallet i regionen, og karrieresentrene bestemmer hvilke programfag og antall plasser selv ut fra behov i søkermassen, behov i det lokale arbeidsmarkedet og budsjettmidlene de har til rådighet. Det gjør at det er forskjeller mellom de ulike karrieresentrene og tilbudet som gis til kommunene som «sokner» til de ulike karrieresentrene. Det betyr også at det kan være forskjeller mellom karrieresentrene når det gjelder tilpasning av tilbudet til minoritetsspråklige. Noen ganger settes det opp egne klasser for minoritetsspråklige, for eksempel hvis det er tilstrekkelig antall elever til å kunne ha parallelle løp, men i hovedsak er det slik at de minoritetsspråklige går i ordinære klasser for voksne og sammen med etnisk norske. En av kommunene som søker til et av de fem karrieresentrene påpeker at det i liten grad har vært et tilstrekkelig tilbud, det har vært «få linjer» og voksne har da vært henvist til ordinære videregående skoler for ungdom. Tilbudet som gis har ofte vært på kveldstid. Respondenten opplyser om at det i det siste har vært en positiv utvikling, med tilbud tilrettelagt for minoritetsspråklige som kan komme introduksjonsdeltakere til gode.

Representanten for fylket forteller at det er forskjeller mellom karrieresentrene, og at noen har kommet lenger i å lage mer tilrettelagte løp for minoritetsspråklige, og at omfanget av forsterket undervisning varierer. Lillehammer har for eksempel hatt et tilpasset opplæringstilbud for minoritetsspråklige i helsearbeiderfaget, og våren 2018 fullførte de seks deltakerne eksamen. Opplæringsløpet gikk over tre år, og deltakerne startet med praksis og tok deretter teori. Parallelt med undervisningen fikk de også helserelatert norskopplæring av lærere ved kommunal voksenopplæring. Prosjektet var et samarbeid mellom ulike fylkeskommunale og kommunale aktører.³⁸ Liknende prosjekter er også igangsatt andre steder i fylket, og noen er interkommunale og fylkeskommunale samarbeid. Noen karrieresentre har valgt å legge opp opplæringsløpene slik at de gir undervisning i norsk og samfunnskunnskap (fellesfag) først slik at de får denne kunnskapen tidlig. Noen karrieresentre har også tilbud om fagnorsk i forkant, andre gir ekstratimer og leksehjelp underveis.

³⁷ <https://snl.no/Oppland>

³⁸ <http://www.karriereoppland.no/nyheter/alle-deltagerne-bestod-eksamen.89851.aspx>

Fellestrekk i opplæringstilbudet i Oppland fylkeskommune

Det som er felles på tvers av karrieresentrene er at de foretar en realkompetansevurdering, og de benytter seg av det de kaller vekslingsløp. Ut fra en realkompetansevurdering av søkerne ser de hva han/hun ikke trenger av programfag, praksis og fellesfag, og de lager et tilbud tilpasset den enkeltes behov. I et fullstendig løp innebærer vekslingsmodellen at man har praksis og teori (programfag og fellesfag) i alle fire årene.

Tidligere har de i stor grad tilbudt praksiskandidatopplæring, som krever 5 års praksiserfaring. De har da gitt eksamensforberedende kurs, slik at elevene kan gå opp til eksamen og ta fagbrev. Men de siste 5 årene har de sett at det ikke fungerer så godt. De ser at elevene, både med og uten minoritetsbakgrunn, trenger opplæring både i skole og i bedrift. Av den grunn har de i større grad enn tidligere lagt opp til opplæring på skole. De minoritetsspråklige søkerne språkstestes, og dersom de ikke har tilstrekkelig norsknivå for å kunne få utbytte av opplæringen motiveres de til å finne måter å forbedre norsknivået sitt.

Kostnader ved videregående opplæring for voksne

I budsjettet til Karriere Oppland settes det av 28 millioner til videregående opplæring for voksne, inklusive karriereveiledningstjenesten. Som nevnt er det stor variasjon mellom karrieresentrene. Tilretteleggingstilbudene som i varierende grad gis, består som nevnt av fagnorsk i forkant, ekstratimer og leksehjelp. Vanlig praksis er at de minoritetsspråklige elevene går i ordinære klasser for voksne. I noen få tilfeller har de ved enkelte karrieresentre hatt rene minoritetsspråklige klasser, og ved behov har disse elevene foruten undervisningen fått språkstøtte. Språkstøtten har ikke inngått i ordinært driftsbudsjett til karrieresenteret, men karrieresenteret har da søkt om å få bevilget ekstramidler. I et tilfelle ble det søkt og innvilget 200 000 til dette. Selve undervisningen av de 8 minoritetsspråklige elevene ble dekket innenfor allerede tildelte midler.

Livsopphold

Ut fra de kommunale surveydataene, ser vi at det er knyttet utfordringer til sikring av livsopphold under fag- og yrkesopplæring. Seks kommuner i Oppland som har besvart survey er helt eller delvis enige i at det er utfordrende å finne egnede kombinasjoner av kilder til dekning av livsopphold for flyktninger som tar fag- og yrkesopplæring; to er helt uenige, og to vet ikke. Flere trekker fram utfordringer med privatøkonomi, og en sier at «utfordringer knyttet til økonomi og forutsigbarhet i utdanningsløpet har flere ganger gjort at vi og deltakeren har tvilt på prosjektet». I samarbeid med NAV har de likevel klart å ta nødvendige grep. En annen kommune mener at deltakerne må ha større økonomisk forutsigbarhet. En kommune spesifiserer imidlertid at det ikke bør være spesialbehandling av flyktninger når det gjelder inntektssikring og at de så raskt som mulig burde integreres i «vanlige» systemer.

4.5 Notodden i Telemark

Notodden ligger i Telemark fylkeskommune. Foruten Notodden har 5 av de 18 andre kommunene i Telemark besvart surveyen. Vi har informasjon om Telemark fylkeskommune fra surveyen, men vi har ikke kunnet gjennomført intervju med Telemark. Vi velger derfor å presentere måten man har organisert fag- og yrkesopplæringen fra en av kommunene i Telemark; Notodden. Per i dag består Telemark av 18 kommuner, men skal på sikt slå sammen med Vestfold som i dag består av 9 kommuner. Introduksjonsprogrammet i Notodden er forankret i den kommunale voksenopplæringa med ansvar for undervisning i norsk og samfunnskunnskap og grunnskole for voksne.

Ved Notodden videregående skole ligger Notodden ressurscenter, som gir videregående opplæring til voksne. På bakgrunn av et kommunalt initiativ ble det fra skoleåret 2017/18 igangsatt et tilpasset fag- og yrkesopplæringsløp for voksne minoritetsspråklige ved Notodden ressurscenter, innenfor fagretningen helsefagarbeider. Ettersom det tilpassede løpet er relativt

nyoppstartet, undergår det stadig justeringer. I beskrivelsen av det tilpassede opplæringsløpet tar vi utgangspunkt i hvordan dette driftes skoleåret 2018/19.

Ordinært er undervisningen for voksne lagt opp slik at man tar vg1 og vg2 over to semestre. Skolen har et seks ukers intensivt kurs på vg1, og deretter tar man et intensivt kurs på vg2. Den kommunale voksenopplæringen så et slikt løp som lite hensiktsmessig for minoritetsspråklige fordi språkkunnskapene deres i norsk ikke var tilstrekkelig til å kunne få utbytte av opplæringen. Sammen med den videregående opplæringsenheten for voksne har de derfor funnet fram til et tilpasset opplæringsløp. Inneværende skoleår er det henholdsvis 16 elever på vg1 og 16 elever på vg 2 som følger dette opplæringsløpet.

Tilpasset opplæringsløp

Vi innleder med en skjematisk framstilling av et typisk løp av den opplæring som skjer ved skole. Undervisningen som fordeles over tre år, gir årlig 67 prosent studiebelastning, uavhengig av hvilket tidspunkt deltakerne tar de ulike fagene i løpet av disse tre årene.

Tabell 4.8: *Typisk opplæringsløp helsefagarbeider Notodden*

	Opplæring ut fra opplæringsloven § 4A-3	Tilpasning til voksne minoritetsspråklige
År 1	Vg1 – programfag og fellesfag	Språk- og læringsstøtte Ekstraundervisning
År 2	Vg2 - programfag og fellesfag	Språk- og læringsstøtte
År 3	Yrkesfaglig fordypning (YFF) i form av praksisplass	

Opplæring og tilpasning i vg1

De minoritetsspråklige elevene følger det seks uker lange kurset med ordinær undervisning på vg1, men i motsetning til de norskspråklige elevene leverer de ikke inn oppgaver som de vurderes på. Opplæringstida forlenges på en slik måte at de i etterkant av kurset setter av resten av året til å arbeide med oppgaver og innleveringer, som spres tematisk utover hele året. De får i tillegg fem timer ekstraundervisning fra skolen én dag annenhver uke. Læreren som underviser legger da mer til rette for at elevene skal få et faglig utbytte av undervisningen. Alle elever tilknyttet Notodden videregående skole (ungdomsrett og voksenrett) har tilgang til leksehjelp, og en bibliotekjeneste med ulike læringsressurser og tilrettelegging for læring på andre måter enn i klasserommet.

I tillegg til ekstraundervisning gis elevene språk- og læringsstøtte. Denne baserer seg pedagogisk på Content Integrated Language Learning (CLIL), og består totalt sett av seks timer per uke fordelt på flere dager. Det er kommunen, i form av Notodden mangfolds- og læringssenter, som står ansvarlig for språk- og læringsstøtten. Norsk-som-andrespråk-læreren bruker tid med elevene i etterkant av kurset, og i etterkant av undervisningen. De jobber med begreper, og med å forstå innholdet. Den temavise innretningen gjør også at norsk-som-andrespråk-læreren kan hjelpe elevene med å forstå innleveringsoppgaver, og veilede de fram mot innleveringer. For å sikre at norsklæreren er mest mulig faglig kompetent og at språk- og læringsstøtten kan tilpasses opplæringen som gis, har norsklæreren fulgt elevenes undervisning.

Notodden har valgt en opplæringsmodell der de kombinerer norsk og fag, og tilrettelegger for at elevene skal kunne få læringsutbytte av den undervisningen de gis. Skolen har samtidig kunnet opprettholde sine tradisjonelle opplæringsløp med intensive opplæringsperioder.

Ekstraundervisningen som gis en dag annenhver uke er forenelig med det arbeidsintensive systemet skolen har bygd opp.

Opplæring og tilpasning i vg 2 og YFF

I vg2 reduseres læringsstøtten elevene gis. De mottar fremdeles språk- og læringsstøtte (6 timer per uke), men ekstraundervisningen i fagene opphører. I tillegg til dette brukes timene som elevene skal ha i yrkesfaglig fordypning (YFF) til praksiserfaring. Kommunen står ansvarlig for å sikre praksisplasser innenfor helse- og omsorgssektoren. Elevene følges opp av Notodden ressurscenter (videregående opplæring for voksne). Praksiserfaringen kommer i tillegg til eventuell lærlingtid.

I utgangspunktet gis voksne elever i Notodden en intensiv, men kortvarig opplæring. Fylkeskommunen har på den måten «strukket seg», og gir et mer omfattende tilbud til minoritetsspråklige gjennom ekstraundervisning og forlengede løp. Det er usikkert hvorvidt fylkeskommunens tilpasning er å betrakte som tilpasning utover opplæringsloven § 4A-3.

Måten å organisere det tilpassede opplæringsløpet på er under kontinuerlig utvikling, og de arbeider nå med å finne ressurser til å gi norskstøtte også i fellesfagene. Fra januar 2019 vil det gis norskstøtte i matematikk.

Veier til fagbrev

I Notodden har de hatt noen utfordringer med å finne lærlingplass, og har derfor også måttet benytte seg av andre veier til fagbrev. Etter gjennomført opplæring ved skole, er det gjerne tre veier til fagbrev som er aktuelle. Den ene veien er gjennom et ordinært lærlingeløp på 2 år. En annen vei er et praksiskandidatløp, der elevene trenger tre års praksis. Praksiskandidatordningen krever vanligvis fem års praksis, men de får redusert dette med to år fordi de har godkjent opplæring i skole. Det vil også komme på plass en mulighet for fagbrev på jobb. På nåværende tidspunkt er ikke denne ordningen startet opp i Telemark.

Andre tilbud med tilpasning

Skolens andre fag- og yrkesopplæringstilbud består av barne- og ungdomsarbeider, salg, service og sikkerhet og yrkessjåfør. De er ikke lagt opp på samme måte som det tilpassede opplæringsløpet for helsefagarbeidere med minoritetsspråklig bakgrunn, men også innenfor flere programfag gis det noe ekstraundervisning til minoritetsspråklige. De får også noe språk- og læringsstøtte fra kommunal opplæringsenhet for voksne.

Notodden mangfolds- og læringscenter gir også språk- og læringsstøtte til deltakere på introduksjonsprogrammet som tar enkeltfag på videregående for å få studiespesialisering. Det er et tiltak overfor relativt nyankomne flyktninger som har en del utdanning i bagasjen, men som mangler norsk. Deltakerne har hatt noe norskopplæring innenfor introduksjonsprogrammet, men har rett til ytterligere norskopplæring. Framfor å gi de et lenger norskopplæringsløp, bruker de midlene til å gi de mer fagspesifikk norskopplæring. Det gjør at de får studiekompetanse og på sikt kan ta høyere utdanning om de ønsker det. Vi ser altså at Notodden mangfolds- og ressurscenter bruker språk- og læringsstøtte til ulike elevgrupper for ruste de for ytterligere formell kvalifisering.

Samarbeid og finansiering

Det tilpassede opplæringsløpet ved Notodden er et samarbeid mellom Notodden mangfolds- og læringscenter (voksenopplæring for minoritetsspråklige kommunalt nivå), videregående opplæring for voksne (Notodden ressurscenter og Nettskolen Telemark), og kommunen. Det er altså et samarbeid mellom kommunale og fylkeskommunale institusjoner. Det er vanskelig å si noe helt konkret om kostnadene ved dette opplæringsløpet. I det første året man innførte løpet fikk elevene dobbelt så mange timer med språk- og læringsstøtte. Lærerressursen de hadde avsatt på tre dager à fire timer ble brukt på vg1 elevene, men da en ny vg1-klasse begynte, gjorde oppskaleringen at timerressursen nå ble fordelt på to klasser. Notodden

mangfolds- og læringscenter bidrar inn i tilpasningen ved helsefagarbeiderfaget med en 80 prosent lærerstilling som gir språk- og læringsstøtte. I dag fordeles denne ressursen på 32 elever. De bidrar også inn med andre lærerressurser i andre programfag, og vurderer også hvordan de kan bidra ytterligere i fellesfagene på det tilpassede løpet. Samlet sett bidrar de per i dag med en ressurs som tilsvarer en 130 prosents stilling, noe som innebærer lønnsutgifter på 910 000 kroner årlig. Det er også vanskelig å si noe om kostnadene ved de ressursene som brukes ved videregående opplæring for voksne.

Livsopphold

Når det gjelder støtte til livsopphold er det fem av seks Telemarkskommuner som har svart på survey som sier seg helt eller delvis enig i at det er utfordrende å sy sammen en pakke som dekker livsopphold, Notodden inkludert. Notodden trekker fram at studiefinansieringen ikke er tilpasset gruppa på grunn av kravet om full studieprogresjon, og de har arbeidet for å finne fram til tilpasninger. De har nå fått godkjent en studiebelastning på 67 prosent per år over tre år. Det gir deltakerne et redusert flyktningstipend eller annen støtte fra Statens lånekasse for utdanning. De ser ikke på denne løsningen som optimal, men framhever at det gir forutsigbarhet for elevene. De jobber for å finne løsninger, og vil gjennom midler fra Jobbsjansen eller samarbeid med NAV, supplere slik at deltakerne mottar tilsvarende fullt stipend/lån.

De har tidligere erfart at noen elever starter på flere fag, for å kvalifisere for fullt stipend/lån, men resultatet kan være at de ikke klarer å fullføre. Noen søker ekstrajobb, men opplever at det er vanskelig å få grunnet manglende fagutdanning. Noen igjen lever på sosialstønad, hvilket ikke er ønskelig for kommunen og kan komme i veien for permanent oppholdstillatelse. Alternative løsninger de ser som ønskelige er forlengelse av introduksjonsstønad (i utgangspunktet innenfor nåværende system med et tredje år fra kommunen og et fjerde gjennom Jobbsjansen C), og et bedre samarbeid med NAV om dekning av livsopphold. De ønsker seg også en endring i reglene for flyktningstipend der man ikke bare teller studieprogresjon i fag- og yrkesopplæringen som sådan, men også antall dager de er i praksis og norsk.

4.6 Trøndelag fylkeskommune og Trondheim kommune

Trøndelag fylkeskommune har, som resultat av sammenslåingen av de to gamle fylkene, hele 47 kommuner, og er Norges nest største fylke i areal. 20 av disse kommunene besvarte survey i prosjektet, og flyktninger blir bosatt utover hele fylket. Trondheim er blant kommunene med størst introduksjonsprogram som har besvart survey i dette prosjektet.

Fylkeskommunens fag- og yrkesopplæringstilbud har som utgangspunkt å gi et tilbud til voksne på ulike programområder, der tilbudet tilpasses den enkelte elev. Tilbudene er fordelt på syv ulike skoler, hvorav seks er videregående skoler og én kun er voksenopplæring. Det er opp til tolv kommuner som «sokner» til hver av disse.³⁹

³⁹ <https://www.trondelagfylke.no/vare-tjenester/utdanning/voksenopplaering/senter-for-voksenopplaering/>

Figur 4.2: Kart over voksenopplæringstilbudet i Trøndelag



Opplæringstilbudet til voksne i Trøndelag fylkeskommune

Hva slags tilbud som gis til voksne varierer mellom de ulike enhetene. Eksempelvis gis det ved Røros ressurs, som er lagt til Røros videregående skole, ikke fulltidsoplæring, men det legges opp til at man kan ta fagbrev som praksiskandidat.⁴⁰ Som vi kommer inn på litt seinere skiller opplæringstilbudet i Trondheim kommune seg betraktelig fra et slikt tilbud.

En av kommunene i fylket oppgir at de har et samarbeid med den lokale videregående skolen de sokner til, for å tilrettelegge for at voksne minoritetsspråklige skal få et fulltidstilbud på dagtid. Kommunen bidrar med midler, og skolen har også søkt ekstra midler for å dekke kostnadene. Det er bare midler til å gi et slikt tilbud innenfor én fagretning, som ikke dekker alle søkeres ønsker. En annen kommune har et lignende samarbeid med en annen av de videregående skolene i fylket om to ulike fagretninger. En tredje kommune har hatt et prosjekt

⁴⁰ https://web.trondelagfylke.no/roros-videregaende-skole/Andre_utdanningstilbud/roros-ressurs/voksenopplaring/

med Kommunale utviklingsmidler i samarbeid med sin videregående skole og NAV om helsefag, og har startet et nytt samarbeid over samme lest innen byggfag.

Representanten for fylkeskommunen forteller at noen andre kommuner i fylket også har vært interessert i å etablere et tilpasset opplæringstilbud for voksne minoritetsspråklige i helsefagarbeiderfaget, slik som Heffi i Trondheim (beskrevet under, se punkt 4.6.2). Men de har sett det som en hindring at det krever relativt omfattende egenfinansiering fra deres side. Fylkeskommunen opplever at Heffi har vært mulig å realisere i Trondheim på grunn av tidligere formalisert samarbeid mellom, og nå samlokalisering og sammenslåing av grunnskole og videregående for voksne. I tillegg er det av avgjørende betydning at kommunen har vært tungt involvert i finansiering av tilbudet, blant annet ved å gjøre norsklærere med bakgrunn fra grunnskolen for minoritetsspråklige tilgjengelige, og gjennom å garantere lærlingplasser. Representanten for fylkeskommunen framhever at Trondheim kommunes valg om finansiering kan forklares med at behovet for faglærte innenfor helsearbeid har vært i kommunens interesse. Fylkeskommunen har et nytt prøveprosjekt med Trondheim kommune på trappene som gjelder delkompetanse innenfor en annen fagretning, men det har vært tidkrevende å få på plass avtale om ansvarsfordeling mellom fylkeskommunen, kommunen og NAV. Fra fylkeskommunens side framstår det som utfordrende å skulle inngå og administrere egne samarbeidsavtaler av denne typen med hver enkelt kommune, i et fylke med så mange kommuner i fylket.

Av 20 Trøndelagskommuner som har besvart survey, er 16 helt eller delvis enige i at det er utfordrende å finne egnede kombinasjoner av kilder til dekning a livsopphold. Tre er delvis uenig og én vet ikke. Det er ingen som rapporterer om bestemte planer for hvordan de løser dette lokalt. Flere av respondentene trekker fram at bekymringer om privatøkonomi er til hindring for læring og fullføring av utdanning. En kommune bemerker at gjennomføring av fagutdanning innenfor introduksjonsprogrammet kan være heldig fordi det gir fleksibilitet for kommunen til å gå inn med tiltak som er indirekte knyttet til livsopphold:

«Våre deltagere bor 5 mil unna skole, så derfor må det skreddersys slik at de kan fortsette å bo i kommunen. Dette gjelder spesielt for de som har familie. Kommunen går inn med tiltak som bl.a. gjør det lettere med tanke på bruk av barnehage. Gruppen har ikke bil så vi stiller med transport til og fra barnehagen. Dette kan vanskelig la seg forsvare utenfor program.»

En annen kommune trekker fram at flyktningstipend i seg selv gir svak økonomi, og at deltakerne kan måtte ta opp ytterligere lån som vil skape utfordringer i etterkant. Flere kommuner påpeker også at jo lenger man er i introduksjonsprogrammet, jo færre år har man rett til flyktningstipend.

4.6.1 Trondheims generelle tilbud

Fagutdanning av innvandrere og flyktninger har lenge vært en prioritert i Trondheim, og spesielt har byen lang erfaring med tilpasset helsefagarbeiderutdanning. I Trondheim kommune har man et generelt fag- og yrkesopplæringstilbud til voksne der man til en viss grad tilrettelegger overfor minoritetsspråklige. I tillegg har man siden 2002 gitt et tilpasset tilbud for minoritetsspråklige; helsefagarbeiderutdanning for flyktninger og innvandrere i helsearbeiderfag (Heffi).

Tilrettelegging i det generelle opplæringstilbudet i Trondheim

De voksne elevene ved Trondheim voksenopplæringscenter videregående skole går ulike løp som legges opp med bakgrunn i en individuell vurdering av realkompetanse og behov, samt motivasjon. I tillegg språkstestes de minoritetsspråklige elevene. Tradisjonelt legges fag- og

yrkesopplæringen for voksne ofte opp i raskere løp der man tar programfagene første år (både vg1 og vg2), deretter går ut i lære, og så tas fellesfagene i etterkant (dersom man ikke har dem fra før). Selv om noen minoritetsspråklige går slike hurtigløp, er det for de fleste mindre aktuelt på grunn av svake norskerferdigheter. Trondheim voksenopplæringscenter har likevel valgt å beholde rekkefølgen på opplæringsløpet for de minoritetsspråklige, der programfagene kommer før fellesfagene, fordi de da har mer tid til å lære norsk før de skal ta fellesfagene (intervju). En del plasseres i rene minoritetsspråklige klasser og har foruten senere progresjon på skolefagene også en tettere oppfølging. For de som er spesielt språklig svake gis det ekstraundervisning i programfag, og i noen programfag gis det også tilbud om yrkesnorsk. Sistnevnte er ekstraundervisning som kommer i tillegg til ordinær opplæring.

Kostnader i det generelle tilbudet i Trondheim

Når det gjelder kostnadene ved det generelle tilbudet (språktesting, yrkesnorsk, ekstraundervisning) har ikke representanten fra fylkeskommunen detaljkunnskap om kostnadene, og det har ikke vært mulig å innhente denne informasjonen. Når det gjelder kostnadene de har ved langvarige løp har de ikke gjort kostnadsberegninger. De opererer ikke med stykkprisfinansiering, og elevene går såpass ulike løp at man ikke har gjort slike beregninger. Fylkeskommunen har de siste årene bidratt med mellom 400- og 500 000 for å finansiere utvikling og utprøving av fagnorsk. De har altså utgifter til språktesting, forlengede løp og utvikling av fagnorsk innenfor ulike programområder. Det er verdt å merke seg at for å kunne finansiere tilrettelegging overfor minoritetsspråklige har de sett seg nødt til å nedskalere det totale tilbudet ved voksenopplæringen.

4.6.2 Helsefagarbeiderutdanning for flyktninger og innvandrere (Heffi)

I 2002 startet NAV Trondheim, Trondheim kommune og Sør-Trøndelag fylkeskommune et prosjekt ved navn Heffi, eller helsefagarbeiderutdanning for flyktninger og innvandrere. NAV Trondheim trakk seg ut av prosjektet på et tidlig stadium, men det ble videreført som et samarbeid mellom kommunen og fylkeskommunen etter at kommunaldirektøren garanterte for drift ut prosjektperioden. Opplæringstilbudet har siden 2006 inngått i Trondheim kommunes ordinære drift, fortsatt i samarbeid med fylkeskommunen (Eide mfl. 2016)

Gerhard Schønning VO, som var den fylkeskommunale voksenopplæringens avdeling i Trondheim, ble i 2018 slått sammen med det kommunale voksenopplæringscenteret. Per i dag er det altså en samlokalisering som forenkler samarbeid mellom de to forvaltningsnivåene. Mens fylkeskommunen er ansvarlig for undervisning i fellesfag og programfag, er Trondheim kommune ansvarlig for opplæring på arbeidsplassen og står også som arbeidsgiver (Eide mfl. 2016).

Tilpasset opplæringsløp

Tilbudet er tilrettelagt voksne innvandrere med forholdsvis kort botid i Norge, som har en sterk motivasjon for å utdanne seg til et yrke innen helsesektoren. Utdanningstilbudet går over fire år. Første år har man status som elev, og i de tre neste har man status som lærling. Man tegner med andre ord lærekontrakt fra andre år i opplæringen. Det tas inn 20 elever til programmet annethvert år. Deltakerne har en veileder på arbeidsplassen, og man prøver å sikre at de går minst en vakt i uka sammen med veilederen. Opplæringen er lagt opp som en vekslingsmodell der to dager opplæring gis på skole og tre dager opplæring gis i bedrift (Eide mfl. 2016). Veksling mellom opplæring på skole og i bedrift gjøres for å styrke læringsutbyttet til elevene, og faglig innhold og begreper som læres på skolen er tett knyttet til det man lærer i bedrift. I opplæringen på skole bruker man også tid på å drøfte faglige problemstillinger som oppstår i bedrift (Berg og Molden 2007).

Som i Oslo kan det synes som om det er spesielt sterke og egnede søkere som rekrutteres inn i dette programmet – noe Eide mfl. (2016) omtaler som en form for «creaming effect», som vi kanskje kan kalle å «skumme fløten». Man fokuserer på deltakere som er spesielt motivert og interessert, og de skal helst ha norskkunnskaper tilsvarende nivå B2. Man har også rekruttert spesifikt fra «helsenorsk»-kurs. Etter at søknaden er formelt behandlet av

fylkeskommunen gjennom Vigo, gjennomfører kommunen intervjuer for å avdekke motivasjon og egnethet.

Samarbeid og finansiering

Finansieringen av Heffi er som nevnt et «spleiselag» mellom Trøndelag fylkeskommune og Trondheim kommune, og det er kommunen som står for den største andelen av finansieringen. De bidrar inn med norskopplæring og med oppfølging og opplæring i bedrift. Kommunen har både et opplærings – og et arbeidsgiveransvar for deltakerne i alle fire år (Eide mfl 2017). Opplæringen på skole, i programfag og fellesfag, er skolens ansvar. Fylkeskommunen har et fast beløp de bidrar med inn hvert år.⁴¹ Kostnadene til hver klasse er 500 000, og de bidrar totalt sett med 1 million. Representanten for fylkeskommunen sier at kommunen bidrar med det dobbelte, men han kjenner ikke til den eksakte summen. Ettersom opplæringsløp settes i gang annethvert år, er det vanskelig å gjøre en kostnadsberegning per elev ut fra tallene vi har fått oppgitt.

Livsopphold

Når det gjelder sikring av deltakernes livsopphold er deltakerne avhengig av stipend fra Statens lånekasse det første året. Men fra andre år mottar de lærlingelønn, og da har man gjort noen grep for å sikre deres livsopphold. Lønnen øker etter hvert som deltakerne kommer lenger ut i løpet, i tråd med vanlig praksis for lærlingelønn. Når man beregner lærlingelønn tar man utgangspunkt i en fagarbeiders lønn for 1 år. Denne summen, som i 2018 er på 338 800 kroner, fordeles utover de årene man er læring fordi deler av praksis i bedrift anses som opplæring og deler anses som merverdi til bedriften. I Heffi gis deltakerne 25 prosent av denne summen det andre året, 40 prosent tredje år, og 60 prosent det siste året. Sammenliknet med andre lærlinger som følger en ordinær 2+2 modell mottar de 25 prosent mer lønn (Eide mfl 2016). Lærlingelønnen de første årene er likevel så lav at deltakerne er avhengig av å bli forsørget gjennom andre støtteordninger (Eide mfl 2017).

4.7 Merkostnader ved språk- og læringsstøtte i yrkesrettede videregående opplæringsløp for voksne minoritetsspråklige

En del av oppdraget var å spesifisere merkostnader ved tilrettelegging i form av språk- og læringsstøtte for yrkesrettede videregående løp for minoritetsspråklige, utover opplæringsloven § 4A-3.

Det å innhente relevante kostnadstall har vært en tidkrevende prosess. Så å si ingen av de vi har vært i kontakt med bruker stykkprisfinansiering per elev. Når man benytter en stykkprisfinansiering er det være enklere å se hva merkostnadene består i, fordi man vet hva man ellers bruker per elev. Som tidligere vist varierer måten man har lagt opp tilbud til voksne mellom fylkeskommuner og også internt i fylkeskommuner der man har utviklet særegne tilpassede opplæringsløp innenfor visse programfag. Det er å betrakte som et funn i seg selv at fylkeskommunene i så liten grad har klart definerte kostnadstall for de tilbud som gis av tilrettelegging, og at de heller ikke operer med klart definerte kostnader per elev i voksenopplæringstilbudet.

Hvilke aktører som bekoster tilrettelegging og hva slags tilrettelegging som gjøres varierer. Som vi har sett er det den kommunale norskopplæringen for minoritetsspråklige som bekoster dette ved Notodden. Ved Oslo VO Helsefyrt, et helårlig fulltidstilbud, samfinansieres det av NAV Oslo og Oslo VO.

⁴¹ Den faste summen fylkeskommunen bidrar med indeksreguleres hvert år, men det er en fast sum de bruker til opplæring for deltakere i Heffi.

Utover Oslo VO Helsefyr er det ingen respondenter som har oppgitt konkrete beregninger av merkostnadene. Tilbudene som gis i ulike deler av landet er svært forskjellige, og tilretteleggingen som gjøres innebærer ulikt innhold og også ulike kostnader. Det er derfor vanskelig å anslå kostnader for tilrettelegging. Vi gjenga kostnadsberegningene fra Oslo VO Helsefyr, inkludert kostnadene for tilrettelegging utover opplæringsloven §4A-3 i kapittel 4.2.2.

I en klasse på 16 elever beregnes det per i dag at kostnadene ved opplæring i henhold til opplæringsloven §4A-3 utgjør 240 698 kr per deltaker over fire år. Kostnadene knyttet til tilrettelegging utover opplæringsloven §4A-3, i form av språk- og læringsstøtte, utgjør 230 888 kr over fire år per i dag. Dette er ikke en fast størrelse, og vil kunne variere ut fra pedagogisk innhold. I samfinansieringsmodellen til NAV Oslo og Oslo VO Helsefyr er det per i dag slik at for rettighetshavere finansierer NAV Oslo tilrettelegging opp til en makspris på 136 100 kr per deltaker over to år (i praksis fordelt utover alle fire år). For ikke-rettighetshavere dekker NAV Oslo hele kostnaden ved tilrettelegging. Oslo VO Helsefyr bistår også med tilretteleggingskostnader ut fra hva som er mulig i deres budsjetter.

De ordinære kostnadene ved opplæringstilbudet er sammenlignbare med fylkeskommunenes gjennomsnittlige kostnader ved yrkesfaglig opplæring for ungdom, jf. kapittel 6.1, og høyere enn Livsoppholdsutvalgets beregninger av kostnader ved videregående opplæring for voksne. Språk- og læringsstøtten utover opplæringsloven §4A-3 øker den totale kostnaden i gjennomsnitt per elev med ytterligere 96 prosent, altså nærmest en dobling. Ved Oslo VO Helsefyr har man på den ene siden stordriftsfordeler ved at man kan opprette fulle klasser da elevmassen er stor. På den andre siden er det tilrettelagte tilbudet omfattende. Det er derfor ikke mulig å si om dette gir et representativt bilde av merkostnadene.

Videre må det bemerkes at dette er en beregning av merkostnader ved et faktisk eksisterende tilbud. Der det ikke finnes fagopplæringstilbud for voksne på fulltid, vil fylkeskommunen i første omgang ha kostnader knyttet til opprettelsen av dette. Det totale kostnadsbildet for en del fylkeskommuner vil altså være større enn kun merkostnader utover opplæringsloven §4A-3.

4.8 Sammendrag

- Det er variasjon i tilbudet som gis til voksne generelt i ulike fylker. Noen fylkeskommuner har ikke utbygd egne voksenopplæringsenheter på videregående nivå, og voksne søkere vil da kunne få plass i ordinære fag- og yrkesopplæringsløp for voksne. Imidlertid skal de med ungdomsrett prioriteres, og dersom det ikke er tilstrekkelig antall plasser betyr det i praksis at en del voksne minoritetsspråklige ikke gis et fag- og yrkesopplæringstilbud. Fra kommunenes ståsted rammer dette deltakere i introduksjonsprogram.
- Andre fylkeskommuner har et eget tilbud til voksne, og flere av fylkeskommunene forteller at de har utvidet sitt generelle tilbud til voksne og at kostnadene dermed har økt. I Trondheim har de måttet redusere det totale tilbudet til voksne for å kunne bekoste tilpasninger til minoritetsspråklige i det generelle tilbudet.
- Det kan virke som om det tilbudet som tradisjonelt har vært tilbudt til voksne ikke egner seg for voksne minoritetsspråklige med svake norskkunnskaper. Etablering av tilpassede fag- og yrkesopplæringstilbud, som bidrar til at voksne minoritetsspråklige med svake norskkunnskaper får økt læringsutbytte er kostbart. Det er ingen fylkeskommuner som kun har tilpassede opplæringsløp for minoritetsspråklige i sitt totale opplæringstilbud for voksne. De som benytter tilpassede videregående opplæringsløp gir slike tilbud til et fåtall minoritetsspråklige. Flertallet gis mer ordinære tilbud, der graden av tilrettelegging varierer.
- Bruken av tilpassede opplæringsløp (med språk- og læringsstøtte) gir størst grad av tilrettelegging for voksne minoritetsspråklige med svake norskkunnskaper. Slike tilbud er det foreløpig kun noen få utvalgte som nyter godt av. Flere har vektlagt motivasjon

som en viktig premiss for inntak.

- For fylkeskommuner bestående av mange kommuner kan det å framforhandle individuelle samarbeidsavtaler med en rekke kommuner by på utfordringer.
- Av de tilpassede tilbudene vi har sett på i dette kapitlet, er det kun Oslo VO Helsefyr som har tilpassede videregående opplæringsløp for minoritetsspråklige som er av en så generell karakter at det i dag brukes innenfor flere programområder. De andre tilpassede videregående opplæringsløpene for minoritetsspråklige (Trondheim og Notodden) er spesifikt utarbeidet opp mot et fagområde. De fleste tilbudene er innenfor helsefagarbeider grunnet behov i arbeidsmarkedet.
- Fag- og yrkesopplæringstilbudet for voksne minoritetsspråklige består av ulike tilbud i både Oslo, Trondheim og i Notodden. Flertallet gis et mer generelt tilbud i tråd med det tilbudet som ellers gis til voksne, men det gis gjerne noen former for tilrettelegging ut fra behov blant de minoritetsspråklige. En liten gruppe gis tilbud om tilpassede fag- og yrkesopplæringsløp. I Notodden og Trondheim gis slike tilpassede tilbud innenfor helsearbeiderfaget. I Oslo gis det innenfor to programfag. De tre tilbudene gis ut fra behov i arbeidsmarkedet.
- Det ser ut til at samarbeid mellom kommunal voksenopplæring og voksenopplæring på videregående nivå, der kommunal voksenopplæring bidrar inn med sin spesifikke kompetanse på norsk-som-andre-språk, er et viktig premiss for tilrettelegging overfor voksne minoritetsspråklige med svake norskkunnskaper. Slike samarbeid har gitt språk- og læringsstøtte til elevene på ulike måter. Det varierer hvorvidt kommunen selv finansierer slik språk- og læringsstøtte, eller om andre aktører som NAV er inne for å finansiere.
- I tilbudet ved Oslo VO Helsefyr sikres deltakernes livsopphold de to første årene. Deretter dekkes det av lærlingelønn, som er noe lavere. De kan i tillegg få støtte fra Statens lånekasse for utdanning. I Trondheim gis deltakere på Helsefagarbeiderutdanning for flyktninger og innvandrere (Heffi) 25 prosent mer i lærlingelønn. Livsopphold utover dette baseres på ordninger ved Statens lånekasse for utdanning. Ved Notodden sikres deltakernes livsopphold ut fra ordninger ved Statens lånekasse for utdanning. Ettersom deltakerne får godkjent 67 prosent studieprogresjon årlig over tre år, mottar de redusert støtte. Det arbeides med å finne løsninger (Jobbsjansen, NAV) slik at deltakerne sikres på lik linje med de som gis full støtte.

5 Fordeler og ulemper ved ulike måter å organisere og finansiere fag- og yrkesopplæring for voksne minoritetsspråklige

Som vi viste i forrige kapittel er det en rekke ulike måter å legge opp fag- og yrkesopplæring for voksne, og det er også flere måter man kan tilrettelegge undervisningen. Noen fylkeskommuner har ikke et særskilt opplæringstilbud på videregående nivå til voksne, og de voksne henvises til ordinære videregående skoler. Andre har et tilbud til voksne, men det er i liten grad tilpasset behovet en del minoritetsspråklige har for et fulltidstilbud. Andre har derimot lagt opp til mer langvarige løp framfor mer arbeidsintensive løp. Noen har lagt opp til språk- og læringsstøtte underveis i opplæringsløpet for minoritetsspråklige. Slik tilrettelegging er mer framtrødende i særskilte tilpassede opplæringsløp enn i det generelle tilbudet, men noen benytter også slike tiltak i det generelle tilbudet. I dette kapitlet vil vi belyse følgende problemstilling: «Hvilke fordeler og ulemper innebærer de forskjellige modellene eller måtene å gjøre dette på?».

Når vi ser de ulike måtene å gjøre fag- og yrkesopplæring på i forhold til utfordringene som ble skissert i kapittel 3, ser vi at det først og fremst er tilbud med tilpassede opplæringsløp som imøtekommer disse utfordringene. Av den grunn velger vi først og fremst å diskutere fordeler og ulemper ved de tilpassede opplæringstilbudene vi presenterte i forrige kapittel. Vi innleder kapitlet med å sammenfatte utfordringene vi har identifisert i det generelle tilbudet.

5.1 Utfordringer i de mer generelle tilbudene

I de generelle tilbudene er det som vi allerede har vært inne på noen utfordringer eller ulemper. Disse er omtalt i detalj i kapittel 3, men også i kapittel 4 kommer noen utfordringer til syne. For minoritetsspråklige generelt, og flyktninger i introduksjonsprogrammet spesielt, kan utfordringene oppsummeres som en mangel på tilbud som er tilpasset deres behov. Utfordringene gjør seg gjeldende i større eller mindre grad, og det er forskjeller i tilpasning mellom og innad i fylkeskommuner. Den overordnede utfordringen har også ulike dimensjoner, som vi kan spesifisere som følger: manglende fulltidstilbud, manglende dagtilbud, manglende tilbud i geografisk nærhet, manglende språk- og læringsstøtte, manglende særskilte tilbud til voksne, eller rett og slett manglende tilbud. Figuren nedenfor gir en oppsummert illustrasjon over utfordringene som i større eller mindre grad eksisterer i det generelle tilbudet.

Figur 5.1: *Utfordringer innenfor det generelle videregående tilbudet til voksne*



5.2 Fordeler og ulemper ved ulike tilpassede opplæringsløp

Som vi har nevnt, er det i størst grad de tilpassede opplæringsløpene som imøtekommer disse utfordringene. Vi vil derfor se nærmere på fordeler og ulemper ved de tre eksemplene fra kapittel 4. Nedenfor har vi laget en oversiktstabell over ulike aspekter ved disse tre tilpassede opplæringsløpene. De ulike aspektene er sortert ut fra tre overordnede dimensjoner som vi har kalt; undervisningsopplegg, gjennomføringsmuligheter og oppskaleringspotensiale. Tabellen tjener som utgangspunkt for diskusjonen av fordeler og ulemper ved de ulike tilpassede opplæringsløpene.

Tabell 5.1: Sammenligning av ulike tilpassede opplæringsløp

		Notodden	Trondheim (Heffi)	Oslo VO og Nav Oslo
Undervisningsopplegg	Pedagogisk tilrettelegging	++	+	++
	Språk- og læringsstøtte	+	+	++
	Oppfølging i bedrift		++	+
	Vekslingsmodell	+	++	++
Gjennomføringsmuligheter	Fulltidstilbud		+	+
	Inntektssikring	+		++
	Resultater i form av manglende frafall	+	+	+
Oppskaleringspotensiale	Motivasjon vektlegges ikke som inntakskriterium	+		
	Læringsmodell for ulike programfag			+
	Bærekraftig finansiering		+	+
	Kostnadseffektiv	+		

5.2.1 Undervisningsopplegg

Pedagogisk tilrettelegging

Alle tre opplæringsløpene baserer seg på den samme pedagogiske grunntanken, nemlig at læring skjer best når teori og praksis kobles sammen. Notodden og Oslo VO Helsefyr benytter en helt spesifikk metodikk rettet mot språklig læring – Content and Language Integrated Learning (CLIL). Som tidligere nevnt handler CLIL om å gi en form for yrkesrettet norskopplæring, samtidig som elevene tar fag- og yrkesopplæring. Elevene lærer med andre ord norsk samtidig som de lærer fag. Ved Oslo VO Helsefyr er dette integrert i hele løpet fram til fagbrev, mens det på Notodden benyttes i tiden før man eventuelt blir lærling. Undervisning med bruk av CLIL som metodikk gjøres både i Notodden og i Oslo av språkstøttelærer som tilhører voksenopplæring for minoritetsspråklige. Det er også slik at lærer er helt eller delvis tilstede i fagundervisningen slik at de kan tilpasse språkopplæringen deretter. I Trondheim arbeider man ikke ut fra en slik pedagogisk metodikk, men man har et opplegg som bygger på mye av det samme tankegodset. De arbeider med det faglige også på en språklig måte (Berg og Molden 2007).

Språk- og læringsstøtte

Tilretteleggingen som gis ved Oslo VO Helsefyr består av 24 timer språk- og læringsstøtte per uke de tre første årene og 12 timer det siste i språk- og læringsstøtte, der timene delvis smøres utenpå annen fagundervisning (altså et tolærersystem), og delvis skjer i tillegg til annen fagundervisning. I det tilpassede løpet ved Notodden gis det i gjennomsnitt 6 timer

undervisning per uke fra voksenopplæring kommunalt nivå hver uke i vg1 og vg2. Disse smøres ikke utenpå annen fagundervisning. I tillegg følger språkstøttelærer fagundervisningen som gjøres i regi av den videregående skolen. I Notodden gis de minoritetsspråklige elevene et forsterket tilbud utover det ordinære «hurtigkurset» for voksne på seks uker i vg1. De gis i tillegg til dette 5 timer annenhver uke over et år.

Både opplæringstilbud og språk- og læringsstøtten er større i omfang ved det tilbudet som gis ved Oslo VO Helsefyr. Sammenlikner man de tre tilpassede løpene ser man at elevene ved Trondheim og Oslo VO Helsefyr gis flest antall undervisningstimer. At Notodden har færre undervisningstimer totalt, bør ses i sammenheng med hvordan det særskilte tilbudet til voksne vanligvis er lagt opp i Telemark. Imidlertid er det også viktig å framheve at tilpassede løp på fulltid er å foretrekke med tanke på elevenes behov for opplæring. Det er også mer hensiktsmessig for deltakere på introduksjonsprogram, der det er krav om fulltidstiltak.

Oppfølging i bedrift

Når det gjelder oppfølging i bedrift innenfor det tilpassede løpet har man i Trondheim tydeligst uttalt dette som et viktig premiss. I Notodden har de ennå ikke erfaringer med å ha elever som er ferdig med vg2. Foreløpig er det ikke påtenkt noen særskilte tiltak rundt oppfølging i bedrift, men det er viktig å påpeke at Notodden sitt opplegg fremdeles er nytt og under utprøving. Det er også slik at timene til yrkesfaglig fordypning (YFF) brukes til praksiserfaring som en del av det treårige tilpassede opplæringsløpet på skole, før en eventuell lærlingtid. I partnerskapet rundt opplæringsløpet ved Oslo VO Helsefyr er kullene som går kokk og tømrer å betrakte som pilotklasser. Imidlertid har de tidligere erfaring med og bygger på de pedagogiske prinsippene som er kjent fra det som gjerne omtales som Helsefyrmodellen (se også Foreningen nydanser 2018). Elevene ved Oslo VO Helsefyr følges opp i bedrift gjennom timene med språkstøtte. Oppfølgingen kan derfor sies å være noe mer språklig rettet enn den er i Trondheim. I tillegg til språkstøtte bruker Oslo VO Helsefyr timene til yrkesfaglig fordypning (YFF) til språk- og læringsstøtte. Disse grepene gjør at oppfølgingen, også når de er i bedrift vekselvis i løpet, er større enn for elever som går ordinære løp i videregående voksenopplæring i Oslo. Aktørene selv framhever likevel ikke oppfølging i bedrift som et særskilt kjennetegn ved tilpassede opplæringsløpet, slik det gjøres i Heffi. Den tette oppfølgingen elevene i det tilpassede opplæringsløpet i Trondheim gis, er tidligere framhevet som et av flere suksesskriterier (Berg og Molden 2007). Både i Trondheim og i Oslo framheves samarbeid med arbeidsgivere for å finne tilstrekkelig og egnede lærlingplasser. I Notodden bistår kommunen med praksisplass (YFF-timene i det treårige tilpassede opplæringsløpet), før eventuell lærlingtid. De opplever at det er utfordrende å finne tilstrekkelige lærlingplasser, og vurderer derfor også andre veier til fagbrev.

Vekslingsmodell

Den viktigste forskjellen når det gjelder måten de tilpassede opplæringsløpene er organisert, er at man i Trondheim og i Oslo tydeligere har valgt å benytte vekslingsløp. I Notodden har de lagt opp til et 3+2-løp, dersom elevene får lærlingplass, der de har integrert praksis i opplæring gjennom bruk av YFF-timene. Vekslingsløp ses gjerne som egnede for å koble teori og praksis, og selv om tilnærmingen er noe ulik ser vi at alle de tre tilpassede opplæringsløpene bruker en slik veksling.

Tilpassede løp med pedagogiske virkemidler som tilrettelegger for læring

En klar fordel med de tre tilpassede opplæringsløpene er at de alle bruker pedagogiske virkemidler for å øke læringsutbyttet til elevene. Hvilke pedagogiske prinsipper eller virkemidler som bør velges faller utenfor rammene av denne rapporten å belyse, men slik tilrettelegging bidrar dermed til å øke gjennomføringsmulighetene. Det ser også ut til at slike grep også kan gjøre det mulig for elever på et lavere språknivå å nyttiggjøre seg et opplæringstilbud, slik at nyankomne kan komme raskere i gang med kvalifiserende tiltak. Eksempelvis har man tidligere erfaringer og suksess fra Oslo VO Helsefyr med å ta inn elever med et lavere språknivå enn man ellers betrakter som nødvendig (B1+) for å kunne ha utbytte

av undervisningen. Man kan derfor si at slike tilpassede opplæringsløp er hensiktsmessig for voksne deltakere ved introduksjonsprogrammet som ønsker å ta fag- og yrkesopplæring under eller i forlengelsen av introduksjonsprogrammet.

5.2.2 Gjennomføring av opplæring og økonomiske muligheter til å gjennomføre

Gjennomføring

Når det gjelder gjennomføring er det foreløpig noe vanskelig å gjøre sammenlikninger. Den tette oppfølgingen og nærheten til deltakerne i det tilpassede opplæringsløpet i Trondheim ses som en viktig faktor som har forhindret frafall (Berg og Molden 2007), og opplegget man bruker har man gode erfaringer med. I Notodden er det ingen som foreløpig har falt fra. I intervju fortalte representanten fra kommunen at noen elever opplevde «hurtigundervisningen» som faglig utfordrende og vurderte å slutte. Imidlertid endret de innstilling når de begynte med den tilpassede undervisningen (språkstøtte og ekstraundervisning). Det er likevel ikke mulig å si noe om frafallsraten over tid ettersom ingen kull har fullført et helt fag- og yrkesopplæringsløp. I det tilpassede opplæringsløpet i Oslo er det slik at de klassene som nå går kokk og tømrer er å anse som pilotklasser, da de er del av det nye prosjektet innenfor Delprogram Sysselsetting i Grorudalssatsningen. På den annen side bygger disse pilotklassene på en mer langvarig erfaring. I en nylig rapport der erfaringer med fag- og yrkesopplæring for voksne minoritetsspråklige i ulike nordiske land sammenliknes uttaler rektor ved Oslo VO Helsefyr Torunn Thomassen følgende: «*Det er vores vurdering, at det lave frafald skyldes en kombination af en meget grundig screening af deltagerne, høj kvalitet i fag- og sprogundervisning og sproglig og social støtte til arbejdspladserne i løbet af læretiden*» (Foreningen nydanske 2018).

Økonomiske muligheter til å gjennomføre

Som vi tidligere har vært inne på ses sikring av livsopphold på som en viktig premisse for deltakernes evne til å fullføre. Livsopphold kan sikres på ulike måter. Elever som ikke har introduksjonsstønad eller som får støtte til livsopphold fra NAV, kan få flyktningsstipend og eventuelt lån fra Statens lånekasse for utdanning, og de vil senere i løpet motta lærlingelønn.

En ulempe med det tilpassede løpet i Notodden er at ut fra Statens lånekasse for utdanningskriterier kan tilbudet ikke karakteriseres som et fulltidstilbud, som fører til at stipendet blir redusert. Elever som tar opplæringstilbud som en del av introduksjonsprogrammet kan også møte på utfordringer, ut fra krav om at introduksjonsprogrammet skal være fulltid og helårlig. Gjennom midler fra Jobbsjansen eller NAV planlegger de i Notodden på sikt å delfinansiere livsoppholdet for deltakere slik at det tilsvarer det andre i fulltidstilbud gis. De tilpassede løpene med lengst erfaring å bygge på (i Trondheim og Oslo) har fulltidstilbud. Det er fordelaktig for å kunne få stipend eller lån fra Statens lånekasse for utdanning, eller for å kunne få introduksjonsstønad gjennom introduksjonsprogrammet. Deltakerne i Heffi gis ikke støtte til livsopphold. Sammenliknet med de andre tilpassede løpene gis de imidlertid noe høyere lærlingelønn enn det som er vanlig.

Deltakerne i de tilpassede løpene i Oslo får støtte til livsopphold de to første årene i form av tiltakspenger fra NAV. Deretter får deltakerne lærlingelønn, som eventuelt kan kombineres med støtte fra Statens lånekasse for utdanning. Støtte til livsopphold ses på som et blant flere viktige suksesskriterier, noe som framheves i intervju med de involverte aktørene, samt i tidligere undersøkelser (Høst og Reymert 2017, se også NOU 2018:13). Det at livsoppholdet er sikret de to første årene, slik det gjøres ved de tilpassede løpene ved Oslo VO Helsefyr, gjør at dette tilbudet, i større grad enn i Trondheim og Notodden, imøtekommer utfordringer påpekt fra kommunene i kapittel 3. Det er likevel verdt å merke seg at lærlingelønna er lavere enn tiltakspenger fra NAV, slik at også disse deltakerne vil oppleve et inntektsfall.

5.2.3 Oppskaleringspotensiale ved de ulike tilpassede løpene?

I tabellen over har vi løftet fram ulike aspekter som er av betydning for mulighetene til å oppskalere; hvorvidt motivasjon inngår som inntakskriterium eller ikke; om opplæringsmodellen er fagspesifikk eller om den kan overføres til andre programgram; om det tilpassede løpet er kostnadseffektivt eller kostnadskrevende; om finansieringen er bærekraftig. Når man skal sammenlikne kostnader ved de tilpassede opplæringsløpene, og se på mulighetene for oppskalering er det også viktig å ta høyde for hva slags tilbud de bekoster.

Motivasjon som inntakskriterium

Som vi allerede har pekt på i kapittel 4 har man i de tilpassede løpene i Trondheim og Oslo vektlagt motivasjon som et av flere inntakskriterier. I Notodden bruker de ikke det. De har en mindre søkermasse å velge ut fra, enn store byer som Oslo og Trondheim. Slike forhold kan påvirke hvilke kriterier som vektlegges i inntaket til et tilpasset opplæringsløp. Fordelen med å vektlegge motivasjon handler blant annet om å øke elevenes muligheter for å gjennomføre og dermed også at faren for frafall reduseres. De tilpassede løpene krever mye av deltakerne, og de er også relativt kostnadskrevende. I kapittel 3 viste vi at også kommunene vektlegger deltakernes motivasjon for å kunne klare å gjennomføre. I Notodden brukes ikke motivasjon som inntakskriterium, og de viser til at de ikke har hatt frafall. Man kan se for seg at motivasjon kan dyrkes frem, når deltakerne opplever mestring og progresjon, og at det ikke er avgjørende fra start. Det er likevel verdt å merke seg at tilbudet er nytt. Det har foreløpig ikke vært et problem med frafall, men man har ennå ikke hatt noen årskull som har fullført hele løpet.

Sett i relasjon til synspunkter fra kommunene kan det se ut til at vektlegging av motivasjon som inntakskriterium i tilpassede opplæringsløp er hensiktsmessig. Imidlertid kan en slik vektlegging være mer utfordrende når man skal se det opp mot mulighetene for oppskalering av tilbudet. Et generelt og landsdekkende tilbud kan vanskelig benytte motivasjon som inntakskrav, da opptak til videregående opplæring styres av rettigheter i tråd med Opplæringsloven. Utenfor de store byene er det heller ikke like store søkermasser, hvilket gjør det vanskelig å innføre den type inntakskriterier som Oslo og Trondheim har.

Er de tilpassede løpene overførbare til andre programfag?

Tilbudene i Notodden og Trondheim er begge fagspesifikke innenfor helsefagarbeider. Det tilpassede løpet ved Oslo VO Helsfyr er av mer generell art, med en mer prinsipiell pedagogisk tilnærming. Mens det i utgangspunktet ble opprettet innenfor helsefag, brukes det nå på andre fagområder der det er større behov i det lokale arbeidsmarkedet. Av den grunn kan det være en kortere vei for oppskalering til enda flere fagområder i Oslo. Det pedagogiske opplegget kan også ha overføringsverdi for andre, men samarbeidsmodellen de benytter er muligens mer krevende å overføre.

Det tilpassede løpet i Trondheim har eksistert siden 2002. Løpet er hensiktsmessig fordi det både gir en spesifikk fag- og yrkesopplæring som hjelper deltakerne til å bli selvforsørgende, og fordi man i Trondheimsregionen har behov for fagutdannede helsefagarbeidere. I Trondheim har man arbeidet med å lage fagspesifikke norskkurs i andre programfag enn helsefag. Det betyr at man på sikt har gode muligheter for å lage liknende tilpassede løp i andre fagområder. Opplæringsløpet i Notodden er såpass nytt at man der må gjøre seg noen erfaringer før man overfører de pedagogiske prinsippene til andre fagområder. Imidlertid har også de et noe bredere grunnlag å ta utgangspunkt i. På kommunalt initiativ har de også tatt i bruk pedagogikken (CLIL) og brukt språkstøtteressurser inn i fellesfag, og overfor andre elevgrupper.

Kostnadseffektivt?

Sammenliknet med det tilpassede opplæringsløpet i Trondheim og Oslo framstår tilbudet i Notodden som det mest kostnadseffektive. De gir elevene et tilpasset tilbud, men de bruker mindre ressurser enn i de to andre tilpassede løpene. En klar fordel med det tilpassede løpet

ved Notodden er at det er det har vært nødvendig med få justeringer fra fylkeskommunalt hold. Det meste av tilretteleggingen og kostnadene tilbys og bekostes av voksenopplæring på kommunalt nivå. At de med ansvar for voksenopplæring på videregående nivå i fylkeskommunen i så liten grad har måttet gjøre justeringer, kan ses som fordelaktig om man tenker seg at slike tilbud skal gis andre steder, altså at andre skal bruke opplæringsløpet ved Notodden som utgangspunkt. Vest-Agder har for eksempler investert betydelige ressurser for å kunne gi et fag- og yrkesopplæringstilbud til voksne. Dersom man i et slikt fylke trekker inn kommunale voksenopplæringsenheter for å gi språk- og læringsstøtte vil ikke det bety økte kostnader for fylkeskommunen. Imidlertid må kommunene selv være villige til å bekoste slike tiltak.

Er finansieringen bærekraftig for en oppskalering?

I dagens opplæringsløp i Trondheim, tas det inn 20 elever annethvert år. Antallet styres ut fra kommunens behov for faglærte innenfor helsefag. Det å oppskalere tilbudet til årlige inntak framstår derfor som lite aktuelt. Det vil sannsynligvis være enklere for kommunen å oppskalere til andre fag der det er mange kommunale arbeidsplasser, da kommunen selv stiller lærlingplasser og veiledere til disposisjon i dagens tilbud. For å tilpasse til andre fagretninger vil det kreve nye samarbeidskonstellasjoner, og skolen vil også måtte inngå samarbeid med bedrifter i det private arbeidsmarkedet for å sikre deltakerne lærlingeplass. Det ville også kunne kreve noe mer i kostnader fra fylkeskommunen, som for eksempel kostnader forbundet med oppfølging i bedrift. Slike kostnader dekkes per i dag av kommunen.

Tilbudene vi har sett på delfinansieres av aktører utenfor fylkeskommunen. En utfordring med tanke på å etablere landsdekkende tilbud, kan være at mindre kommuner har begrensede ressurser til å delfinansiere slike tilbud. Sammenlikner man tilbudet som gis i Notodden med de to andre tilbudene, er det tydelig at antall opplæringstimer som bekostes fra videregående skole for voksne er mye mindre. Det er også mye mindre enn det som gis i ordinære løp for ungdom. I tillegg er antall timer til språk- og læringsstøtte mindre enn i det tilpassede løpet i Oslo. Notodden har ikke «stordriftsfordelene» større kommunale voksenopplæringsenheter har, og de er mer sårbare dersom et tilretteleggingstilbud betyr at en eller flere hele stillinger må brukes. Da et nytt kull begynte høsten 2018, ble ressursen som nevnt halvert og fordelt på to klasser. Det viser at dersom de skal oppskalere tilbudet til ulike programfag og med inntak årlig, men opprettholde en viss mengde språk- og læringsstøtte, vil det kreve tilførsel av nye midler, både fra kommunalt og fylkeskommunalt hold.

Ser man på fordeler og ulemper ved de ulike tilbudene vi har undersøkt, er det tydelig at man i samarbeids- og finansieringsmodellen ved Oslo VO Helsefag har gjort et betydelig arbeid som også andre som ønsker å etablere opplæringstilbud gjennom offentlig samarbeid kan nyttiggjøre seg. De har gjennomgått regelverket for anskaffelser og hvilket mulighetsrom som finnes for samarbeid mellom NAV og Utdanningsetaten representert ved Oslo VO (ellers kommunalt og fylkeskommunalt nivå – opplæring voksne). Finansiering og ansvarfordeling er godt utarbeidet i tilbudet, og de deltakerne som kommer gjennom «nåløyet» har gode rammevilkår i form av støtte til livsopphold, språk og læring.. Den største utfordringen for andre fylkeskommuner kan være å utarbeide et tilsvarende formalisert samarbeid med kommunal språkopplæring og NAV, og dette vil også bero på vilje fra partene til å prioritere ressurser på denne måten.

5.3 Suksesskriterier for oppskalering, gjennomføring og for å stimulere til økt bruk av fag- og yrkesopplæring

Det er i hvert fall tre ulike måter å vurdere suksess når man undersøker tilbud om fag- og yrkesopplæring for voksne minoritetsspråklige. Den første tilnærmingen er å spørre hvorvidt et slikt tilbud er tilgjengelig på landsbasis og vurdere hva som skal til for at det skal bli det. Den

andre tilnærmingen, er å vurdere hva som skal til for at flere voksne minoritetsspråklige benytter seg av slike tilbud – forutsatt at de finnes. Den tredje tilnærmingen er å vurdere eksisterende tilbud for voksne minoritetsspråklige og hvorvidt de oppfyller søkerens behov slik at de kan gjennomføre samt om tilbudene er bærekraftig. Disse tre tilnæringsmåtene henger sammen, men ut fra tilnæringsmåten vil man få øye på ulike kriterier for suksess.

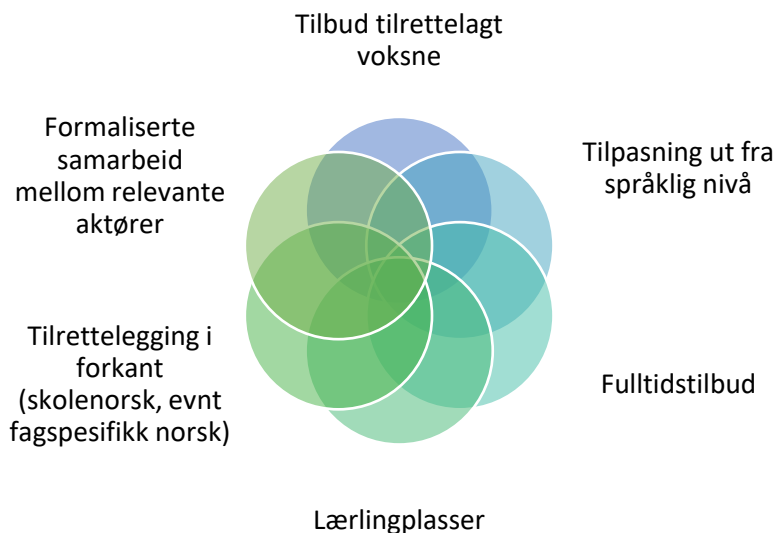
Høst og Reymert (2017) argumenterer for at det ikke er en enkelt faktor som avgjør hva som gir en god modell for fagopplæring for innvandrere. De nevner flere avgjørende faktorer som må spille sammen; grundige inntaksprosedyrer som blant annet kan avdekke søkerens motivasjon, gode metoder for språk- og læringsstøtte underveis, forpliktende forhåndsavtaler med arbeidslivet, veksling mellom skole og læretid, og støtte til livsopphold. Dette kan forstås som suksesskriterier for elevenes gjennomføring av fagopplæring, altså den tredje tilnærmingen.

Den første tilnærmingen, suksesskriterier for etableringen av et landsdekkende tilbud, diskuteres når vi tidligere i dette kapitlet sammenlikner oppskaleringspotensialet ved de tre tilpassede fag- og yrkesopplæringsløpene for voksne minoritetsspråklige (se punkt 5.2.3).

Den andre tilnærmingen, kriterier for suksess i form av økt deltakelse i fag- og yrkesopplæring blant voksne minoritetsspråklige, hviler på en antakelse om at slike tilbud faktisk er tilgjengelig. Som vi har vist, er det i mange tilfeller ingen særskilte tilbud til voksne. Inntaksreglene i forskrift om opplæringsloven medføre at voksne stiller bak ungdom når de søker seg til ordinære videregående tilbud. Det fører til at en del som søker, ikke får tilbudt plass. Et premiss for at flere voksne minoritetsspråklige skal ta slik utdanning er dermed at det enten opprettes tilbud for voksne, eller at de får plass i ordinær videregående for ungdom. Dette kan skje gjennom at fylkeskommunene dimensjonerer tilbudet mer i tråd med etterspørselen, eller at regelverket endres slik at de ikke nedprioriteres i opptaket.

Dersom dette premisset er på plass, er det flere suksesskriterier som kan bidra til å øke andelen voksne minoritetsspråklige som tar fag- og yrkesopplæring. I kapittel 3 skisserte vi utfordringer kommuner og fylkeskommuner erfarer at de står overfor. Ut fra disse beskrivelsene er det samtidig mulig å trekke ut hvilke faktorer de mener er viktig for elevenes mulighet til å gjennomføre og mulighetene for å øke andelen voksne som tar fag- og yrkesopplæring i løpet av eller i etterkant av introduksjonsprogrammet. Disse oppsummeres i figuren under.

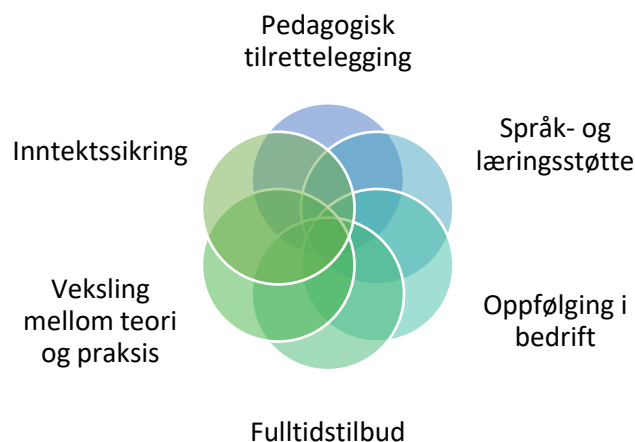
Figur 5.2: *Suksesskriterier for å øke andelen voksne minoritetsspråklige i fag- og yrkesopplæring*



Når det gjelder den tredje tilnærmingen, støtter våre funn opp under Høst og Reymert (2017) sine suksesskriterier. Men ved å se de tre tilnærmingene i sammenheng vurderer vi motivasjon, som hos Høst og Reymert (2017) inngår i suksesskriteriet «grundige inntaksprosedyrer», annerledes. Et likeverdig og landsdekkende tilbud, med opptak regulert av opplæringsloven, kan ikke bero på deltakernes motivasjon, utover at de må være motivert til å søke.

Ettersom vi i denne undersøkelsen også inkluderer kommunenes perspektiv, og ikke kun ser på tilpassede løp for fag- og yrkesopplæring, finner vi et ytterligere suksesskriterium. For å sikre deltakeres livsopphold og gi et bedre læringsutbytte, er det ønskelig at tilbudet som gis er på fulltid. Suksesskriteriene ut fra den tredje tilnærmingen er sammenfattet i figuren under.

Figur 5.3: *Suksesskriterier for gjennomføringsevne blant voksne minoritetsspråklige i fag- og yrkesopplæring*



5.4 Oppsummering

- Det er slik vi ser det særlig de spesialtilpassede opplæringsløpene – og herunder spesielt de som er på fulltid – som best ivaretar de utfordringene kommunene skisserer (se kapittel 3). Det er også de som på best mulig vis sikrer minoritetsspråklige elever med svake norskkunnskaper et tilstrekkelig læringsutbytte.
- Vi har sammenlignet tre tilpassede opplæringsløp. Alle tre innebærer samarbeid mellom kommunalt og fylkeskommunalt nivå, der ressurser fra kommunalt nivå og NAV benyttes for å samfinansiere eller gjennomføre språkstøtte og ekstraundervisning. Det kan tenkes at slikt samarbeid forenkles av samlokalisering ved at det skapes uformelle samarbeidsarenaer, men dette må eventuelt undersøkes nærmere.
- Det er klare paralleller mellom de tre tilpassede opplæringsløpene med tanke på pedagogisk tilrettelegging, språk- og læringsstøtte og vekslingsmodell. Tilbudene i Trondheim og Oslo gir samlet sett opplæring i et høyere timeantall. I Trondheim vektlegges oppfølging i bedrift i større grad enn i de to andre.
- Det er åpenbare utfordringer med tanke på å oppskalere de tilpassede løpene til et større utvalg programfag og lokaliteter. Det vil nødvendigvis være kostbart både for fylkeskommunene og for de samarbeidspartnerne som inngår (NAV og kommunal voksenopplæring er de vanligste samarbeidsaktørene). Tilbudet i Notodden er det mest kostnadseffektive, og kan være egnet som inspirasjon ved at det trekker på eksisterende ordinære voksenopplæringstilbud. De andre tilbudene har den fordel at de er fulltidstilbud, og kan gjennomføres på fire år istedenfor minimum fem slik som på Notodden. Andre kan nyttiggjøre seg kunnskapen fra Oslo når det gjelder anskaffelsesregelverket og muligheter for offentlig samarbeid og pedagogisk tilrettelegging, og de kan la seg inspirere, av hvordan Trondheim har funnet vinn-vinn-muligheter når det gjelder å dekke kommunens behov for helsefagarbeidere gjennom investeringen i Heffi.
- Når man skal vurdere suksess kan disse belyses ut fra tre tilnærminger, og disse bør ses i forhold til hverandre; a) en vurdering av hva som skal til for at et tilbud skal bli tilgjengelig på landsbasis, b) en vurdering av hva som skal til for at flere voksne minoritetsspråklige benytter seg av slike tilbud – forutsatt at de finnes, og c) vurdering av hvorvidt eksisterende tilbud for voksne minoritetsspråklige oppfyller søkerens behov slik at de kan gjennomføre.
- Et likeverdig og landsdekkende tilbud, med opptak regulert av opplæringsloven, kan ikke bero på deltakernes motivasjon. For de fleste kommunene er det slik at de har en gitt gruppe flyktninger som må gis et tilbud, og de kan ikke på samme måte «skumme fløten» og plukke ut de mest motiverte deltakerne.
- Samtidig ser vi fordelene med å ha et krav om motivasjon for inntak. Opplæringen som gis er krevende, og motivasjon er viktig for evnen til å fullføre. Det er mulig at man kan kompensere for dette gjennom tett oppfølging fra flyktningsrådgiver.
- Ettersom kommunenes perspektiv er inkludert i denne undersøkelsen, finner vi et ytterligere suksesskriterium som ikke er løftet fram i tidligere forskning. For å sikre deltakeres livsopphold og gi et bedre læringsutbytte, er det ønskelig at tilbudet som gis er på fulltid.

6 Dagens finansieringsordninger og mulige endringer i disse

I de foregående to kapitlene gikk vi gjennom ulike tilpassede videregående fag- og yrkesopplæringsløp for voksne minoritetsspråklige. Vi presenterte hvordan disse er organisert, hvilke aktører som inngår i et samarbeid og hvordan opplæringsløpene blir finansiert. Deretter diskuterte vi fordeler og ulemper ved de ulike tilpassede løpene. I dette kapitlet vil vi se nærmere på den delen av oppdraget som handler om mulige justeringer i (kommunale) finansieringsordninger for å stimulere til økt bruk av fag- og yrkesopplæring. Vi vil legge fram syn fra kommuner og fylkeskommuner på hva som er hensiktsmessige justeringer. Disse mulige endringene berører finansiering på to måter. På den ene siden handler det om finansiering av språk- og læringsstøtte i undervisningen, og på den andre siden handler det om endringer som kan bidra til å dekke livsopphold for deltakerne. Begge disse aspektene har blitt trukket fram som suksesskriterier i tidligere undersøkelser (Høst og Reymert 2017).

Vi skal se nærmere på følgende problemstillinger:

- Hvordan fungerer dagens finansieringsordninger for å stimulere til økt bruk av fag- og yrkesopplæring?
- Hvilke alternativer for finansiering innenfor dagens tilskuddsordning for opplæring i norsk og samfunnskunnskap gir incentiver til å benytte fag- og yrkesopplæring?
 - Endringer i tilskuddssatsene innenfor ordningen
 - Sterkere føringer på eller strengere krav til bruken av tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap
 - Vridning av tilskuddet slik at kommuner som investerer i å gi deltakerne videregående opplæring får et høyere tilskudd sammenlignet med andre, mindre kostnadskrevende tiltak
- Hvordan kan introduksjonsstønad kombineres med lærlingelønn?

6.1 Ordinær finansiering av videregående opplæring

Fylkeskommunen finansierer utgiftene til videregående opplæring med frie midler (Utdanningsforbundet 2017). I 2016 brukte fylkeskommunene samlet sett over 31 milliarder kroner på videregående opplæring i skole og arbeidsliv. Omtrent femti prosent av fylkeskommunenes egne frie midler gikk til videregående opplæring. Fylkeskommunene bruker nærmere 480 millioner kroner på tilbud særskilt tilpasset voksne (NOU 2018:13 2018, 92). I overkant av én prosent av fylkeskommunenes frie midler gikk til tilbud særskilt tilpasset voksne (Utdanningsforbundet 2017).

Fylkeskommunen bruker i gjennomsnitt 158 200 per elev per år i videregående opplæring i direkte og indirekte kostnader, men det er relativt store forskjeller mellom fylkene som i hvert fall delvis henger sammen med geografi. En elev i et ordinært yrkesfaglig løp koster mer per år enn en elev på studieforbereende. I gjennomsnitt koster et fagutdanningsprogram 97 500 kroner per elev årlig i direkte kostnader. Det dyreste fagutdanningsprogrammet – naturbruk – koster opp mot 170 000 per elev årlig (Utdanningsdirektoratet 2017). Hvor mye de bruker per elev i tilbudet særskilt tilpasset voksne er ikke nevnt i kostra-tallene Utdanningsdirektoratet oppgir, og vi har heller ikke funnet slik informasjon i andre kostra-tall.⁴² Imidlertid har Livsoppholdsutvalget anslått at fylkeskommunene bruker 44 500 kroner i året for hver person som har benyttet seg av undervisningstilbudet for voksne. Det er Deloitte for utvalget som har

⁴² Kostra-tall viser til Kommune-Stat-Rapportering. Kostra gir opplysninger om kommunal og fylkeskommunal virksomhet. SSB produserer oversikter over dette. Se <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/statistikker/kostrahoved/aar-forelopige>

gjort beregninger basert på regnskapstall. Utvalget påpeker at dette er atskillig lavere enn kostnadene for unge i opplæring. Det kan forklares med at realkompetansevurderinger anvendes på en pragmatisk måte sammen med målrettet undervisning, slik at omfanget av undervisningen rent faktisk er mindre omfattende i timetall (NOU 2018:13 2018, 93).

Disse gjennomsnittlige kostnadsberegningene for tilbudet til voksne vil høyst sannsynlig være lavere enn kostnader ved tilpassede opplæringsløp for minoritetsspråklige. Det er fordi beregningene a) tar utgangspunkt i at de fleste som tar videregående skole for voksne har behov for relativt minimale opplæringstilbud på grunn av b) utstrakt bruk av realkompetansevurderinger, og c) ikke tar høyde for tilretteleggingskostnader for språk- og læringsstøtte. Kostnadsbildet for elever i ordinære videregående løp er derfor et mer relevant sammenligningsgrunnlag når man skal vurdere kostnader ved fag- og yrkesopplæring for voksne minoritetsspråklige. Som vi så for tilpassede løp ved Oslo VO Helsefyr (punkt 4.7), er kostnadene deres ved opplæring og tilrettelegging i overkant av 470 000 kroner per elev over et fireårig løp.

6.2 Relevante kommunale økonomiske ordninger knyttet til flyktninger som tar kvalifiserende tiltak

Integreringspolitikken implementeres i stor grad av kommunene, som mottar statlige tilskudd på bakgrunn av bosetting. Opplæring i norsk og samfunnskunnskap og grunnskoleopplæring for minoritetsspråklige er et kommunalt ansvar. Deltakere i introduksjonsprogram har rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, og de som ikke har eller kan dokumentere grunnskole fra tidligere har rett til tilrettelagt grunnskoleopplæring. Integreringstilskuddet skal finansiere kommunenes gjennomsnittlige merutgifter ved bosetting av flyktninger (inkludert introduksjonsprogram, tolketjenester, flyktningetjenester m.v.). Tilskuddet er ikke øremerket, og kommunene skal ikke rapportere inn hvordan pengene er anvendt. Satsene på integreringstilskuddet varierer etter alder, sivilstand og botid, med høyere satser de første to årene (mens introduksjonsprogrammet pågår). Kommunene kan søke om ytterligere midler ved bosetting av enslige mindreårige og/eller flyktninger med nedsatt funksjonsevne og/eller atferdsvansker. De mottar også tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap både for deltakere på introduksjonsprogrammet og for andre innvandrere som har rett eller rett og plikt til å delta i undervisning i norsk og samfunnskunnskap. Norsktilskuddet gis på bakgrunn av antall registrerte bosatte i målgruppa for tilskuddet, og satsene varierer etter landbakgrunn og antall år siden bosetting. For kommuner med færre enn 150 personer i målgruppa gis det et grunntilskudd.⁴³

Videre kan kommunene i samarbeid med fylkeskommunene søke staten om prosjektmidler innenfor rammene av «Jobbsjansen». Jobbsjansen er en videreføring av forsøksordningen «Ny sjanse» som startet opp i 2005 og har som formål å øke sysselsettingen blant innvandrere uten tilknytning til arbeidslivet. Det er spesifikt Jobbsjansen C som kan anvendes til å forlenge introduksjonsprogrammet for personer under kvalifisering. Dersom kommunen først har forlenget introduksjonsprogrammet fra to til tre år for en deltaker, kan de søke om midler til å finansiere deler av et år nummer fire ved behov, der personen er i ferd med å gjennomføre tiltak for å oppnå grunnleggende kvalifisering. En slik forlengelse er særlig aktuell for deltakere som er i gang med et utdanningsløp innenfor grunnskole og videregående opplæring. Innenfor Jobbsjansen del C kan kommunene få finansiert prosjektledelse og tilsvarende 1G til deltaker, altså halvparten av introduksjonsstønaden til livsopphold tilsvarende 2G. Kommunen må egenfinansiere resten av introduksjonsstønad.

⁴³ Kommuner med 1-3 flyktninger får 185 000 kroner i grunntilskudd og kommuner med 4-150 personer i målgruppa får 575 000 kroner i grunntilskudd i 2018.

Flyktningers livsopphold dekkes av introduksjonsstøtten mens de er deltakere på introduksjonsprogram, utbetalt av kommunen på bakgrunn av registrert oppmøte. I etterkant av introduksjonsprogrammet vil de ha tilgang til andre typer stønader gjennom NAV-systemet. Dersom de er under utdanning kan de søke flyktningstipend fra Statens lånekasse for utdanning. I og med at eventuelle kvalifiseringsløp for flyktninger ofte vil ta lenger tid enn introduksjonsprogrammet (også dersom det blir forlenget med Jobbsjansen C), er det flere av våre informanter som har pekt på dekning av livsopphold under kvalifisering som en viktig og uavklart problemstilling (se kapittel 1.8 og 3.1.5).

I utgangspunktet er det fylkeskommunen som står ansvarlig for å opprette og finansiere tilbud om fag- og yrkesopplæring for voksne, og både de med rett til videregående og de uten rett til videregående kan gis tilbud. Imidlertid kan også opplæringstilbud og livsopphold for enkelte finansieres av NAV. I en rapport utarbeidet av NAV Oslo har man påpekt at NAV paradoksalt nok har større handlingsrom til å tilby opplæring som arbeidsmarkedstiltak til voksne som *ikke* har rett til videregående opplæring i tråd med opplæringsloven §4A-3 enn til de som har det, på grunn av sektoransvaret. De kan da dekke kostnadene forbundet med opplæring og tilrettelegging, samt dekke livsopphold. (Dahl 2018, upublisert). Det er ikke rom i denne rapporten til å gå inn i de juridiske vurderingene av samsillet mellom opplæringsloven, tiltaksforskriften og andre relevante lovverk. Arbeidet som er gjennomført i Oslo kan tyde på at det er behov for avklaringer for å sørge for at de ulike regelverkene skaper insentivstrukturer som peker i samme retning, slik at de som har rett til opplæring også har rett til nødvendig finansiering av livsopphold. Flere forslag til hvordan dette kan gjøres er nylig fremmet av Livsoppholdsutvalget (NOU 2018:13 2018).

6.3 Hvordan fungerer dagens finansieringsordninger for å stimulere til økt bruk av fag- og yrkesopplæring?

Det har vært utfordrende å innhente konkrete kostnadsberegninger for tilrettelegging av fag- og yrkesopplæringstilbud. Det er derfor vanskelig å gi et entydig svar på hvorvidt dagens finansieringsordninger er tilstrekkelige for å stimulere til økt bruk av fag- og yrkesopplæring. Det er videre utfordrende å operasjonalisere begrepet «stimulere». Det er enklere, i første omgang, å vurdere hvorvidt eksisterende ordninger er tilstrekkelige til å finansiere et tilbud, selv om heller ikke det kan gjøres på en fullt ut presis måte. Den lave andelen flyktninger som gjennomfører fag- og yrkesopplæring i dag, sett opp mot kommunenes forståelse av viktigheten av formell kvalifisering, tyder på at dagens ordninger ikke skaper de ønskede insentivene, men det kan også bety at det er strukturelle begrensninger på kommunenes handlingsrom som gjør at dagens ordninger ikke er adekvate. Vi har sett på en rekke slike begrensninger i kapittel 3.

Vi har blitt bedt om å se på finansieringsordninger som eksisterer for kommunene, men det er i prinsippet fylkeskommunene som skal tilby opplæringen. Dersom kommunen skal delfinansiere, beror det presumptivt på avtaler med fylkeskommunen. 53 prosent av kommunene er enige i at finansiering av fag- og yrkesopplæring med tilpasset språk- og læringsstøtte er for kostbart for kommunen, mens 17 prosent er helt eller delvis uenig. De er usikre på om fylkeskommunen har råd – 36 prosent oppgir at de ikke vet hvorvidt det er for kostbart. Blant de ni fylkeskommunene som har svart, var fire helt eller delvis enige i påstanden «finansiering av språk og læringsstøtte i opplæringen utgjør en kostnad som er vanskelig å bekoste». Tre av ni svarte «verken eller» og to var «delvis uenige». Blant de som var enige i dette var to av fylkeskommunene som oppga at de faktisk hadde prøvd å beregne merkostnader. Kommunene trekker også fram i det kvalitative materialet at tilpasning av undervisningsopplegget er nødvendig – og kostbart (105, 107, 104, 42). En del mener at de eksisterende ordningene ikke er tilstrekkelige (for eksempel 41, 13, 75, 113).

En antakelse om at det er vanskelig å finansiere et tilpasset tilbud innenfor dagens rammer, kan for det første underbygges ved at vi har sett at en del fylkeskommuner ikke har tilrettelagte tilbud for voksne. I mangel av tilrettelagte tilbud henvises de til ordinært tilbud til unge – men så får de ikke plass (se avsnitt 3.1.3). Dette gir en indikasjon på at fag- og yrkesopplæringstilbudet for voksne ikke er finansiert på en måte som sørger for at det er i samsvar med etterspørsel og behov. Opplæringsloven § 13-3, fjerde ledd, lyder:

Fylkeskommunen skal planlegge og bygge ut det videregående opplæringstilbudet under omsyn til blant annet nasjonale mål, ønska til søkerane og det behovet samfunnet har for videregående opplæring i alle utdanningsretningar og for ulike aldersgrupper, og under omsyn til ansvaret sitt for opplæring i fengsel og i sosiale og medisinske institusjonar og behovet for spesialundervisning.

Dersom det er slik at flyktninger i ulike fylkeskommuner landet over ikke får plasser de har søkt seg til, hvilket vi får opplyst at skjer i en rekke fylker, kan man spørre seg om fylkeskommunene oppfyller sin plikt til å planlegge og bygge ut. I intervju sier en representant fra en fylkeskommune at de ikke har tilstrekkelig finansiering til å gi et godt nok tilbud til voksne minoritetsspråklige, og at konsekvensen blir at det er et slags Lottospill hvem som får et tilbud (FK7). Vi ser videre at noen av fylkeskommunene som har besvart vår undersøkelse har innskrenket det generelle tilbudet til voksne eller svarer at de har redusert det totale tilbudet for å kunne tilrettelegge for minoritetsspråklige. Det er altså en prioriteringssak i fylkeskommunen, og informasjon fra informantene tyder på at ikke alle fylkeskommuner har prioritert å gi et tilbud til denne gruppa.

For det andre kan vi merke oss at der tilpassede fag- og yrkesopplæringstilbud finnes, har disse i stor grad bestemte finansielle ordninger som er fremforhandlet lokalt, og som ikke nødvendigvis kan overføres (se kapittel 5). Lokale løsninger handler her om hvem som skal betale for hvilken del av tilbudet, og hvordan kommunene eller eventuelt NAV kan delfinansiere det som i prinsippet er et fylkeskommunalt opplæringstilbud. I samarbeidet mellom NAV Oslo og Oslo VO Helsfyr er det tilpassede opplæringsløpet videreutviklet med prosjektmidler fra Groruddalssatsningen, og de ansvarlige peker spesifikt på at opplegget krever en kombinasjon av deltakere med og uten rett til videregående opplæring slik at NAV kan bruke sine tiltak inn i en samfinansiering. De har, som nevnt, større handlingsrom til å finansiere opplæring for ikke-rettighetshavere (se også NOU 2017:2 2017, 68). En slik finansieringsmodell kan være vanskelig å opprettholde over tid på grunn av endringer i opplæringsloven i 2017 som førte til at gruppa uten rett er mindre enn før. De tilpassede videregående fag- og yrkesopplæringsløpenes finansieringsgrunnlag er på den måten noe sårbart, og partene understreker viktigheten av fleksibilitet og justeringer i ansvarsfordeling. I Trondheim er det også slik at kommunen er inne med betydelig finansiering av tilbudet gjennom sitt ordinære budsjett. I Notodden bidrar også kommunal voksenopplæring med tilretteleggingsressurser.

For det tredje er det en del respondenter som nevner tilbud som ikke er videreført fordi finansieringen ikke har vært på plass eller ikke har vært tilstrekkelig etter at prosjektperioder har gått ut og ekstraordinær finansiering har endt. Det er også slik at finansiering av opplæringsløp slik som fagbrev, spesielt dersom disse skal være et slags «spleiselag» mellom ulike aktører, innebærer langsiktige forpliktelser når fag- og yrkesopplæringsløp tar minst fire år. Budsjetter, derimot, lages generelt for et år av gangen. Én kommune som delfinansierer et tilpasset løp, nevner at «vi har problemer med å forplikte oss utover inneværende budsjettår» (49). En annen kommune mener at

«Nav må få mulighet til å binde seg til ting som varer utover budsjettåret sitt!» (29).

Beskrivelsene av en rekke tilbud i tidligere rapporter peker på «smidighet» i regeltolkninger fra NAV som spesielt viktig for å kunne dekke kostnader. Det kan være grunn til å lure på om «smidighet» i noen sammenhenger er en måte å si at kostnader dekkes på tvers av gjeldende regelverk – det er i hvert fall slik at ikke alle kommuner har fortolket inn samme muligheter i regelverket. Flere trekker nettopp opp regelverkene som en hindring (5 av 9 fylkeskommuner er enige i at det er det).

Samtidig er det interessant å nevne at Deloitte, som også så på finansiering av grunnskole på oppdrag fra Livsoppholdsutvalget, antar at kommunene kan ha hatt effektiviseringsgevinster av den såkalte flyktningkrise, ettersom antallet elever økte raskere enn de kunne innhente friske midler. De ble dermed tvunget til å levere et større tilbud uten at budsjettene økte i takt med dette (NOU 2018:13 2018, 93). Man kan tenke seg at fylkeskommunene kunne finne tilsvarende effektivisering dersom de i større grad ble tvunget til å gi flykninger en plass i opplæring, og ikke kunne la være å gi dem plass på grunn av inntaksrekkefølgen under ungdomsretten. Det at flere får et tilbud innenfor samme kostnadsramme – altså at kostnadene per plass går ned – sier ikke nødvendigvis noe om kvaliteten på tilbudet som gis. Spørsmålet om hvordan tilbudet skal tilrettelegges og hvem som skal stå ansvarlig for dette gjenstår.

Vi kan ikke, ut fra materialet, konkludere helt tydelig med at tilrettelegging *ikke kan skje* innenfor gjeldende budsjettordninger, men det er mye som peker i den retningen. Det at aktørene, spesielt på kommunalt nivå, er motivert for å hjelpe flykninger inn i denne type utdanning, uten at det skjer i spesielt stor grad, tyder på at flere begrensninger ligger i veien, og finansiering er en av disse. Indirekte vurderer vi at gjeldende ordninger ikke stimulerer til bruk av fag- og yrkesopplæring, i og med at de ikke ser ut til å medføre tilstrekkelig finansiering til at tilbud blir opprettet og tilrettelagt. Vi vil nå undersøke aktørenes syn på mulige endringer som vi har fått i oppdrag å utrede.

6.4 Endringer i tilskuddssatser som kan berøre språk- og læringsstøtte

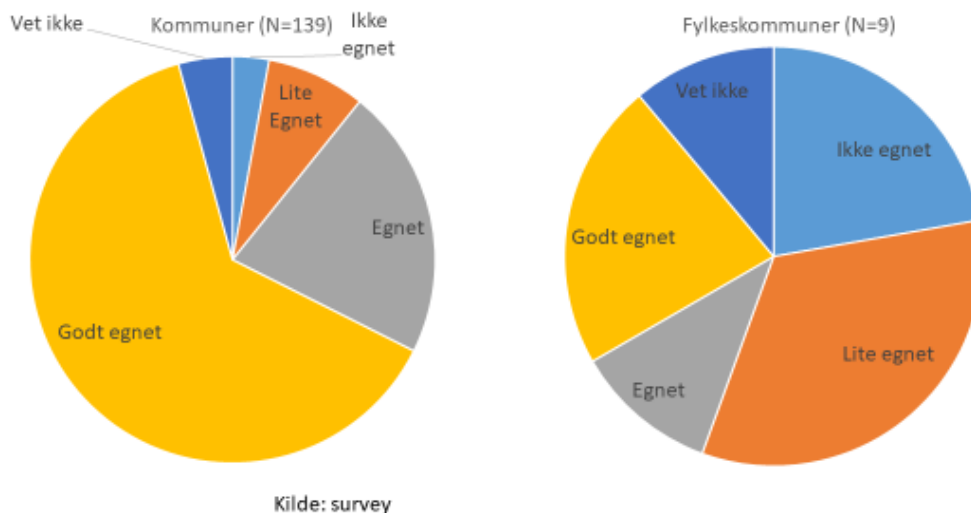
Kommunene mottar, som nevnt over, ulike tilskudd basert på bosetting av flykninger. Vi vil presentere aktørenes syn på mulige justeringer i disse, i tråd med oppdraget og basert på surveyundersøkelsene vi har gjennomført og med ytterligere vurderinger fra oppfølgingsintervjuer. Vi har visualisert surveybesvarelsene i figurer nedenfor. Vi vil bemerke at det er få fylkeskommuner – kun ni besvarelser – og at de høyre kakediagrammene må leses med dette i mente.

6.4.1 Økte tilskudd til kommuner som får voksne deltakere inn på fag- og yrkesopplæring i løpet av introduksjonsprogrammet

En mulig ordning for å oppmuntre kommuner til å i større grad benytte fag- og yrkesopplæring som tiltak i introduksjonsprogrammet, er at kommuner som anvender dette tiltaket får økte tilskudd sammenlignet med kommuner som velger andre, eventuelt mindre kostnadskrevenende, tiltak. Det er svært ulikt syn på et slikt tiltak om man spør kommuner og fylkeskommuner, slik vi ser i figuren under.

Figur 6.1: Syn på økte tilskudd til kommuner som får voksne deltakere inn på fagopplæring mens de går på introduksjonsprogrammet

Økte tilskudd til kommuner som får voksne deltakere inn på fagopplæring mens de går på introduksjonsprogrammet



En grunn til at flere fylkeskommuner er skeptiske til en slik dreining, er at det innebærer at kommunene får økte overføringer for å få deltakere inn på et tilbud som det i utgangspunktet er fylkeskommunene som må finansiere og gjennomføre. Det er måter kommunene kan delfinansiere et slikt tilbud, men det er i utgangspunktet et fylkeskommunalt ansvar å tilby videregående undervisning. Blant kommunene er det derimot mange som anser dette som et godt egnet tiltak. Man kan se for seg at en slik eksplisitt oppmuntring vil øke bevisstheten i kommunene og få flere til å vurdere videregående opplæring inn i den individuelle planen. Man kan også tenke seg at det økte tilskuddet kunne blitt øremerket til å følge opp deltakerne, ettersom mange av respondentene fremhever at flyktninger trenger tett oppfølging gjennom utdanningsløpet.

Økt tilskudd til kommunen til individuell oppfølging av deltakere i ulike løp i fag- og yrkesopplæring basert på den enkelte voksnes erfaring og muligheter i arbeidslivet. (129)

Samtidig kan en slik økning oppfattes som en form for resultatbasert dreining i tilskuddet, som er et grep Djuve mfl advarer mot i sin omfattende evaluering av introduksjonsprogrammet (2017, kap. 11). Årsaken til at de advarer mot dette, er at kommunene har ulike integreringsutfordringer og ramme-betingelser. Som vi har sett, er det mange kommuner som i stor grad mottar flyktninger som ikke har fullført grunnskole eller som av andre årsaker har komplekse utfordringer som står i veien for å komme i gang med fag- og yrkesopplæring. Tidligere forskning tyder også på at flyktingenes resultater i stor grad synes å henge sammen med personfaktorer og lokalt arbeidsmarked (Tronstad 2015). Videre er det en del kommuner der det ikke finnes et tilgjengelig fag- og yrkesopplæringstilbud innenfor pendleravstand per i dag. Det er også, som vi har sett, mange kommuner som rapporterer om at deltakerne deres ikke tilbys plasser, fordi de ender opp «bakerst i køen» når fylkets ungdommer får prioritet. Det framstår som uheldig å legge opp finansieringen på en måte som

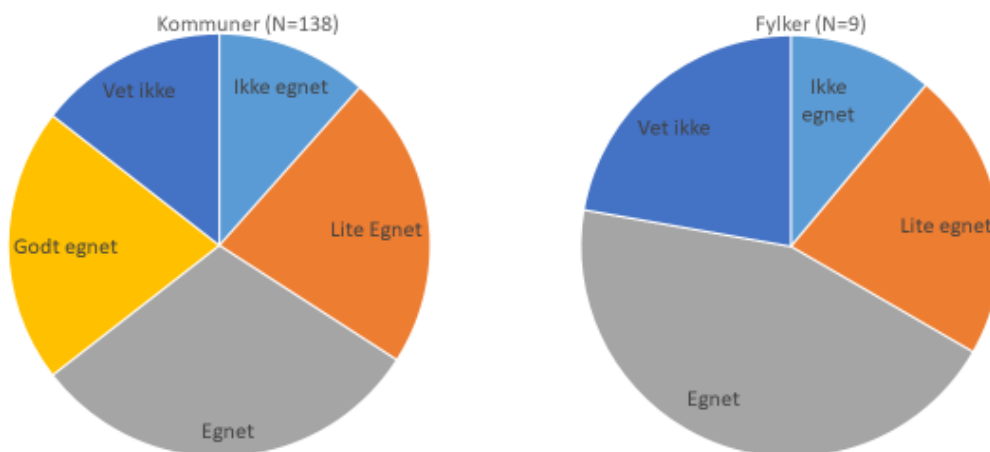
belønner kommuner ut fra ulikheter i rammebetingelsene de operer under. Det vil særlig kunne slå uheldig ut for utkantkommuner der det er lange avstander til aktuelle utdanningstilbud, eller eventuelt ingen tilgjengelige utdanningstilbud.

6.4.2 Strengere statlige føringer til bruken av tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap

Vi stilte to ulike spørsmål om statlige føringer for tilskuddet til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, og her vil vi diskutere det første, som innebærer sterkere statlige føringer. Vi oppfatter dette som føringer på innholdet i introduksjonsprogrammet. Det må samtidig sies at spørsmålet var noe tvetydig i survey.

Figur 6.2: *Syn på krav til hvordan tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap skal brukes*

Krav til hvordan tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap skal brukes



Kilde: survey

Blant kommunene vurderer i overkant av halvparten dette som egnet eller godt egnet. Blant fylkeskommune er det litt under halvparten som mener det er egnet, men flere som ikke vet om det kan være egnet.

Det er et pågående arbeid nasjonalt, med mål om å utvikle ulike moduler som kan inngå i introduksjonsprogrammet. Disse er av ulik karakter, og inkluderer blant annet et kurs for foreldre og et kurs i empowerment (se 1.9). Det er altså trolig at det vil pålegges kommunene flere krav om introduksjonsprogrammets innhold i framtida enn det som er tilfelle i dag. En kommune tar opp at en mulig føring kunne vært å kreve høyere kompetanse fra norsklærerne (120). I dag er det ikke kompetansekrav til lærere i introduksjonsprogrammet på samme måte som i utdanning for øvrig.

Dersom vi heller fokuserer på programmets innhold, kan man ut fra vår undersøkelse se for seg at en mulig form for modul i norskopplæringen som kan vurderes i framtida, er yrkesspesifikk norsk. Flere kommuner – og kommuner i samarbeid med videregående skoler eller fylkeskommuner – har utviklet ulike typer norskkurs med spesiell yrkesretting. Dette gjelder spesielt «helsenorsk», rettet mot personer som ønsker å arbeide i omsorgssektoren eller som vil søke seg inn på fag- og yrkesopplæring innenfor helse (se 3.3). Dette er en type tiltak som man kan se for seg at kan utvikles med nasjonale fagplaner, slik at ikke hver kommune må bruke ressurser på å lage et eget opplegg lokalt. Så kunne man lagt føringer på

at kommunene måtte tilby denne type innhold i norskopplæringen til potensielle kandidater. På samme måte kan man se for seg at elevene som trenger det får tilbud om norskundervisning som i større grad kan forberede dem til fellesfagene, altså med fokus på «skolenorsk» som er mer akademisk orientert.

Slike kurs kunne organiseres som «forkurs» før påbegynt fag- og yrkesopplæring. Man kan også se for seg tilsvarende forkurs i engelsk. Slike forkurs vil styrke elevenes faglige og språklige forutsetninger, og ruste dem til å få økt læringsutbytte i både programfag og fellesfag. Dahl (2018 upublisert, s.19) viser til at Utdanningsdirektoratet har kommet med en tolkningsuttalelse 02.12.15, der de tydeliggjør at det å tilby forkurs i norsk og engelsk for voksne som ikke har gode nok ferdigheter i disse fagene til å nyttiggjøre seg undervisningen ikke vil være omfattet av retten til opplæring for voksne i opplæringsloven. Dersom slike kurs ikke skal bekostes av fylkeskommunen, kan man se for seg at de blir et kommunalt ansvar som del av introduksjonsprogrammet. Det er likevel ikke sikkert at slike forkurs vil være tilstrekkelig i seg selv, og vi ser det som fordelaktig om minoritetsspråklige med svake norskkunnskaper også underveis i opplæringsløpet gis noe tilleggsundervisning, der man sikrer seg at de får utbytte av opplæringen.

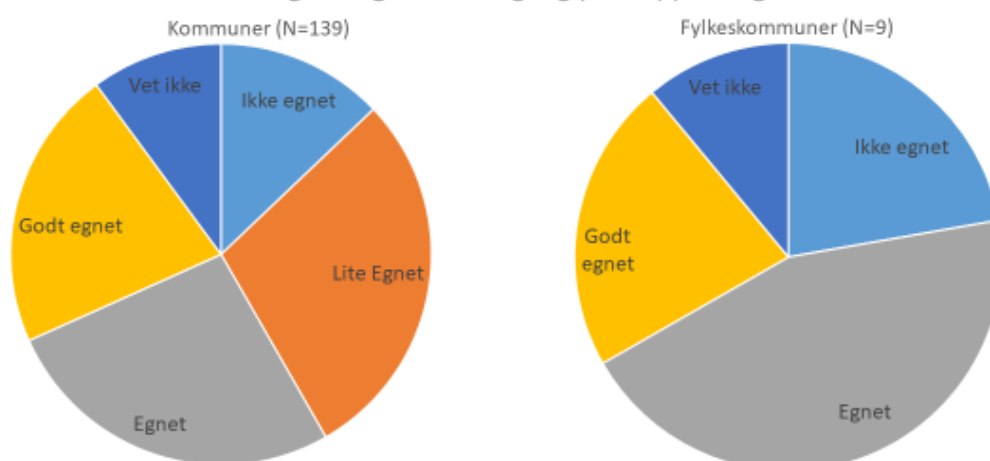
En slik endring kan tenkes å stimulere til at flere tar fag- og yrkesopplæring ved at flere flyktninger fatter interesse for å søke seg til slike tilbud. Utarbeidelse av fagspesifikke norskkurs vil sannsynligvis også best kunne skje i samarbeid mellom lokal videregående skole eller fylkeskommunale ressurser og kommunalt introduksjonsprogram. Dette kan skape arenaer for formelt og uformelt samarbeid. Samtidig vil dette ikke i seg selv løse utfordringer med å finansiere tilpasning av fagopplæringstilbudet.

6.4.3 Øremerking av deler av tilskuddet til opplæring i norsk og samfunnskunnskap

Det andre spørsmålet vi stilte som gjaldt tilskuddet til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, omhandlet hvorvidt dette tilskuddet kunne øremerkes til å finansiere språk- og læringsstøtte innenfor fag og yrkesopplæring.

Figur 6.3: Syn på øremerking av deler av norsktilskuddet

Øremerking av deler av tilskuddet til opplæring i norsk og samfunnskunnskap til språk og læringsstøtte i fag- og yrkesopplæring



Kilde: survey

Blant kommunene er det en lavere andel som anser dette som et egnet virkemiddel enn blant fylkeskommunene. Det må sies at kommunene trolig har bedre grunnlag til å uttale seg om dette. En del kommuner mener dette er lite eller ikke egnet, selv om i underkant av halvparten

mener det kan være egnet. Dette innebærer å finansiere tilrettelegging av et fylkeskommunalt tilbud gjennom kommunale midler.

En refleksjon respondenter har gjort er at norskopplæringen allerede er stramt finansiert, for eksempel ved at tilskuddet ikke er høyere for flyktninger enn for andre innvandrere som har rett og plikt til mer kortvarige norskkurs (riktignok er det ulike satser ettersom hva slags landbakgrunn personen har, og flyktningene kommer i all hovedsak fra de landene som utløser høy sats).

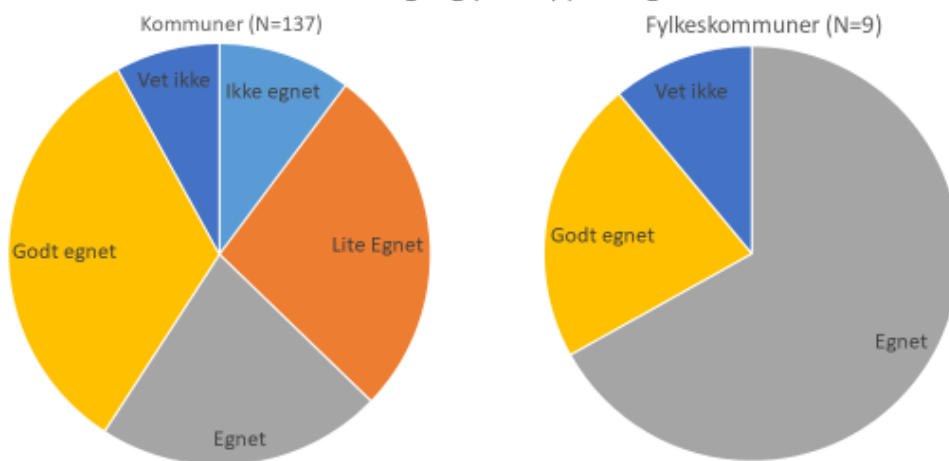
Norskopplæringen per i dag er underfinansiert, det er ikke rom for å bruke per capita til noe annet enn norskopplæring. (124)

Dersom man øremerker tilskudd etter antall personer som eventuelt skal gjennomføre fag- og yrkesopplæring, vil man per i dag uansett også sitte igjen med en liten pott tilgjengelig. Av kommunene som har besvart surveyen, er det bare tre som har mer enn 11 deltakere i fagopplæring, og de fleste har 1-5 deltakere som gjør dette. Det vil dermed følge en begrenset pott penger med en håndfull deltakere, som ikke nødvendigvis strekker til for å dekke kostnadene. Vi diskuterer dette nærmere under punkt 6.5.

6.4.4 Øremerking av deler av integreringsskuddet

Figur 6.4: Syn på øremerking av deler av integreringstilskuddet

Øremerking av deler av integreringstilskuddet for å finansiere språk- og læringsstøtte i fag- og yrkesopplæring



Kilde: survey

Øremerking av integreringstilskuddet vurderes som noe mer egnet enn øremerking av norsktilskuddet blant kommunene, og mye mer egnet av fylkeskommunene. Integreringstilskuddet er et per-capita-tilskudd som går til kommunen, og som kommunen kan bruke som de selv ønsker inn i sine budsjetter. I noen kommuner opplever nok ansvarlige for introduksjonsprogrammet at disse pengene i større grad kunne gått direkte til dem (22, 42) enn «rett i det store kommunale gapet» (124). Noen påpeker at en øremerking av integreringstilskuddet kan bidra til at introduksjonsprogrammet blir likere på tvers av kommuner (16). Samtidig er det noen kommuner som stiller seg mer tvilende til slik øremerking.

På den ene siden er det noen kommuner som mener de har bedre muligheter til å vite hva slags behov integreringstilskuddet skal dekke lokalt:

Jeg har ingen tro på å øremerke tilskuddene kommunen får. Disse går til å dekke ganske mye, og det bør være opp til kommunen å vurdere hvilke behov som er mest viktig år for år ut fra deltakerne (og barna!) i flyktninggruppen (105)

På den annen side er det noen som påpeker at heller ikke integreringstilskuddet strekker til over tid:

Jeg ser at kommunen vår har større utgifter på deltakere i introduksjonsprogram enn det kommunen får i integreringstilskudd så snart personen bruker mer enn 2 år i programmet. Dette er veldig merkebart i kommuneøkonomien i små kommuner (77)

Satsene på integreringstilskuddet går per i dag ned etter de første to årene. Det betyr at det, slik situasjoner er i dag, kan være en økonomisk byrde for kommunen å bevilge forlenget introduksjonsprogram etter de to første årene. Flyktninger som gjennomfører fag- og yrkesopplæring bør, ifølge mange kommuner, få tett oppfølging underveis. Dersom tilrettelegging og/eller ekstraundervisning for deltakere i fag- og yrkesopplæring skal finansieres gjennom øremerking av integreringstilskuddet, kan det muligens være behov for å opprettholde et høyere nivå på tilskuddet for deltakere som er i formelle kvalifiseringsløp. Vi går ut fra at IMDi gjennomfører beregninger på dette (se kapittel 1.9.2). For øvrig vil også dette utgjøre en liten pott.

6.5 Generelle betraktninger: å finansiere tilrettelegging av et fylkeskommunalt tilbud via tilskudd til kommunen

Et sentralt poeng som spesielt har kommet fram i intervjuer er at det kan bli sårbart og utfordrende å skulle finansiere språk- og læringsstøtte i et fylkeskommunalt opplæringstilbud via endringer i overføringene til kommunene. Det er ulike måter man kan tenke seg at kommunen bidrar med ressurser inn i slik tilpasning. Det vi spesielt observerer er at noen gjør, er å gjøre lærerressurser fra grunnskolen tilgjengelig i et tilpasset opplæringsløp. Lærerne følger til dels den videregående undervisningen, slik at de kjenner begrepene og kan drille deltakerne i tilleggsundervisning. Både Notodden, Oslo VO Helsestyr og Trondheim (Heffi) gjør lignende grep her, men det er verdt å merke seg at på Notodden er introduksjonsprogrammet forankret i den kommunale voksenopplæringen og de har videregående voksenopplæring i kommunen. I Trondheim er kommunal og fylkeskommunal voksenopplæring samlokalisert. Det kan være vanskelig i praksis å dele lærerressurser på denne måten dersom det er lange avstander.

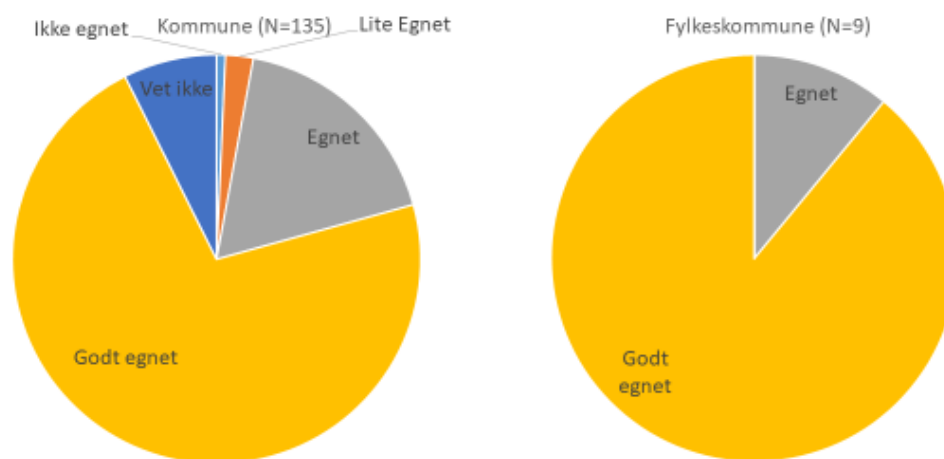
Dersom man heller ser for seg at kommunens midler overføres til å finansiere tilpasning som fylkeskommunene gjør selv, reiser dette andre typer utfordringer. Mange kommuner har små introduksjonsprogram, og fag- og yrkesopplæring vil uansett være et tiltak som mindre antall deltakere benytter til enhver tid – spesielt siden mange først vil måtte fullføre grunnskole.

Dersom man lar midler følge enkeltpersoner, kan det derfor også være vanskelig å finansiere et tilstrekkelig tilretteleggingstilbud med øremerking av noen av pengene som går til kommunen. Det vil være snakk om små beløp, og man vil måtte samle sammen beløp fra flere kommuner gjennom en slags «mix og match» i samarbeid med fylkeskommunen eller direkte med videregående skole. Dette kan være krevende å fremforhandle, og de tilpassede opplæringstilbudene vi har tatt for oss i denne rapporten har krevd tid og ressurser å få til selv om det bare har vært én kommune og én fylkeskommune involvert. Det er mulig å se for seg at det lages veiledere eller eksempler på hvordan fylkeskommuner og kommuner kan samarbeide og fordele kostnader, slik at dette ikke må forhandles fra «scratch» i hvert eneste tilfelle, men det er trolig vel så effektivt å gi fylkeskommunen både ansvar og midler til å etablere hele tilbudet. Kommunen på sin side kan i større grad forberede deltakerne gjennom for eksempel yrkesorienterte norskkurs, og også norskkurs der de lærer «skole-norsk», slik vi har nevnt over.

Endringer i tilskuddssatsene til fylkeskommuner er ikke et virkemiddel som eksplisitt ble trukket fram i oppdraget vårt, og vi har ikke hatt mandat eller ressurser til å gå detaljert inn i finansieringen av videregående opplæring generelt utover oversikten over. Vi ønsket likevel å ta opp ressursspørsmålet på den fylkeskommunale siden i og med at det er de som står ansvarlig for tilbud om videregående opplæring både til ungdom og voksne.

Figur 6.5: Syn på økning i tilskudd til fylkeskommunene

Økte tilskudd til fylkeskommunene for å finansiere tilrettelagt fag- og yrkesopplæring



Kilde: survey

Blant de mulige tiltakene vi har spurt om i surveyen, er det dette som blir positivt vurdert av flest, både blant fylkeskommunene og blant kommunene. Det er ikke overraskende at fylkeskommunene stiller seg positive til å motta økte overføringer, men det er kanskje mer interessant at kommunene i så stor grad mener dette er en egnet måte å sørge for at flere deltakere på introduksjonsprogrammet kan gjennomføre fag- og yrkesopplæring.

Som vi har trukket fram ved flere anledninger (kapittel 1.5; 3.1.3; 5.3) opplever en del at flyktninger i deres kommune ikke får plass i vanlige videregående løp på grunn av inntaksrekkefølgen der ungdommer prioriteres foran voksne. De tolker dette som at tilbudet trenger å oppskaleres, og at tilpassede tilbud må gjøres tilgjengelig også utenfor de store byene. Som en respondent kommenterer:

«Jeg mener at det som først og fremst må på plass, er en stor økning i midler til fylkeskommunen slik at de kan sette i gang flere, hyppigere og bredere utvalg av spesialtilpassede tilbud [...] Et og annet tilbud annethvert år i to-tre kommuner er ikke godt nok». (16)

En annen kommune foreslår også at Fylkesmannen og fylkeskommunen kan kurse kommunene i regelverk, samt hva slags tilbud som er tilgjengelig og hvordan man kan nyttiggjøre seg dem (24). En kommune som har erfart at flyktninger ikke får plass i videregående opplæring foreslår at flyktingene kan få øremerkede plasser i ordinært tilbud som et alternativ til et eget tilbud til disse. To av fylkeskommunene fremhever spesielt at de har måttet redusere det totale tilbudet for å finansiere tilpasset opplæring til minoritetsspråklige. Det tyder på at nåværende finansiering ikke er tilstrekkelig og at fylkeskommunene har behov for økte midler for å gi et fullverdig tilbud, slik vi har nevnt over.

Vi anser også at det vil være mer målrettet å gi tilskudd til fylkeskommunen enn til kommunen dersom målet er at flere flyktninger skal få plass i fagopplæring, ettersom erfaringene fra kommunene tyder på at det ofte ikke er viljen det står på fra deres side, men faktisk tilgjengelighet av mulige tilbud. Kommunene trenger altså ikke primært økonomiske stimuli som berører finansieringen av språk- og læringsstøtte, men de trenger at fylkeskommunene prioriterer opprettelsen av tilbud og eventuelt får midler til å muliggjøre dette.

Våre funn rundt a) hvorvidt dagens (kommunale) finansieringsordninger fungerer for å stimulere til fag- og yrkesopplæring for introduksjonsdeltakere og b) hvilke finansielle ordninger som kan stimulere til økt bruk av fag- og yrkesopplæring blant introduksjonsdeltakere, kan oppsummeres slik;

Tabell 6.1: Oppsummering av mulige endringer i tilskudd

Fungerer dagens (kommunale) finansielle ordninger?	Nei, men det er også strukturelle hindringer som er av betydning for manglende bruk av fag- og yrkesopplæring	
Økte tilskudd til de som får deltakere inn?	Nei	Det er uheldig å legge opp finansieringen på en måte som belønner kommuner ut fra ulikheter i rammebetingelsene
Krav til innhold i norsk og samfunnskunnskap?	Delvis	Kurs underveis i introduksjonsprogram kan gjøre deltakere bedre rustet, men de har likevel behov for støtte underveis i opplæringen
Øremerke norsktilskudd?	Nei	De er for få til at det gir tilstrekkelig midler for å finansiere kostnader ved tilrettelegging
Øremerke integreringstilskuddet?	Nei	Hvis det skal være av betydning må tilskuddet per deltaker under formell kvalifisering være høyere, men det vil uansett ikke utgjøre en tilstrekkelig pott for å kunne finansiere opplæring/tilrettelegging
Økte tilskudd til fylkeskommunen?	Ja	Men de må prioritere tilbud til voksne og bygge ut tilbudet i tråd med behov

6.6 Endringer som kan berøre livsoppholdsutfordringen

Dersom flyktninger skal gjennomføre et fagopplæringsprogram som begynner i løpet av introduksjonsprogrammet eller i etterkant, vil det være nødvendig for dem å ha en form for inntektssikring underveis. Dette er noe som både kommuner og fylkeskommuner har bemerket i våre undersøkelser, og det har som nevnt vært trukket fram som en utfordring i en rekke tidligere studier.

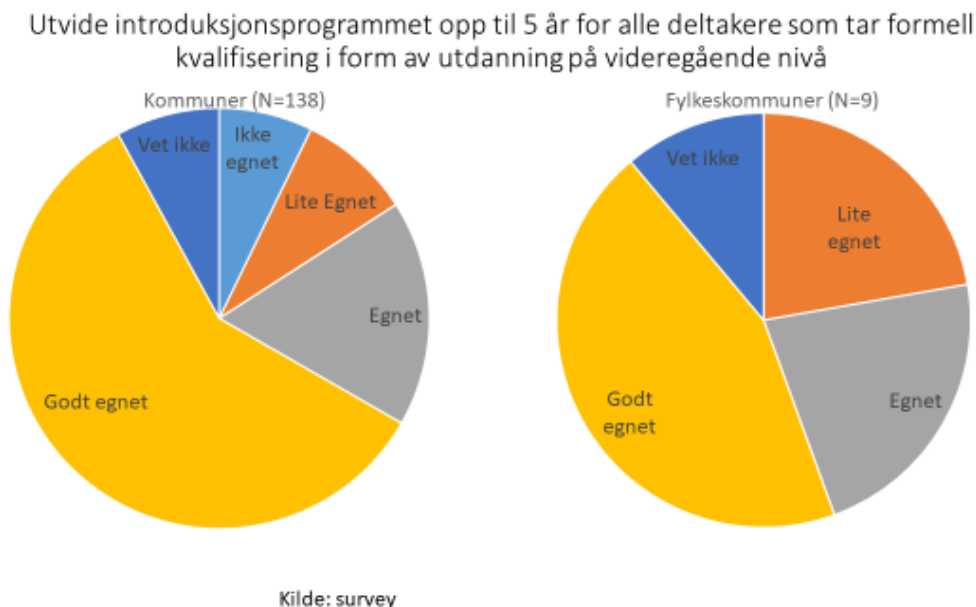
En rekke ulike ordninger er tilgjengelige i dag, men de er til dels mangelfullt samordnet med hverandre, og de resulterer til dels i svært lave utbetalinger. Det vil i hovedsak si at flyktninger vil oppleve et inntektsfall i overgangen fra introduksjonsstønad til andre typer inntektssikring. Vi presenterte de vanligste ytelsene i tabellform i kapittel 1.8. Vi viser for øvrig til utredningen fra Livsoppholdsutvalget for en mer detaljert gjennomgang (NOU 2018:13 2018, kap. 6). Endringer i økonomiske ordninger som løser utfordringen ved å dekke livsopphold under opplæring, vil fjerne en viktig bekymring for både deltakere og programrådgivere. Dersom de ser at de har sikret livsopphold gjennom opplæringsløpet, vil trolig flere programrådgivere anbefale sine deltakere å gå inn i opplæringsløp, og deltakerne kan oppleve det som mer forenlig med forsørgeransvar og andre hensyn. Dette kan i så måte være en effektiv måte å stimulere til økt bruk av fagopplæring, gitt at det er et tilgjengelig tilbud lokalt som deltakerne får plass på.

6.6.1 Utvidelse av introduksjonsprogrammet opp til 5 år for deltakere som tar formell kvalifisering

Vi la inn spørsmål om vurdering av forlenget introduksjonsprogram med bakgrunn i at dette er en mulig endring som har blitt luftet i diskusjoner om mer differensierte introduksjonsprogram

for deltakere. IMDi har i 2018 begynt å utrede hvordan dette kan gjøres, og også vurdere hvor mange deltakere som kan tenkes å ha behov for kortere eller lengre løp.

Figur 6.6: Syn på utvidet introduksjonsprogram for deltakere i formell kvalifisering



Dette vurderes som godt egnet av flertallet av respondentene i surveyundersøkelsen, og vurderes som spesielt godt egnet av kommunene. På dette spørsmålet er det til tross for noe mer positiv vurdering av kommunene likevel stor grad av samsvar mellom kommunene og fylkeskommunene i andelen som mener det er egnet eller godt egnet. For mange respondenter løser dette noen kjerneutfordringer: det sikrer livsopphold under utdanning, det unngår at inntekten til deltakeren synker når de går over i utdanningsløp, og det gir mer tid til de som trenger det. Sånn sett er dette en mulig endring som både kan være heldig for de som kommer relativt raskt over i et videregående utdanningsløp og trenger å dekke livsopphold til dette er (nærmest) ferdig, og også for de som «sliter» og trenger litt mer tid til å lære norsk og opparbeide grunnleggende ferdigheter. Det som trekkes fram av noen respondenter er at det burde være fleksibelt slik at de som har behov for det kan få et forlenget eller forkortet program. I dag kan introduksjonsprogrammet forlenges opp til fire år, men kun under visse forutsetninger, og med betydelig delfinansiering fra kommunen for år tre og fire da tilskuddene reduseres. Flere respondenter opplever at kommunen er «gnien» med å innvilge forlengelser.

I sin vurdering av livsopphold for deltakere som tar grunnskole som del av introduksjonsordningen, bemerker Livsoppholdsutvalget at «det kan dermed være behov for en forlengelse av inntektssikringen umiddelbart etter introduksjonsordningen» for at de skal kunne fullføre utdanningsløp de står i. De foreslår en såkalt grunnskolestønad på tilsvarende nivå som introduksjonsstønaden. En forlenget introduksjonsstønad for personer som er i opplæringsløp ville fungere på samme måte og sikre at de har dekket livsopphold til de kan kvalifisere til andre stønader. En slik ordning vil likevel ikke løse utfordringer for flyktninger som er i ferd med å avslutte eller har avsluttet introduksjonsprogram innenfor dagens ordning. Det kan derfor være behov for å se på «overgangsordninger» som gjør at også tidligere deltakere kan sikres på samme måte, og hvilke muligheter som fins av statlige tilleggsoverføringer for å dekke dette også for tidligere deltakere. Ut fra informasjon oppgitt av kommunene er det slik at andelen som tar fag- og yrkesopplæring i etterkant av introduksjonsordningen er større enn de som tar det underveis, under de rammene som er for

forlengede løp i dag. Brochmannutvalgets beregninger tyder på at det kan være samfunnsøkonomisk lønnsomt å investere i flyktnings utdanning, selv om det tar dem en viss tid å gjennomføre den (NOU 2017:2 2017, kap. 4.7). Det kan derfor være ønskelig å finansiere livsopphold også på noe lengre sikt for deltakere som er i utdanning.

6.6.2 Kombinasjon av introduksjonsstønad og lærlingelønn

Kunnskapsdepartementet har bedt oss vurdere kombinasjonen av introduksjonsstønad og lærlingelønn. Man kan tenke seg to måter disse utbetalingene kombineres: at de utbetales samtidig og at de kjedes.

I dagens ordning med et introduksjonsprogram som varer i to til maksimum fire år, vil det være svært få som kommer så langt i et fagopplæringsløp at de begynner å motta lærlingelønn før introduksjonsstønaden går ut. Man kan anta at deltakerne vil trenge mellom 6 og 24 måneder med norskopplæring introduksjonsordningen før de kan begynne på et fagopplæringsløp, og trolig lenger dersom de eventuelt først må fullføre grunnskole. Prosessen som går fra man tenker tanken på et fagopplæringsløp til man er i gang kan også ta opptil 18 måneder, i verste fall, dersom man skulle miste søknadsfristen det ene året (NOU 2017:2 2017, 68). Så vil det, i et vanlig 2+2-løp for fagopplæring, gå ytterligere 24 måneder før de begynner å motta lærlingelønn. Det er altså mer sannsynlig at det vil være et «hull» mellom introduksjonsstønad og lærlingelønn enn at de vil overlapse.

Med en forlenget introduksjonsperiode opp til fem år, vil det være mer sannsynlig at introduksjonsstønaden dekker perioden fram til lærlingelønn og eventuelt også (deler av) perioden som man får utbetalt lærlingelønn. Spesielt i begynnelsen av lærlingperioden vil lærlingelønnen være svært lav og sannsynligvis ikke tilstrekkelig for å dekke livsopphold, spesielt for personer som har omsorg for familie. Dette er erfaringene fra for eksempel Heffi, der deltakerne selv må finne måter å supplere lærlingelønna det første året. Det kan derfor være ønskelig å kombinere begge to, altså at introduksjonsstønaden ikke avkortes mot lærlingelønna eller eventuelt kun avkortes tilsvarende den utbetalte summen i lærlingelønn for å unngå fall i inntekt.

6.6.3 Endringer i reglene for flyktningstipend

Det er mange kommuner som har gitt uttrykk for at flyktningstipendet på mange måter er dårlig utformet med tanke på denne målgruppa i dag. Det samme går i stor grad fram av vurderingene til Livsoppholdutvalget, som foreslår å endre innretningen på denne ordningen. I utredningen foreslås det flere endringer i stipend for voksne generelt, hovedsakelig at støttekriteriene endres for å øke fleksibiliteten i ordningen. Det innebærer at de foreslår endringer i hva slags utdanning det gis støtte til slik at moduler og deler av ordinære utdanninger kan få støtte, samt at deltidsutdanning i større grad skal kunne gi rett til støtte – siden tilbudet i stor grad er lagt opp slik. Videre mener de at tilbudsstrukturen også skal være styrende for krav til varighet på utdanningen, og også at det skal være mer fleksible løsninger for støtteperioder og undervisningsår. Til slutt foreslår de endringer i tidsrammene for støtte, blant annet slik at deltidsutdanning ikke teller som et helt år fram mot de åtte årene man kan få studiestøtte (NOU 2018:13 2018, 214).

Når det gjelder flyktningstipendet trekker de fram mulighetene for bedre samordning med introduksjonsstønaden, og at alle som går på introduksjonsprogrammet burde kvalifisere til dette stipendet. Videre ønsker de å endre dagens tidsbegrensning:

«Tidsbegrensningen på flyktningstipendet bør ikke knyttes til dato for oppholdsvedtak og når utdanningen starter, som i dag. Et bedre alternativ kan være å regulere at grunnopplæringen må starte etter et visst tidspunkt fra bosettingsdato, gjerne typisk antall år for fullføring av introduksjonsprogrammet».
(NOU 2018:13 2018, 215)

Vi vurderer at våre funn i stor grad understøtter de forslagene som kommer fra utvalget. En del av de endringene som ikke spesielt angår flyktninger framstår som spesielt viktige. Særlig gjelder dette endringer i hvordan deltidsutdanning slår ut for muligheten til å få støtte, som vi har sett har hatt mange uheldige konsekvenser.

Voksne som tar videregående utdanning er avhengig av å ha full studieprogresjon for å få rett til lån og stipend. Voksne elever som tar vg1 over ett år, har ikke rett til lån og/ eller stipend da studieprogresjonen er under 50%
(38)

I og med at voksenopplæringstilbudet innenfor videregående flere steder også er lagt opp annerledes enn det vanlige tilbudet for ungdom, erfarer kommunene at selv ikke det som ville vært «normal» progresjon for ungdom teller som tilstrekkelig progresjon for voksne. Dette framstår etter vår vurdering som uheldig.

6.7 Andre mulige endringer

6.7.1 Hva er et fulltidstilbud?

Knyttet til de mulige endringene i flyktningstipend, har spørsmålet om hva som teller som et fulltidstilbud fremstått som et viktig moment opp mot dekning av livsopphold og også i forhold til kravene i introduksjonsloven. En av respondentene har et konkret forslag for regelendring når det gjelder flyktningstipendet som tar høyde for at deltakerne kan ha rett til kommunalt norskkurs samtidig som de tar fagopplæring, og at man teller kombinasjonen av det hele når man regner ut hvorvidt de er i fulltidsopplæring:

«Noen» jobber for en regelendring i lånekassen slik at lovverket er tilpasset den gruppen vi har i dag hvor voksne har full tid skole med norskopplæring, fagopplæring og praksis selv om studieprogresjonen i fagopplæringen tilsvarer deltidstudier. Det vil si at lån og stipend utregnes i forhold til antall dager på skole (fulltid)/ progresjon i norsk, fag og praksiserfaring sammenlagt og ikke bare progresjon i fagopplæringen. (38)

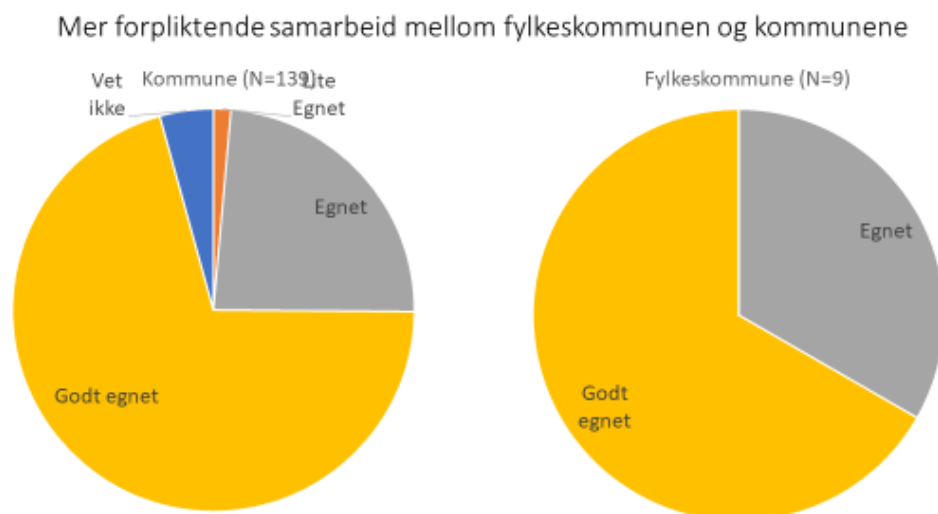
Vi har også sett noen tegn til at måten kravet om at introduksjonsprogrammet skal være heltid, kan ha uheldige utfall. Skoleåret for personer i ordinær utdanning sammenfaller ikke med det som regnes som fulltid i programmet, og det kan være utfordrende å koordinere et tilbud til deltakerne i eventuelle skoleferier. Det kan også være fagretninger der praksis eller lærlingperioder ofte vil innebære helgejobbing (både helsefag og restaurantbransjen, for eksempel), mens introduksjonsprogrammet skal være fra mandag til fredag. En mer fleksibel

innretning av reglene rundt hva som anses som et fulltidstilbud framstår som ønskelig både når det gjelder flyktningstipendet, og introduksjonsordningen som helhet. I tillegg påpekes det blant våre respondenter at det å gjennomføre et fag- og yrkesopplæringsløp er krevende, og at det er behov for å kunne jobbe med skolearbeidet i helger og høst- og vinterferie. Det kan virke hemmende på faglig framdrift dersom det kommer krav om deltakelse på tilbud i regi av introduksjonsprogrammet i slike avbrekk. Hvis man også sammenlikner slike krav om heltid i introduksjonsprogrammet med hva man forventer av ungdom som tar fag- og yrkesopplæring framstår det som noe underlig at voksne deltakere ikke skal gis samme mulighet til å hente seg inn igjen i sommerferiene og eventuelt klargjøre seg for neste skoleår.

6.7.2 Mer forpliktende samarbeid

Det er stor enighet både blant kommunene og fylkeskommunene om at det er ønskelig med mer forpliktende samarbeid mellom de to forvaltningsnivåene for at flere flyktninger skal kunne gjennomføre fag- og yrkesopplæring. Ettersom introduksjonsprogrammet er et kommunalt ansvar og videregående opplæring er et fylkeskommunalt ansvar, er det nærliggende å konkludere at det vil være nødvendig og ønskelig med tettere samarbeid dersom disse to kompetansetiltakene skal henge tettere sammen og i større grad kombineres. Vi kan også slå fast at der det finnes tilpassede opplæringsløp, skjer disse som et samarbeid mellom ulike aktører.

Figur 6.7: Syn på mer forpliktende samarbeid



Kilde: survey

Noen av samarbeidsmodellene bygger på relativt intrikate fordelinger av ansvar for gjennomføring og finansiering. Når det gjelder de tilpassede løpene ved Oslo VO Helsfyr har man trukket på ressurser fra Groruddalssatsningen for å kunne undersøke mulighetsrom og framforhandle en slik fordeling. Kommunale utviklingsmidler benyttes i mange kommuner på lignende måter til å få samarbeid opp og stå i form av prosjekter. Som vi har sett (kapittel 3.4.1) er det et mindretall kommuner som oppgir at de per i dag samarbeider med fylkeskommunene. Et fylke med svært mange kommuner påpeker at det ville vært svært ressurskrevende for fylkeskommunen å forhandle frem samarbeid med alle de ulike kommunene hver for seg. Hver enkelt kommune vil også ha et lite antall mulige elever i et gitt år. Dette kan igjen tale for at det er mer fordelaktig å gi et større ansvar til ett forvaltningsnivå, og i og med at fylkeskommunen har ansvar for videregående utdanning er mest hensiktsmessig at de forvalter dette ansvaret.

Vi vurderer det til at dersom kommunene skal delfinansiere tilpassede opplæringsløp, vil det være nødvendig med formaliserte samarbeidsavtaler om kostnadsdeling, mens det kan være tilstrekkelig med mer uformelt samarbeid og informasjonsutveksling dersom fylkeskommunen gis ansvar og midler til å opprette og bekoste tilbud og nødvendig tilrettelegging.

6.7.3 Belønning av lærebedrifter

Som nevnt er det store forskjeller mellom fylkene når det kommer til synet på samarbeid med det lokale næringsliv i forbindelse med opprettelse av lærlingplasser (se 3.4.1). I opplærings- og samarbeidsmodellen ved Oslo VO Helsefyr legger aktørene vekt på samarbeid med arbeidsgivere og NHO, og deltakerne er i lærebedrift fra det første året. Her inngås som tidligere nevnt samarbeid med arbeidsgivere fra elevenes første år, de begynner med praksis allerede fra første år. Aktørene i modellen forteller at samarbeidet med arbeidsgivere fungerer godt, og de erfarer også at de får en større tyngde inn overfor arbeidsgivere fordi de er to samarbeidende aktører (NAV Oslo og Oslo VO Helsefyr). Flere respondenter trekker fram viktigheten av samarbeid med arbeidsgivere, og at tilbudet må svare overens med deres behov (98, 105). Én kommune foreslår at arbeidsgivere i større grad burde belønnes for å få dette til på spørsmål om «hva mer som skal til»:

-
- 1) *Økonomisk belønning eller en form for tilrettelegging til arbeidsgivere som åpner opp for praksis under utdanning.*
 - 2) *Løfte fram betydningen av, og belønne arbeidsgivere som tar inn voksne lærlinger (38)*
-

Det kan bemerkes at Livsoppholdsutvalget også mener at det burde vurderes å øke satsene på lærlingtilskudd som går til bedriftene, og eventuelt en endring i tilskuddet slik at mer av det går direkte til bedriftene heller enn til opplæringskontorene som administrerer lærlingordningen (NOU 2018:13 2018, 240–41). Som tidligere nevnt (se punkt 4.2.1) er det slik at lærebedriftene i dag mottar et lærlingtilskudd for voksne (basistilskudd II) som er betydelig lavere enn det bedriftene mottar for ungdom som gis opplæring i bedrift. Dersom vi følger argumentasjonen til Livsoppholdsutvalget ville det være hensiktsmessig å gjennomgå forskjellene mellom basistilskuddene som gis til bedrifter ut fra om lærlingene er ungdom eller om de er voksne (definert ut fra rettighetsstatus når det gjelder videregående opplæring), for å se om disse skaper de ønskede insentivstrukturene.

6.8 Sammendrag

- Ordinær videregående opplæring og videregående opplæring for voksne er et fylkeskommunalt ansvar som finansieres gjennom fylkeskommunens frie inntekter. Totalt brukes 31 milliarder kroner årlig på videregående opplæring. Av dette brukes omtrent 480 millioner kroner på videregående opplæring for voksne.
- Livsoppholdsutvalget finner at fylkeskommunene bruker omtrent 44 500 kr per år for hver voksen som benytter tilbudet. Dette er betydelig mindre enn kostnadene forbundet med vanlige videregående plasser for ungdom. Kostnadene forbundet med tilpassede opplæringstilbud for voksne minoritetsspråklige er trolig mer på linje med kostnadene for tilbud for ungdom, spesielt dersom de skal være på fulltid og ha tilrettelegging.
- Det er vanskelig å si om et tilpasset opplæringstilbud kan finansieres innenfor dagens rammer, men mye tyder på at dette ikke er tilfelle. En del flyktinger får i dag ikke tildelt plass i fagopplæring, og andre gis ikke tilstrekkelig tilrettelagte løp. Det indikerer at det ikke er tilstrekkelig finansiering. Vi har også nevnt andre strukturelle hindringer i løpet av rapporten.

- Introduksjonsprogram og norskopplæring for flyktninger finansieres gjennom tilskudd til kommunene (integreringstilskudd og norsktilskudd). Det er blandede syn på hvorvidt disse tilskuddene bør øremerkes for å sørge for at flere flyktninger gjennomfører fagopplæring som en del av introduksjonsprogrammet.
- Økte tilskudd til kommuner som får deltakere inn på fag- og yrkesopplæring vurderes positivt av kommunene og negativt av fylkeskommunene. Dette kan tenkes å stimulere kommuner til å oppmuntre flyktninger til å søke fagopplæring. Djuve mfl. (2017) advarer mot resultatbaserte tilskudd da kommunene har ulike integreringsutfordringer og rammebetingelser. Vår empiri peker i samme retning, da den tilsier at en slik dreining kan belønne kommuner som har tilbud innen rimelig avstand på bekostning av utkantkommuner. Det vil heller ikke løse utfordringene med å opprette tilbud der disse ikke finnes.
- Flere kommuner er positive til sterkere føringer til hvordan norsktilskuddet kan brukes enn til øremerking av dette. En mulig endring i norskopplæringen kunne være en vridning mot mer fagspesifikk norsk, samt tilbud om «skolenorsk». Slike mer konkrete norskopplæringstilbud kan være mulig å tilrettelegge for i et mer modulbasert introduksjonsprogram. Det vil i alle fall være interessant å iverksette og evaluere slike ordninger.
- Flere respondenter er positive til øremerking av integreringstilskuddet enn til øremerking av norsktilskuddet.
- Vi vurderer det som vanskelig å finansiere tilrettelegging av et fylkeskommunalt tilbud gjennom øremerking av kommunale finansieringsordninger som følger enkelt-flyktninger. Disse vil utgjøre en liten del av målgruppa for fag- og yrkesopplæring for voksne minoritetsspråklige. Det vil være vanskelig å koordinere små pengepotter fra hver kommune, og det er ikke sikkert det vil være tilstrekkelige midler.
- Kommunale voksenopplæringstilbud kan imidlertid gi introduksjonsdeltakere (og andre minoritetsspråklige med behov) mer spissede norskopplæringsmoduler for at deltakerne blir bedre rustet ved oppstart, og eventuelt kan bli motivert til å søke videregående opplæring.
- Flest respondenter er enige i at økte overføringer til fylkeskommunene er egnet for å bidra til at flere flyktninger får tilbud om og gjennomfører fagopplæring. Dette fordi det kan være mulig for fylkeskommunene å dimensjonere tilbudet bedre slik at søkere får plass, og fordi det kan være enklere å finansiere tilrettelegging over ett forvaltningsnivå.
- Sikring av livsopphold kan tenkes å stimulere til økt bruk av fagopplæring som tiltak i introduksjonsprogrammet, da det kan føre til at flere programrådgivere og flyktninger oppfatter et slikt opplæringsløp som gjennomførbart og forenlig med for eksempel å forsørge familie. Forenlig med dette er det mange som er positive til en utvidelse av introduksjonsordningen opp til fem år for personer i opplæring.
- Når det gjelder en eventuell kombinasjon av introduksjonsstønad og lærlingelønn fremstår det som ønskelig å la deltakerne beholde (en eventuelt avkortet) introduksjonsstønad i hvert fall under første del av læretida dersom de fortsatt mottar den, slik at de ikke opplever et stort fall i inntekt.

- Det framstår som ønskelig å endre reglene for flyktningstipend, spesielt hva gjelder deltidsutdanning, for at flere skal kvalifisere til denne støtten. Dette støttes også av Livsoppholdsutvalget.
- Dersom kommunene skal delfinansiere tilpassede opplæringsløp, vil det være nødvendig med formaliserte samarbeidsavtaler om kostnadsdeling. Det kan være tilstrekkelig med mer uformelt samarbeid og informasjonsutveksling dersom fylkeskommunen gis ansvar og midler til å opprette og bekoste tilbud og nødvendig tilrettelegging.
- Det kan være ønskelig å vurdere å belønne lærebedrifter for å stimulere dem til å ta inn voksne lærlinger i større grad.

7 Konklusjoner og anbefalinger

Vi fikk i oppdrag av Kunnskapsdepartementet å utrede hvordan kommunene kan stimuleres til at flere flyktninger i introduksjonsprogrammet kan gjennomføre fag- og yrkesopplæring. I lys av utviklingen på arbeidsmarkedet og nyere forskning som viser de tydelige positive effektene på sysselsetting av formell kompetanse opparbeidet i Norge, er dette en viktig og aktuell problemstilling. For å belyse den overordnede problemstillingen, har det vært nødvendig å tilnærme seg denne fra to ulike innfallsvinkler. På den ene siden er det viktig å få en bred forståelse av kommunenes handlingsrom, initiativ og utfordringer med å tilrettelegge for kvalifisering av nyankomne flyktninger. På den andre siden er det viktig å forstå hva som finnes av opplæringstilbud for voksne, og om det gjøres tilstrekkelig med grep for å tilrettelegge disse for minoritetsspråklige med svake norskkunnskaper, slik at nyankomne flyktninger kan nyttiggjøre seg undervisningstilbudet. Vi gjennomførte derfor surveys både på kommunalt og fylkeskommunalt nivå, i tillegg til intervjuer med utvalgte aktører.

Det er ikke viljen det står på

I kapittel 3 redegjorde vi for de ulike utfordringene særlig kommunene står overfor. Vi viste at mange kommuner er klar over behovet for formell kvalifisering for deltakerne på introduksjonsprogrammet. Samtidig opplever kommunene en rekke hindringer som de ikke enkelt kan løse med de virkemidlene de har. I tidligere beskrivelser av tilpassede opplæringsløp (se for eksempel Høst og Reymert 2017, Eide mfl. 2016) er det selve opplæringsmodellen og hvordan den fungerer for deltakere som har fått plass som er i fokus. Bildet ser ganske annerledes ut når kommunene har en gitt gruppe som må få tilbud tilpasset hver enkelt. Kommunene løfter fram at mange av flyktingene har lite utdanning eller er analfabeter, og således har en lang vei å gå før fag- og yrkesopplæring er aktuelt, da de først må gjennomføre norskopplæring og grunnskoleopplæring for voksne. Helsemessige utfordringer og omfattende omsorgsoppgaver kan også stå i veien for deltakelse i utdanning. Mange ønsker også å komme raskt i arbeid, og en langvarig utdanning kan framstå som uoverstigelig.

Sett fra kommunenes ståsted er det flere strukturelle hindringer som ikke kommer fram i undersøkelser av enkeltmodeller for opplæring. I mange kommuner er det ikke et tilgjengelig opplæringstilbud lokalt. For ungdom i videregående skole vil dette ofte løses gjennom skolebussordninger. Det videregående tilbudet for voksne er derimot ofte lagt opp deltid og på kveldstid, og dermed ikke mulig å følge dersom man er avhengig av kollektivtransport eller skolebussruter. Voksne i videregående opplæring har heller ikke rett til skyss, slik unge i videregående opplæring og også voksne som tar grunnskoleopplæring har. Deltidsopplegg passer for mange voksne som er i jobb, men er dårlig tilpasset nyankomne flyktninger. De har behov for opplæring på fulltid, og det er også krav til full studiebelastning for å motta flyktningstipend etter fullført introduksjonsprogram. Der egne tilbud for voksne ikke er tilgjengelige, kan voksne flyktninger få opptak i vanlig videregående opplæring, om det er plass. Det kan innebære at de får tilgang til et bedre tilpasset undervisningsløp, men kommunene opplever at flyktingene «stiller bakerst i køen» og i mange tilfeller ikke får tildelt plass.

Gode tilpassede løp – som gis til et fåtall

I kapittel 4 snudde vi blikket mot fag- og yrkesopplæring for voksne i utvalgte fylkeskommuner og kommuner. I kapittelet undersøkte vi følgende problemstilling: *hvordan er forsøk med fag- og yrkesopplæring for voksne innvandrere organisert og finansiert i ulike fylkeskommuner og kommuner?* Vi så på det generelle tilbudet, og de mer tilpassede løpene som finnes spesielt i større norske byer. Flertallet som gis et tilbud om fag- og yrkesopplæring, gis ikke tilbud innenfor en spesiell opplæringsmodell. Det er ingen fylkeskommuner med tilpassede opplæringsløp som har oppskalert dette til å være et tilbud til alle minoritetsspråklige med svake norskkunnskaper. Slike tilpassede løp eksisterer side om side med mer generelle tilbud

til voksne. Det er variasjon i hvilken grad man tilrettelegger i det generelle tilbudet. Vi presenterte tre ulike tilpassede opplæringstilbud for minoritetsspråklige: et nytt tilbud ved Notodden, et tilbud for helsefag med lange røtter i Trondheim, og det videreutviklede tilbudet ved Oslo VO Helsefag. Deltakere fra introduksjonsordningen utgjør ikke en stor andel av elevmassen.

Fordeler og ulemper ved tre tilpassede fag- og yrkesopplæringsløp

I kapittel 5 sammenlignet vi tre tilpassede opplæringsløp med tanke på undervisningsopplegg, gjennomføringsmuligheter og muligheter for oppskalering av tilbudet. Følgende problemstilling ble diskutert: *Hvilke fordeler og ulemper innebærer de forskjellige modellene eller måtene å gjøre dette på?* De tre tilpassede løpene (presentert i kapittel 4) har ulike styrker og svakheter. Partnerskapet rundt de tilpassede løpene ved Oslo VO Helsefag bygger på et omfattende arbeid og samarbeid med NAV Oslo, med mål om å sikre et tilbud som er pedagogisk godt, finansielt og juridisk bærekraftig, og mulig å tilpasse til ulike programfag. Andre kan lære av det tette samarbeidet og utforskningen av mulighetsrommet innenfor offentlig samarbeid. Samtidig er det ikke sikkert det er overførbart til mindre kommuner og fylker med en mindre søkergruppe enn i Oslo. Både inntaksprosedyrene og finansieringsmodellen kan sette begrensninger på mindre kommuners muligheter til å iverksette et tilsvarende tilbud. Tilbudet i Trondheim, Helsefagarbeider--utdanning for flyktninger og innvandrere (Heffi), framstår som velfungerende og godt etablert. Utgangspunktet er kommunens behov for helsefagarbeidere, kommunens mulighet til å ta en stor del av kostnaden, og muligheten til å tilby lærlingeplasser til deltakerne i kommunale virksomheter. Dette setter begrensninger for muligheten til å overføre til andre programfag hvor kommunen ikke har lærlingeplasser. Andre kommuner kunne tenkes å opprette lignende tilbud, men de må i så fall være beredt til å ta den største delen av kostnaden. Notodden er et nytt tilbud, der kommunen på en kostnadseffektiv måte har gjort det mulig for minoritetsspråklige å følge det ordinære tilbudet til voksne som gis av fylkeskommunen. Fylkeskommunen har ikke måttet gjøre store justeringer i sitt ordinære opplæringstilbud. Samtidig har denne tilnærmingen som ulempe at den ikke er et fulltidstilbud, noe som kan påvirke læringsutbytte og dekning av livsopphold.

Merkostnader ved tilrettelegging utover opplæringsloven §4A-3

Vi har blitt bedt om å vurdere merkostnadene ved tilrettelegging utover opplæringsloven §4A-3. Dette har vist seg svært utfordrende. For det første er de ordinære opplæringstilbudene svært forskjellige, og tilretteleggingen som gjøres er også ulik. For det andre er det ulike tolkninger av hva slags tilpasninger som ligger innenfor og utenfor opplæringsloven § 4A-3, spesielt med tanke på språk- og læringsstøtte og spesialundervisning. Videre er det kun én fylkeskommune blant våre respondenter som har gjennomført kostnadsberegninger av tilrettelegging utover Opplæringsloven §4A-3. Ved Oslo VO Helsefag medfører tilretteleggingen en merkostnad på omtrent 96 prosent, altså nærmest en dobling av kostnaden utover den ordinære opplæringen i henhold til opplæringslovens § 4A-3. Dette tilbudet er relativt ulikt de andre vi har sett på, og vi kan ikke nødvendigvis gå ut fra at kostnadsberegningene er representative.

I mange fylkeskommuner finnes det heller ikke et fulltidstilbud for fagopplæring for voksne. Det betyr at fylkeskommunen i første omgang vil ha økte utgifter knyttet til opprettelsen av et slikt opplæringstilbud. Det totale kostnadsbildet for en del fylkeskommuner knyttet til å lage et tilbud som kan passe for voksne minoritetsspråklige vil dermed være større enn kun disse merkostnadene utover opplæringsloven §4A-3.

Suksesskriterier

Når man skal vurdere suksess kan disse belyses ut fra tre tilnærminger, og disse bør ses i forhold til hverandre; a) en vurdering av hva som skal til for at et tilbud skal bli tilgjengelig på landsbasis, b) en vurdering av hva som skal til for at flere voksne minoritetsspråklige benytter seg av slike tilbud – forutsatt at de finnes, og c) vurdering av hvorvidt eksisterende tilbud for

voksne minoritetsspråklige oppfyller søkerens behov slik at de kan gjennomføre. Tidligere forskning har i hovedsak anvendt den tredje tilnærmingen. Ved å se dem i sammenheng, finner vi at et likeverdig og landsdekkende tilbud, med opptak regulert av opplæringsloven, ikke kan bero på deltakerens motivasjon. Vi finner også et tilleggskriterium utover de som tidligere er identifisert, nemlig at opplæringstilbudet bør være på fulltid.

Dagens kommunale finansieringsordninger

I kapittel 6 så vi nærmere på følgende problemstillinger: Hvordan fungerer dagens kommunale finansieringsordninger for å stimulere til økt bruk av fag- og yrkesopplæring i introduksjonsprogrammet? For å belyse problemstillingen så vi nærmere på utvalgte styringsvirkemidler som sentrale myndigheter kan benytte for å stimulere kommunene til økt bruk av fag- og yrkesopplæring som tiltak i introduksjonsprogrammet. I tillegg spurte vi økonomiske virkemidler rettet mot fylkeskommunene, i og med at de er ansvarlig for videregående opplæring.

Det er vanskelig å vurdere hvordan dagens finansieringsordninger fungerer for å stimulere til økt bruk av fag- og yrkesopplæring i introduksjonsprogrammet, men mye tyder på at de ikke er tilstrekkelige til å betale for et riktig dimensjonert tilbud og eventuelt kompensere for de strukturelle hindringene kommunene opplever.

Økte tilskudd til kommuner som får personer inn på fag- og yrkesopplæring anses som godt egnet blant mange kommuner, og lite egnet blant de fleste fylkeskommunene. Det kan stimulere kommunene til å forsøke å få flere flyktninger inn på slike utdanninger, men det vil ikke i seg selv bedre tilgjengeligheten, siden denne beror på at fylkeskommunene oppretter plasser. Videre kan en slik resultatbart dreining bidra til å belønne kommuner som har tilbud innen rimelig avstand på bekostning av utkantkommuner. Dette vil kunne øke forskjellene mellom kommunene.

Flere kommuner er positive til sterkere føringer til hvordan norsktilskuddet kan brukes enn til øremerking av dette. Flere respondenter er derimot positive til øremerking av integreringstilskuddet slik at mer av dette går til introduksjonsprogrammet. Uansett er det, av grunner vi kommer inn på nedenfor, vanskelig å finansiere tilrettelegging av et fylkeskommunalt tilbud til voksne minoritetsspråklige via overføringer til kommunene som følger en liten gruppe flyktninger. Mest realistisk er det sannsynligvis at kommunene tilbyr moduler i introduksjonsprogrammet slik som fagspesifikk norsk og «skolenorsk», som kan forberede deltakerne og kanskje oppmuntre dem til å søke fagopplæring.

Endringer som fører til mer forutsigbar dekning av livsopphold kan stimulere til økt bruk av fagopplæring som tiltak, da programrådgivere og flyktninger kan oppfatte det som mer realistisk å begynne på lengre utdanningsløp om de har forutsigbarhet rundt dekning av livsopphold. Det er derfor mange som er positive til en utvidelse av introduksjonsordningen opp til fem år for personer i opplæring. Dette vil dog ikke løse utfordringene rundt opprettelse og tilrettelegging av et tilstrekkelig tilbud.

Introduksjonsdeltakere er en liten gruppe

Deltakere i introduksjonsprogrammet er en liten del av den potensielle målgruppa for fag- og yrkesopplæring for voksne minoritetsspråklige, og i lys av lave asylankomster er de stadig færre. Det er derfor vanskelig å finansiere bedre tilrettelegging av fag- og yrkesopplæring med midler som kun følger deltakerne i introduksjonsordningen. De er for få til at slike midler vil bidra til et fullverdig tilrettelagt opplegg. Vi så tidligere hvordan man i samfinansieringen av det tilpassede opplæringsløpet ved Oslo VO Helsfyr er avhengig av en balanse mellom rettighetshavere og ikke-rettighetshavere fordi NAV Oslo har større handlingsrom til å dekke kostnadene tilknyttet både opplæring og tilrettelegging for ikke-rettighetshavere. At finansiering av et opplæringstilbud er avhengig av slike «balanse-ganger» kan ses som utfordrende fordi det gjør det sårbart for endringer i elevmassen. Den samme sårbarheten vil gjelde dersom eventuelle overføringer knyttet til introduksjonsdeltakere skal være ment å

samfinansiere språk- og læringsstøtte i et tilrettelagt opplæringsløp for voksne minoritetsspråklige. De utgjør en for liten andel av den totale målgruppen, og andelen varierer mellom fylkeskommuner og kommuner og er også i stadig endring.

Fokus på fylkeskommunen

I vurderingene av mulige endringer i tilskuddsordningene, var det overraskende at kommunene i stor grad fremhevet at det er fylkeskommunene som må gis midler for å kunne gi et tilbud, slik at de kan opprette et tilbud som kan inngå i kommunenes tiltaksvifte i introduksjonsprogrammet. Dette kan ses i sammenheng med de utfordringene vi skisserer i kapittel 3. Opplæring i videregående skole er et fylkeskommunalt ansvar og de plikter å bygge ut tilbudet i tråd med regionale behov. Der det ikke gis et tilbud til voksne som søker, er det grunn til å spørre seg om denne plikten blir overholdt, og om lovverkets vektlegging av ungdom i inntaksrekkefølgen legger til rette for en praksis der enkelte fylkeskommuner nedprioriterer voksne. For minoritetsspråklige kan alternative veier til fagbrev (slik som praksiskandidatordningen) være mindre egnet, og det er spesielt viktig med et opplæringstilbud til disse.

Anbefalinger

For å legge til rette for at flere nyankomne flyktninger får mulighet til å gjennomføre fag- og yrkesopplæring under eller i forlengelse av introduksjonsprogrammet, har vi følgende anbefalinger:

- Fylkeskommunene bør i større grad være oppmerksomme på nyankomne voksne minoritetsspråklige og deres opplæringsbehov, inkludert hvordan disse er annerledes enn den voksne befolkningen forøvrig.
- Fylkeskommunene bør prioritere opprettelse av tilbud til voksne innenfor fag- og yrkesopplæring. Fylkeskommunenes planlegging av framtidig opplæringstilbud kan bygge på informasjon fra kommunene om flyktingenes utdanningsønsker, muligheter og behov.
- Det kan være ønskelig å utrede en eventuell endring i forskrift til opplæringsloven slik at voksne ikke nedprioriteres bak ungdom i inntaksrekkefølgen slik som i dag, da det medfører at mange ikke får plasser de har søkt seg til.
- Det kan videre være ønskelig å utrede eller oppklare hvordan tilrettelegging skal forstås i opplæringsloven. Det er ulike tolkninger av dette, og det er også forskjeller mellom rettighetene til ungdom og voksne når det gjelder særskilt tilrettelegging og språkopplæring. Dersom man foretok en endring i opplæringsloven kapittel 4, der man spesifiserte at voksne har samme rett til tilrettelegging som ungdom, ville ansvaret for både opplæring og tilpasning tilfalt fylkeskommunen. Dette ville klargjort ansvaret for å gi et tilbud som alle voksne kan nyttiggjøre seg.
- Tilbud til voksne minoritetsspråklige bør gis på fulltid og med en kobling av teori og praksis. Tilpassede løp er ønskelig, men også andre former for tilrettelegging av ordinære tilbud til voksne ser ut til å gi gode resultater.
- Et adekvat og tilrettelagt tilbud til voksne minoritetsspråklige kan trolig mest effektivt og bærekraftig finansieres gjennom et fylkeskommunalt tilbud og ikke gjennom overføringene til kommunene som følger bosetting av flyktninger, fordi de er for få og vil utgjøre en liten del av målgruppa.
- Dersom kommunene skal delfinansiere tilrettelegging av et videregående utdanningstilbud, vil det kreve formalisert samarbeid om kostnad- og ansvarsdeling.

- Endringer i tilskuddsordningene til kommunene kan tenkes å ha noe stimulerende effekt på kommunene til å i større grad vurdere denne type kvalifiserende tiltak for introduksjonsdeltakerne. Resultatbaserte tilskudd kan gi økonomiske incentiver, og et forlenget introduksjonsprogram kan tilrettelegge bedre for dekning av livsopphold.
- Samtidig vil slike insentivordninger ikke hjelpe dersom fylkeskommunene ikke bygger ut tilbud til voksne som kan inngå i den kommunale tiltaksvifta, da de ikke i seg selv bøter på de strukturelle hindringene vi har identifisert. Videre kan resultatbaserte vridninger øke forskjellene mellom kommunene fordi belønningen er knyttet til forskjeller i deres rammebetingelser.
- Deltakere i introduksjonsprogrammet kan forberedes bedre til videregående opplæring fra kommunens side gjennom fagspesifikke norskkurs og norskkurs som i større grad forbereder dem på det akademiske språket som forventes på videregående nivå. Engelskkurs kan tilbys til de som ikke har tilstrekkelige engelskkunnskaper fra før, slik at de tilfredsstiller krav til opptak til videregående skole og kan fullføre fellesfag. Denne type tiltak kan vurderes innenfor modulstrukturen som nå er under utredning til introduksjonsprogrammet, eller gjennom øremerking av midler til dette. Man kan også tenke seg at disse behovene dekkes gjennom forberedende voksenopplæring (FVO).
- For å sikre gjennomføring av fag- og yrkesopplæring for voksne nyankomne flyktninger, er det viktig at livsopphold er sikret gjennom hele løpet – på en måte som ikke undergraver muligheten til å få permanent oppholdstillatelse. For deltakerne kan det være demotiverende å oppleve inntektsfall ved overgang fra introduksjonsstønad til lærlingelønn.
- Funnene i denne rapporten understøtter forslag fra Livsoppholdsutvalget om å endre reglene for flyktningsstipend, og forslaget under utredning om forlengelse av introduksjonsstønad til personer som er under kvalifisering.

Litteratur

- Arbeids- og sosialdepartementet. 2011. «Forskrift 16. desember 2011 nr. 1251 om sosiale tjenester for personer uten fast bopel i Norge». <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2011-12-16-1251>.
- Berg, Berit, og Thomas Hugaas Molden. 2007. «Vinn, vinn. Evaluering av Omsorgsarbeiderprosjektet for innvandrere». Trondheim: NTNU Samfunnsforskning AS. <https://brage.bibsys.no/xmlui/handle/11250/2367499>.
- Bratsberg, Bernt, Oddbjørn Raaum, og Knut Røed. 2016. «Flyktninger på det norske arbeidsmarkedet». *Søkelys på arbeidslivet* 33 (03): 185–207. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-7989-2016-03-01>.
- Dahl, Trude. 2018. «Forstudie tilpassede videregående opplæringsløp del 2: Utredning av finansieringsmodeller for tilpassede videregående opplæringsløp, Forstudie i delprogram sysselsetting». Oslo: NAV Tiltak Oslo.
- Djuve, Anne Britt, Hedda Haakestad, og Erika Braanen Sterri. 2014. «Rett til utdanning? Grunnskoleopplæring og videregående opplæring som tiltak i introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere». 34. Oslo: Fafo.
- Djuve, Anne Britt, Hanne C. Kavli, Erika Braanen Sterri, og Beret Braaten. 2017. «Introduksjonsprogram og norskopplæring Hva virker – for hvem?» 2017:31. Fafo-rapport. Oslo: Fafo.
- Dæhlen, Marianne, Kirsten Danielsen, Åse Strandbu, og Ørnulf Seippel. 2013. «Voksne i grunnskole og videregående opplæring». NOVA rapport 7/13. Oslo: NOVA.
- Eide, Helene Marie Kjærsgård, Anne D. Homme, Marry-Anne Karlsen, og Kjetil Lundberg. 2016. «Integrering i praksis: Helse- og omsorgssektoren som opplærings- og kvalifiseringsarena for flyktninger og innvandrere». 11–2016. Bergen: Uni-Rokkansenteret.
- Foreningen nydansker. 2018. «Fra flygtning til faglært: En kortlægning af nordiske erfaringer medat rette integrationsindsatser mot erhvervsuddannelse». København: Nordisk Ministerråd.
- Høst, Håkon, og Ingvild Reymert. 2017. «Modeller for fagopplæring av voksne innvandrere». 2017:3. NIFU Arbeidsnotat. Oslo: NIFU.
- Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre. 2018. «Politisk plattform». Statsministerens kontor. <https://www.regjeringen.no/contentassets/e4c3cfd7e4d4458fa8d3d2bb1e43bcbb/plattform.pdf>.
- Justis- og beredskapsdepartementet. 2016a. «Prop. 90 L (2015–2016) Endringer i utlendingsloven mv. (innstramninger II)». <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-90-l-20152016/id2481758/>.
- . 2016b. «Rundskriv G–01/2016 til lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere». <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/g012016/id2511944/>.
- . 2017. «Tildelingsbrev for Integrerings- og mangfoldsdirektoratet 2018». Justis- og beredskapsdepartementet.

<https://www.imdi.no/globalassets/dokumenter/arsrapporter-og-styrende-dokumenter/tildelingsbrev/tildelingsbrev-til-imdi-for-2018.pdf>.

———. 2018a. «Tillegg nr. 2 til tildelingsbrev til Integrerings- og mangfoldsdirektoratet for 2018». Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.imdi.no/contentassets/e9f2bf18a25741b9929009490a894bb5/tillegg-nr.-2-til-tildelingsbrev-til-imdi-2018.pdf>.

———. 2018b. «Tillegg nr. 3 til tildelingsbrev til Integrerings- og mangfoldsdirektoratet for 2018». Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.imdi.no/contentassets/e9f2bf18a25741b9929009490a894bb5/tillegg-3-til-tildelingsbrev-til-imdi>.

Kunnskapsdepartementet. 2018. «Regjeringens integreringsstrategi 2019-2022». <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringens-integreringsstrategi/id2617279/>.

Lillevik, Ragna, og Guri Tyldum. 2018. «En mulighet for kvalifisering: Brukerundersøkelse blant deltakere på introduksjonsprogrammet». 2018:35. Fafo-rapport. Oslo: Fafo.

Meld. St. 6 (2018–2019). 2018. «Oppgaver til nye regioner». Kommunal-og moderniseringsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-6-20182019/id2616180/>.

Meld. St. 16 (2015–2016). 2016. «Fra utenforskap til ny sjanse». Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-16-20152016/id2476199/>.

Meld. St. 30 (2015–2016). 2016. «Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk». Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-30-20152016/id2499847/>.

NOU 2017:2. 2017. «Integrasjon og tillit». Oslo. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2017-2/id2536701/>.

NOU 2018:13. 2018. «Voksne i grunnskole- og videregående utdanning (Livsoppholdsutvalget)». Kunnskapsdepartementet.

Tronstad, Kristian Rose. 2015. *Introduksjonsprogram for flyktninger i norske kommuner: hva betyr organiseringen for overgangen til arbeid og utdanning*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning NIBR.

Utdanningsdirektoratet. 2017. «Utdanningsspeilet: Tall og analyse av barnehager og grunnsopplæringen i Norge». Utdanningsspeilet. 2017. <http://utdanningsspeilet.udir.no/2017/>.

Utdanningsforbundet. 2017. «Ressurssituasjonen i videregående opplæring». Temanotat 5/2017. Utdanningsforbundet.

Appendix 1

Kostnadstall andre fylkeskommuner

Foruten de kostnadene vi har fått oppgitt i intervju, har vi som nevnt vært i kontakt med en rekke fylkeskommuner for å innhente informasjon om kostnader. Svært få av disse har klare kostnadstall som gjør det mulig å sammenlikne. Vi presenterer kort et utvalg av den informasjonen vi har fått. Vi velger å løfte fram de fylkene som har hatt oppgitt en eller annen form for kostnader.

Vestfold

I Vestfold, en fylkeskommune som i dag bestående av 9 kommuner⁴⁴, har de organisert voksenopplæringen i en egen videregående skole for voksne; Kompetansebyggeren Vestfold. Skoleåret 2018/19 er det 850 elever ved skolen, og omtrent 70 prosent av disse er minoritetsspråklige. Totalt har de litt over 1 000 som er registrert i opplæring, men de resterende har enten fått tilbud om opplæring i ordinær videregående skole eller i regi av private aktører som Folkeuniversitetet, Sonans, NKI eller liknende. Voksenopplæringen i Vestfold har en økonomisk ramme på 40 millioner. Grunnet endring i målgruppen og deres behov for mer omfattende opplæring har den økonomiske rammen økt betraktelig siden begynnelsen av 2018. I tillegg har endringer i opplæringsloven i 2017, der en gruppe som tidligere ikke hadde rett til videregående fikk det, skapt økt press på behovet for opplæring.

Nordland

I Nordland, en fylkeskommune med 44 kommuner, tas voksne inn i ordinære klasser for ungdom om de har plass, og da får de det samme tilbudet som ungdom med rett. Som vi tidligere har vist kan utfordringen bestå i om det er tilstrekkelig skoleplasser til at man får plass når man er voksen, men dersom man får plass betyr det at tiltak som ellers iverksettes overfor minoritetsspråklig ungdom også kan nyttiggjøres for voksne minoritetsspråklige. Nordland har oppgitt kostnader de har for å tilrettelegge og tilpasse for minoritetsspråklig ungdom. De har ulike former for tilrettelegging. Per i dag har de syv innføringsklasser for de som ikke har grunnkunnskaper nok til å gå rett inn i videregående, det som kalles «nulte» eller år 0. Dette er et frivillig tilbud de med ungdomsrett kan få tilbud om. Undervisningen består av fem grunnskolefag. Et slikt tilbud varierer i kostnader ut fra antall deltakere. I klasser med under ti elever regner de med en årspris på kr 150 000 pr deltaker, mens i klasser med mer enn 10 og maks 15 elever gis en klasseressurs på kr 1 400 000 til skolen. Med 7 innføringsklasser innebærer det maksimalt $1\,400\,000 \times 7 = 9\,800\,000$ kroner. I tillegg har alle innføringsklassene høsten 18 fått et ekstra tilskudd (prosjektmidler fra IMDi) på mellom kr 150 000 til kr 450 000 for å styrke opplæringen.

Elever som ikke går i innføringstilbud, men i ordinær videregående og som trenger særskilt språkopplæring, har rett på dette. Skolene får et ekstra tilskudd for hvert enkeltvedtak om særskilt språkopplæring. Høsten 18 fikk hver skole kr 6000 pr enkeltvedtak. Kr 4 248 000 ble fordelt på 708 enkeltvedtak om særskilt språkopplæring. Hvorvidt skolene vil få like mye i vårsemester har man ikke oversikt over ennå. Det settes også inn ekstra lærer i gruppene, noe som gjør det vanskelig å si hva totalkostnadene for slik språk- og læringsstøtte er. Skolene forventes også å bruke av rammetilskuddet om de midlene de får ikke er tilstrekkelig. Dersom samme tilskudd for enkeltvedtak gjøres våren 2019, vil kostnader for enkeltvedtak for skoleåret 18/19 utgjøre 8 496 000 kroner.

Det er også slik at de skolene som ikke har innføringsklasser, 9 skoler, høsten 18 fikk et grunntilskudd på kr 250 000. Dette er ment å avhjelpe tiltak for elever som er spesielt språksvake og trenger ekstra mye tilrettelegging. Fylkeskommunen håper de kan fortsette å gi

⁴⁴ <https://snl.no/Vestfold>

slike tilskudd, men det er ikke avklart. Samlet sett utgjør dette kr 2 250 000. De har også noen elever som må ta vg1 over to år, og de koster fylkeskommunen «en ledig elevplass», som utgjør ca kr 140 000 ekstra. Et slikt tiltak brukes imidlertid både av minoritetsspråklige og etnisk norske og kan på den måten ikke ses som en tilleggskostnad.

Tabell A.7.1: *Ulike tilretteleggingstiltak for minoritetsspråklig ungdom Nordland*

	Pr klasse á 15 elever	Pr elev	Totalt i fylket 2018/19
Forberedelse til videregående / innføringsklasser («nulte»)	1 400 000		9 800 000
Tilleggsbevilgning fra IMDi innføringsklasser			150 000 – 450 000
Enkeltvedtak om særskilt språkopplæring		6000	8 496 000
Tilleggsbevilgning i form av grunntilskudd til skoler uten innføringsklasser men med elever som er språksvake			250 000 pr skole → 2 250 000

Sogn og Fjordane

Det tilpassede tilbudet som brukes i Sogn og Fjordane for minoritetsspråklige er beskrevet i tidligere forskning. I opplæringen som går over 4 år tar man i bruk en vekslingsmodell, der elevene har opplæring på skole 2 dager i uka og opplæring i bedrift 3 dager i uka de tre første årene. De får ikke lærlingelønn i disse tre årene, men har elevstatus. Det fjerde året vies til opplæring i bedrift og de får de lærlingsstatus. Det gis opplæring i programfagene vg1 og vg2 i henholdsvis første og andre år. Undervisning i fellesfag foregår i tredje år (Høst og Reymert 2017). Tilbudet er basert på et spleiselag mellom NAV, kommuner og fylkeskommune (helsefag), eller NAV og fylkeskommune («ikke-kommunale» fag). Man baserer seg ikke på stykkprisfinansiering, men finansierer hele gruppa og deler kostnadene likt mellom partene, det vil si en tredeling eller todeling. Sogn og Fjordane forteller at selve opplæringa i gjennomsnitt totalt koster totalt omtrent 1,1 – 1,2 millioner per skoleår i tre år. Inkludert i denne totalsummen er det ca 56 timer i støttefag (fagnorsk) årlig. Skolen får tildelt et samla budsjett, og betaler ut lønn som vanlig til lærerne. Elevtallet i en klasse er i gjennomsnitt 10-12. Det utgjør da omtrent 100 000 per deltaker per år i 3 år. Det fjerde året betaler fylkeskommunen lærlingtilskudd til kommunen, et basistilskudd II, som utgjør omtrent 4800 per måned.

Kostnader til livsopphold dekkes gjennom støtte fra Statens lånekasse for utdanning i form av flyktningstipend eller andre ordninger om de ikke lenger har rett på flyktningstipend. Det kan også være noen som har andre stønadsordninger. Livsopphold dekkes generelt ikke i det tilpassede tilbudet, men for elever med arbeidsmarkedstiltak kan det bli dekket av NAV. Andre dekker det ved at de sper på støtte fra Statens lånekasse for utdanning med inntektsgivende arbeid, det vil si at de jobber som ekstravakt, har helgejobb eller liknende.

Tabell A.7.2: *Kostnader ved tilrettelegging Sogn og Fjordane*

	Pr klasse á 12 elever	Pr elev
1.år – opplæring skole + fagnorsk 56 timer Kostnader fordeles likt	1 200 000	100 000
2.år – opplæring skole + fagnorsk 56 timer Kostnader fordeles likt	1 200 000	100 000
3.år – opplæring skole + fagnorsk 56 timer Kostnader fordeles likt	1 200 000	100 000
4.år – lærlingtilskudd til kommunen Fylkeskommunen bekoster		58 239 ⁴⁵ (4 853 pr mnd)

Østfold

Askim videregående og Halden videregående i Østfold, har opprettet pilotklasser rettet mot en litt annen gruppe enn de som ønsker å ta fag- og yrkesopplæring. De har laget et tilbud der man bygger videre på medbragt kompetanse og gir opplæring i norsk og engelsk, slik at elevene får en rask kvalifisering til høyere utdanning⁴⁶. I skoleåret 2018/19 gis det opplæring i 14 timer norsk per uke og 7 timer engelsk per uke. I tillegg får de karriereveiledning. Klassene består av 15 deltakere i hver klasse. Kostnadene tilsvarer en vanlig studiespesialiserende klasse på 30 elever, og koster 1,5 millioner. I og med at antall deltakere i hver klasse er halvert blir kostnaden per deltaker større. Tilbudet som gis er ikke rettet mot voksne minoritetsspråklige som går et fag- og yrkesopplæringsløp, men det forteller oss likevel noe om hva det ville kosta å lage et tilpasset fag- og yrkesopplæringsløp for voksne minoritetsspråklige. Det man kan se på som «merkostnader» er 750 000 per klasse. Med 15 elever i en klasse utgjør det 50 000 i merkostnader per elev, og totalt er kostnaden på 100 000 per elev, mer eller mindre tilsvarende det tilpassede fag- og yrkesopplæringstilbudet i Sogn og Fjordane koster.

Buskerud

Buskerud fylkeskommune forteller at de gir skolene 6500 per år for språkopplæring, noe de mener mer er å regne som en «oppmuntring», fordi det ikke er tilstrekkelig for å dekke kostnadene. I Buskerud skiller de generelt ikke ut kostnader som brukes til minoritetsspråklige elever, og det er derfor ikke mulig å gi informasjon om kostnader.

Andre løsninger for dekning av livsopphold

Tidligere undersøkelser av ulike tilpassede fag- og yrkesopplæringsløp har også avdekket at livsopphold dekkes i ulike kombinasjoner og lokale løsninger. Eide mfl (2017) undersøker en rekke ulike prosjekt og ordninger for kvalifisering av flyktninger. Ikke alle disse er tenkt å resultere i fagbrev. To kommuner som la til rette for at flyktninger skulle gjennomføre praksiskandidatordningen er nevnt. I følge Eide mfl la Karmøy til rette for at deltakerne mottok introduksjonsstønad i kombinasjon med støtte fra Statens lånekasse de første to årene.⁴⁷ I

⁴⁵ <https://www.udir.no/om-udir/tilskudd-og-prosjektmidler/tilskuddssatser/satser-larlinger-og-larekandidater-2017/>

⁴⁶ <https://askim.vgs.no/opplaringstilbud/andre-tilbud/pilotklasse/>

⁴⁷ Det bemerkes at det ikke er spesifisert hva dette var slags støtte, men at flyktningstipend i prinsippet ikke kan gis samtidig med introduksjonsstønad.

fem påfølgende år fikk deltakerne kontrakter som ufaglært assistent (282 000 kr), mens de opparbeidet seg praksis. I Skien mottok deltakerne sosialstønad (135 000) under praksis.

I Gloppen, der det driftes en et tilpasset opplæringsløp i helsearbeiderfag, sikrer man deltakernes livsopphold gjennom en kombinasjon av flyktningstipend og ytelser fra NAV de første tre årene. Eide mfl beskriver at NAV Gloppen «viste smidighet i bruk av andre støtteordninger som kvalifiseringsstøtte og overgangsstønad». Det fjerde året ble regnet som læretid og deltakerne mottok lærlingelønn. (Se også Høst og Reymert 2017).