

Chefkonsulent Lise Hjort Elmquist
Ministeriet for Børn, Unge og Ligestilling
Frederiksholms Kanal 21
1220 København K



mdcjc@uvm.dk, Lise.Hjort.Elmquist@uvm.dk

29. marts 2016

Forslag til Lov om kommunale særlige tilbud om grundskoleundervisning til udenlandske børn og unge

Danmarks Lærerforening fremsender hermed høringssvar til ovennævnte lovforslag. Foreningen samlede vurdering er, at lovforslaget vil svække kvaliteten af undervisning af udenlandske børn, der får ophold i Danmark - og dermed den langsigtede integration.

Efter foreningens opfattelse bør kommunerne koncentrere sig om at styrke modtagerundervisningen i folkeskolen i stedet for at bruge resurser på at bygge nye systemer op.

Foreningen finder endvidere, at lovforslaget er problematisk i forhold til grundlovens § 76 om, at alle børn har ret til fri undervisning i folkeskolen – og i henhold til FN's flygtningekonvention artikel 22, der fastlægger, at flygtninge skal have samme behandling som danske statsborgere.

Danmarks Lærerforening vil i dette høringssvar problematisere to aspekter i det fremsatte lovforslag.

1. Lovforslagets svækkelse af de kvalitative rammer for undervisningen af en udsat elevgruppe
2. Lovforslagets betydning for forståelsen af grundlovens § 76 og artikel 22 i FN's Flygtningekonvention

Ad 1. Lovforslagets svækkelse af de kvalitative rammer for undervisningen af en udsat elevgruppe

Den hidtidige lovgivning og reglerne om modtagerklasser mv. blev udformet for at understøtte, at børn, der kom til Danmark, fik den bedst mulige start på deres skolegang. Reglerne understøtter, at disse udsatte elever er garanteret undervisning i mindre klasser - og af lærere, der har særlige kvalifikationer på området.

Det er efter foreningens opfattelse afgørende, at der fortsat investeres det nødvendige i at sikre disse udsatte elever i folkeskolen får et godt afsæt for deres videre uddannelse og tilværelse. Det nytter ikke, at kommunerne med henblik på kortsigtede besparelser laver en "inklusions-øvelse" version 2.0. Det gavner hverken flygtningebørnene eller deres kommende danske klassekammerater, hvis flygtningebørnene ikke har fået et solidt sprogligt og fagligt grundlag til at deltage i klassefællesskabets undervisning.

Den norske regering har fået foretaget vedlagte samfundsøkonomiske analyse, der viser, at udgifterne på lang sigt vil blive mangedoblet, hvis det norske samfund mislykkes med at give flygtningebørnene en god grundskoleopklæring i norsk skole. Der peges i den norske analyse på, at besparelser vil øge risikoen for, at titusinder får mangelfuld opklæring, som igen kan føre til dårligere integrering, arbejdsløshed, kriminalitet m.v. Omvendt vil en vellykket integration af disse børn på sigt gavne væksten i samfundet. Disse resultater kan efter foreningens opfattelse direkte overføres til Danmark.

Undervisning af flygtningebørn bør derfor betragtes som en investering, der må afsættes de formodne ressourcer til. Foreningen finder, at de foreslåede ændringer er i modsætning til regeringens bestræbelser om en styrket integration. Forslaget om "særlige tilbud", hvor børnene afskæres fra folkeskolen vil kunne fremme en marginalisering, hvilket kan give grundlag for radikaliserings mv.

Modtagerklasser

Foreningen er vidende om, at Ministeriet for Børn, Unge og Ligestilling i en årrække har fulgt integrations- og tosprogsområdet tæt. Ministeriet har haft etableret en særlig taskforce - og løbende holdt konferencer, hvor forskning og den nyeste viden på området er blevet droftet. Det skete senest den 10.-11. marts 2016.

Blandt andet har Danmarks Evalueringsinstitut, EVA for Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling gennemført en undersøgelse af kommuners og skolars arbejde med basisundervisning for tosprogede elever med særligt fokus på modtagelsesklasser.

Undersøgelsen dokumenterer, at der allerede med de nuværende rammer er store forskelle på elevernes sproglige og faglige kompetencer på et givent tidspunkt på året. Den store forskel hænger sammen med både spredningen i elevernes alder og forskelle i elevernes skolebaggrund. Nogle elever har haft fuld skolegang i deres oprindelsesland og kan have sproglige kompetencer inden for eksempelvis engelsk, mens andre er vokset op uden fast skolegang eller har haft et afbrudt forløb.

Foreningen mener derfor ikke, at der er forskningsmæssigt belæg for at hæve klasseloftet for modtagerklasser eller udvide spændet for de klassetrin, som en modtagerklasse kan omfatte.

Hvis forslaget om ændringer i modtagerklasser fastholdes, bør det efter foreningens opfattelse præciseres, hvilke kriterier, der skal ligge til grund for skolelederens vurdering, om det er forsvarligt at hæve klasseloftet. Det kunne fx fremgå, at der skulle foreligge en udtalelse fra det asylcenter, som eleven har været tilknyttet, der kvalificerer skolelederens vurdering.

Det bør ligeledes beskrives, hvilken rådgivning skolelederen skal indhente fra faglige eksperter som f.eks. den kommunale PPR mv. når klassetørrelse og aldersspændet fastlægges. Det vil ligeledes være relevant i bekendtgørelsen at fastlægge retningslinjer for, hvordan lærerne og det øvrige pædagogiske personale løbende skal evaluere om det vurderede klasseloft, sikrer eleverne en kvalificeret undervisning, der er pædagogisk forsvarlig.

Særlige tilbud om grundskoleundervisning

Danmarks Lærerforening kan konstatere, at det mest særlige ved det i lovforslaget beskrevne tilbud er, at forslaget indebærer, at der fra statslig side ikke stilles nogle kvalitative krav til rammerne om denne udsatte elevgruppes undervisning. Det præciseres i lovforslaget, at kommunerne ikke er forpligtet til at leve op til folkeskolelovens krav om klasse loft, timetal, fagrække, lærerkvalifikationer m.v.

Lovforslaget indebærer således, at statens garantier til kvalitetsrammen for undervisningen af denne udsatte elevgruppe går fra at være højere end for undervisningen af øvrige elever til, at der overhovedet ikke er fastlagte krav til rammerne.

Foreningen har ikke kendskab til andre eksempler, hvor der fra statens side stilles færre krav til rammerne for undervisning af en udsat elevgruppe, end der stilles på normalundervisningsområdet.

Af den undersøgelse, som EVA gennemførte for Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling fra oktober 2015 - maj 2016 præciseres det, at læremes uddannelse er afgørende for kvaliteten af undervisningen af flygtningebørn. I de tilfælde, hvor man på skoleniveau giver udtryk for at have få eller ingen formelle kompetencer, bliver det fremstillet som meget problematisk.

Rambøll offentliggjorde i februar 2016 et litteraturstudie, der afdækker, hvilken forskningsbaseret viden, der findes om undervisning for tosprogede elever. Dette studie konkluderer ligeledes entydigt, at det er væsentligt, at de lærere, der underviser i modtagelsestilbud, er kvalificerede hertil.

Det er således efterforeningens opfattelse i direkte strid med al viden på området, at der nu slet ikke stilles krav om uddannelse til de personer, der skal forestå undervisningen af flygtningebørn. Det særlige tilbud kan kun være et frivilligt alternativ til undervisning i folkeskolens modtagerklasser, og underviserne i "de særlige tilbud" bør opfylde de samme uddannelseskra v som dem, der gælder i folkeskolen.

Det fremgår af lovforslaget, at ministeren for børn, undervisning og ligestilling fører tilsyn med de særlige tilbud. Hvis lovforslaget mod foreningens anbefaling gennemføres, bør det som et minimum sikres, at dette tilsyn suppleres med bestemmelser, der sikrer et reelt tilsyn, som står mål med det tilsyn, der føres på de frie skoler. Her er forældrebestyrelserne et væsentligt element.

Forældrene til flygtningebørn har ikke mulighed for at vurdere, om undervisningen står mål med, hvad der almindeligvis kræves i folkeskolen. Foreningen foreslår derfor, at der - hvis lovforslaget vedtages - nedsættes en uafhængig enhed fx i tilknytning til Børnerådet med faglig ekspertise, der kan sikre det tilsyn, som forældrebestyrelserne forestår på de frie skoler.

Foreningen ser ikke, at der er noget behov for "et særligt tilbud" og mener, at kræfterne i stedet skal bruges på at styrke undervisningen i modtagerklasserne. Foreningen vil endnu en gang understrege, at et særligt tilbud kun kan være et frivilligt alternativ til den undervisning i folkeskolen, som alle børn har ret til.

Frie skoler bygger på et bestemt værdigrundlag, som skolens forældre kreds selv har valgt ud fra fx en politisk, pædagogisk og eller religiøs opfattelse. Det til-

sidesætter efter foreningens opfattelse forældrenes grundlæggende rettigheder, at deres børn kan blive henvist til at få opfyldt undervisningspligten på en fri grundskole, der fx bygger på et religiøst værdigrundlag, som de ikke deler.

Undervisning i en privatskole kan kun være et frivilligt alternativ til den undervisning i folkeskolen, som alle børn har ret til.

Ad 2. Lovforslagets betydning for forståelsen af grundlovens § 76 og artikel 22 i FN's Flytningekonvention

Alle børn, der bor i Danmark har jf. grundlovens § 76 ret til undervisning i folkeskolen. Sidst, der var en større flytningestrøm til Danmark, blev det i folkeskoleloven præciseret, at dette gjaldt alle børn, der retmæssigt var her i mere end 6 måneder.

Det fremgår af lovforslaget § 3, stk. 1, at kommunen kan henvise udenlandske børn til at få opfyldt deres undervisningsforpligtigelse ved det "særlige tilbud". Som foreningen læser det, er der ikke tale om et tilbud men et pålæg. Åbnes der mulighed for, at kommunerne kan oprette et alternativt tilbud til folkeskolen, bør det formuleres som et åbent tilbud, som forældre/værge positivt kan vælge til for deres børn, og ikke som et diktat som kommunen kan fastlægge for dem.

Det fremgår af det sidste afsnit i lovbemærkningerne 3.2.2, at forældrene kun kan vælge, at deres barn deltager i et tilsvarende tilbud i folkeskolen, hvis der er ledig kapacitet.

Dette er problematisk. Ikke kun i forhold til dansk lovgivning, men også til artikel 22 i FN's Flytningekonvention. Den fastslår, at flytninge har ret til samme undervisning i grundskolen som statens egne borgere. Den grundlovssikrede ret til undervisning i folkeskolen må derfor være udgangspunkt for alle forældres skolevalg. Andre tilbud må bero på et positivt tilvalg.

I bemærkningerne til lovforslaget henvises der til folkeskolelovens § 32, der fastsætter, at "Et hvert barn, der bor her i landet, er undervisningspligtig efter reglerne i folkeskolelovens §§ 33-35, med mindre det omfattes af bestemmelser om undervisningspligt i anden lovgivning". Det fremgår af bemærkningerne, at undervisningspligten medfører pligt til at deltage i undervisningen i folkeskolen eller en undervisning, der står mål med, hvad der almindeligvis kræves i folkeskolen.

Bestemmelsen i folkeskoleloven er møntet på, at forældre/værge kan vælge, at deres barns undervisningspligt foregår i en fri skole, ved hjemme undervisning eller intern skole på et opholdssted e.l. Bestemmelsen i § 32 afskærer imidlertid ingen retten til at få opfyldt undervisningspligten i folkeskolen.

Den grundlovssikrede ret til at få opfyldt sin undervisningsforpligtigelse i folkeskolen gælder alle børn i Danmark – også børn af flytninge. Det er derfor afgørende, at det præciseres, at retten til at vælge et andet tilbud end folkeskolens er forældrenes og ikke kommunens.

Hvis der mod foreningens anbefaling gives kommunerne lovhjemmel til at etablere "særlige tilbud", bør det sikres, at dette får karakter af et positivt tilvalg, som forældrene til flytningebørnene kan foretage på et oplyst grundlag.

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at der er tale om en ekstraordinær situation. Loven bør derfor under alle omstændigheder gøres tidsbegrænset, så den kun gælder i en periode på 2 - 3 år.

Med venlig hilsen



Anders Bondo Christensen

Vedlagt:

- Notat om lovforslag om kommunale særlige tilbud om grundskoleundervisning til udenlandske børn og unge set i forhold til Grundlovens § 76 og FNs flygtningekonvention artikel 22 v. advokat Line Barfod
- Rapport nr. 32-2016 fra Samfunnsøkonomisk analyse AS: Kostnader ved mangelfull utdanning av asylsøkere og flyktninger

Notat om**lovforslag om kommunale særlige tilbud om
grundskoleundervisning til udenlandske børn og unge****set i forhold til****Grundlovens § 76 og****FNs flygtningekonvention artikel 22**Advokaterne
Foldschack & Forchhammer**Om lovforslaget og dets baggrund:**

Lovforslaget er sendt i høring den 21. marts 2016 med høringsfrist den 8. april 2016.

Det fremgår af høringsbrevet, der er offentliggjort samtidig med lovforslaget, at:

"Baggrunden for lovforslaget er regeringens aftale med KL om en række initiativer på integrationsområdet. Ét af initiativerne indebærer, at kommunerne får mulighed for at etablere et særligt undervisningstilbud som alternativ til folkeskolens modtagelsesklasser.

Formålet med initiativet er at forbedre kommunernes mulighed for lokalt at organisere det indledende grundskoletilbud til udenlandske børn og unge i overensstemmelse med lokale prioriteringer, ønsker og behov.

Med lovforslaget får kommunerne frihed til at oprette særlige tilbud om grundskoleundervisning til udenlandske børn og unge i kommunalt regi uden for rammerne af folkeskolen. Alt efter den kommunale beslutning kan tilbuddet træde i stedet for eller supplere folkeskolens undervisning i modtagelsesklasser. Efter lovforslaget vil særlige tilbud om grundskoleundervisning skulle oprettes som særskilte tilbud uden for rammerne af folkeskolen. Bestemmelserne i folkeskoleloven finder derfor ikke anvendelse for disse tilbud, medmindre det fremgår af lovforslaget.

Særlige tilbud om grundskoleundervisning vil dermed ikke være omfattet af folkeskolelovens bestemmelser om undervisningens organisering og tilrettelæggelse, folkeskolens undervisningstimetal, folkeskolens fagrække, formålet med undervisningen i folkeskolens fag og obligatoriske emner (Fælles Mål), folkeskolens kvalifikationskrav til lærerpersonalet, holddannelse og klasse størrelser m.v.”

Supplerende fremgår det af aftalen af 18. marts 2016 mellem regeringen og Kommunernes Landsforening, at baggrunden for aftalen er mange nye flygtninge og det antagelige pres det medfører for kommunerne, herunder i forhold til kommunernes økonomi. Et led i aftalen (s. 4, boks 2, 2. afsnit) er at kommunerne skal have:

”Mulighed for etablering af særligt undervisningstilbud: Kommunerne får mulighed for at etablere et særligt undervisningstilbud som alternativ til modtagelsesklasser. Ordningen indebærer, at kommunerne ikke skal leve op til krav om klasseloft, timetal, lærerkvalifikationer mv. Undervisningen skal stå mål med, hvad der almindeligvis kræves i folkeskolen. Kommunalbestyrelsen skal opstille mål og rammer for undervisningstilbuddet, herunder om opfølgning på elevernes læring.”

Følgende dele af folkeskoleloven er ifølge bemærkningerne til lovforslaget (s. 6 nederst – 7 øverst), ikke omfattet af lovforslaget:

- folkeskolelovens bestemmelser om undervisningens organisering og tilrettelæggelse,
- folkeskolens undervisningstimetale,
- folkeskolens fagrække,
- formålet med undervisningen i folkeskolens fag og obligatoriske fælles emner,
- folkeskolens kvalifikationskrav til lærerpersonalet, holddannelse, klassestørrelse m.m.

Det anføres desuden i bemærkningerne til lovforslaget (s. 7 øverst), at kommunalbestyrelsen vil få *"stor frihed til at udforme det tilbud, der bedst stemmer overens med lokale prioriteringer og behov."*

Sammenfattende gælder således,

- at den foreslåede ordning er af særskilt karakter,
- at tilbuddet til udenlandske børn og unge ikke foregår i regi af folkeskolen, og
- at undervisningen ikke kan ligestilles med den undervisning, der foretages i folkeskolen.

Folkeskoleloven gælder i øvrigt ikke for det særlige tilbud, bortset fra få situationer jfr. forslaget § 7, stk. 2.

Det er herudover ikke i lovforslaget defineret, hvad begrebet "udenlandske børn og unge" dækker over, herunder om det defineres i forhold til statsborgerskab, eller det er en mere skønsmæssig vurdering. Det er således ikke med en tilstrækkelig præcision klargjort, hvilken type af børn og unge, der vil kunne omfattes og hvor mange børn og unge, der kan blive tale om.

Det fremgår dog af lovforslagets § 3, at kommunen skal foretage en konkret vurdering af, om *"eleven har et ikke uvæsentligt behov for sprogstøtte i form af undervisning i dansk som andetsprog, og det vurderes at være pædagogisk påkrævet at henvise eleverne til det særlige tilbud."*

Det fremgår endvidere af bemærkningerne til lovforslaget, s. 11, 7. afsnit, at *"der er tale om et alternativ til folkeskolens undervisning i modtagelsesklasser."*

Det må således formodes, at den særlige ordning skal gælde for børn og unge med dansk som andetsprog, såfremt disse børn og unge kan betegnes som "udenlandske".

Der er ikke i det lovforslag, der er sendt i høring medtaget vurdering af de økonomiske konsekvenser af lovforslaget. Høringsfristen er endvidere kort.

Forholdet til grundlovens § 76:

I grundlovens § 76 står der:

"Alle børn i den undervisningspligtige alder har ret til fri undervisning i folkeskolen. Forældre eller værger, der selv sørger for, at børnene får en undervisning, der kan stå mål med, hvad der almindeligvis kræves i folkeskolen, er ikke pligtige at lade børnene undervise i folkeskolen."

Udgangspunktet efter grundloven § 76, 1. pkt. er således, at alle børn i den undervisningspligtige alder har ret til fri undervisning i folkeskolen. Der er tale om en basal demokratisk ret for borgere i Danmark, som bygger på et ønske om ligebehandling af alle borgere med henblik på at skabe et samfund med lige adgang til uddannelse for alle. Grundlovens § 76 åbner ikke mulighed for at sondre mellem forskellige grupper af børn, heller ikke mellem indlændinge og udlændinge.

Begrebet "folkeskole" defineres hverken i grundloven eller i folkeskoleloven. En naturlig forståelse er dog at definere folkeskolen som værende lig med den institution, der er nævnt i folkeskoleloven.

Lovforslaget om "*kommunale særlige tilbud om grundskoleundervisning til udenlandske børn og unge*" er som nævnt ovenfor ikke omfattet af folkeskoleloven. Lovforslaget gør det endvidere klart, at på en lang række væsentlige punkter vil den nye særlige ordning adskille sig fra folkeskolen.

Efter grundloven § 76, 2. pkt. har børn undervisningsfrihed, hvis deres forældre eller værger sørger for, at børnene modtager undervisning, der kan stå mål med, hvad der almindeligvis kræves i folkeskolen. Der er altså efter bestemmelsen tale om valgfrihed for forældre eller værger til at vælge en alternativ undervisning til folkeskolen.

I § 12, i lovforslaget om "*kommunale særlige tilbud om grundskoleundervisning til udenlandske børn og unge*" fastlægges, at forældre til børn, der henvises til særlig grundskoleundervisning, som udgangspunkt har frit valg af undervisningssted i bopælskommunen, eller i en anden kommune og at forældrene kan vælge, at barnet skal deltage i særlig grundskoleundervisning et andet sted eller i folkeskolen.

Valgfriheden gælder imidlertid kun, hvis der er ledig kapacitet jfr. bemærkningerne til lovforslaget (s. 11, 8. afsnit). Forældre til børn, der bliver henvist til den særlige grundskoleundervisning, har derved ikke den samme valgfrihed som andre forældre.

Det må på baggrund af ovenstående vurderes, at grundskoleundervisningen i *lovforslag om kommunale særlige tilbud om grundskoleundervisning til udenlandske børn og unge* ikke opfylder begrebet "folkeskolen" i grundlovens § 76, og dermed at de børn, der bliver henvist til den særlige grundskoleundervisning, ikke får opfyldt retten til fri undervisning i folkeskolen efter grundloven § 76.

Dette bestyrkes endvidere af, at det fremgår af lovforslaget og dets baggrund, at formålet er at yde et billigere og mindre omfattende tilbud om grundskoleundervisning, end det der omfattes af folkeskoleloven.

Forholdet til FNs flygtningekonvention artikel 22:

Danmark har den 17. november 1952 ratificeret FN's flygtningekonvention og dermed forpligtet sig til at overholde konventionen.

Der står i flygtningekonventionens artikel 22 at:

"Med hensyn til elementær undervisning skal de kontraherende stater indrømme flygtninge sammen behandling som den, der tilkommer deres egne statsborgere."

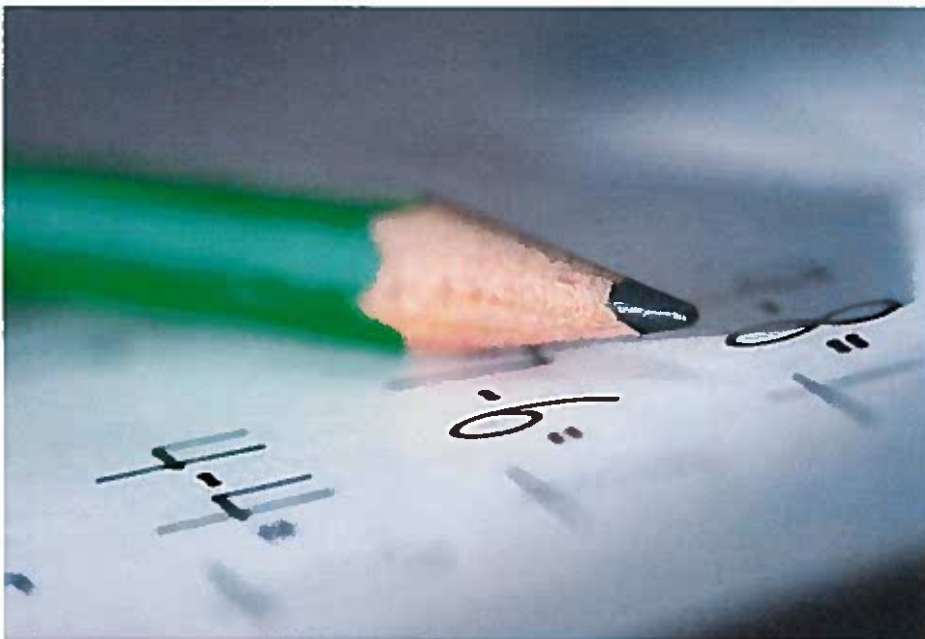
Det fremgår klart af lovforslaget om *kommunale særlige tilbud om grundskoleundervisning til udenlandske børn og unge* og baggrunden for lovforslaget, herunder aftalen mellem regeringen og Kommunernes Landsforening af 18. marts 2016, at formålet med lovforslaget er at give kommunerne mulighed for at foretage prioriteringer og fravige de krav, der er i folkeskoleloven på en række punkter. Der kan således være større klasser og hold, ikke-læreruddannede undervisere, færre timer i færre fag osv.

Hvis lovforslag om kommunale særlige tilbud om grundskoleundervisning til udenlandske børn og unge vedtages, vil udenlandske børn og unge, herunder særligt flygtningebørn, som er den gruppe børn, der er baggrund for lovforslaget, således få et andet og mindre omfattende tilbud og færre rettigheder end danske statsborgere. Det er ikke i overensstemmelse med flygtningekonventionens artikel 22.

Konklusion:

Hvis lovforslag om kommunale særlige tilbud om grundskoleundervisning til udenlandske børn og unge vedtages, er det således vores opfattelse, at det er tvivlsomt, om loven lever op til grundlovens § 76 om, at alle børn har ret til fri undervisning i folkeskolen. Loven lever heller ikke op til FN's flygtningekonvention artikel 22, der fastlægger, at flygtninge skal have samme behandling som danske statsborgere.

Advokat Line Barfod



KOSTNADER VED MANGELFULL UTDANNING AV ASYLSØKERE OG FLYKTNINGER

SAMMENDRAG

Samfunnsøkonomisk analyse har beregnet de samfunnsøkonomiske kostnadene ved at barn og unge som kommer til Norge som asylsøkere eller flyktninger får mangelfull utdanning i grunnsopplæringen.

Momenter som tallfestes beløper seg til om lag 3,8 millioner 2015-kroner i gjennomsnitt per barn. I tillegg kommer ikke-prissatte effekter på den enkeltes livskvalitet, kriminalitet og demokrati.

Videre peker analysen på forhold i skolen som kan bidra til å styrke elevenes sjanser til å lykkes videre i utdanning, arbeidsliv og samfunnsliv. Det fremmes også forslag til tiltak i skolen som kan legge til rette for at elevene lykkes videre.

Sonja L. Berg, Roger Bjørnstad, Bjørn Gran, Fredrik B. Kostøl, Silje Sønsterudbråten (Fafo) og Kristian T. Kindt (Fafo)

Dokumentdetaljer

Rapport nr. 32-2016 fra Samfunnsøkonomisk analyse AS

Rapporttittel Kostnader ved mangelfull utdanning av asylsøkere og flyktninger

ISBN-nummer 978-82-93320-38-8 (nett)

Forfattere Samfunnsøkonomisk analyse: Sonja L. Berg, Roger Bjørnstad, Bjørn Gran og
Fredrik Kostøl.

Fafo: Silje Sønsterudbråten og Kristian Takvam Kindt

Oppdragsgiver Kunnskapsdepartementet

Førstesidefoto www.scanstockphoto.com

Tilgjengelighet Offentlig

Dato for ferdigstilling 1. mars 2016

Kontaktdetaljer

Samfunnsøkonomisk analyse AS

Olavsvei 112

1450 Nesoddtangen

Org.nr. 911 737 752 MVA

Telefon 97 41 10 01

E-post post@samfunnsokonomisk-analyse.no

Nettside www.samfunnsokonomisk-analyse.no

ANSVARSKRIVELSE OG RETTIGHETER

Denne rapporten er utarbeidet av Samfunnsøkonomisk analyse AS for Kunnskapsdepartementet i samsvar med avtalen mellom partene. Fafo har inngått i prosjektet som underleverandør.

Samfunnsøkonomisk analyse kan ikke holdes økonomisk eller på annen måte ansvarlig for beslutninger tatt eller handlinger utført på bakgrunn av innholdet i denne rapporten. Samfunnsøkonomisk analyse baserer sine analyser på offentlig tilgjengelige data og informasjon, egne data og data eller informasjon som blir gjort tilgjengelige for oss i forbindelse med spesifikke oppdrag. Vi vurderer alltid om kvaliteten på dataene er god nok til at de kan brukes i våre analyser, men kan likevel ikke garantere for kvalitet og sannferdighet i data vi ikke selv eier rettighetene til. Usikkerhet er et element i alle analyser. Som en del av metodedokumentasjonen til våre analyser forsøker vi alltid å synliggjøre og drøfte usikkerhetsfaktorene.

Alle rettigheter til denne rapporten er uttømmende regulert i avtalen mellom Samfunnsøkonomisk analyse AS og Kunnskapsdepartementet.

Forord

Denne rapporten er skrevet av Samfunnsøkonomisk analyse for Kunnskapsdepartementet, som har ansvaret for blant annet grunnskole og videregående opplæring. Fafo har vært underleverandør i prosjektet og har hatt ansvaret for rapportens kapittel 4.

Analysen i rapporten baserer seg på foreliggende statistikk og gjennomgang av eksisterende litteratur. I tillegg har vi gjennomført intervjuer med representanter fra myndighetsaktører og instanser som jobber tett med barn og unge som kommer til Norge som asylsøkere eller flyktninger. Vi vil rette en stor takk til alle som har bidratt i intervjuene.

1. mars 2016

Sonja L. Berg

Prosjektleder

Samfunnsøkonomisk analyse AS

Executive summary

Samfunnsøkonomisk analyse has conducted this study for the Ministry of Education and Research. Fafo has been subcontractor in the project, and responsible for chapter 4; here summarizes in the last paragraph. In the analysis, we have estimated the socio-economic costs by giving minor asylum seekers and refugees who come to Norway inadequate primary and secondary education and training. The background for the analysis is the increasing number of asylum seekers and refugees arriving Norway in 2015. Relatively many of those who came were under 18 years, and this has created challenges for the Norwegian education authorities in order to provide adequate primary and secondary education and training.

In the report, inadequate primary and secondary education and training is defined as follows: The education is inadequate if it does not give minor asylum seekers or refugees competences so that they have the same premises as Norwegian children and youth to participate in further education, employment and other social life.

There are several factors that affect whether the education and training is adequate or not. On the one hand, there are factors that the school is responsible for, such as adapted education in Norwegian, bilingual subject teaching and mother tongue instruction. On the other hand, there are several underlying factors of significance, such as socioeconomic variables, how young the children are when they come to Norway, country of origin, if they come unaccompanied or not etc. These are all factors that are taken into account when calculating the cost by giving inadequate education and training.

If insufficient education and training occurs, this can lead to individual loss of income, and loss of life quality and health, increased expenditure for the society on social security and benefits, and externalities, such as higher crime rates etc. – and it is these outcomes we will calculate the cost of. Nevertheless, we must take into account that the individuals we are looking at in this study will live different lives when growing up, whether they receive inadequate education and training or not. However, in analysis purpose we envisage four pathways of life: A) Having adequate education and training, and being in a job that corresponds to the education, B) Adequate education, but overqualified for the job according to education, C) Inadequate education, but job according to education, and D) Inadequate education, and unemployed. The cost by inadequate education and training is calculated by measuring pathway C and D against what we call “the zero option”, which is pathway A plus B. The zero option is seen as the best outcome for the minor asylum seekers and refugees, given that they receive adequate education and training.

We calculate the socio-economic costs of giving minor asylum seekers and refugees inadequate primary and secondary education and training, to an average of NOK 3.8 million per individual (value per 2015).

Fafo has examined what could be done in school to ensure that the minor asylum seekers and refugees receive adequate education, and the following measures can be mentioned: (i) The children must enter education and training shortly after they arrive Norway, (ii) The pupils must receive adequate adapted education in Norwegian, including bilingual subject education and mother tongue instruction if needed, (iii) It must be taken into account that many of the pupils have mental challenges, and need extra support for this, and (iv) Pupils must be included in the social environment at school, and the cooperation between school and home must be strengthened.

Sammendrag

Innledning og bakgrunn

Samfunnsøkonomisk analyse har på oppdrag for Kunnskapsdepartementet beregnet de samfunnsøkonomiske kostnadene som vil foreligge dersom barn og unge som kommer til Norge som asylsøkere eller flyktninger får mangelfull utdanning i grunnopplæringen (gruppen omtales i rapporten som mindreårige flyktninger).

Som del av analysen peker vi også på forhold i grunnopplæringen som kan ha stor betydning for om de mindreårige flyktningene lykkes i videre utdanning og arbeidsliv, og det fremmes forslag til hvordan det kan legges til rette i skolen for at de mindreårige flyktningene skal lykkes videre i livet. Denne delen av analysen har Fafo hatt ansvar for (presenteres i kapittel 4).

Bakgrunnen for oppdraget er at antallet personer som søkte om asyl i Norge i 2015 økte kraftig, og herunder økte også antallet barn og unge under 18 år. Økningen av barn og unge skaper utfordringer for utdanningsmyndighetene og skolesystemet med tanke på å gi fullverdig utdanning i grunnskole og videregående opplæring. Som et regneeksempel viser vi de samfunnsøkonomiske kostnadene ved at de som kom til Norge i 2015 får mangelfull grunnutdanning.

Mangelfull utdanning

Mangelfull utdanning defineres i rapporten som følgende:

Utdanningen er mangelfull dersom den ikke gir barn og unge som kommer til Norge som asylsøkere eller flyktninger de samme kompetansemessige forutsetningene til å delta i videre utdanning, arbeidsliv og øvrig samfunnsliv som det norske barn og unge får.

Å gi barna og de unge som det her er snakk om en fullverdig utdanning forutsetter at inntak til grunnskole og opptak til videregående opplæring skjer iht. lovfestede rettigheter, og at barna og de unge får den opplæringen de har rett på og som de har behov for, i kraft av deres særskilte bakgrunn. Manglene i utdanningen knyttes på denne måten til de svakere forutsetningene asyl- og flyktningbarna har til å oppnå den samme kompetansen som det norske barn får.

Forhold i skolen som har betydning for om utdanningen er mangelfull eller ikke

For at mindreårige flyktninger skal få fullverdig utdanning, er det viktig at de tas inn i skolen så raskt som mulig, i henhold til lovfestede rettigheter til skolegang. Med den store økningen av asylsøkere og flyktninger det siste året, har det imidlertid vist seg å være utfordringer med å sikre rask innskriving. Videre er det svært viktig at de mindreårige flyktningene får den språkopplæringen som de har rett på, da dette er avgjørende for all læring som finner sted og for integrering i skolen og samfunnet for øvrig. Studier viser imidlertid at det er stor variasjon i språkopplæringen som finner sted, både i omfang og organisering. Det er også viktig at skolen ivaretar elevenes rettigheter med tanke på å tilby pedagogisk-psykologiske tjenester og å sikre et

inkluderende skolemiljø, da mange av de mindreårige flyktningene har psykiske problemer og synes også det er vanskelig å finne seg til rette sosialt i skolen. Forskningen peker imidlertid på at det er svakheter i kartleggingen av barnas oppfølgingsbehov på dette punktet.

Hvordan de enkelte klarer seg i grunnopplæringen og videre i livet har også sammenheng med faktorer utover skolens innsats. Relevante forhold kan her være sosioøkonomiske variabler, hvor man kommer fra, hvilken utdanning man har fra før, kjønn, motivasjon for skolegang, om man kommer som enslig mindreårig eller sammen med foreldre, hvor gammel man er når man kommer til Norge mv. Og med tanke på deltakelse i yrkeslivet, vet vi at diskriminering også kan spille inn. I dette ligger det at de mindreårige flyktningene har større utfordringer med å få jobb senere i livet, uavhengig av mangelfull utdanning eller ikke, på grunn av hudfarge, hvor de kommer fra, språk, religion mv.

Implikasjonene av mangelfull utdanning

At de mindreårige flyktningene får mangelfull utdanning, vil kunne være til hinder for videre deltakelse i utdanning, som igjen henger tett sammen med tilknytning til arbeidslivet. Det å falle utenfor arbeidslivet vil ha negativ betydning for enkeltindividets inntektsgrunnlag, psykiske helse og øvrig livskvalitet. Videre vil det gi samfunnet utgifter til trygder, stønader og helsetjenester. Til sist kan svak tilknytning til arbeidslivet være forbundet med negative eksterne virkninger, som økt kriminalitet, lavere produktivitet og lavere deltakelse på ulike samfunnsarenaer.

Samfunnsøkonomiske kostnader ved mangelfull utdanning

I virkeligheten vil det finnes mange utfall med tanke på de mindreårige flyktningene deltakelse i videre utdanning og tilknytning til arbeidsmarkedet, både for de med fullverdig og mangelfull utdanning. Ulike utfall innebærer ulike samfunnsøkonomiske kostnader. For å beregne de samfunnsøkonomiske kostnadene ved mangelfull utdanning, må vi beskrive et livsløp for et individ som mottar fullverdig utdanning. Dette er nullalternativet i den samfunnsøkonomiske analysen og representerer et gjennomsnitt for det vi kan forvente at en mindreårig flyktning kan oppnå innenfor utdanning og arbeidsliv, gitt at han eller hun har fått fullverdig utdanning. Deretter sammenligner vi nullalternativet med ulike utfall for individer som mottar mangelfull utdanning.

For analyseformål skiller vi derfor mellom de som får mangelfull og fullverdig utdanning, og hvilken yrkeskarriere de får. Gruppen som får fullverdig utdanning deles videre i to: A) De som får et yrkesliv på linje med nordmenn og B) de som på grunn av diskriminering eller individenes medbrakte ballast fra hjemlandet ikke får det, og enten blir overkvalifisert til det yrket de ender opp i eller i større grad enn nordmenn havner utenfor yrkeslivet. Gruppen som får mangelfull utdanning kan videre deles mellom C) de som til tross for mangelfull utdanning får en arbeidslivstilknytning, og D) de som faller utenfor arbeidslivet. Dermed kan skisserer vi følgende fire type-livsløp:

- A. Fullverdig utdanning og jobb i samsvar med utdanningsnivå
- B. Fullverdig utdanning, men overkvalifisert i arbeidslivet

C. Mangelfull utdanning, men jobb i tråd med kompetansen

D. Mangelfull utdanning og utenfor arbeidslivet

Gjennom et livsløp vil i virkeligheten mange kunne skifte mellom ulike kategorier. Gjennomsnittet i gruppene kan betraktes som «typeindivider», og er et rendyrket livsløp som kun er i én kategori gjennom hele livsløpet. Vi har derfor lagt opp beregningen av de samfunnsøkonomiske kostnadene etter forskjellige typeindividens livsløp, der utfallene belyser hvorvidt barna har oppnådd fullverdig utdanning og videre tilpasning i arbeids- og samfunnsliv. En slik analyse er en forenkling av virkeligheten for faktiske individer, men likevel en verdifull metode for å belyse de gjennomsnittlige samfunnsøkonomiske kostnadene knyttet til ulike utfall av mangelfull utdanning.

De samfunnsøkonomiske kostnadene ved at mindreårige asylsøkere får mangelfull utdanning, vil basere seg på livsløpene til typeindividene i kategoriene C og D. Disse individene måles så mot nullalternativet, som sier noe om hva individene i C og D kunne ha oppnådd dersom de fikk fullverdig utdanning. Nullalternativet er et gjennomsnittlig utfall for typeindividene som mottar fullverdig utdanning, altså en kombinasjon av utfallene i gruppe A og B.

Utfallene for de ulike gruppene skiller seg blant annet fra hverandre med tanke på utdanningsnivå og arbeidsmarkedstilnytning. Dette vil igjen ha konsekvenser for livskvaliteten for individene, lavere produksjon i samfunnet, økte offentlige utgifter til trygd og stønader og potensielle virkninger på tredjepart (eksterne virkninger) gjennom for eksempel kriminalitet. I den samfunnsøkonomisk analyse sammenstilles de samlede virkningene av en gitt samfunnsendring – både på individnivå, for det offentlige og for tredjepart. Dette er en omfattende oppgave og det har vært nødvendig å gjøre visse forenklinger for å kunne tallfeste de ulike konsekvensene for samfunnet. Vi tallfester de ulike konsekvensene der dette har vært mulig. I de tilfeller der det er vanskelig å tallfeste virkningene, har vi benyttet pluss-minusmetoden for å si hvilken størrelsesorden virkningen vurderes å være i.

Vi har beregnet de gjennomsnittlige samfunnsøkonomiske kostnadene til 3,8 millioner 2015-kroner per individ dersom mindreårige flyktninger får mangelfull utdanning. Dette er basert på et vektet gjennomsnitt av de samfunnsøkonomiske kostnadene knyttet til typeindividene i gruppe C og D, der vektene er beskrevet i avsnitt 3.1.2. I tillegg kommer de ikke-prissatte samfunnsøkonomiske kostnadene som vi har vurdert gjennom pluss-minusmetoden. Alle disse trekker i retning av at kostnadene i realiteten er høyere enn 3,8 millioner kroner per individ dersom de får mangelfull utdanning.

Tabell 0. Oppsummering samfunnsøkonomiske kostnader i forhold til nullalternativet (vektet snitt av gruppe A og B). I tusen kroner.

Samfunnseffekt	Betydning	Gruppe C	Gruppe D	Vektet gjennomsnitt*
Produksjonstap	Prissatt effekt	1 460	9 731	3 941
Trygd og stønader	Prissatt effekt	-22	548	149
Livskvalitet	Stor	+++	++++	+++
Eksterne virkninger 1: Produktivitet	Prissatt effekt	131	131	131
Eksterne virkninger 2: Demokrati	Stor	+++	++++	+++
Eksterne virkninger 3: Kriminalitet	Stor	++	+++	++
Kostnader til opplæring i grunnopplæringen	Prissatt effekt	-389	-389	-389
Samlede prissatte kostnader		1 180	10 022	3 833

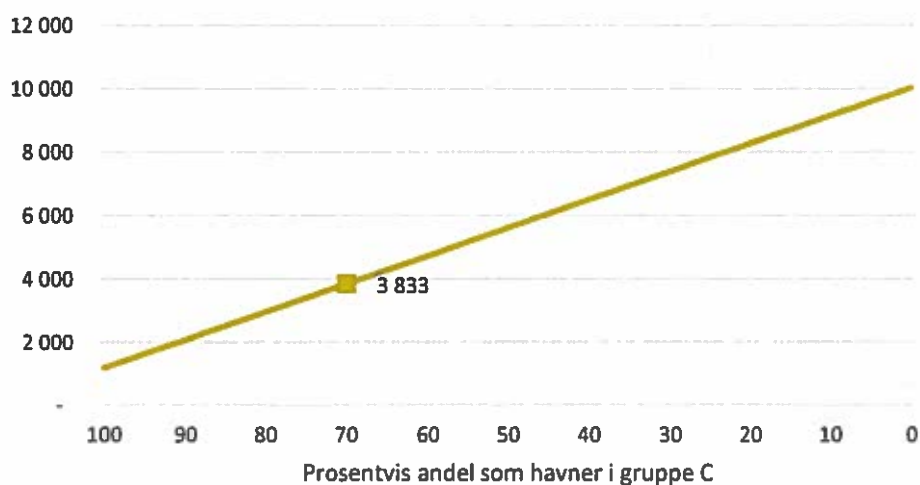
Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse

Note: Vektet gjennomsnitt av utfallene i gruppe C og D, der vektene er basert på de betingede sannsynlighetene for gruppene, jf. avsnitt 3.1.2.

Tallfestingen av de ulike virkningene er usikre. For å belyse denne usikkerheten har vi derfor gjennomført en sensitivitetsanalyse hvor vi endrer på noen av de sentrale forutsetningene. Hensikten er å undersøke hvor følsomme eller robuste resultatene i analysen er for endringer i forutsetningene. Vi deler sensitivitetsanalysen inn i to. Først ser vi på hvordan resultatene endrer seg dersom vi endrer på forutsetningene knyttet til lønnseffekten av utdanning for gruppe C, og forutsetninger om opplæringskostnader i grunnopplæringen. I et høyt anslaget beregner vi de gjennomsnittlige kostnadene til 4,4 millioner 2015-kroner per individ, mens vi i et lavt anslag beregner de samfunnsøkonomiske kostnadene til 3,25 millioner 2015-kroner.

Videre belyser vi usikkerheten i beregningene ved å endre på forutsetningene om sannsynligheten for at et individ, som mottar mangelfull utdanning, havner i gruppe C eller D. Dette illustreres i Figur 0 som viser ulike vektete gjennomsnitt av utfallene i gruppe C og D. Den nederste aksene i figuren illustrerer andelen av individene som havner i gruppe C. Resultatet fra hovedanalysen, med henholdsvis 70 prosent i gruppe C og 30 prosent i gruppe D, illustreres i punktet som gir en samfunnsøkonomiske kostnad på 3,8 millioner kroner.

Figur 0. Gjennomsnittlige samfunnsøkonomiske kostnader ved ulike forutsetninger om andelen som havner i gruppe C og D i forhold til nullalternativet (vektet snitt av gruppe A og B). I tusen kroner.



Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse
 Note: Den nederste aksens i figuren illustrerer andelen av individene som havner i gruppe C. Andelen som havner i gruppe D blir dermed én minus andelen i gruppe C.

Anbefalinger for å motvirke mangelfull utdanning finner sted

For at skolen skal kunne tilrettelegge best mulig for at asylsøkere får en god opplæring, er det særlig fire overordnede faktorer som er sentrale: (i) Barna må innrulleres raskt etter ankomst, (ii) de må gis en tilstrekkelig språkopplæring, inkludert morsmåopplæring eller tospråklig fagopplæring, (iii) skolen må ta hensyn til at asylsøkere i større grad har psykiske vansker og tilrettelegge for oppfølging (iv) skolen må gjøre en innstas for å inkludere asylsøkerne i det sosiale felleskapet og styrke skole-hjem samarbeidet som er ekstra utfordrede for denne gruppen. Disse tiltakene er ikke direkte i prioritert rekkefølge, men å gi asylsøkerne utdanningen de har krav på etter opplæringsloven burde være en prioritet. I dette kapitlet har vi vist at det er store lokale variasjoner i hvor godt man lykkes i å følge opp de fire punktene. Men med tilføring av ressurser og bedre planlegging, tyder forskningen på at prestasjonene til asylsøkere i norsk skole kan bedres.

Innhold

ANSVARFRASKRIVELSE OG RETTIGHETER	2
FORORD	3
EXECUTIVE SUMMARY	4
SAMMENDRAG	6
INNHold	11
1. INNLEDNING	13
1.1 BAKGRUNN OG PROBLEMSTILLING	13
1.2 BEGREPSAVKLARING	14
1.3 METODE	16
1.4 RAPPORTENS DISPOSISJON	17
2. MINDREÅRIGE FLYKTNINGER I NORSK GRUNNOPPLÆRING	18
2.1 FORHOLD VED GRUNNOPPLÆRINGEN SOM HAR BETYDNING FOR OM MANGELFULL UTDANNING FINNER STED ELLER IKKE	
2.1.1 <i>Retten til grunnskole og videregående opplæring</i>	18
2.1.2 <i>Retten til ekstra språkopplæring</i>	20
2.1.3 <i>Retten til sosialpedagogisk rådgivning og et godt skolemiljø</i>	22
2.1.4 <i>Andre forhold som påvirker den enkeltes utbytte av opplæringen og videre livsløp</i>	23
2.2 MANGELFULL GRUNNOPPLÆRING KAN FÅ STORE KONSEKVENSER FOR ENKELTINDIVIDET OG SAMFUNNET FOR ØVRIG ...	26
3. SAMFUNNSØKONOMISK ANALYSE	27
3.1 FRAMGANG OG METODE	27
3.1.1 <i>Fire generaliserte livsløp</i>	29
3.1.2 <i>Fordeling på ulike livsløp</i>	31
3.2 BEREGNINGER OG RESULTATER	36
3.2.1 <i>Nullalternativet</i>	37
3.2.2 <i>Ressurs- og produksjonstap</i>	41
3.2.3 <i>Velferdstap for individet</i>	43
3.2.4 <i>Offentlige trygde- og stønadsordninger</i>	45
3.2.5 <i>Negative konsekvenser for samfunnet (eksterne virkninger)</i>	47
3.2.6 <i>Kostnader til opplæring i grunnopplæringen</i>	50
3.2.7 <i>Oppsummering av samfunnsøkonomiske kostnader</i>	52
3.2.8 <i>Sensitivitetsanalyse</i>	53
3.3 ET REGNEEKSEMPEL FOR FLYKTNINGENE SOM KOM I 2015	55
4. HVA KAN GJØRES? DISKUSJON OG TILTAK	58
4.1 HVOR GODT PRESTERER MINDREÅRIGE FLYKTNINGER I NORSK SKOLE?	58
4.2 ET POSITIVT UTGANGSPUNKT	60
4.3 HVILKE FAKTORER ER VIKTIGE FOR Å LYKKE?	61
4.3.1 <i>Rask skolestart etter ankomst</i>	62
4.3.2 <i>God og tilstrekkelig språkopplæring</i>	65
4.3.3 <i>Psykososial tilrettelegging</i>	67

4.3.4	<i>Et inkluderende skolemiljø</i>	68
4.3.5	<i>Oppsummering</i>	70
5.	KONKLUSJON OG ANBEFALINGER	71
	LITTERATURLISTE	73
	VEDLEGG 1: ULIKE TRYGDE- OG STØNADSORDNINGER	82
	VEDLEGG 2: NORSKOPPLÆRING SOM LIGGER UTENOM SKOLEN OG SOM RETTER SEG MOT ASYLSØKERE OG FLYKTNINGER	85

1. Innledning

Samfunnsøkonomisk analyse har beregnet de samfunnsøkonomiske kostnadene som vil foreligge dersom barn og unge som kommer til Norge som asylsøkere eller flyktninger får mangelfull utdanning i grunnopplæringen.

I tillegg omfatter analysen en del som omhandler hvilke forhold i utdanningen som kan sies å være sentrale for at gruppen av barn og unge det her er snakk om skal lykkes videre i utdanning og yrkesliv. Det er videre fremmet forslag til hvordan man i skolen framover kan legge til rette for at barna og de unge skal lykkes videre i livet. Denne delen omtales i kapittel 4, og er gjennomført og skrevet av Fafo, som har vært underleverandør i prosjektet.

1.1 Bakgrunn og problemstilling

Tall fra Utlendingsdirektoratet (UDI) viser at det i 2015 var 31 145 personer som søkte om asyl i Norge¹, og dette tilsvarer nesten en tredobling fra året før.² 10 254 av de som kom var barn – det vil si under 18 år.³ Av barna kom 4 957 i følge med foreldre eller noen med foreldreansvar, såkalte medfølgende barn, mens 5 297 var enslige mindreårige asylsøkere. Rundt 20 prosent av de enslige mindreårige var under 15 år.

Det økende antallet barn og unge som søker om asyl i Norge skaper utfordringer for utdanningsmyndighetene og skolesystemet med tanke på å sikre at barna og de unge ikke får mangelfull utdanning.

Det er imidlertid viktig å sikre at barna og de unge som det her er snakk om ikke får mangelfull utdanning, da dette kan bli til hinder for deltakelse i videre utdanning, arbeidsliv og øvrig samfunnsnivå. Å falle utenfor på denne måte, medfører utfordringer både for den det gjelder og samfunnet som sådan. Eksempelvis vil det å falle utenfor arbeidslivet bety inntektstap og ofte også psykiske og sosiale utfordringer for den enkelte, og dette vil videre generere behov for oppfølging fra det offentlige på mange ulike plan.

Med utgangspunkt i problemstillingen som beskrives her, ser vi i denne analysen på følgende to forhold:

- A. Hva er de anslagsvise samfunnsøkonomiske kostnadene dersom mindreårige flyktninger får mangelfull utdanning i grunnskolen og videregående opplæring?

¹ Tall hentet fra: <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/>

² Tall hentet fra: <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/arsrapporter/eldre-arsrapporter/tall-og-fakta-2014/hvor-mange-sokte-om-beskyttelse/>

³ Tall hentet fra: <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikk/asylsoknader-enslige-mindrearige-asylsokere-etter-statsborgerskap-og-maned-20141/>

- B. Hvilke sentrale sider ved utdanningen kan sies å ha en sentral betydning for om mindreårige flyktninger lykkes eller ikke i skolen og i videre utdanning og arbeidsliv?

1.2 Begrepsavklaring

Barn og unge som kommer som asylsøkere og flyktninger

Analysen omhandler det som vi videre i rapporten vil vise til som «mindreårige flyktninger». Gruppen vil imidlertid omtales mer nyansert der det er hensiktsmessig.

Betegnelsen «mindreårige flyktninger» inkluderer barn og unge med følgende status:

- Barn og unge som kommer til Norge som asylsøkere.
 - Medfølgende asylsøkere (barn og unge under 18 år som kommer til Norge sammen med foreldre eller andre med foreldreansvar).
 - Enslige mindreårige asylsøkere (barn og unge under 18 år som kommer til Norge uten foreldre eller andre med foreldreansvar).
- Barn og unge som kommer til Norge som overføringsflyktninger (kvoteflyktninger).

Mangelfull utdanning

En sentral del av denne analysen består av å gi et anslag på samfunnsøkonomiske kostnader ved at barn og unge som kommer til Norge som asylsøkere eller flyktninger får mangelfull utdanning (omfatter grunnskole og videregående opplæring). Vi har i denne sammenheng definert mangelfull utdanning som følgende:

Grunnopplæringen er mangelfull dersom den ikke gir barn og unge som kommer til Norge som asylsøkere eller flyktninger de samme kompetansemessige forutsetningene til å delta i videre utdanning, arbeidsliv og øvrig samfunnsliv som det norske barn og unge får.

Å gi barna og de unge som det her er snakk om en fullverdig grunnopplæring forutsetter at inntak til grunnskole og opptak til videregående opplæring skjer iht. lovfestede rettigheter, og at barna og de unge får den opplæringen de har rett på og som de har behov for, i kraft av deres særskilte bakgrunn. Manglene i opplæringen knyttes på denne måten til de svakere forutsetningene asyl- og flyktningbarna har til å oppnå den samme kompetansen som det norske barn får.

Sentrale sider ved utdanningen

Et annet element i prosjektet er å kartlegge sider ved utdanningen som kan ha særlig betydning for om barn som kommer til Norge som asylsøkere eller flyktninger lykkes videre i utdanning og yrkesliv eller ikke.

I hvilken grad et forhold har særlig stor betydning, og i hvilken grad man anser noen for å lykkes eller ikke, vil forstås ut fra om det er forhold ved utdanningen som oppfattes å hemme eller fremme deltakelse i videre utdanning og arbeidsliv.

Bosetting og opphold

Rettighetene som asylsøkere og flyktninger har mht. bosetting og opphold, er relevant for å forstå barn og unges eventuelle rett og plikt til utdanning.

Asylsøkere

Personer som søker om asyl i Norge skal få tilbud om et sted å bo. Utlendingsdirektoratet (UDI) har i hovedsak ansvar for å gi dette tilbudet. Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) har imidlertid ansvar for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år, og disse får plass på egne omsorgssentre.⁴

Gruppen av asylsøkere som faller inn under UDIs ansvarsområde, inkl. enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år, får normalt først plass på et ankomst-/transittmottak. Det finnes egne transittmottak for enslige mindreårige mellom 15 og 18 år. Her bor de til de har gjennomført asylintervjuet sitt. Deretter flyttes søkerne til et ordinært mottak hvor de oppholder seg mens asylsaken behandles. Det har blitt opprettet midlertidige overnattingsplasser som tas i bruk der ordinære mottak er fulle, men dette gjøres ikke lenger, da det framover kun skal opprettes vanlige asylmottak som skal drives over en lengre periode.

Hvor lenge den enkelte må bo i transittmottak avhenger av hvor lenge de må vente på å få asylintervju, og dette varierer nå med fra hvilket land asylsøkerne kommer fra. Per. 22. februar 2016 opplyser UDI på sine hjemmesider at ventetiden fram til asylintervju for dem som kommer fra Syria er på rundt ni måneder, og i noen tilfeller lengre.⁵

Etter asylintervju, varierer det videre hvor lenge den enkelte må vente før saken er ferdig behandlet, og dermed hvor lenge de må bo i ordinære mottak. For syrere anslås behandlingstiden å være opptil ni måneder. For enslige mindreårige, anslås behandlingstiden å være noe kortere.⁶ De aller fleste enslige mindreårige asylsøkerne under 18 år får enten midlertidig eller permanent oppholdstillatelse.⁷ Botiden i mottak kan forlenges eksempelvis dersom det gis avslag på søknad om opphold, og vedtaket påklages.⁸

⁴ Hentet fra: <https://www.udi.no/asylmottak/onsker-a-drive-mottak/ulike typer-asylmottak/> og http://www.bufdir.no/Barnevern/Tiltak_i_barnevernet/Omsorgssentre_for_enslige_mindrearige_asylsokere/Om_enslige_mindrearige_asylsokere/

⁵ Hentet fra: <https://www.udi.no/viktige-meldinger/informasjon-til-syrere-og-statslose-fra-syria-som-har-sokt-beskyttelse-asyl/#link-6329>

⁶ Hentet fra: <https://www.udi.no/viktige-meldinger/informasjon-til-barn-under-18-ar-som-har-sokt-om-beskyttelse/>

⁷ Av enslige mindreårige asylsøkere som fikk saken sin behandlet fra januar til november 2015, fikk ni av ti barn opphold:

http://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Oppvekst/Barn_som_soker_asyl/Enslige_mindrearige_asylsokere_EMA/#heading5174

⁸ Hentet fra: <https://www.udi.no/ord-og-begreper/saksbehandlingstider/#link-2321>

Etter at søknad om opphold ev. er innvilget, har Bufetat ansvaret for å bosette de enslige mindreårige under 15 år, mens Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDI) har ansvaret for de enslige mindreårige mellom 15 og 18 år. Kommunene har ansvar for øvrige.⁹

Overføringsflyktninger

Overføringsflyktninger (kvoteflyktninger) har allerede i hovedsak blitt definert som mennesker med beskyttelsesbehov av UNHCR¹⁰, og det er UNHCR som fremmer søknadene for overføringsflyktningene.¹¹ Det er imidlertid UDI som avgjør hvem som skal få komme til Norge, og de som får komme har dermed allerede fått innvilget opphold, og skal tildeles en bostedskommune før de kommer til landet. Det er kun unntaksvis at disse flyktningene må bo i asylmottak i påvente av et sted å bo.

1.3 Metode

I dette avsnittet vil vi kort gjøre rede for hvilke metoder og hvilke kilder som ligger til grunn for analysen.

Litteraturstudie

I dette prosjektet er det gjennomgått en mengde litteratur som er relevant for å belyse temaet i studien. Litteraturstudien konsentrerer seg i hovedsak på norsk og øvrig nordisk litteratur, samt i noen grad internasjonal litteratur. Videre har vi lagt til grunn lovtekster og politiske dokumenter som meldinger til Stortinget og utredninger.

Kunnskapen vi har fått gjennom litteraturstudien har for det første bidratt til å styrke vår forståelse av problemstillingene i oppdraget som knytter seg til den samfunnsøkonomiske analysen. For det andre danner litteraturstudien et sentralt kunnskapsgrunnlag for å kunne si noe om hvilke sider ved grunnopplæringen som har betydning for om barna og de unge lykkes videre i livet, og dette er nærmere omtalt innledningsvis i kapittel 4.

Fokusgruppeintervju

En del av datagrunnlaget som ligger til grunn for kapittel 4, baserer seg på et fokusgruppeintervju med deltakelse fra aktører som jobber tett med barn og unge som kommer til Norge som asylsøkere og flyktninger i mottak, omsorgssentre og i skole. Videre har representanter fra relevante sentrale myndigheter deltatt.

Dataene fra fokusgruppesamtalen brukes for å kommentere endringer som har oppstått det siste halve året som følge av økningen i antallet asylsøkere. Denne økningen har skjedd nylig, og er

⁹ Hentet fra: http://www.bufdir.no/Barnevern/Tiltak_i_barnevernet/Omsorgssentre_for_enslige_mindrearige_asylsokere/Om_enslige_mindrearige_asylsokere/

¹⁰ United Nations High Commissioner for Refugees

¹¹ Hentet fra: <http://www.imdi.no/planlegging-og-bosetting/slik-bosettes-flyktninger/overforingsflyktninger/>

derfor ikke reflektert i forskningslitteraturen enda. Enkelte av de konkrete forslagene som fokusgruppen kom med til forbedringer vil også bli referert til i kapittelet.

Fokusgruppeintervjuet er videre omtalt innledningsvis i kapittel 4.

Samfunnsøkonomisk analyse

En sentral del av dette oppdraget går ut på å beregne de samfunnsøkonomiske kostnadene ved at mindreårige flyktninger får mangelfull utdanning. Vi har derfor, så langt det har latt seg gjøre, beregnet de totale kostnadene for samfunnet, individet og det offentlige, ved at barna og de unge som vi her ser på får mangelfull utdanning.

Der kostnadene ikke er mulig å tallfeste, vil virkningene av mangelfull utdanning vurderes kvalitativt gjennom den såkalte pluss-minus-metoden.

En nærmere beskrivelse av premissene for den samfunnsøkonomiske analysen og av hvordan analysen er gjennomført framgår av avsnitt 3.1.

1.4 Rapportens disposisjon

Rapporten har følgende struktur:

- Kapittel 2: En beskrivelse av ulike forhold som har betydning for om mindreårige flyktninger får mangelfull utdanning eller ikke, samt en beskrivelse av hvilke følger mangelfull utdanning kan få for den enkelte. Kapittelet danner et bakteppe for den samfunnsøkonomiske analysen i kapittel 3.
- Kapittel 3: Anslag på samfunnsøkonomiske kostnader ved at mindreårige flyktninger får mangelfull utdanning.
- Kapittel 4: En beskrivelse av forhold i skolen som er av sentral betydning for om de mindreårige flyktingene lykkes i videre utdanning, arbeidsliv og øvrig samfunnsliv, og forslag til tiltak som kan iverksettes i skolen.
- Kapittel 5: Oppsummering.

2. Mindreårige flyktninger i norsk grunnopplæring

Som vi har gjort rede for i avsnitt 1.2, definerer vi fullverdig grunnopplæring som opplæringen som gir mindreårige flyktninger det samme kompetansemessige utgangspunktet som norske barn og unge får. I dette kapitlet skal vi se at også formålet bak lovfestede rettigheter og plikter er ment å likestille mindreårige flyktninger med øvrige barn i grunnopplæringen.

Vi vil først beskrive ulike forhold ved grunnopplæringen som har betydning for om barn og unge som kommer til landet som asylsøkere eller flyktninger får mangelfull utdanning eller ikke, samt peke på andre forhold som har betydning for om barna og de unge som det her er snakk om får samme utgangspunkt som norske barn og unge. Videre kommer vi inn på hvilke konsekvenser mangelfull utdanning kan ha for deltakelse i videre utdanning, arbeidsliv og samfunnsliv.

Kapitlet danner et bakteppe for de samfunnsøkonomiske kostnadene ved mangelfull utdanning, som gjennomgås i kapittel 3.

2.1 Forhold ved grunnopplæringen som har betydning for om mangelfull utdanning finner sted eller ikke

2.1.1 Retten til grunnskole og videregående opplæring

Barn, unge og voksne har lovfestede rettigheter og plikter når det kommer til grunnskole og videregående opplæring. Når det kommer til grunnskole, foreligger det både en rett og plikt til deltakelse. Normal grunnskolealder i Norge er fra det året barnet fyller 6 år til det året det fyller 16 år. Også voksne (16 og 18 år) kan ha rett til grunnskole. Retten til videregående opplæring kan deles mellom de med ungdomsrett og de med voksenrett. Ungdomsretten gjelder normalt fra avsluttet grunnskole til 21 år. Voksenretten gjelder fra det året de fyller 25 år. Dette blir nærmere beskrevet i tekstboks A.

Tekstboks A – Grunnskole og videregående opplæring for barn og unge

Alle barn i grunnskolealder, og som med sannsynlighet skal oppholde seg i Norge over tre måneder, har en lovfestet rett til grunnskole (1. til 10. trinn). Når oppholdet har vart i tre måneder, inntreer også en plikt til grunnskole. Et vanlig grunnskoleløp starter det året barnet fyller 6 år og avsluttes det året det fyller 16 år. Personer mellom 16 og 18 år som har behov for grunnskoleopplæring har rett på det, forutsatt at de ikke har rett til videregående opplæring. Retten omfatter normalt de fagene som den enkelte trenger for å få vitnemål for fullført grunnskoleopplæring for voksne.

Ungdom som har fullført grunnskole eller tilsvarende, har etter søknad rett til tre års heltids videregående opplæring, eller så lenge læreplanen forutsetter at opplæringen skal være. Et vilkår for å ha rett til grunnskoleopplæring for voksne eller videregående opplæring for ungdom, er at personene det gjelder oppholder seg lovlig i Norge. Lovlig opphold foreligger i denne sammenheng dersom opphold er innvilget eller dersom ungdom er i landet i påvente av å få avgjort søknaden om oppholdstillatelse. Sistnevnte gruppe har likevel kun rett til videregående opplæring når de er under 18 år og det er sannsynlig at de skal være i Norge mer enn tre måneder. De som oppholder seg i Norge i påvente av å få behandlet søknad og som fyller 18 år i løpet av skoleåret, har rett til å fullføre påbegynt skoleår. Der avslag foreligger, gjelder retten fram til dato for endelig vedtak. Videregående opplæring for voksne gjelder for de med lovlig opphold, men omfatter ikke de som oppholder seg lovlig i påvente av å få avgjort søknad om oppholdstillatelse.

Fylkeskommunen skal ha en oppfølgingstjeneste for ungdom som har rett til opplæring, og som ikke er i opplæring eller i arbeid. Tjenesten gjelder til og med det året de fyller 21 år.

Kilde: Utdrag fra Lov om grunnskole og den videregående opplæringa (opplæringslova) §§ 2-1, 3-1, 3-6, 4A-1, 4A-3 og Lov om frittstående skolar (friskoleloven) §§ 3-1, 3-2

Fram til nå har det vært vanlig praksis at asylsøkerbarn blir skrevet inn i norsk grunnskole relativt raskt etter at de blir flyttet fra de midlertidige transittmottakene til ordinære mottak og omsorgssentre.¹²

Vi kjenner imidlertid til at økningen i antall barn og unge som søker om asyl i Norge, har ført til at det kan ta relativt lang tid før disse tas inn i grunnskolen iht. lovfestede rettigheter. Dette har eksempelvis kommet fram gjennom en rekke medieoppslag. I et oppslag i VG fra november 2015, vises det til at minst 2 372 asylbarn som bor i norske mottak ikke får skolegang.¹³ Et annet eksempel er et oppslag i Bergens tidene fra februar 2016, som viser til at 680 asylbarn som har rett på undervisning i grunnskole ikke får det.¹⁴ Tallene er tatt fra en spørreundersøkelse som Utdanningsdirektoratet har sendt til alle landets kommuner. Utdanningsdirektoratet tror imidlertid at mørketallene er store.¹⁵

¹² Valenta, M. (2015) / Lidèn, H. m.fl. (2011) / Sletten, M. Aa. og A. I. Engebriksen (2011)

¹³ Se nyhetssak: <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/flyktningkrisen-i-europa/over-2000-asylbarn-faar-ikke-skolegang/a/23567778/>

¹⁴ Se nyhetssak: <http://www.bt.no/nyheter/lokalt/Mange-asylbarn-har-ikke-fatt-undervisningen-de-har-krav-pa-3543630.html>

¹⁵ I alt er det 170 kommuner som har asylsøkerbarn i grunnskolepliktig alder. Kun 114 svarte på undersøkelsen. I disse kommunene er det rundt 800 barn som det ikke er gjort rede for i undersøkelsen.

Ser vi på årsaken til hvorfor mange mindreårige flyktninger ikke tas inn i grunnskole, kan dette skyldes press på mottakssystemet. Innskrivning i skole har tradisjonelt skjedd når barna etter et kort opphold i midlertidige transittmottak flyttes til ordinære mottak. Fordi de ordinære mottakene har vært fulle og det tar tid å oppskalere mottaksplassene, tar overføringen til ordinære mottak lengre tid enn vanlig. Dette skaper et dilemma med tanke på i hvilken grad man skal integrere barna i lokalmiljøet når man vet at de fleste flytter etter kort tid.¹⁶ Fra den ovennevnte saken fra Aftenposten kommer det også fram at årsaken til at asylbarn ikke får skolegang, er at kommunene ikke har vært kjent med barnas rett til opplæring etter opplæringsloven.

Det mangler kunnskap om og dokumentasjon av i hvilken grad mindreårige flyktnings rett til videregående opplæring ivaretas. Saken stiller seg imidlertid noe annerledes for opptak til videregående enn for inntak i grunnskolen.¹⁷ Vi vet for det første at det er mange av de som kommer til Norge i alderen 16-18 år som ikke har, eller ikke kan dokumentere at de har grunnskole eller tilsvarende. Dermed kvalifiserer de ikke for opptak til videregående opplæring, og i stedet får mange grunnskoleopplæring for voksne (jf. tekstboks A). For det andre viser det seg i mange av tilfellene der disse ungdommene starter i videregående, at de har for svake språk- og/eller fagkvalifikasjoner til å gjennomføre opplæringen. Et siste punkt som kan nevnes er at unge som får endelig avslag på sin søknad om opphold, mister retten til videregående opplæring. En utfordring i denne sammenheng er at det kan ta flere år fra avslag foreligger til faktisk utsendelse finner sted, noe som også pekes på av Press i et avisinnlegg i Dagsavisen av 1. mars 2016.¹⁸

En omtale av status og utfordringer forbundet med viktigheten av tidlig skolestart, gis en nærmere omtale i kapittel 4.

2.1.2 Retten til ekstra språkopplæring

Utfordringene ved å gi asylbarn fullverdig opplæring handler om mer enn å få oppfylt retten til grunnskole eller videregående opplæring. Som beskrevet i tekstboks B, har mindreårige flyktninger rett til særskilt norskopplæring, og ev. morsmålsopplæring og/eller tospråklig fagopplæring «*til dei har tilstrekkeleg dugleik i norsk til å følge den vanlege opplæringa i skolen*».¹⁹ I den grad slik språkopplæring ikke finner sted, kan man si at utdanningen er mangelfull.

¹⁶ Deloitte (2014)

¹⁷ Rambøll (2016) / Rambøll (2013 b) / Sletten, M. Aa. og A. I. Engebriksen (2011)

¹⁸ <http://www.dagsavisen.no/nyemeneringer/ikke-til-stede-1.691523>

¹⁹ Opplæringslova §§ 2-8 og 3-12

Tekstboks B – Særskilt språkopplæring i grunnopplæringen*

Elever i grunnskolen og videregående opplæring med annet morsmål enn norsk og samisk har rett særskilt norskopplæring til de har tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å følge den vanlige opplæringen i skolen. Om nødvendig har slike elever også rett til morsmålsopplæring, tospråklig fagopplæring eller begge deler. Når morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring ikke kan gis av egnet undervisningspersonale, skal skoleeier så langt som mulig legge til rette for annen opplæring som er tilpasset elevenes forutsetninger. Skoleeier skal kartlegge hvilke ferdigheter elevene har i norsk før det gjøres vedtak om særskilt språkopplæring. Kommunen kan organisere særskilt opplæringstilbud (innføringstilbud) for nyankomne elever i egne grupper, klasser eller skoler. Hvis hele undervisningen skal foregå på denne måten, må dette fastsettes i vedtaket om særskilt språkopplæring. Det særskilt organiserte opplæringstilbudet kan ha en varighet på inntil to år. Vedtak kan bare gjøres for ett år om gangen.

Kilde: Utdrag fra Lov om grunnskole og den videregående opplæringa (opplæringslova) §§ 2-8, 3-12 og Lov om frittstående skolar (friskoleloven) § 3-5

*Se vedlegg 2 Norskopplæring som ligger utenom skolen og som retter seg mot asylsøkere og flyktninger

Å gi barna tilstrekkelig norskopplæring ses på som et sentralt virkemiddel for å legge til rette for annen læring, og forskning viser at minoritetsspråklige elevers dårlige språkkunnskaper er en viktig årsak til at denne gruppen av elever klarer seg dårligere i skolen enn andre grupper.²⁰ Språk har også betydning for integrering på ulike samfunnsarenaer, herunder utdanning og arbeidsliv. Videre kan det å gi morsmålsopplæring ha særlig betydning ved retur til hjemlandet, og det er ikke uvanlig at barn som returnerer til hjemlandet sliter sosialt og på skolen på grunn av dårlige morsmålskunnskaper.

Studier viser at kommunene og fylkeskommunene har utfordringer med å gi språkopplæring som setter elevene i stand til å følge ordinær undervisning og til å tilegne seg kunnskap iht. fastsatte læreplaner.²¹ Og flere rapporter understreker at det er en gjennomgående utfordring at morsmålsopplæringen og den tospråklige fagopplæringen er mangelfull.²²

Det er flere årsaker til at språkundervisningen er mangelfull.²³ For det første er det knyttet usikkerhet til hva som i opplæringsloven menes med «tilstrekkelig ferdigheter i norsk», noe som åpner for ulik praksis med tanke på hvem som får opplæring og når elevene overføres til ordinær undervisning.²⁴ For det andre finnes ikke nasjonale standarder for hvordan opplæringen av nyankomne elever skal organiseres, men vi vet samtidig at det er etablert gode rutiner for å gi

²⁰ Valenta, M. (2008)

²¹ Sletten, M. Aa. og A. I. Engebriqtsen (2011)

²² Bachmann, K. m.fl. (2015) / Sletten, M. Aa. og A. I. Engebriqtsen (2011) / NOU 2010: 7

²³ Bachmann, K. m.fl (2015) / Valenta, M. (2008)

²⁴ Rambøll (2016)

nyankomne særskilt språkopplæring.²⁵ Et tredje punkt er at det er utfordringer knyttet til å kartlegge elevenes morsmålsferdigheter slik at de får den morsmålsopplæringen de trenger. For det fjerde avhenger språkundervisningen av tilgangen til undervisningsressurser med relevant språkkompetanse. Og eksempelvis har særlig mindre kommuner et dårligere undervisningstilbud i morsmål og særskilt norsk, som følge av begrenset tilgang til ressurser.²⁶ Til sist kan det være slik at det ikke prioriteres ressurser til språkopplæring for elever som er i en situasjon der man vet at barna vil omplasseres innen relativt kort tid.

En nærmere omtale av språkopplæringen gjøres i kapittel 4.

Det bør også nevnes her at elever som ikke har eller som ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, også har lovfestet rett til spesialundervisning.²⁷ Målet er at disse elevene skal få et forsvarlig utbytte av opplæringen sammenlignet med andre elever og etter opplæringsmål som er realistiske for den enkelte elev. Elever med spesialundervisning skal ha det samme totale timetallet som det andre elever har. En studie gjennomført av Rambøll (2013 b) viser at det ikke tegner seg et entydig bilde av om asylbarn har større behov for spesialundervisning enn andre grupper.²⁸

2.1.3 Retten til sosialpedagogisk rådgivning og et godt skolemiljø

Av opplæringsloven og forskrift til opplæringsloven, framgår det at skolen har et ansvar for det psykososiale miljøet på skolen, samt ansvar for å gi hjelp til elever med sosiale vansker. Dette er gjort nærmere rede for i tekstboks C.

²⁵ Rambøll (2016)

²⁶ Bachmann, K. m.fl. (2015) / Sletten, M. Aa. og A. I. Engebrigtsen (2011) / NOU 2010: 7

²⁷ Jf. opplæringsloven § 5-1 og friskoleloven § 3-6.

²⁸ Rambøll (2013)

Tekstboks C***Det psykososiale miljøet ved skolen***

Skolen skal arbeide aktivt og systematisk for å sikre et godt psykososialt miljø ved skolen for den enkelte elev. I dette ligger det at skolen har et ansvar for å gripe inn ved kjennskap til at en elev utsettes for krenkende ord eller handlinger som mobbing, diskriminering, vold eller rasisme.

Kilde: Lov om grunnskole og den videregående opplæringa (opplæringslova) § 9a-3,

Sosialpedagogisk rådgivning

Den enkelte elev har rett til nødvendig rådgivning om sosiale spørsmål. Formålet er at den enkelte elev skal finne seg til rette i opplæringen og å hjelpe eleven med personlige, sosiale og emosjonelle vansker som kan ha betydning for opplæringen og for elevens sosiale forhold på skolen.

Kilde: Utdrag fra Forskrift til opplæringa § 22-2 og Lov om frittstående skolar (friskoleloven) § 3-6

Mange av de mindreårige flyktningene som kommer til Norge har psykiske og sosiale utfordringer.²⁹

Flere undersøkelser viser at barn som bor i asylmottak ikke føler seg inkludert på skolen og de opplever ubehag ved å gå i egne klasser.³⁰ De føler seg også fattige og har dårligere levekår enn andre barn og unge i Norge. Videre er atferdsvansker og separasjonsangst utbredt.

Asylsøkere og flyktninger har også stor sannsynlighet for å utvikle utfordringer knyttet til mental helse.³¹ Dette forklares med at mange har opplevd krig, vold og tap av foreldre eller annen nær familie, og enslige mindreårige asylsøkere har større problemer enn de som kommer med familie.³²

En nærmere omtale av skolens oppfølging av de psyko-sosiale forholdene framgår av kapittel 4.

2.1.4 Andre forhold som påvirker den enkeltes utbytte av opplæringen og videre livsløp

Hvordan den enkelte elev gjør det i grunnopplæring har mye å si for hvordan vedkommende klarer seg videre i arbeidsliv og på andre samfunnsarenaer. Hvordan de enkelte klarer seg i skolen og

²⁹ Sletten, M. Aa. og A. I. Engebriksen (2011)

³⁰ Valenta, M. (2008)

³¹ Lauritzen og Sivertsen (2012)

³² Jensen, T. K. m.fl. (2015)

videre i livet har også sammenheng med faktorer utover skolens innsats³³, og dette er forhold som tas høyde for i beregningen av de samfunnsøkonomiske kostnadene ved mangelfull utdanning.

Den variabelen som i størst grad forklarer hvordan den enkelte gjør det i videre utdanning og arbeidsliv, er karakterene fra 10. trinn.³⁴ Barn og unges karakterer er imidlertid tett knyttet til sosioøkonomiske bakgrunnsvariabler.³⁵ Dersom man kontrollerer for deres sosiale bakgrunn forsvinner en stor del av forskjellen i skoleprestasjoner. Sosioøkonomiske forhold er likevel relevant å trekke fram i denne sammenheng, da andelen foreldre med lav utdanning og inntekt er større blant barn og unge som har kommet til Norge som asylsøkere eller flyktninger, enn blant norske elever.

Videre har landbakgrunn betydning for hvordan de mindreårige flyktingene klarer seg i norsk grunnopplæring.³⁶ For det første har foreldrenes utdanningsnivå og sosioøkonomiske bakgrunn sammenheng med hvor de kommer fra.³⁷ På samme måte vil også utdanningsnivået som barna og de unge har når de kommer til Norge ha sammenheng med hvor de kommer fra. Det er grunn til å anta at de med skolegang fra før har bedre forutsetninger for å klare seg i norsk skole enn de uten tidligere skolegang. Det er ofte vanskelig å dokumentere tidligere opplæring og utdanning for personer som kommer som asylsøkere og flyktninger, og dette gjelder eksempelvis for syrerne som har kommet til Norge den siste tiden.³⁸ Det er likevel mye som tyder på at utdanningsnivået i Syria var relativt høyt før krigshandlingene brøt ut i 2011, noe som tilsier at denne gruppen kan ha bedre forutsetninger for å klare seg på ulike samfunnsarenaer i Norge enn det mange andre grupper av asylsøkere og flyktninger har.

Kjønn har betydning for hvordan den enkelte klarer seg i skolen, og jenter presterer i gjennomsnitt bedre enn det gutter gjør.³⁹ Og det er langt flere menn enn kvinner som søker om opphold i Norge, også blant enslige mindreårige asylsøkerne.⁴⁰

Enslige mindreårige asylsøkere klarer seg generelt dårligere i skole enn medfølgende barn. Noe av dette kan relateres til språk. De fleste enslige mindreårige asylsøkere som kommer til Norge er over 15 år, og er i snitt eldre enn barn som kommer med foreldre. Utfordringene med å lære seg norsk språk blir større jo senere barna og de unge kommer til landet. Jo lengre de har vært i Norge og jo bedre norskkunnskaper de har, jo større er også sjansene for at det blir godt integrert i samfunnet.

³³ Rambøll (2016) / Grøgaard, J. B. m.fl. (2008)

³⁴ Markusen, E. (2014) / Støren m.fl. (2007) / Markusen, E. (2006)

³⁵ Bakken, A. (2009) / Hegna, K. (2013) / Markusen, E. (2014)

³⁶ Støren, L. A. og H. Helland (2009)

³⁷ <https://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/store-forskjeller-i-innvandrerens-utdanningsnivaa>

³⁸ NOKUT (2015) / Søholt, S. m.fl. (2015) / <https://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/store-forskjeller-i-innvandrerens-utdanningsnivaa>

³⁹ Markusen, E. (2014) / Hovdhaugen, E. m.fl. (2014)

⁴⁰ <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikk/asylsoknader-etter-statsborgerskap-aldersgruppe-og-kjonn/> og UDI (2015)

En annen forklaring på hvorfor enslige mindreårige klarer seg dårligere i skolen enn andre, kan være mangel på kontakt med foreldre; som også har betydning for alle barn og unge, uavhengig av elevgruppe.⁴¹ En studie som ser på mindreårige asylsøkeres tilknytning til det svenske arbeidsmarkedet, viser imidlertid at de enslige mindreårige ikke nødvendigvis kommer dårligst ut i alle sammenhenger. Studien viser nemlig at de enslige mindreårige, og særlig jenter, har større sannsynlighet for å få jobb enn medfølgende barn.⁴² Studien trekker fram fire forklaringer. For det første pekes det på at de enslige mindreårige på ulike måter er en selektert gruppe av særlig selvstendige individer. For det andre kan en ev. fosterfamilie bidra til integrering i sterkere grad enn biologiske foreldre. For det tredje kan medfølgende barn gå glipp av utdanning og yrkesaktivitet da de heller får ansvar for familiære forhold. Og til slutt kan enslige mindreårige være under større økonomisk press, da de ikke har andre til å forsørge seg.

Til slutt vil vi peke på at flere studier viser at elevers motivasjon har betydning for hvordan de gjør det i skolen, og svært mange minoritets elever viser seg å ha særlig sterk skolemotivasjon.⁴³ Motivasjonen i elevgruppen som det her er snakk om forklares blant annet med at foreldrene også har et sterkt ønske om at barna skal gjøre det bra på skolen, og ofte ser man at minoritetsbarn gjør en større «klassereise» og bryter sosiale barrierer gjennom utdanning i større grad enn det majoritetsbarn gjør. Sterk motivasjon blant minoritets elever bidrar til at betydningen av sosioøkonomiske variabler svekkes relativt sett.

Betydningen av variablene som vi her har diskutert påvirker deltakelse i utdanning og arbeidsliv senere i livet. Et tilleggsmoment som kan ha stor betydning for gruppens arbeidslivstilknytning, er diskriminering. I dette ligger det at barna og de unge som kommer til Norge som asylsøkere og flyktninger blir forskjellsbehandlet sammenlignet med andre, på grunn av hudfarge, hvor de kommer fra, språk, religion mv. - og dette til tross for at de ikke har mangelfull grunnopplæring og uavhengig av språkferdigheter.⁴⁴ Diskriminering trenger ikke nødvendigvis å resultere i arbeidsledighet, men kan også resultere i at gruppen som blir diskriminert får jobber de er overkvalifiserte til.⁴⁵

Noen av de bakenforliggende variablene som her omtales er ytterligere omtalt i kapittel 4, eksempel dette med landbakgrunn.

⁴¹ Markussen, E. (2014)

⁴² Celikaksoy, A. og E. Wadensjö (2015)

⁴³ Rambøll (2016) / Støren, L. A. m.fl. (2007)

⁴⁴ Midtbøen, A. og J. Rogstad (2014) / Støren, L. A. m.fl. (2007) / Støren, L. A. (2004)

⁴⁵ Villund, O. (2014)

2.2 Mangelfull grunnopplæring kan få store konsekvenser for enkeltindividet og samfunnet for øvrig

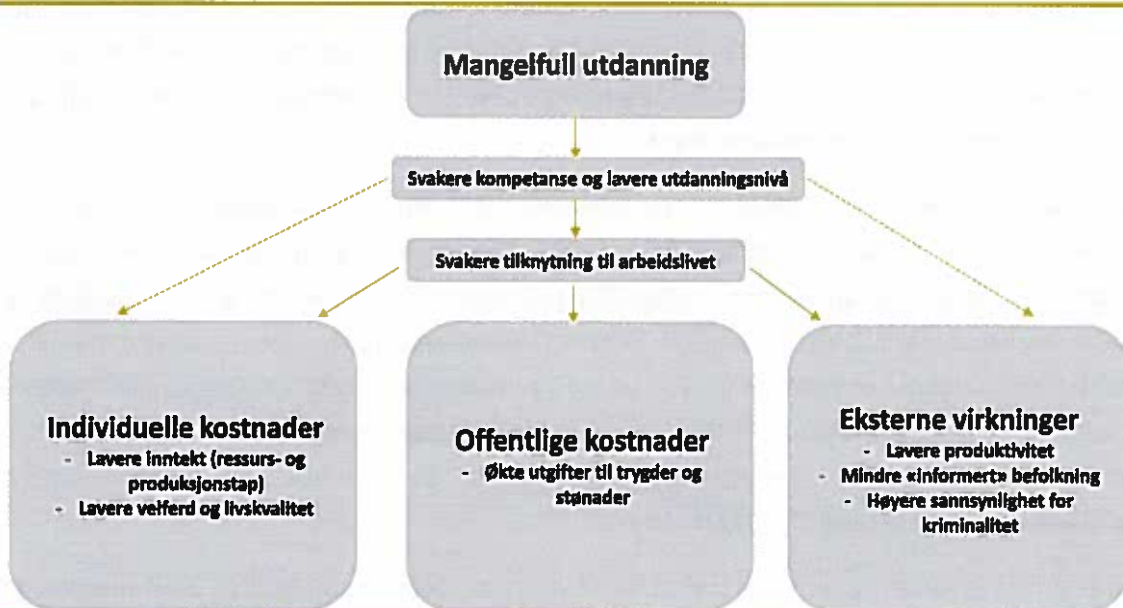
Det hviler et stort samfunnsansvar på skolemyndighetene og skolesektoren i å skulle sikre at barn og unge får den grunnopplæringen de har rett på. Ansvar er stort i den forstand at opplæring og utdanning dreier seg om så mye mer enn den konkrete kunnskapen som formidles i klasserommet.

Å sikre en god grunnopplæring er et sentralt punkt for integrering i samfunnet på mange ulike arenaer, som videre utdanning, arbeidsliv og i samfunnet for øvrig.⁴⁶ Det å kunne delta på disse områdene har positive virkninger på flere måter, og tilsvarende negative virkninger dersom man faller utenfor slik deltakelse.

Hvilke konsekvenser mangelfull grunnopplæring kan få illustreres i Figur 2-1. Hovedmekanismen i modellen er at mangelfull grunnopplæring påvirker kompetansenivået til individet på en slik måte at det gir lavere sannsynlighetene for deltakelse i videre utdanning og arbeidsliv. Videre kan det å falle utenfor arbeidslivet gi utfall i form av individuelle kostnader, offentlige kostnader og det vi kan kalle eksterne virkninger.

Vi vil gi en nærmere omtale av konsekvensene av mangelfull utdanning i avsnitt 3.2, der vi også beregner de samfunnsøkonomiske kostnadene ved mangelfull utdanning.

Figur 2-1
Hovedmekanismer av mangelfull utdanning



Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse

⁴⁶ Meld. St. 16 (2015-2016) / NOU 2016: 3 / Markussen, E. (2014) / Frøseth, M. W. og N. Vibe (2014)

3. Samfunnsøkonomisk analyse

I avsnitt 2.2 pekte vi på ulike konsekvenser av at mindreårige flyktninger som kommer til Norge får mangelfull utdanning. I dette kapittelet beregner vi de samfunnsøkonomiske kostnadene av disse konsekvensene. I den grad kostnadene ikke er mulige å tallfeste, omtales de kvalitativt ved bruk av pluss-minusmetoden.⁴⁷

I avsnitt 3.1 gir vi først en beskrivelse av framgangsmåten og metodene som ligger til grunn for beregningene. I avsnitt 3.2 vurderes deretter hver enkelt kostnadskomponent. Videre summeres de ulike komponentene slik at det beregnes en gjennomsnittlig samlet kostnad ved å gi en mindreårig flyktning mangelfull utdanning. Disse kostnadene ses så opp mot den gjennomsnittlige kostnaden ved å tilby mindreårige flyktninger fullverdig utdanning. Til slutt i avsnittet gjennomfører vi en sensitivitetsanalyse som belyser beregningenes følsomhet overfor endringer i forutsetningene som er lagt til grunn om ukjente størrelser. I avsnitt 3.3 lager vi avslutningsvis et regneeksempel av de totale kostnadene dersom de asylsøkerne som kom til Norge i 2015 får mangelfull utdanning.

3.1 Framgang og metode

En samfunnsøkonomisk analyse er en veletablert metodikk for å evaluere effekten av offentlige investeringsprosjekter, men er også velegnet for å analysere kostnadene ved ulike fenomener i samfunnet. Metoden er en systematisk framgangsmåte for å klarlegge og sammenstille alle relevante virkninger av samfunnsendringer.

I en samfunnsøkonomisk analyse sammenstilles de samlede virkningene av en gitt samfunnsendring – både på individnivå, for det offentlige og for tredjepart. Dette er en omfattende oppgave og det vil være nødvendig å gjøre visse forenklinger for å kunne tallfeste de ulike konsekvensene for samfunnet. Vi benytter kalkulasjonspriser for å tallfeste de ulike konsekvensene, og det er generelt en målsetting å prissette flest mulig av virkningene. I tilfeller der det er vanskelig å tallfeste virkningene, vil vi benytte pluss-minusmetoden for å si hvilken størrelsesorden virkningen vurderes å være i. Se tekstboks D på neste side for en nærmere omtale av prissette og ikke-prissette virkninger.

Som et grunnlag for analysen må vi identifisere hvilke konsekvenser mangelfull utdanning kan få for samfunnet. Som vi har gjort rede for i avsnitt 2.2 og Figur 2-1, påvirker mangelfull utdanning samfunnet gjennom en rekke kanaler og på ulike måter. Det påvirker individets inntekt, helse og livskvalitet – både direkte og via svekket sannsynlighet for deltakelse i videre utdanning, arbeidsliv og samfunnsliv. Samtidig er det knyttet negative eksterne virkninger til mangelfull utdanning i seg

⁴⁷ DFØ (2014) anbefaler pluss-minusmetoden for å vurdere virkningene kvalitativt. Se tekstboks D for en nærmere omtale.

selv, og til å stå utenfor arbeidslivet. I tillegg gir mangelfull deltakelse i arbeidslivet kostnader for det offentlige gjennom trygder, stønader og lavere skatteinntekter.

Tekstboks D – Prissatte og ikke-prissatte virkninger

Hovedprinsippet for å verdsette virkningene er at kostnadsvirkningen settes lik verdien disse ressursene har i beste alternative anvendelse. For å tallfeste dette benyttes kalkulasjonspriser. I tråd med Direktoratet for økonomistyrings (DFØ) veileder for samfunnsøkonomiske analyser (2014) og Finansdepartementets rundskriv R-109/14: Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyse mv. har vi gjort følgende forutsetninger om kalkulasjonsrente, analyseperiode og skattefinansieringskostnad:

- En analyseperiode svarende til antall år i yrkesaktiv alder, nærmere bestemt 15-74 år.
- Kalkulasjonsrente på 4 prosent i analyseperioden.
- Skattefinansieringskostnad på 20 øre per krone.

I en samfunnsøkonomisk analyse skiller det mellom offentlige budsjetter og samfunnsøkonomi. Trygdeutgifter og andre offentlige stønader er ikke samfunnsøkonomiske kostnader, men overføringer av ressursen fra skattebetalerne til de som står utenfor arbeidslivet. Finansieringen av disse overføringene gjennom skatter og avgifter utløser imidlertid en skattefinansieringskostnad. Kostnaden består i at skatter og avgifter utgjør kiler mellom prisene konsumentene og produsentene stilles overfor. Kostnaden bidrar derfor til en vridning i ressursbruken, som gir et effektivitetstap. Det er dette produksjonstapet som er den samfunnsøkonomiske kostnaden knyttet til trygdeutbetalinger og offentlige stønader.

Videre har vi lagt til grunn en realprisjusteringsfaktor på 1,4 prosent, tilsvarende forventet vekst i disponibel realinntekt (Meld. St. 12 (2012-2013), s. 44).

Det kan i tillegg være virkninger av tiltakene som ikke lar seg verdsette i kroner (ikke-prissatte virkninger). Dette kan være endring i kvalitet, trygghet, personvern, arbeidsmiljø osv. Disse skal imidlertid kartlegges og omtales på en måte som gir et godt grunnlag for å vurdere hvordan virkningene vil påvirke den samfunnsøkonomiske lønnsomheten. Dette kan gjøres ved å kvalitativt vurdere verdien av de ikke-prissatte virkningene gjennom den såkalte «pluss-minusmetoden». Tre viktige begreper i denne metoden er betydning, omfang og konsekvens. Først vurderes hvilken betydning det området som blir berørt av tiltaket har for grupper av samfunnet og for samfunnet som helhet. Deretter vurderes i hvilken grad de ulike tiltakene påvirker dette området sammenlignet med nullalternativet (omfang). Med utgangspunkt i vurderingene for betydning og omfang etableres en konsekvensmatrise hvor man avleder konsekvensen av tiltaket relativt til nullalternativet. Tabellen under viser en konsekvensmatrise for ikke-prissatte virkninger.

Konsekvensmatrise for ikke-prissatte virkninger

Omfang	Betydning		
	Liten	Middels	Stor
Stort positivt	+/++	++/+++	+++/++++
Middels positivt	0/+	++	++/+++
Lite positivt	0	0/+	+/++
Intet	o	o	o
Lite negativt	o	o/-	-/-
Middels negativt	o/-	--	--/---
Stort negativt	-/-	--/---	---/----

3.1.1 Fire generaliserte livsløp

Beregningen av de samfunnsøkonomiske kostnadene ved mangelfull utdanning må ses i sammenheng med hvordan mangelfull utdanning er definert. Vi har definert opplæringen som mangelfull dersom elever som har kommet til Norge som asylsøkere eller flyktninger ikke får de samme kompetansemessige forutsetningene som norske barn og unge har etter endt grunnopplæring, jf. avsnitt 2.1.

Det vil finnes mange ulike utfall med tanke på deltakelse i videre utdanning og tilknytning til arbeidsmarkedet etter endt grunnopplæring. Ulike utfall innebærer ulike samfunnsøkonomiske kostnader. Derfor er det for analyseformål hensiktsmessig å skille mellom yrkeskarrieren til de som får mangelfull og de som får fullverdig utdanning.

For det første må det skilles mellom de mindreårige flyktningene som får mangelfull opplæring og de som får fullverdig opplæring, og disse gruppene kan videre deles i to (illustrert i figur 3-2 og figur 3-5). Gruppen som får fullverdig utdanning kan deles mellom de som får et yrkesliv på linje med nordmenn og mellom de som på grunn av diskriminering og liknende ikke får det. Sistnevnte gruppe vil enten blir overkvalifisert til det yrket de ender opp i, eller i større grad enn nordmenn havner utenfor yrkeslivet. Videre kan gruppen som får mangelfull utdanning deles i de som får arbeid – til tross for mangelfull utdanning, og de som faller utenfor arbeidslivet. Dermed kan de mindreårige flyktningene oppleve å havne i en av de følgende fire kategoriene etter endt grunnopplæring:

- E. Fullverdig utdanning og jobb i samsvar med utdanningsnivå
- F. Fullverdig utdanning, men overkvalifisert i arbeidslivet
- G. Mangelfull utdanning, men jobb i tråd med kompetansen
- H. Mangelfull utdanning og utenfor arbeidslivet

Gjennom et livsløp vil i virkeligheten mange kunne skifte mellom ulike kategorier. Vi ønsker imidlertid å se på de gjennomsnittlige samfunnsøkonomiske kostnadene ved at individer havner i en av de fire kategoriene. Gjennomsnittet kan betraktes som «typeindivider», og er et rendyrket livsløp som kun er i én kategori gjennom hele livsløpet. Vi har derfor lagt opp beregningen av de samfunnsøkonomiske kostnadene etter forskjellige typeindividens livsløp, der utfallene belyser hvorvidt barna har oppnådd fullverdig utdanning og videre tilpasning i arbeids- og samfunnsnivå. En slik analyse er en forenkling av virkeligheten for faktiske individer, men likevel en verdifull metode for å belyse de gjennomsnittlige samfunnsøkonomiske kostnadene knyttet til ulike utfall av mangelfull utdanning.

Gruppe A: Fullverdig utdanning, jobb og arbeidsmarkedstilknytning i samsvar med utdanningsnivå

Individer i denne gruppen fullfører utdanningsløpet i grunnopplæringen på linje med elever med norsk bakgrunn og vil på linje med gjennomsnittet av befolkningen med norsk bakgrunn ta videre utdanning og delta i arbeidslivet. Individer i denne gruppen oppnår samme utdanningsnivå som

gjennomsnittet av befolkningen med norsk bakgrunn. Etter endt utdanning får individene i denne gruppen som deltar i arbeidslivet en jobb som er i samsvar med utdanningsnivået, og med et lønns- og produktivitetsnivå som gjennomsnittet av befolkningen med norsk bakgrunn. Videre har disse individene den samme sannsynligheten for å havne utenfor arbeidslivet som de med norsk bakgrunn, enten det skyldes sykdom eller ulykker eller etter eget ønske.

Gruppe B: Fullverdig utdanning, men overkvalifisert i arbeidslivet

Individer i denne gruppen fullfører også utdanningsløpet i grunnopplæringen, og oppnår på sikt samme utdanningsnivå som gjennomsnittet av befolkningen med norsk bakgrunn. Disse personene har gode kvalifikasjoner, men til forskjell fra gruppe A får individer i gruppe B i større grad enn gjennomsnittet av den norske befolkningen enten en jobb de er overkvalifisert for eller blir i større grad stående utenfor arbeidslivet. Det vil si at utover de samme årsakene som gjør at noen personer med norsk bakgrunn er overkvalifiserte i jobben de er ansatt til å gjøre, opplever individer i denne gruppen diskriminering i arbeidslivet. Videre resulterer disse individenes medbrakte ballast fra hjemlandet, som omtalt i 2.1.4, økt sannsynlighet for å havne utenfor arbeidslivet, til tross for fullverdig utdanning.

Gruppe C: Mangelfull utdanning, men jobb i tråd med kompetansen

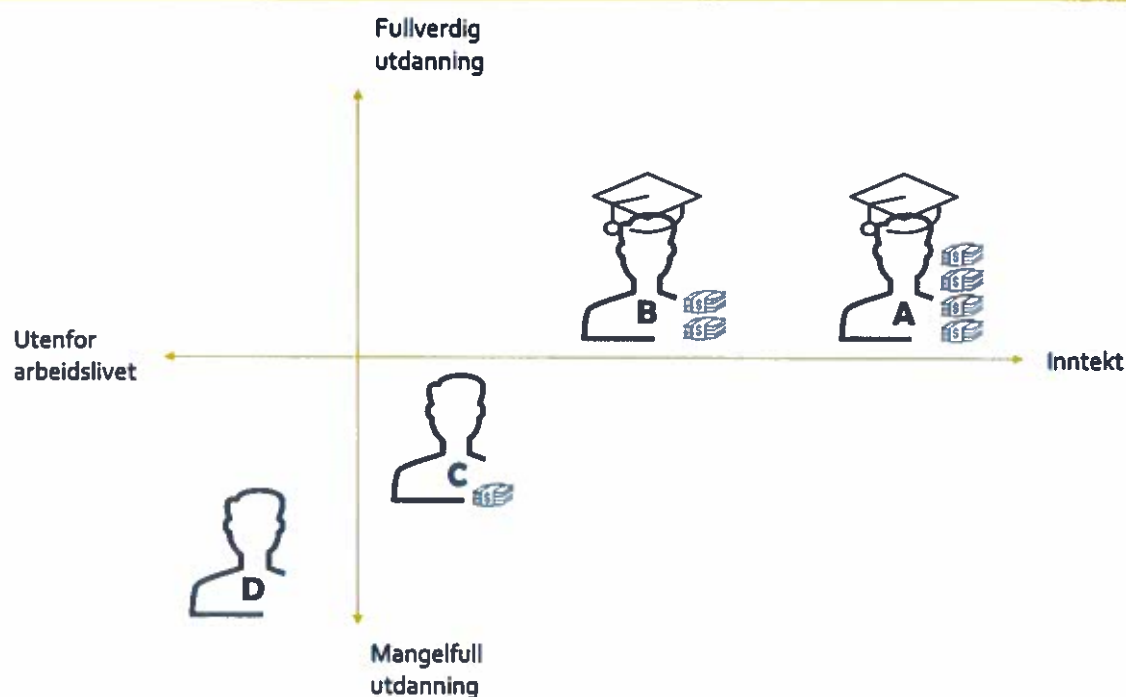
Individer i denne gruppen har fått mangelfull utdanning i grunnopplæringen. Dette kan skyldes mangelfull tilpasning og tilrettelegging, for eksempel liten eller ingen grad av morsmålsopplæring og/eller tospråklig fagopplæring. Den mangelfulle opplæringen resulterer i at denne gruppen oppnår et lavere kompetansenivå enn gjennomsnittsnordmannen. Individene i denne gruppen kvalifiserer likevel for jobb, men dersom de blir yrkesaktive ender de i en næring eller yrke med lavere produktivitet og inntekt enn gjennomsnittet i økonomien. Individene i denne gruppen skiller seg altså fra de i gruppe B ved at opplæringen er mangelfull, og at inntektsnivået er lavere som følge av at individene i gruppe C får jobb i lavproduktive næringer eller yrker. Jobben de får er imidlertid i tråd med kompetansen.

Gruppe D: Mangelfull utdanning, og havner i sin helhet utenfor arbeidslivet

Denne gruppen mottar mangelfull utdanning slik at det blir til hinder for videre utdanning og deltakelse i arbeidslivet. Dette kan skyldes mange av de samme årsakene som for individene i gruppe C, som mangelfull tilpasning og tilrettelegging, for eksempel liten eller ingen grad av morsmålsopplæring, særskilt norskopplæring og/eller tospråklig fagopplæring. Denne gruppen havner utenfor arbeidslivet og blir værende inaktive gjennom hele livsløpet. Inntekten bestemmes i hovedsak av overføringer gjennom de offentlige trygde- og stønadsordningene. Gruppe D skiller seg altså fra gruppe C ved at graden av mangelfull utdanning er mer alvorlig, og ved at individene i denne gruppen havner utenfor arbeidslivet og ender opp som trygde- og stønadmottakere.

Egenskapene ved de fire gruppene er oppsummert i Figur 3-1, der gruppenes utfall er plassert etter en inntekts- og en utdanningsakse.

Figur 3-1
Ulike utfall for de fire gruppene



Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse

3.1.2 Fordeling på ulike livsløp

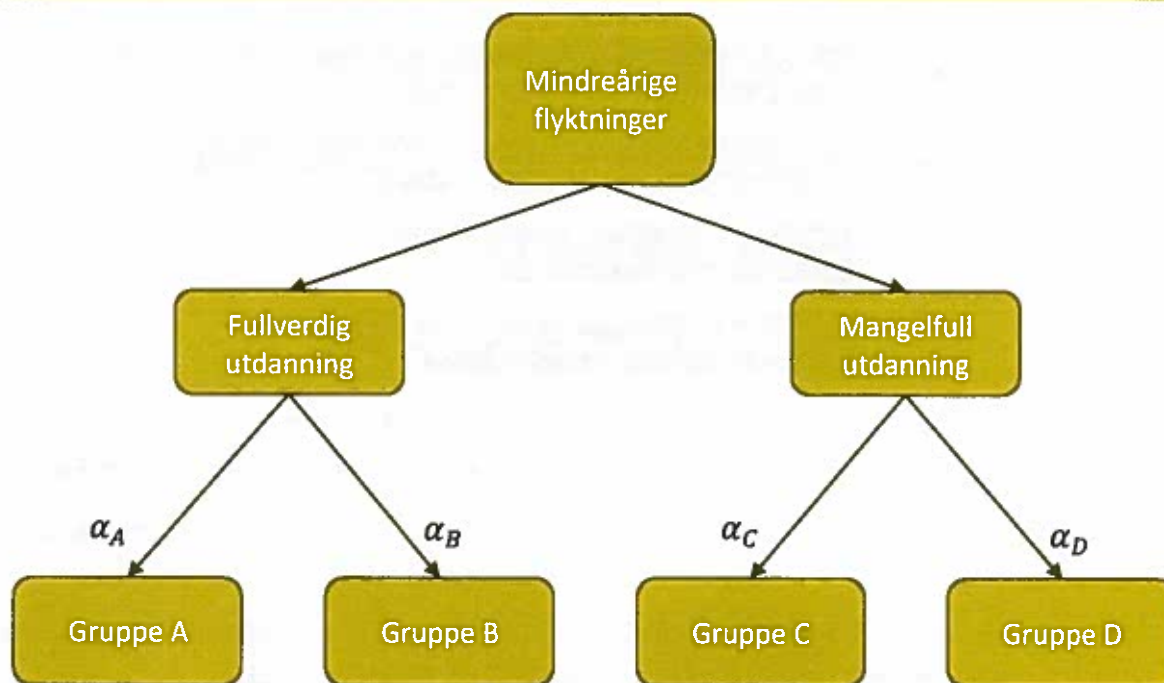
Vi har nå definert fire generaliserte utfall for de mindreårige flyktningene som kommer til Norge. De samfunnsøkonomiske kostnadene ved at mindreårige asylsøkere får mangelfull utdanning, vil basere seg på livsløpene til typeindividene i kategoriene C og D. Disse individene måles mot et nullalternativ, som sier noe om hva individene i C og D kunne ha oppnådd dersom de fikk fullverdig utdanning. Nullalternativet er et gjennomsnittlig utfall for typeindividene som mottar fullverdig utdanning, altså en kombinasjon av utfallene i gruppe A og B. Nullalternativet beskrives nærmere i avsnitt 3.2.1.

Før vi kan beregne de samfunnsøkonomiske kostnadene av at mindreårige flyktninger mottar mangelfull utdanning må vi kartlegge fordelingen på ulike utfall. Mer presist må vi finne de *betingende sannsynlighetene* for ulike utfall i arbeidsmarkedet, gitt oppnådd utdanning:

- Gitt at en mindreårig flyktning mottar *fullverdig utdanning*, hva er sannsynligheten for at individet havner i gruppe A (α_A) og hva er sannsynligheten for at individet havner i gruppe B (α_B)?
- Gitt at en mindreårig flyktning mottar *mangelfull utdanning*, hva er sannsynligheten for at individet havner i gruppe C (α_C) og hva er sannsynligheten for at individet havner i gruppe D (α_D)?

Det innebærer å tallfeste de betingede sannsynlighetene α_A , α_B , α_C og α_D som framgår i Figur 3-2. Tallfestingen av disse andelene er en vanskelig oppgave, og med et begrenset datagrunnlag vil vi være nødt til å legge til grunn flere skjønnsmessige vurderinger.

Figur 3-2
Fordeling av mindreårige flyktninger på ulike utfall



Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse

Fullverdig utdanning og utfall i arbeidsmarkedet

Gitt at en mindreårig flyktning mottar fullverdig utdanning, hva er sannsynligheten for at denne personen deltar i arbeidsmarkedet på like vilkår som en med norsk bakgrunn?

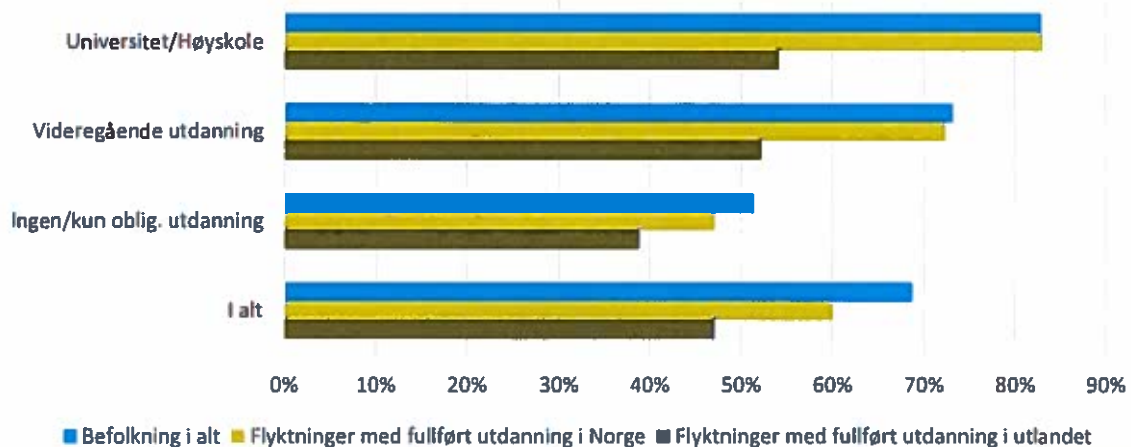
For å bestemme yrkesdeltakelse for en gitt utdanning tar vi utgangspunkt i en oversikt fra SSB som kartlegger flyktninger i arbeidsmarkedet.⁴⁸ Figur 3-3 gjengir statistikken som fordeler sysselsetting blant flyktninger og hele befolkningen etter høyeste fullførte utdanning. I tillegg skiller vi i figuren mellom utdanning som flyktningene har tatt i utlandet og i Norge. Vi ser at sysselsettingsandelen blant flyktninger er lavere enn for befolkningen i alt for alle utdanningsnivåer når utdanningen er tatt i utlandet. Ser vi derimot på utdanning tatt i Norge, blir forskjellene mellom flyktninger og hele befolkningen lavere i takt med utdanningsnivå. Faktisk er sysselsettingsandelen marginalt høyere blant flyktningene med fullført høyere utdanning i Norge. For videregående opplæring er sysselsettingsraten for flyktninger snaut ett prosentpoeng lavere enn for hele befolkningen. For

⁴⁸ Olsen (2014)

de som er registrert med obligatorisk eller ingen utdanning, er det noe større forskjell i sysselsettingsraten.

Figur 3-3

Sysselsettingsandel etter høyeste fullførte utdanning. Utdanning fullført i Norge og i utlandet. Flyktninger og befolkningen i alt. Pr. 4. kvartal 2012.



Kilde: Olsen (2014)

Som vi også har omtalt i avsnitt 2.1 viser tidligere studier at innvandrere med gode kvalifikasjoner opplever diskriminering i arbeidsmarkedet. Midtbøen og Rogstad (2012) har gjennomført et felteksperiment der 1 800 parvise, fiktive jobbsøknader ble sendt til reelle stillingsutlysninger, med søkerens navn som eneste forskjell. Resultatene viser at sannsynligheten for å bli innkalt til intervju reduseres med om lag 25 prosent for søknader med utenlandsk klingende navn. Et slikt hinder for arbeidssøkere med minoritetsbakgrunn kan resultere i lavere yrkesdeltakelse og overkvalifisering i arbeidsmarkedet for disse individene.

Villund (2014) analyserer graden av overkvalifisering blant innvandrere med høyere utdanning. Mens 11 prosent av befolkningen med norsk bakgrunn arbeider i en jobb der de er overkvalifiserte, er tilsvarende tall for personer fra landgruppe 3⁴⁹ hele 43 prosent. Det er viktig å presisere at det er flere forhold utover diskriminering som kan gjøre at innvandrere i større grad er overkvalifisert enn personer med norsk bakgrunn. For eksempel vil overføringsverdien fra enkelte utenlandske høyere utdannelse, som for eksempel jusstudier, være liten. Dette så vi også i Figur 3-3, der forskjellene i yrkesdeltakelse mellom flyktninger og befolkningen i alt forsvant etter å ha kontrollert for om utdanningen er tatt i Norge eller ikke. Dette kan imidlertid kontrolleres for ved å kun betrakte innvandrere som var under 16 år da de kom til Norge, da disse ikke har hatt anledning til å ta høyere utdanning i utlandet. Denne gruppen er dessuten en bedre representant

⁴⁹ Landgruppe 3 omfatter land i Afrika, Asia, Europa ekskl. EU, Latin-Amerika og Oseania ekskl. Australia og New Zealand.

for de mindreårige flyktningene. Andelen overkvalifiserte blant høyt utdannede fra landgruppe 3 er nede i 20 prosent når vi kun betrakter denne gruppen.

I analysen til Villund er overkvalifisering definert som høyere utdanning (fra ett års varighet) i yrker som ikke krever høyere utdanning. Men også personer med videregående opplæring som høyeste fullførte utdanning kan være overkvalifisert i arbeidsmarkedet. Dette gjelder kanskje særlig for elever som tar yrkesfag, men som ender i yrker uten krav om fagbrev. Vi velger å legge til grunn at sannsynligheten for overkvalifisering er den samme for disse individene.

Vi legger altså til grunn: Gitt at en mindreårig flyktning mottar fullverdig opplæring, er sannsynligheten for at individet havner i en jobb han eller hun er overkvalifisert for, altså gruppe B, 20 prosent. Den betingede sannsynligheten for å havne i gruppe A er følgelig 80 prosent.

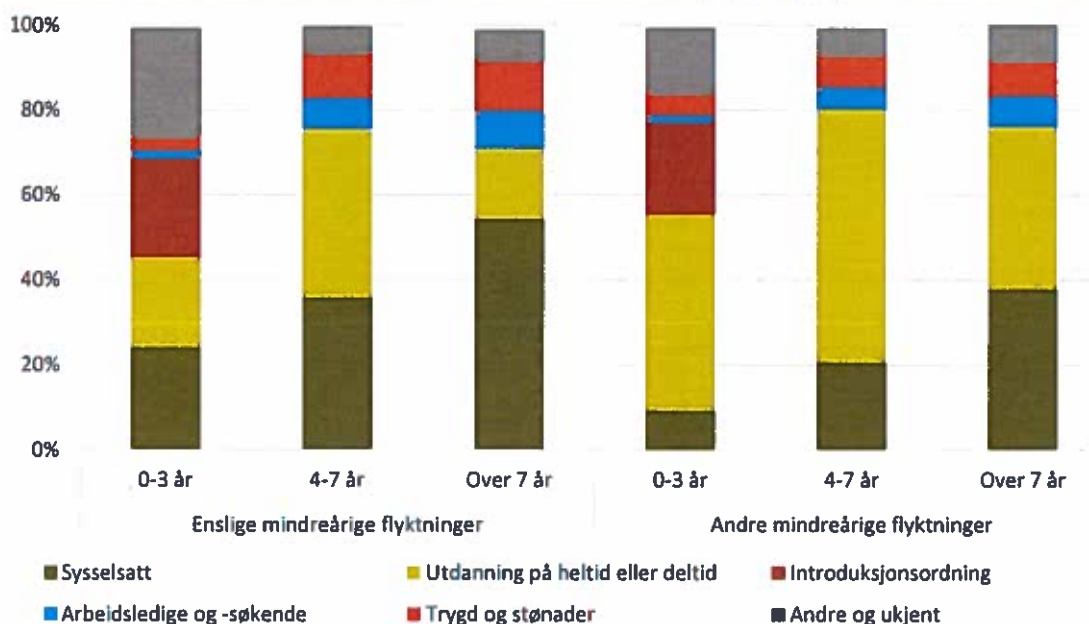
Mangelfull utdanning og utfall i arbeidsmarkedet

Gitt at en mindreårig flyktning mottar mangelfull grunnopplæring, hva er sannsynligheten for at denne personen blir aktiv i arbeidsmarkedet?

Wiggen (2014) gjør en analyse av aktivitetsnivået til de som kom til Norge som enslige mindreårige flyktninger i perioden 1996-2011, og som nå er i aldersgruppen 18-29 år.⁵⁰ Disse sammenstilles også med andre mindreårige flyktninger, altså de som har kommet til landet sammen med foreldrene sine, eller hadde en forelder i Norge fra før av. I Figur 3-4 har vi gjengitt noen av resultatene fra denne studien. Figuren viser aktivitetsstatus både for de som kom som enslige og i følge med foreldre, fordelt på om de har vært bosatt i Norge i henholdsvis 0-3, 4-7 eller over 7 år. Hvis vi betrakter enslige mindreårige med minst syv års botid, ser vi at andelen som ved måletidspunktet enten var arbeidsledige, trygde- og stønadsmottakere eller hadde ukjent aktivitetsstatus summerer seg til 28 prosent. For øvrige mindreårige flyktninger med samme botid er tilsvarende andel 24 prosent. Det er imidlertid vanskelig å benytte disse tallene direkte, da de ikke kontrollerer for individenes utdanningsnivå.

⁵⁰ «Enslige mindreårige flyktninger» er i Wiggen (2014) definert som enslige mindreårige asylsøkere som har søkt asyl, fått oppholdstillatelse og senere bosatt i Norge på dette grunnlaget.

Figur 3-4
Aktivitetsstatus for mindreårige flyktninger, etter botid i Norge. 18-29 år pr 1.1.2012.



Kilde: Wiggen (2014)

Vi vet derimot mer om arbeidsmarkedsstatusen til flyktningene generelt. Figur 3-3 viste at andelen av flyktninger som var sysselsatt, gitt at de har ingen eller kun obligatorisk opplæring – altså grunnskole – er 47 eller 39 prosent, avhengig av om eventuell grunnskole er tatt i henholdsvis Norge eller i utlandet. Som diskutert tidligere, er utfordringen med å velge denne gruppen som referansepunkt at den inkluderer alle flyktninger, og ikke bare de mindreårige. Ved å legge til grunn sysselsettingsandelen blant de som har tatt eventuell grunnskole i Norge, vil vi imidlertid komme noe nærmere de som ankom som mindreårige. Vi velger derfor også her å basere oss på sysselsettingsandelen blant de som har fått opplæring i Norge, da dette vil være tilfellet for de mindreårige flyktningene.

Vi velger her å legge til grunn at sannsynligheten for at en mindreårig flyktning som mottar mangelfull grunnopplæring blir sysselsatt er 50 prosent. Dette er imidlertid ikke samsvarende med sannsynligheten for å havne i gruppe C, gitt fullverdig utdanning, da vi må kontrollere for at også individer i gruppe C kan havne utenfor arbeidsstyrken.

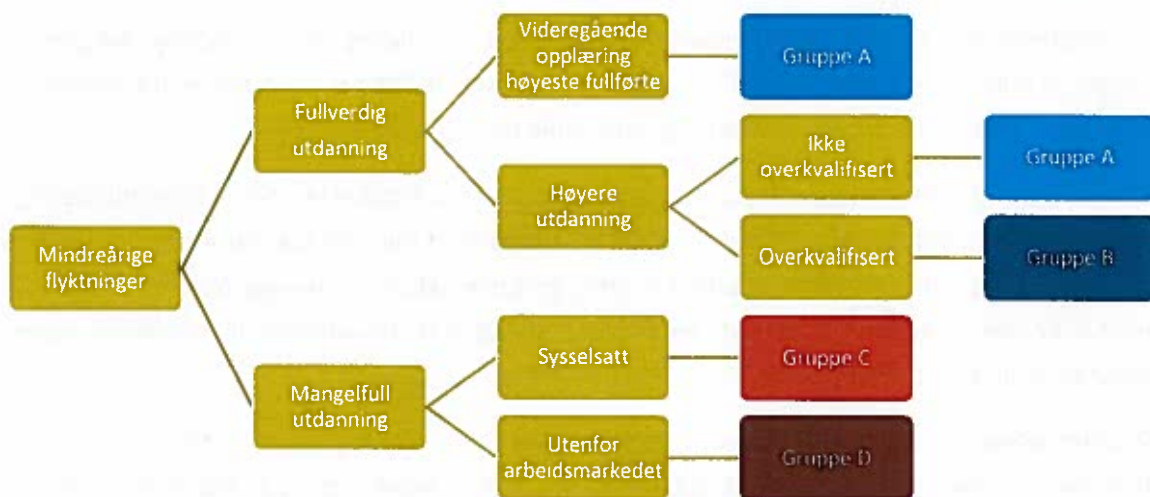
Derfor legger vi skjønsmessig til grunn at sannsynligheten for at en mindreårig flyktning havner i gruppe C er 70 prosent, gitt at han eller hun mottar mangelfull utdanning i grunnopplæringen. Den betingede sannsynligheten for å havne i gruppe D er følgelig 30 prosent.

Det må presiseres at det også i gruppen av flyktninger med videregående skole som høyeste fullførte utdanning kan være individer som har mottatt mangelfull opplæring, jf. at vår definisjon av mangelfull grunnopplæring er nært knyttet til reell kompetanse. Det er ingenting i vår definisjonen som utelukker at flyktninger med fullført videregående utdanning stiller med svakere

kompetansemessige forutsetninger enn de med norsk bakgrunn. Tenker man at noen i denne gruppen har mangelfull utdanning i henhold til vår definisjon, kan dette på den ene siden dra i retning av å trekke sysselsettingsraten for de med mangelfull utdanning opp. Men på den andre siden kan det tenkes at de med mangelfull utdanning blant de med formelt fullført videregående opplæring bidrar til å trekke gjennomsnittlig sysselsettingsrate for denne gruppen ned.

Som en oppsummering og veiledning for leseren, har vi oppsummert tankegangen i dette kapittelet ved hjelp av «treet» i Figur 3-5. Blant de mindreårige flyktningene antar vi at det vil være en gruppe som mottar henholdsvis fullverdig og mangelfull utdanning. Gitt oppnådd utdanning, er barna fordelt på forventet utfall i arbeidsmarkedet. Utfallene i arbeidsmarkedet er så koblet til de fire generaliserte utfallene.

Figur 3-5
Oppsummering av fordeling på ulike utfall



Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse

3.2 Beregninger og resultater

De fire gruppene beskrevet i avsnitt 3.1.1 vil gi ulike samfunnsøkonomiske utfall. Utfallene skiller seg blant annet fra hverandre med tanke på mangelfull utdanning eller ikke, og arbeidsmarkedstilknytning. Som beskrevet i avsnitt 2.2 vil dette ha negative konsekvenser for livskvaliteten for individene og for produksjon i samfunnet, det vil gi økte offentlige trygder og stønader, samt føre til potensielle virkninger på tredjepart (eksterne virkninger) gjennom for eksempel kriminalitet.

De samfunnsøkonomiske kostnadene knyttet til mangelfull utdanning kan oppsummeres i de følgende punktene:

- Ressurs- og produksjonstap knyttet til at personer havner utenfor arbeidslivet

- Velferds- og inntektstap for de som havner utenfor arbeidslivet, herunder lavere livskvalitet
- Skattefinansieringskostnader knyttet til offentlige trygde- og stønadsordninger
- Negative konsekvenser for samfunnet (eksterne virkninger), herunder:
 - Lavere produktivitet
 - Lavere «demokratiforståelse»
 - Høyere kriminalitet
- Kostnader til opplæring i grunnopplæringen

Hvert enkelt moment vil omtales i detalj videre i kapitlet. Først vil vi imidlertid gjøre nærmere rede for nullalternativet i avsnitt 3.2.1, før vi oppsummerer og vurderer de samlede samfunnsøkonomiske kostnadene av mangelfull utdanning i avsnitt 3.2.7.

3.2.1 Nullalternativet

For å beregne de samfunnsøkonomiske kostnadene ved ulike livsløp for mindreårige flyktninger, trenger vi å beskrive et nullalternativ. Nullalternativet skal reflektere utviklingen til mindreårige flyktninger dersom de oppnår «fullverdig» utdanning (som gruppe A og B).

Grunnen til at vi ikke kan legge til grunn gruppe A alene, er at vi må ta hensyn til at mindreårige flyktninger har mindre sannsynlighet for å delta i arbeidslivet enn det gjennomsnittet av de med norsk bakgrunn har, som følge av andre årsaker enn mangelfull utdanning. Årsaker til dette er blant annet diskriminering og individenes medbrakte ballast fra hjemlandet, jf. avsnitt 3.1.2 over. Dette tar vi hensyn til i Gruppe B.

Nullalternativet representerer således et gjennomsnittlig livsløp for et individ (mindreårig flyktning) som har mottatt fullverdig utdanning, det vil si et gjennomsnitt av typelivsløpene A og B. Deretter beregner vi de samfunnsøkonomiske kostnadene knyttet til typeindividene i gruppe C og D sammenlignet med nullalternativet. På denne måten kan vi si at vi beregner kostnadene ved differansen mellom hva individene i C og D oppnår på grunn av mangelfull utdanning og hva de potensielt kunne ha oppnådd dersom de hadde fått fullverdig utdanning.

Videre i dette kapitlet gjør vi rede for forutsetningene vi legger til grunn i utformingen av nullalternativet. Nullalternativet er særlig relevant når vi skal beregne ressurs- og produksjonstapet, og virkningene på offentlige trygde- og stønadsordninger. Gruppe A og gruppe B skiller seg fra hverandre når det gjelder sannsynligheten for å være i arbeidslivet og lønnsnivået de kan forvente å oppnå. For Gruppe A har vi skissert et livsløp der individene havner i en jobb med et lønns- og produktivitetsnivå som gjennomsnittet av befolkningen med norsk bakgrunn. Videre har disse individene den samme sannsynligheten for å havne utenfor arbeidslivet som de med norsk bakgrunn, som følge av for eksempel sykdom eller ulykker. For Gruppe B har vi skissert et livsløp der individene, til tross for fullverdig utdanning, har lavere sannsynlighet for å havne i arbeidslivet og har et lavere lønnsnivå enn det individer med norsk bakgrunn har. Gjennom denne

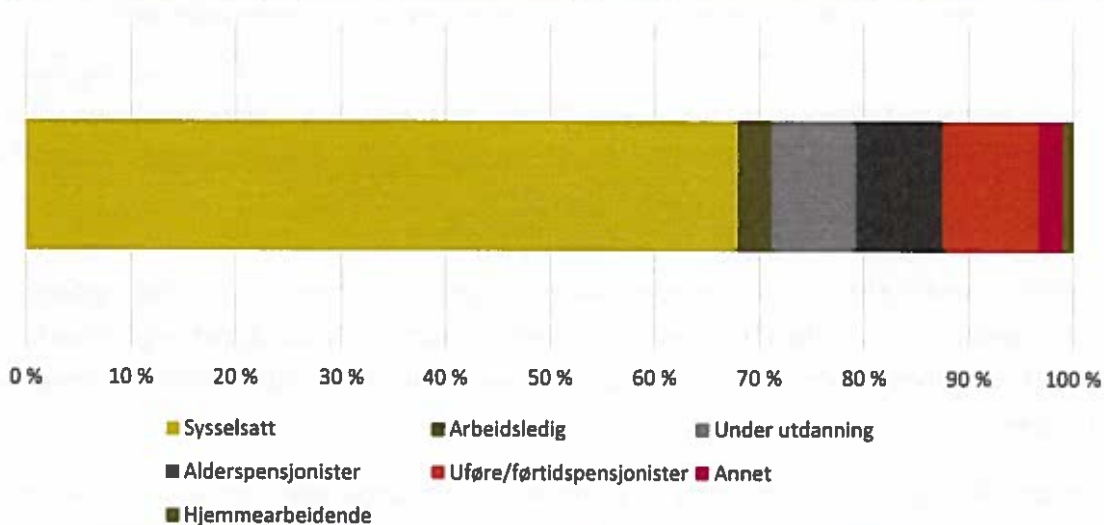
gruppen tar vi dermed hensyn til at individenes medbrakte ballast fra hjemlandet og diskriminering gir økt sannsynlighet for å havne utenfor arbeidslivet.

Før vi går videre med å fordele disse gruppene på hvor stor andel som befinner seg i arbeidslivet eller mottar ulike trygde- og stønadsordninger, ser vi på hvordan den gjennomsnittlige befolkningen i Norge fordeler seg på disse parameterne.

Befolkningen i alderen 15-74 år

I 2015 var det 3,869 millioner personer i aldersgruppen 15-74 år i befolkningen. De aller fleste av disse var tilknyttet arbeidslivet, under utdanning eller mottakere av alderspensjon. I 2015 var andelen i arbeidsstyrken på drøyt 71 prosent, hvorav 68 prosent var sysselsatte, 3 prosent var arbeidsledige, 8 prosent var under utdanning og om lag 8 prosent mottok alderspensjon. Til sammen utgjorde disse drøyt 87 prosent av befolkningen i aldersgruppen 15-74 år. Resten fordelte seg med i overkant av 9 prosent som mottok ulike trygde- eller stønadsytelser, mens om lag 3 prosent var hjemmевærende eller definert under kategorien Annet. Figur 3-6 viser hvordan befolkningen fordeler seg på de ulike gruppene.

Figur 3-6
Befolkningens tilknytning til arbeidslivet i alderen 15-74 år. 2015



Kilde: AKU (SSB)

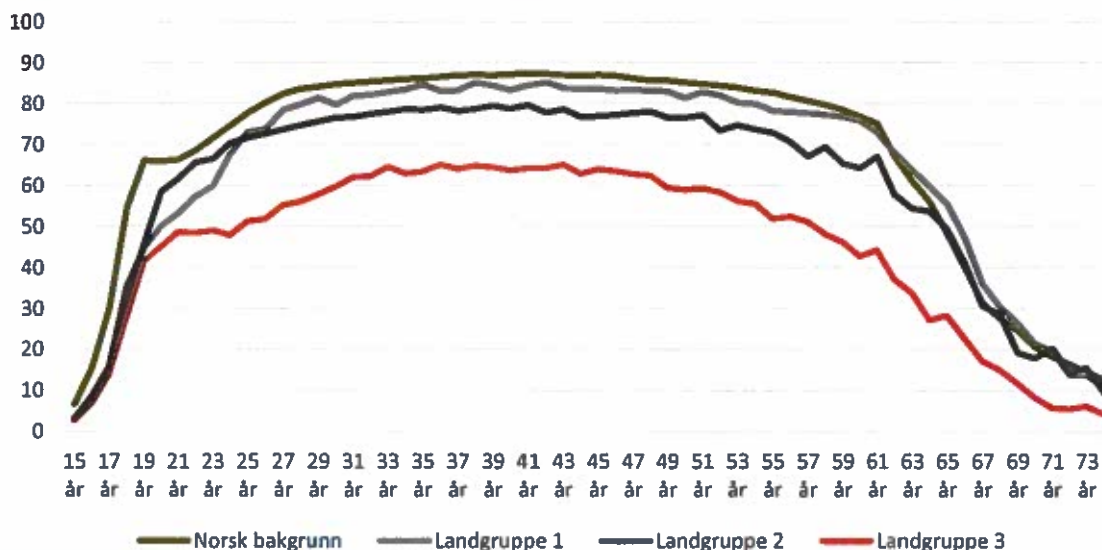
Sysselsetting

Figur 3-7 viser ettårig sysselsettingsandeler fra 15-74 år fordelt på ulike landgrupper. Som vi kan se, er sysselsettingsandelen for de med norsk bakgrunn høyest, deretter følger landgruppe 1 og landgruppe 2. Blant innvandrere fra Vest-Europa og Nord-Amerika, som i hovedsak har kommet til Norge for å jobbe, er sysselsettingsandelen nesten på nivå med befolkningen med norsk bakgrunn. Lavest sysselsettingsandel finner vi i landgruppe 3 som er personer bosatt i Norge med landbakgrunn innenfor Afrika, Asia, Europa ekskl. EU, Latin-Amerika eller Oseania ekskl. Australia og New Zealand. Mange av disse har kommet på grunn av flukt, familiegjenforening eller andre

humanitære forhold, og har derigjennom en ballast som gjør det mer utfordrende å oppnå et stabilt forhold i arbeidsmarkedet. Som omtalt i avsnitt 3.1.2 kan forskjellene i sysselsettingsandel trolig også tilskrives forhold som mangelfulle språkferdigheter, lav utdanning og diskriminering.

Figur 3-7

Ettårig sysselsettingsandel i befolkningen fordelt etter landbakgrunn. 2014. Prosent av befolkningen



Kilde: Finansdepartementet og SSB

Note: Norsk bakgrunn består av personer med minst en norskfødt forelder. Landgruppe 1 består av vestlige land (Vest-Europa, Nord-Amerika, Australia og New Zealand). Landgruppe 2 består av EU-land i Sentral- og Øst-Europa. Landgruppe 3 består av land i Asia, Afrika mv.

I henhold til beskrivelsen av de fire typelivsløpene legger vi til grunn en sysselsettingsandel lik befolkningen med norsk bakgrunn for gruppe A. Videre legger vi til grunn at denne gruppen har et lønnsnivå som gjennomsnittet i den norske økonomien, og gjennomsnittlig lønnskostnader er 542 000 kroner.⁵¹

For gruppe B legger vi skjønsmessig til grunn en sysselsettingsandel som er 5 prosentpoeng lavere enn i gruppe A, og de gjennomsnittlige årlige lønnskostnadene er på 453 000 kroner, noe som er 17 prosent lavere enn lønnskostnadene i gruppe A.⁵² Årsaken er at vi antar at individene blir diskriminerte og faller utenom arbeidsmarkedet som følge av sin ballast, eksempelvis at de sliter med psykiske eller fysiske plager. At de har lavere lønninger, bidrar også til at incentivene til å stå i arbeid blir svakere.

⁵¹ Dette reflekterer vektet gjennomsnittlig lønnskostnader for norsk økonomi i 2015. Hentet fra Nasjonalregnskapet i SSB for 2015.

⁵² Dette er basert på lønnskostnader per sysselsatt i lavlønte næringer (Bygge- og anleggsvirksomhet, Helse- og omsorgstjenester, Forretningsmessig tjenesteyting, Post og distribusjonsvirksomhet, Varehandel og reparasjon av motorvogner, Kultur, underholdning og annen tjenesteyting, Utenriks sjøfart, Overnattings- og serveringsvirksomhet og Fiske, fangst og akvakultur) i 2015.

Gjennom å benytte sysselsettingsandeler i beregningene tar vi høyde for heterogenitet mellom individene i hver gruppe. På denne måten tar vi hensyn til at individer i samfunnet havner utenfor arbeidslivet i korte eller lenger periode som følge av andre årsaker enn mangelfull utdanning. Dette omfatter blant annet helserelaterte årsaker, som uføretrygd, arbeidsmarkedstiltak, sykepenger eller fødselspermisjon, eller andre årsaker som arbeidsledighet eller at personer velger å stå utenfor arbeidslivet (hjemmeværende). I tillegg tar vi i metoden høyde for at personer i gjennomsnitt har lavere yrkesdeltakelse tidlig og sent i livsløpet som følge av blant annet utdanning og uttak av pensjon.

Mottakere av ulike trygde- og stønadsordninger

I 2015 var om lag 20,5 prosent av befolkningen i Norge i aldersgruppen 15-74 år enten arbeidsledige og trygdemottakere, jf. Figur 3-6. Vi kjenner imidlertid ikke hvordan dette fordeler seg på ulike grupper av befolkningen etter landbakgrunn.

Basert på avviket mellom sysselsettingsandelen i nullalternativet sammenlignet med gjennomsnittlig sysselsettingsandel for hele den norske befolkningen⁵³, legger vi i nullalternativet til grunn at 20,2 prosent av befolkningen mellom 15-74 år mottar ulike trygde- og stønadsordninger.

Som grunnlag for beregningen av utgifter til ulike trygde- og stønadsordninger legger vi videre til grunn gjennomsnittlig utbetaling per år på 220 000 kroner per mottaker i nullalternativet.⁵⁴ Dette er basert på gjennomsnittlige trygdeoverføringer per mottaker og omregnet til helårsekvivalenter for de stønadene som ytes månedlig.

Forutsetningene om sysselsettingsandeler, andel av befolkningen som mottar ulike trygde- og stønadsordninger, lønnskostnader og trygdeutgifter for gruppe A og B, legger grunnlaget for nullalternativet. Nullalternativet vektes sammen ved å benytte de betingede sannsynlighetene for å havne i henholdsvis gruppe A (80 prosent) og gruppe B (20 prosent), som beskrevet i avsnitt 3.1.2. Nullalternativet benyttes heretter som sammenligningsgrunnlag når vi beregner de samfunnsøkonomiske kostnadene knyttet til typeindividene i gruppe C og D, der kostnaden for disse gruppene beregnes som differansen til nullalternativet. I de neste avsnittene vil vi gå nærmere inn på kostnadselementene i den samfunnsøkonomiske analysen som vi kort beskrev innledningsvis i avsnitt 3.2 og som er synliggjort i figur 2-1.

⁵³ I 2015 var gjennomsnittlig sysselsettingsandel i befolkningen i alderen 15-64 år på 68,4 prosent, mens vi legger til grunn en sysselsettingsandel på 68,7 prosent i nullalternativet. Til sammenligning er sysselsettingsandelen for befolkningen med norsk bakgrunn på om lag 69,7 prosent.

⁵⁴ Dette er basert på gjennomsnittlige trygdeoverføringer per mottaker av uføretrygd, arbeidsavklaringspenger og sosialhjelp. Tallene er beregnet med utgangspunkt i statistikk fra NAV og SSB over overføringer og antall mottakere av de ulike trygde- og stønadsordningene. Vi har lagt til grunn følgende satser (justert til helårsekvivalenter for stønader som er månedlige: Uføretrygd (240 041 kroner), Arbeidsavklaringspenger (225 623 kroner) og Sosialhjelp (106 403 kroner). Prisene er justert til 2015-priser med KPI.

3.2.2 Ressurs- og produksjonstap

Mangelfull utdanning og derigjennom svak arbeidsmarkedstilknytning påvirker inntektsmulighetene til individene. Tapte inntektsmuligheter for individene representerer videre tapt produksjon og lavere produktivitet for samfunnet. I vår analyse er dette representert gjennom et tap av verdiskaping for samfunnet ved at personene ikke arbeider (gruppe D) eller at de har en mindre produktiv jobb enn de ellers hadde hatt dersom de mottok fullverdig utdanning (gruppe C). Mangelfull utdanning medfører dermed et samfunnsøkonomisk tap ved at den samlede produksjonen i samfunnet blir lavere enn den ellers ville vært.

Det foreligger en stor internasjonal og norsk forskningslitteratur som forsøker å beregne den kausale effekten av utdanning på inntekt. Forskjellige metoder gir ulike resultater, og avkastningen av utdanning synes å variere mellom land. Ifølge en rapport fra Senter for økonomisk forskning (SØF)⁵⁵ synes avkastningen av ett års utdanning i Norge å være 4-5 prosent i gjennomsnitt.⁵⁶ Marginalavkastningen av utdanning vil imidlertid variere med utdanningslengden. I en studie fra Hægeland m.fl. (1999) finner forfatterne relativt stor variasjon i marginalavkastningen med utdanningslengden. De finner blant annet at den marginale lønnspremien per år utdanning er høyest ved 10 til 13 års utdanning og 16 til 18 års utdanning, men at marginalavkastningen er lavere for personer med 14 og 15 års utdanning. Sistnevnte gruppe tilsvarer andre og tredje året med høyere utdanning etter videregående opplæring. Andre studier finner også tilsvarende resultater, for eksempel Raaum og Aabø (2000).

Bhuller m.fl. (2011) konkluderer imidlertid med at tidligere norske studier har overestimert effekten av utdanning på inntekt. Mens tidligere studier har studert effekten av utdanning på årlig lønn eller inntekt opptjent over noen få år, tar Bhuller m.fl. (2011) for seg effekten på livstidslønnen. Ifølge rapporten gir ett år mer utdanning en avkastning på 2,5 prosent på livstidslønnen.

I studien fra SØF⁵⁷ beregnes de samfunnsøkonomiske kostnadene av frafall fra videregående opplæring. Rapporten konkluderer med at marginalavkastningen av å fullføre videregående opplæring er vesentlig større enn gjennomsnittlig avkastning av ett års ekstra utdanning. Fullføring av videregående opplæring gir individene et høyere utdanningsnivå, men er også forutsetningen for å kunne begynne på høyere utdanning. I rapporten benyttes det en inntektsforskjell på 12 prosent for personer som fullfører videregående opplæring sammenlignet med personer som ikke fullfører. Rapporten viser også til Aakvik m.fl. (2009) som finner at fullført videregående opplæring vil ha en høyere inntektseffekt enn andre typer utdanning, der inntektseffekten vil ligge i et intervall mellom 10 og 15 prosent.

⁵⁵ Falck m.fl. (2009)

⁵⁶ I rapporten refereres det til Hægeland m.fl. (1999), Barth (2005) og Aakvik m.fl. (2009).

⁵⁷ Falck m.fl. (2009)

Studiene vi har sett på tar for seg avkastningen av utdanning på inntekt for hele befolkningen, og skiller dermed ikke på landbakgrunn for individene. Hardoy og Schøne (2008) finner at avkastningen av ett år ekstra utdanning er tre ganger så høy for innfødte nordmenn som for ikke-vestlige innvandrere med utdanning fra fødelandet. Studien finner imidlertid store forskjeller i avkastning av utdanning avhengig om utdanningen er tatt i fødelandet eller om utdanningen er fullført i Norge. Sistnevnte gruppe er spesielt relevant i vår analyse. De finner blant annet at ikke-vestlige innvandrere med sin høyeste utdanning fra Norge er andelen overutdannede omtrent den samme som blant innfødte⁵⁸. Når det gjelder avkastning av utdanning på inntekt beregner forfatterne effekten til å være 6,8 prosent per år ekstra utdanning for innfødte. For ikke-vestlige innvandrere med høyeste utdanning fra Norge har de beregnet avkastningen til 5,5 prosent⁵⁹, mens den er bare 2,5 prosent for ikke-vestlige innvandrere med utdanning fra fødelandet. Andre studier finner resultater i tilsvarende retning.⁶⁰

De fleste studiene som tar for seg avkastning av utdanning på inntekt ser på utdanning utover grunnopplæringen. Det er imidlertid grunn til å tro at avkastningen er enda høyere dersom man vurderer avkastningen av å få fullverdig utdanning i grunnskolen. Mangelfull utdanning i grunnopplæringen vil potensielt kunne hindre individet i å fullføre videregående nivå og derigjennom utelukke høyere utdanning. På den andre siden tyder studiene ovenfor på at avkastningen av utdanning er noe lavere for ikke-vestlige innvandrere sammenlignet med innfødte, til tross for at utdanningen er gjennomført i Norge.

Når vi skal beregne produktivitetstapet ved mangelfull utdanning tar vi utgangspunkt i de to livsløpene i gruppe C og D, jf. avsnitt 3.1.1. Gruppe C omfatter den gruppen mindreårige flyktninger som, til tross for mangelfull utdanning, kvalifiserer for jobb, men i en næring eller yrke med lavere produktivitet og inntekt enn gjennomsnittet i økonomien. For denne gruppen legger vi til grunn en inntektsforskjell på 15 prosent sammenlignet med nullalternativet. Dette er en usikker forutsetning og vi gjennomfører derfor en sensitivitetsanalyse der vi belyser usikkerheten. I et høyt anslag legger vi til grunn 20 prosent inntektsforskjell og i et lavt anslag legger vi til grunn 10 prosent inntektsforskjell. Gruppe D omfatter den gruppen av mindreårige flyktninger som havner utenfor arbeidslivet og dermed har ingen arbeidsinntekt gjennom livsløpet.

Når vi beregner produksjonstapet av utdanning for typeindividene, tar vi utgangspunkt i et livsløpsperspektiv for alderen 15-74 år. Vi legger til grunn at verdiskapingen ved arbeid er lik brutto lønnskostnader for arbeidsgiver og en reallønnsvekst på 1,3 prosent.⁶¹ Videre benytter vi

⁵⁸ Det er imidlertid forskjeller for nivået på utdanningen. De ikke-vestlige innvandrere med utdanning fra universitet eller høyskole har en høyere andel overutdannede sammenlignet med innfødte. Motsatt finner Hardoy og Schøne (2008) at de ikke-vestlige innvandrere med videregående skole eller grunnskole fra Norge, er andelen overutdannede noe lavere sammenlignet med innfødte.

⁵⁹ Forfatterne understreker at deler av denne avkastningen reflekterer en gevinst av å vokse opp i Norge, da denne gruppen inkluderer også inkluderte adopterte. De har gjennomført tester der de fjerner personer fra typiske adopsjonsland fra denne gruppen, uten at resultatene endrer seg.

⁶⁰ Se blant annet Raaum (1999) Inntektseffekter av utdanning i Norge – en litteraturoversikt.

⁶¹ Dette er i tråd med DFØ (2014) og Perspektivmeldingen til Finansdepartementet (2013).

sysselsettingsandeler for å ta høyde for ulikheter mellom individene i hver gruppe, jf. avsnitt 3.2.1. For gruppe C legger vi til grunn samme sysselsettingsandeler som i nullalternativet.

Oppsummering samfunnsøkonomiske kostnader i forhold til nullalternativet (vektet snitt av gruppe A og B). I tusen kroner

Tabell 3-1

Forutsetninger og beregninger av produksjonstap i forhold til nullalternativet (vektet snitt av gruppe A og B). Nåverdi per individ i 2015-kroner

	Gruppe C	Gruppe D
Produksjonsstap	15% av lønn i nullalternativet	100% av lønn i nullalternativet
Produksjonstap tusen kroner	1 460	9 731

Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse

Beregningene viser at de samfunnsøkonomiske kostnadene av at en person havner utenfor arbeidslivet er svært høye. Vi har beregnet dette til drøyt 9,7 millioner 2015-kroner over livsløpet. Dette er en betydelig kostnad for samfunnet. Det er også betydelige samfunnsøkonomiske kostnader knyttet til individene som havner i gruppe C og som mottar mangelfull utdanning, noe vi beregner til nesten 1,5 millioner 2015-kroner.

3.2.3 Velferdstap for individet

Utdanning har betydning for den enkeltes velferd, og det å få mangelfull grunnopplæring kan ha negative virkninger på livskvalitet. Økt utdanning kan tilsvarende ha en rekke positive virkninger for individets velferd og livskvalitet.

Et individs velferd og livskvalitet kan avhenge av mange ting. Blant annet er det flere studier som viser at høyt utdannede har bedre helse og lengre levetid enn personer med lav utdanning. På hvilken måte utdanning påvirker helse og levetid, henger sammen med en rekke forhold.⁶² Elstad (2008) oppsummerer funnene i ulik forskning om utdanning som årsak til helse, som vist i Figur 3-8 under.

⁶² Elstad (2008) / Lleras-Muney (2005) / Grossmann (2005) / Currie, J. og E. Moretti (2004)

Figur 3-8
En sammenfatning av utdanning som årsak til helse



Kilde: Elstad (2008), s. 60

Andre studier ser på betydningen av utdanning på helse, gjennom å vektlegge at utdanning øker sjansen for yrkesdeltakelse. Betydningen av yrkesdeltakelse i denne sammenheng, kan oppsummeres ved å vise til følgende sitat (Henriksen 2010, s. 347): «Ikke bare har det å være i jobb en verdi i seg selv, det gir også høyere inntekt, større kontroll over økonomien, flere norske venner, mindre følelse av ensomhet og bedre psykisk helse.» Henriksen viser videre til at deltakelse i arbeidslivet er en arena for å lære seg norsk språk, som videre har betydning for den enkeltes integrering og deltakelse på ulike samfunnsarenaer.

Det er imidlertid slik at det kan være vanskelig å få et klart bilde av årsak-virkning i forholdet mellom utdanning på den ene siden og velferd og livskvalitet på den andre, og det kan være slik at årsakssammenhenger går begge veier.⁶³ Man ser eksempelvis at sysselsatte innvandrere i større grad har norske venner og bedre norskferdigheter enn dem uten jobb. Det kan imidlertid like godt være at de med norske venner eller gode norskferdigheter lettere får jobb.

Gitt at det er mange forhold som påvirker et individs livskvalitet og velferd, og gitt at årsak-virkningsforholdet er uklart, er de samfunnsøkonomiske kostnadene ved redusert livskvalitet for dem som får mangelfull utdanning vanskelig å verdsette. Vi vil derfor omtale dette kvalitativt gjennom pluss-minusmetoden.

I den samfunnsøkonomiske analysen vurderer vi betydningen av livskvaliteten for de individene som mottar mangelfull utdanning til å være stor. Gruppe C og D vil imidlertid påvirkes ulikt av mangelfull utdanning, sammenlignet med nullalternativet. For gruppe C som har en tilknytning til

⁶³ Henriksen (2010)

arbeidsmarkedet vurderer vi virkningen av mangelfull utdanning til en **middels kostnad** for individet, da det å være i arbeid i seg selv har en verdi for livskvaliteten – samtidig som deltakelse i arbeidslivet henger tett sammen med det å være yrkesaktiv. For gruppe D vurderer vi derimot effekten av mangelfull utdanning til å gi en **stor kostnad** for individet, da mangelfull utdanning har ført til at gruppen har havnet utenfor arbeidslivet.

3.2.4 Offentlige trygde- og stønadsordninger

Mangelfull utdanning gir svak arbeidsmarkedstilknytning. Dette har samfunnsøkonomiske kostnader utover produksjonstapet for samfunnet. Utgifter til trygder og stønader gir økte offentlige utgifter. Som omtalt i avsnitt 3.1 er ikke trygdeutgifter og andre offentlige stønader i seg selv samfunnsøkonomiske kostnader, men overføringer av penger fra skattebetaler til de som står utenfor arbeidslivet. Skatter innebærer imidlertid et effektivitetstap i økonomien, såkalte skattefinansieringskostnader. Dette er en samfunnsøkonomisk kostnad som knyttes til utgifter til trygder og stønader.

Det finnes mange ulike offentlige støtteordninger som er del av det norske samfunnets økonomiske sikkerhetsnett. Det er først og fremst den statlige folketrygden som skal sikre folk mot tap av inntekt, gjennom dagpenger ved arbeidsledighet, sykepenger, arbeidsavklaringspenger og uføretrygd ved helserelaterte årsaker. I tillegg skal den kommunale sosialhjelpen sikre at alle har nok midler til livsopphold. I vedlegg 1 gir vi en mer detaljert gjennomgang av ulike trygde- og stønadsordningene.

Det er enighet i litteraturen om at utdanningsnivået påvirker sannsynligheten for å havne på ulike trygde- og stønadsordninger. I Fevang og Røed (2006) kartlegger forfatterne hvilke grupper i samfunnet som har høyest risiko for å bli uføretrygdet. I den deskriptive analysen finner de blant annet at det er stor variasjon i uførerisiko mellom ulike grupper, og at personer med lav utdanning har en større sannsynlighet for å bli uføretrygdet enn personer med høy utdanning. For personer med obligatorisk grunnskole er sannsynligheten for å bli ufør 25 prosent, mens sannsynligheten er 7 prosent dersom man har høyskole- eller universitetsutdanning.⁶⁴

Bratsberg og Røed (2011) undersøker i en artikkel i hvilken grad endringer i befolkningens alders- og utdanningssammensetning kan forklare den sterke veksten i bruken av uførepensjon og andre helserelaterte trygdeytelser siden tidlig 1990-tallet. Ved å kontrollere for en rekke kjennetegn ved individene finner forfatterne at fullføring av videregående skole har stor betydning for uførhet, men at utdanning utover videregående har liten eller ingen betydning.

En SSB-studie⁶⁵ viser at prestasjoner tidlig i utdanningsløpet har også stor betydning for hvor man havner senere i livet. Studien viser at av 15-åringene som gikk ut av ungdomsskolen med snittkarakter på 3 eller lavere, mottok 20 prosent en trygdeytelse ved fylte 24 år. Til

⁶⁴ Forfatterne understreker at dette ikke tolkes som en kausal effekt.

⁶⁵ Presentasjon av Scheel (2014) på NHO-konferansen.

sammenligning mottok bare 4 prosent trygdeytelser blant de som gikk ut av ungdomsskolen med karakter 4 eller 5. Mye av disse forskjellen kan trolig tilskrives sosioøkonomisk bakgrunn som for eksempel foreldrenes utdanning, men forskning viser også at utdanning har virkninger på sannsynlighet for uføretrygd når man kontrollerer for individuelle kjennetegn.

I Oreopoulos og Salvanes (2009) ser forfatterne på effekten av utdanningslengde på ulike utfallsvariable senere i livet. De finner blant annet at ett år med utdanning reduserer sannsynligheten for å bli uføretrygdet med ett prosentpoeng, og 0,3 prosentpoeng lavere sannsynlighet for å få sosialhjelp.

I Falck m.fl. (2009) har de koblet effekten av frafall fra videregående opplæring med sannsynligheten for å motta ulike trygdeytelser. De konkluderer med at effekten av frafall synes å være forskjellig for ulike trygde- og stønadsordninger, og legger i sitt hovedalternativ til grunn at sannsynligheten for å havne på uføretrygd øker med 3,8 prosent ved frafall i videregående opplæring. For arbeidsavklaringspenger og sosialhjelp legger de til grunn økt sannsynlighet på 3,5 prosent og 2 prosent. Forfatterne problematisere imidlertid at de ikke har beregnet kausale effekter og dermed at sannsynlighetene for å havne på de ulike trygde- og stønadsordningene ikke i sin helhet skyldes frafall i videregående opplæring, men også andre grunner. For eksempel trekker de fram at det først og fremst er underliggende sykdomsforhold som er en viktig årsak til at man havner på uføretrygd.

Utfallene for de fire gruppene A-D, jf. avsnitt 3.1.1, skiller seg fra hverandre i graden av arbeidsmarkedstilknytning. For å beregne de samfunnsøkonomiske kostnadene ved mangelfull utdanning, sammenligner vi utfallet i gruppe C og D med nullalternativet (vektet gjennomsnitt av gruppe A og B). Gruppe C omfatter den gruppen mindreårige flyktninger som, til tross for mangelfull utdanning, kvalifiserer for jobb. Denne gruppen har samme sannsynlighet for å havne på ulike trygde- og stønadsordninger som i nullalternativet. Imidlertid vil trygdeytelsene de mottar i gjennomsnitt være lavere. Vi legger til grunn at disse er 15 prosent lavere enn i nullalternativet, som følge av lavere inntekter for denne gruppen. Gruppe D omfatter den gruppen av mindreårige flyktninger som havner utenfor arbeidslivet og derfor mottar ulike trygdeytelser gjennom hele livsløpet. For denne gruppen legger vi til grunn at individene mottar trygdeytelser med en årlig ytelse på 166 000 kroner⁶⁶.

Det er bare skattefinansieringskostnadene ved trygdeytelsen som inngår i den samfunnsøkonomiske analysen. I tråd med veilederen i samfunnsøkonomiske analyser⁶⁷, legger vi til grunn skattefinansieringskostnader på 20 prosent av det offentlige utgiftsbeløpet.

⁶⁶ Dette tilsvarer gjennomsnittlig ytelse per mottaker av sosialhjelp og arbeidsavklaringspenger i 2015-kroner.

⁶⁷ Direktorat for økonomistyring (2014)

Tabell 3-2

Økte offentlige overføringer i forhold til nullalternativet (vektet snitt av A og B). Nåverdi per individ i 2015-kroner

	Gruppe C	Gruppe D
Overføringer trygder og stønader	-109	2742
- hvorav skattekostnader	-22	548

Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse

Vi har beregnet netto trygde- og stønadsoverføringer for gruppe D til drøyt 2,7 millioner kroner over livsløpet sammenlignet med nullalternativet. Det er imidlertid bare skattekostnadene som inngår i den samfunnsøkonomiske analysen, og disse summerer seg til 548 000 kroner over livsløpet for gruppe D. For gruppe C legger vi til grunn samme sannsynlighet for å havne på ulike trygde- og stønadsordninger som i nullalternativet. Denne gruppen mottar således noe lavere trygde- og stønadsoverføringer over livsløpet sammenlignet med nullalternativet som følge av gjennomsnittlig lavere nivå på trygdeytelsene.

3.2.5 Negative konsekvenser for samfunnet (eksterne virkninger)

Utdanning har virkninger som går utover bidraget til verdiskapingen fra den enkelte og livskvaliteten til de det gjelder. Utdanning bidrar blant annet til sosialisering og allmenndannelse, som videre virker inn på en rekke avgjørende forhold i samfunnet. I Hægeland (2003), som analyserer privatøkonomisk og samfunnsøkonomisk avkastning av utdanning, skilles det mellom tre type eksterne virkninger:

- Produktivitet: Utdannet arbeidskraft gjør annen arbeidskraft mer produktiv
- Kriminalitet: Deltakelse i arbeidslivet kan redusere sannsynligheten for deltakelse i aktiviteter som gir negative eksterne virkninger
- Demokrati: En mer utdannet befolkning kan bidra til at kollektive beslutninger blir fattet på et mer informert grunnlag.

Under diskuterer vi de ulike momentene mer i detalj.

Produktivitet

Utdanning kan gi produktivetsgevinster utover produktivitetseffekten fra den enkelte. Utdanning kan blant annet stimulere til forskning og utvikling, eller bidra til at implementering av ny teknologi går raskere og derigjennom gi økt økonomisk vekst i samfunnet.⁶⁸ Dersom slike effekter fra utdanning fører til at andre får økt produktivitet, kan den samfunnsøkonomiske avkastningen være betydelig høyere enn den privatøkonomiske.

Studiene som er referert til i avsnitt 3.2.2 tar for seg den privatøkonomiske avkastningen av utdanning. Den samfunnsøkonomiske kostnaden er sannsynligvis større. Det er imidlertid

⁶⁸ Blant annet Hanushek m.fl. (2015) / OECD (2010) / Barth (2005) / Hægeland og Møen (2000)

vanskelig å kvantifisere effektene direkte, og makrostudier er trolig bedre egnet enn mikrostudier til å anslå de samfunnsøkonomiske effektene av utdanning.⁶⁹ I makrostudier forsøker man å anslå den samlede effekten av utdanningsinvesteringer på for eksempel økonomisk vekst og velstandsnivå i ulike land.⁷⁰ Det er imidlertid utfordrende å dekomponere effektene til privatøkonomiske og eksterne effekter. Videre er det utfordrende å tolke hvilken vei kausaliteten går, fra utdanning til økonomisk vekst eller motsatt.

I Falck m.fl. (2009) legger de inn et påslag på inntektsgevinsten ved utdanning på 50 prosent i et høyt anslag. Dette er basert på en mikrostudie på norske data⁷¹ som beregner den samfunnsøkonomiske avkastningen av ett år utdanning til å ligge rundt 8 prosent i Norge. Dette kommer fra en privatøkonomisk avkastning på rundt 5 prosent. I tillegg har forfatteren beregnet en effekt på den enkeltes lønn av gjennomsnittlig utdanningsnivå i bedriften til 1,5 prosent, og en effekt på den enkeltes lønn av gjennomsnittlig utdanningsnivå i fylket til 2,2 prosent. Barth (2005) tolker denne effekten som at utdanningsnivået på bedriften øker læringen, implementeringen av ny teknologi eller bidrar til forbedret organisering, noe som øker bedriftens produktivitet og derigjennom lønnsevne.

Basert på Barth (2005) legger vi til grunn en produktivetsgevinst utover den privatøkonomiske på 3 prosentpoeng per år ekstra utdanning. Dersom vi legger til grunn at mangelfull utdanning i gruppe C og D tilsvarer tre år færre med utdanning, gir dette en produktivitetstap på 131 000 kroner over analyseperioden⁷².

Et velfungerende demokrati

En av de viktigste forutsetningene for et velfungerende demokrati er en informert og politisk aktiv befolkning, og en høyt utdannet befolkning vil kunne bidra til at «demokratiske beslutninger blir bedre, både på systemnivå, i besluttede organer og i gjennomføringen av vedtak.» (Barth 2005).

Mekanismen bak utdanningens betydning for demokratiet er at et økt utdanningsnivå kan heve den enkeltes tilbøyelighet til å være politisk aktiv og til å følge med på eller delta i offentlige debatter og beslutningsprosesser i samfunnet.⁷³ Videre tenker man at desto større andel av en befolkning som har høyere utdanning, desto flere lærer seg kritisk tenkning og unngår å bli gjenstand for maktovergrep og utnyttelse. En utdannet befolkning vil også kunne bidra til at kollektive beslutninger blir fattet på et mer informert grunnlag. Og jo høyere utdanningsnivået blir i befolkningen, jo vanskeligere blir maktmisbruk, korrupsjon og manipulasjon, og jo større grad får

⁶⁹ Hægeland (2003)

⁷⁰ Hægeland og Møen (2000).

⁷¹ Barth (2005).

⁷² Dette er basert på forskjellen i lønnskostnader for Gruppe C og nullalternativet, multiplisert med 3 prosent avkastning av utdanning i tre år.

⁷³ Barth (2005) / Milligan m. fl. (2004).

man av kritisk tenkning og maktspredning. Samtidig er det grunn til å tro at effektene av utdanning er større for grunnskole og videregående opplæring, enn for høyere utdanning.⁷⁴

Det er imidlertid utfordrende å kvantifisere effekten av individets utdanning på ivaretagelsen av et velfungerende demokrati på systemnivå.⁷⁵ Kostnaden kan likevel vurderes gjennom pluss-minusmetoden.

I den samfunnsøkonomiske analysen vurderer vi betydningen av at befolkningen har god demokratiforståelse for samfunnet til å være stor. Gitt at både individer som faller innenfor gruppe C og D har mangelfull utdanning, vurderer vi at mangelfull utdanning har en stor kostnad for individet, sammenlignet med nullalternativet. I den grad det er en forskjell mellom C og D, kan kostnaden reduseres til middels stor for C, dersom man tillegger yrkesdeltakelse å ha betydning for individets demokratiforståelse. Man kan også tenke seg at yrkesdeltakelse kan ha betydning for et velfungerende demokrati på systemnivå, dersom man som ansatt er organisert i en arbeidslivsorganisasjon. Gjennom et slikt medlemskap får den enkelte fremmet sine interesser hva gjelder jobbrelaterte forhold.

Kriminalitet

Som vi allerede har vært inne på flere steder i denne rapporten, har utdanning betydning for å ikke falle utenom arbeidslivet. Utdanning kan også påvirke kriminalitet, gjennom at deltakelse i arbeidslivet kan redusere sannsynligheten for den enkeltes befatning med kriminalitet. Dette ses eksempelvis i sammenheng med at det å være i arbeid skaper sosial kontroll av samfunnsskadelig atferd, samt legger til rette for at enkeltindividet tar rasjonelle valg og bidrar til å skape identitet.⁷⁶

Koblingen mellom utdanning og kriminalitet vises gjennom studier hvor det framgår at sannsynlighetene for å foreta en kriminell handling øker dersom man ikke har fullført videregående opplæring. En studie fra SSB viser at blant personer med en aktiv lovbruddskarriere, er det svært mange som ikke har fullført videregående opplæring.⁷⁷ Andelen som ikke har slik utdanning, øker også betraktelig etter hvor alvorlig lovbruddene er. En annen studie viser at innsatte i fengsel har lav utdanning, og gjennomsnittet ligger rett over fullført grunnskole.⁷⁸ Det finnes også studier som viser at de som har deltatt i utdanning og jobbprogrammer mens de har sittet i fengsel, har signifikant mindre sannsynlighet for å returnere til fengsel enn andre innsattegrupper.⁷⁹

En viktig bakenforliggende faktor som påvirker sannsynligheten for utdanning, yrkesaktivitet og kriminalitet er sosioøkonomiske forhold, og sosioøkonomiske forskjeller kan også være en

⁷⁴ Barth (2005)

⁷⁵ Barth (2005)

⁷⁶ Hægeland (2003) / Danielsen (1998) / Skardhamar og Telle (2009)

⁷⁷ Skardhamar (2005)

⁷⁸ Skardhamar og Telle (2009) / Akselsen m.fl. (2007)

⁷⁹ Sedgley m.fl. (2008)

forklaring på hvorfor innvandrere er overrepresentert blant straffede.⁸⁰ I en studie gjort av SSB der de sammenligner innvandrere og nordmenn som gjerningsmenn, framkommer det at det ble registrert 25 gjerningspersoner per 1000 innbyggere i innvandrerbefolkningen i 1998.⁸¹ Til sammenligning var antallet 16 per 1000 innbygger i befolkningen ellers. Forskjellen blir ytterligere forsterket når en kun sammenligner menn, hvor man finner 28 per 1000 norske menn og 42 per 1000 menn i innvandrerbefolkningen. I rapporten understrekes det samtidig at sosioøkonomisk status, som lav inntekt, lav utdanning og løs tilknytning til arbeidsmarkedet, er en viktig bakgrunnsfaktor for den registrerte kriminaliteten innen en befolkningsgruppe.

På grunn av at det er mange forhold som kan påvirke i hvilken grad man har utdanning og arbeid, og videre sannsynligheten for å bli kriminell, er det utfordrende å isolere effektene som utdanning og arbeidsaktivitet har på kriminalitet. Årsaksretningen mellom levevilkår og kriminalitet er uklar.⁸² Eksempelvis peker Skardhamar m.fl. (2011) på betydningen av de kriminelles oppvekstforhold, hvor foreldrenes sosioøkonomiske status spiller inn på mange ulike måter, bl.a. på barnas utdanningsnivå. Videre pekes det på at det kan spille inn dersom de kriminelles foreldre selv har vært kriminelle – og hvilke sosiale stigma dette har påført barna opp gjennom oppveksten.

Gjennom den samfunnsøkonomiske pluss-minusmetoden vurderer vi betydningen av kriminalitet for samfunnet til å være stor. Gruppe C og D vil imidlertid ha ulike effekter av mangelfull utdanning sammenlignet med nullalternativet. For gruppe C som har en tilknytning til arbeidslivet, vurderer vi virkningen av utdanning til en liten kostnad, da det å være i arbeid i seg selv har en preventiv effekt mot kriminalitet. For gruppe D vurderer vi effekten av mangelfull utdanning til å gi en middels kostnad for individet, da individene er utenfor arbeidslivet.

3.2.6 Kostnader til opplæring i grunnopplæringen

I Norge er grunnopplæringen i stor grad et offentlig ansvar, og med ansvaret følger en kostnad. Elever i norsk grunnskole og videregående opplæring har rett til gratis opplæring (opplæringsloven §§ 2-15, 3-1), mens godkjente friskoler får et statlig tilskudd, samtidig som de kan kreve inn skolepenger (friskoleloven §§ 6-1, 6-2).

Ifølge tall fra SSB var kostnaden ved en elev i grunnskolen i gjennomsnitt 105 600 kroner i 2014.⁸³ Dette inkluderer utgifter til grunnskoleundervisning, drift av skoler og skoleskys.

Hva koster det så å gi mindreårige flyktninger fullverdig opplæring, som definert i avsnitt 2.1? Vi ønsker her å se på ekstrakostnadene knyttet til at mindreårige flyktninger skal oppnå det samme kompetansemessige utgangspunktet som barn med norsk bakgrunn. I utgangspunktet er det tre forhold som kan vurderes her. For det første forutsettes det at de mindreårige flyktingene tas inn i skolen så raskt som mulig, og i henhold til lovfestede rettigheter. Videre legger vi til grunn at

⁸⁰ Skardhamar m.fl. (2011)

⁸¹ Gundersen m.fl. (2000)

⁸² Falck m.fl. (2009) / Skardhamar m.fl. (2011)

⁸³ <https://www.ssb.no/utdanning/statistikker/utgrs/aar/2015-12-11>

de mindreårige flyktningene, i tillegg til vanlig undervisning, må bli tilbudt tilstrekkelig grad av særskilt norskopplæring, morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring, slik at de er i stand til å følge normal undervisning og progresjon i utdanningssystemet. Til slutt er det knyttet kostnader til å gi elevene den sosial-pedagogiske oppfølgingen og det gode skolemiljøet de har rett på.

Tallgrunnlaget for å kunne beregne de offentlige kostnadene ved disse forholdene er imidlertid mangelfullt. Et estimat vil likevel kunne beregnes ved å legge til grunn ressursinnsatsen i grunnskolen til særskilt norskopplæring, morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring per elev som har mottatt slik opplæring.

Basert på statistikk fra Grunnskolens informasjonssystem (GSI) for skoleåret 2014/2015 har vi beregnet ressursinnsatsen per elev som mottar særskilt norskopplæring, morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring til drøyt 67 timer. Dette baserer seg på totalt antall gjennomførte undervisningstimer og antall elever som mottar opplæringen, jf. Tabell 3-3.

Tabell 3-3

Ressursinnsats til særskilt norskopplæring, morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring i den offentlige grunnskolen for skoleåret 2014/2015

	Årstimer i undervisning	Antall elever	Antall timer per elev
Særskilt norskopplæring	1 368 465	43 380	31,5
Morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring	542 458	15 264	35,5
Sum			67,1

Kilde: Grunnskolens informasjonssystem (GSI)

Under forutsetning om at en undervisningstime har en ressurskostnad på 1085 kroner⁸⁴, vil de årlige kostnadene per elev summere seg til snaut 73 000 kroner. Dette er en gjennomsnittlig årlige ekstrakostnaden per elev som mottar særskilt norskopplæring og morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring i grunnskolen, og sier ikke noe om når i opplæringsløpet kostnadene vil påløpe.

For å beregne kostnaden per individ gjennom skoleløpet, multiplisere vi dette gjennomsnittstallet med antall år hvert individ befinner seg i grunnopplæringen, dvs. fra de ankommer Norge som til de går ut av videregående opplæring. Basert på Wiggen (2014) legger vi til grunn en gjennomsnittlig alder ved ankomst på 13 år.⁸⁵ Ved en antakelse om gjennomsnittsalder ved fullføring av videregående opplæring som 18 åring, gir dette fem år med ekstraopplæring i gjennomsnitt per elev.

⁸⁴ Dette er basert på informasjon fra Kunnskapsdepartementet om kostnad per undervisningstime. Denne kostnaden bygger på gjennomsnittlig lærerlønn, sosiale utgifter og hvor forberedelser til timene er tatt hensyn til.

⁸⁵ Dette er basert på gjennomsnittlig alder ved innvandring for enslige mindreårige flyktninger (16 år) og andre mindreårige flyktninger (12 år), vektet med antall personer i de to gruppene. Se tabell 5.1 i Wiggen (2014).

Som et anslag summeres dermed de ekstra opplæringskostnadene per individ til snaut 324 000 kroner, neddiskontert til 2015-kroner. I tillegg kommer skattefinansieringskostnader på 20 prosent. Dette er et usikkert estimat, men belyser at det også er en ressurskostnad knyttet til å gi de mindreårige flyktningene ekstraopplæring. På den ene siden vil trolig antall år individene mottar særskilt norskundervisning og tospråklig fagopplæring være lavere. På motsatt side undervurderer vi trolig den årlige ekstrakostnaden knyttet til å gi de mindreårige flyktningene tilstrekkelig språkopplæring, da vi vet at tospråklig fagopplæring og opplæring i morsmål gis i begrenset grad (omtalt i kapittel 2 og 4). Når det kommer til den totale kostnaden ved å gi fullverdig utdanning, har vi heller ikke tall for å beregne kostnader knyttet til sosialpedagogisk rådgivning og sikring av et godt skolemiljø, noe som også taler for at vi undervurderer kostnaden. I den samfunnsøkonomiske analysen, hvor vi ser på kostnadene ved mangelfull utdanning, kan opplæringskostnadene tolkes som en besparelse ved å gi de mindreårige flyktningene mangelfull utdanning.

I Rambøll (2013) evalueres tilskuddsordningen til kommuner med asylmottak. Ifølge denne rapporten var tilskuddsbeløpet i 2011/12 for unge asylsøkere og barn av asylsøkere i statlige mottak på 73.170 kroner per barn per skoleår. I samme rapport beregnes imidlertid de reelle utgiftene per asylsøkerlev til å være om lag 119 000 kroner i 2011/12, dvs. 1,6 ganger så høye som tilskuddssatsen. Dette tallet er ikke direkte sammenlignbart med våre beregninger da vi ser på ekstrakostnadene i tillegg til ordinær undervisning. I tillegg viser rapporten til at behovet for ekstra ressurser som spesialundervisning er større for denne gruppen enn for øvrige elever, noe som trolig øker de reelle kostnadene ytterligere.

Kostnaden ved å gi de mindreårige flyktningene fullverdig opplæring er usikker, og vi gjennomfører derfor en sensitivitetsanalyse der vi belyser usikkerheten. I sensitivitetsanalysen ser vi derfor på to ulike kostnadsanslag der vi endrer opplæringskostnadene med +/- 50 prosent.

3.2.7 Oppsummering av samfunnsøkonomiske kostnader

Vi har beregnet de gjennomsnittlige samfunnsøkonomiske kostnadene til 3,8 millioner 2015-kroner per individ dersom mindreårige flyktninger får mangelfull utdanning. Dette er basert på et vektet gjennomsnitt av de samfunnsøkonomiske kostnadene knyttet til typeindividene i gruppe C og D, der vektene er beskrevet i avsnitt 3.1.2. I tillegg kommer de ikke-prissatte samfunnseffektene som vi har vurdert gjennom pluss-minusmetoden. Alle disse trekker i retning av at kostnadene i realiteten er høyere enn 3,8 millioner kroner per individ dersom de får mangelfull utdanning.

Tabell 3-4

Oppsummering samfunnsøkonomiske kostnader i forhold til nullalternativet (vektet snitt av gruppe A og B). I tusen kroner.

Samfunnseffekt	Betydning	Gruppe C	Gruppe D	Vektet gjennomsnitt*
Produksjonstap	Prissatt effekt	1 460	9 731	3 941
Trygd og stønader	Prissatt effekt	-22	548	149
Livskvalitet	Stor	+++	++++	+++
Eksterne virkninger 1: Produktivitet	Prissatt effekt	131	131	131
Eksterne virkninger 2: Demokrati	Stor	+++	++++	+++
Eksterne virkninger 3: Kriminalitet	Stor	++	+++	++
Kostnader til opplæring i grunnopplæringen	Prissatt effekt	-389	-389	-389
Samlede prissatte kostnader		1 180	10 022	3 833

Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse

Note: Vektet gjennomsnitt av utfallene i gruppe C og D, der vektene er basert på de betingede sannsynlighetene for gruppene, jf. avsnitt 3.1.2.

3.2.8 Sensitivitetsanalyse

Tallfestingen av de ulike virkningene er usikre. For å belyse denne usikkerheten gjennomfører vi derfor en sensitivitetsanalyse hvor vi endrer på noen av de sentrale forutsetningene. Hensikten med å dette er å undersøke hvor følsomme eller robuste resultatene i analysen er for endringer i forutsetningene. Vi deler sensitivitetsanalysen inn i to. Først ser vi på hvordan resultatene endrer seg dersom vi endrer på forutsetningene knyttet til lønnseffekten av utdanning for gruppe C, og forutsetninger om opplæringskostnader i grunnopplæringen. Deretter ser vi på ulike forutsetninger for sannsynligheten for å havne i gruppe C og D.

Høyt og lavt anslag

Tabell 3-5 viser hvordan resultatene endrer seg dersom vi endrer på forutsetningene knyttet til lønnseffekten av utdanning for gruppe C, samt ulike forutsetninger om kostnader i forbindelse med opplæring i grunnopplæringen. I det høye anslaget legger vi til grunn en lønnsforskjell på 20 prosent for gruppe C (mot 15 prosent i hovedanalysen), mens vi legger til grunn at opplæringskostnadene i grunnopplæringen er 50 prosent lavere enn i hovedanalysen. I det lave anslaget legger vi til grunn en lønnsforskjell på 10 prosent for gruppe C (mot 15 prosent i hovedanalysen), mens vi legger til grunn at opplæringskostnadene i grunnopplæringen er 50 prosent høyere enn i hovedanalysen.

Basert på disse endrede forutsetningene beregnes de gjennomsnittlige samfunnsøkonomiske kostnadene til 4,4 millioner 2015-kroner per individ i et høyt anslag, og 3,25 millioner 2015-kroner per individ i et lavt anslag.

Tabell 3-5

Samfunnsøkonomiske kostnader i hovedanalysen, høyt anslag og lavt anslag i forhold til nullalternativet (vektet snitt av gruppe A og B). I tusen kroner.

Samfunnseffekt	Betydning	Hovedanalysen	Høyt anslag	Lavt anslag
Produksjonstap	Prissatt effekt	3941	4281	3600
Trygd og stønader	Prissatt effekt	149	144	154
Eksterne virkninger 1: Produktivitet	Prissatt effekt	131	175	88
Kostnader til opplæring i grunnopplæringen	Prissatt effekt	-389	-194	-583
Samlede prissatte kostnader		3833	4406	3259

Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse

Note: Vektet gjennomsnitt av utfallene i gruppe C og D, der vektene er basert på de betingede sannsynlighetene for gruppene, jf. avsnitt 3.1.2.

Fordeling på ulike livsløp

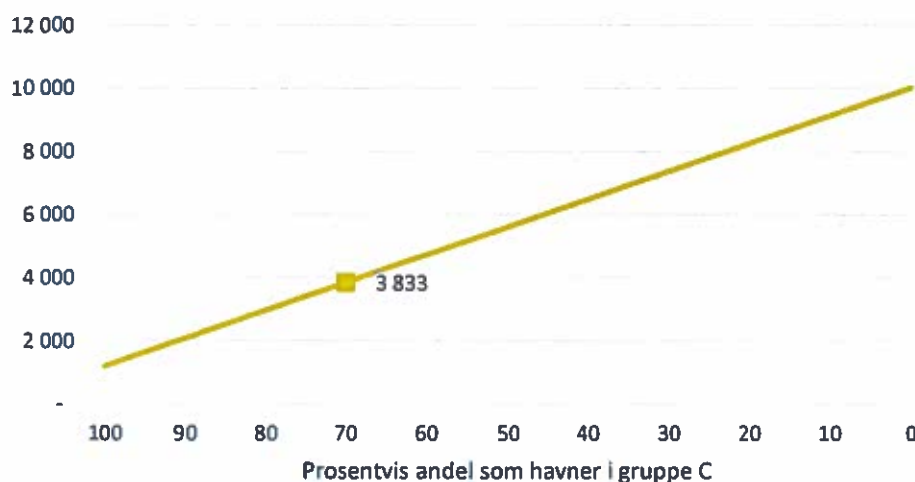
I avsnitt 3.1.2 la vi i hovedanalysen vår til grunn at sannsynligheten for at en mindreårig flyktning havner i gruppe C er 70 prosent, gitt at han eller hun mottar mangelfull utdanning i grunnopplæringen. Tilsvarende var den betingede sannsynligheten for å havne i gruppe D på 30 prosent. Dette er også en usikker forutsetning og fordelingen på de ulike livsløpene har stor betydning for den gjennomsnittlige samfunnsøkonomiske kostnadene per individ.

Dette illustreres i Figur 3-9 som viser ulike samfunnsøkonomiske utfall dersom vi endrer på andelen som fordeler seg på henholdsvis gruppe C og D. Den nederste akse i figuren illustrerer andelen av individene som havner i gruppe C. Resultatet fra hovedanalysen, med henholdsvis 70 prosent i gruppe C og 30 prosent i gruppe D, illustreres i punktet som gir en samfunnsøkonomiske kostnad på 3,8 millioner kroner.

Som det framkommer av figuren avhenger de gjennomsnittlige kostnadene per individ i stor grad av hvor stor andel av individene som havner innenfor arbeidslivet (gruppe C) eller utenfor arbeidslivet (gruppe D). Ekstremtilfellet, hvor alle individene som mottar mangelfull utdanning havner i gruppe C, gir en gjennomsnittlig kostnad på snaut 1,2 millioner kroner per individ. Dersom alle individene som mottar mangelfull utdanning havner i gruppe D, gir denne en gjennomsnittlig samfunnsøkonomisk kostnad per individ på drøyt 10,0 millioner kroner.

Figur 3-9

Gjennomsnittlige samfunnsøkonomiske kostnader ved ulike forutsetninger om andelen som havner i gruppe C og D i forhold til nullalternativet (vektet snitt av gruppe A og B). I tusen kroner.



Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse
 Note: Den nederste aksene i figuren illustrerer andelen av individene som havner i gruppe C. Andelen som havner i gruppe D blir dermed én minus andelen i gruppe C.

3.3 Et regneeksempel for flyktningene som kom i 2015

I avsnitt 3.2 har vi beregnet den samfunnsøkonomiske kostnaden dersom en mindreårig flyktning mottar mangelfull utdanning. Siden flere av anslagene som er lagt til grunn har sitt utspring i statistikk om flyktninger som kom i 2015, er det en interessant regneøvelse å beregne de samlede samfunnsøkonomiske kostnadene dersom flyktningene som kom i 2015 mottar mangelfull utdanning.

Det kom totalt 31 145 asylsøkere til Norge i 2015.⁸⁶ I summeringen er det viktig å ta hensyn til at ikke alle flyktningene vil få innvilget søknaden om asyl. Av søknader som ble behandlet i 2015 var den (vektede) gjennomsnittlige innvilgelsesandelen 53 prosent av alle vedtak.⁸⁷ Ser vi kun på vedtakene for enslige mindreårige var gjennomsnittlig innvilgelsesandel 92 prosent. Andelene varierer imidlertid fra land til land, noe som har sammenheng med de humanitære og politiske forholdene i ulike land på ulike tidspunkt.

⁸⁶ Tall hentet fra: <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/>

⁸⁷ Tall hentet fra: <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikk/asylvedtak-etter-statsborgerskap-og-utfall-2015/>

Tabell 3.6

Asylsøkere og overføringsflyktninger 2015. Estimert innvilgelse av søknad og permanent opphold.

Kategori:	Antall	Estimert innvilget asyl	Estimert permanent opphold
<i>Asylsøkere:</i>			
Voksne	20 891	8 682	7 813
Enslige mindreårige	5 297	4 925	4 432
Øvrige mindreårige	4 957	2 060	1 854
Totalt asylsøkere	31 145	15 666	14 100
<i>Overføringsflyktninger:</i>			
Voksne	1 598	1 598	1 598
Enslige mindreårige	405	405	405
Øvrige mindreårige	379	379	379
Totalt overføring	2 383	2 383	2 383
Totalt	33 528	18 049	16 483

Kilde: UDI

Dersom vi legger til grunn innvilgelsesandelene for ulike land for behandlede søknader i 2015 for de asylsøkerne som kom til Norge i 2015, får vi et estimat på antall som får innvilget søknaden på 15 666 flyktninger. Av disse utgjør de enslige mindreårige 4 925 personer og de mindreårige som kommer med foreldre 2 060 personer. Det er imidlertid ikke slik at alle som får innvilget søknad om asyl får permanent oppholdstillatelse. Ifølge UDI får om lag 90 prosent av de som får innvilget asyl innvilget midlertidig oppholdstillatelse i tre år. De fleste av disse får også permanent oppholdstillatelse, med mindre den midlertidige tillatelsen av spesielle årsaker var av begrenset varighet. De resterende 10 prosentene får innvilget midlertidig oppholdstillatelse som i første omgang er kortere enn tre år. Vi har valgt å legge til grunn at 90 prosent av de som får innvilget asyl får permanent oppholdstillatelse. *Det innebærer at vi legger til grunn at 4 432 enslige mindreårige og 1 854 mindreårige med foreldre blant asylsøkerne som kom til Norge i 2015 får varig oppholdstillatelse.*

I tillegg til asylsøkerne ankom det 2 383 overføringsflyktninger i 2015.⁸⁸ Vi legger til grunn at alle disse får varig opphold, og at fordelingen på voksne og enslige og øvrige mindreårige er den samme som for asylsøkerne. *Det innebærer at 405 enslige mindreårige og 379 mindreårige med foreldre blant overføringsflyktningene som kom til Norge i 2015 får varig oppholdstillatelse. Totalt vil da 4 837 enslige mindreårige og 2 233 øvrige mindreårige blant alle asylsøkere og overføringsflyktninger som kom til Norge i 2015 få varig oppholdstillatelse. Det gir et estimat på totalt om lag 7 000 mindreårige flyktninger som får opphold i Norge i 2015.*

I kapittel 3.2.7 har vi beregnet de samfunnsøkonomiske kostnadene ved å gi en mindreårig flyktning mangelfull utdanning til 3 833 000 kroner i gjennomsnitt per barn. De samlede

⁸⁸ Tall hentet fra: <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikk/overforingsflyktninger-etter-statsborgerskap-innvilgelser-og-ankomster-2015/>

samfunnsøkonomiske kostnadene av å gi alle de mindreårige flyktningene som kom til Norge i 2015 mangelfull grunnopplæring er da gitt ved $7\,000 \times 3\,833\,000 = 26,8$ milliarder kroner.

4. Hva kan gjøres? Diskusjon og tiltak

Første del av denne rapporten (kapittel 1 til 3) har fokusert på negative konsekvenser av mangelfull opplæring for mindreårige flyktninger. Som vi har sett innebærer mangelfull utdanning store konsekvenser for enkeltindividet, og ikke minst økonomiske kostnader for samfunnet. I dette kapitlet vil vi diskutere hva som kan gjøres for å minimere de negative konsekvensene beskrevet i første del av rapporten. Mens den første delen av rapporten er rettet utover og drøftet konsekvenser av mangelfull utdanning for samfunnet, retter vi i dette kapitlet blikket tilbake mot skolen og ser hva skolen kan gjøre for at asylsøkere får en så fullverdig opplæring som mulig.

En mangelfull opplæring defineres, jf. kapittel 3, som at asylsøkere presterer dårligere enn majoritetsbefolkningen i grunnskole og videregående opplæring. Det innebærer både hvor mange som fullfører videregående og hvor gode karakterer de får. Målet, en fullverdig opplæring, er dermed at denne gruppen presterer like godt som majoritetsbefolkningen (jf. livsløp A i kapittel 3).

For å forstå hvordan vi kan legge til rette for at asylsøkere skal gjøre det like bra på skolen som resten av befolkningen vil vi først diskutere hvordan denne gruppen presterer på skolen i dag, hva som er grunnene til at de presterer dårligere enn majoritetsbefolkningen og hvilke tiltak som kan iverksettes for å minske dette prestasjonsgapet.

Tiltakene som blir foreslått her, er basert på eksisterende forskning. Vi har gjennomgått den viktigste nordiske forskningen de siste 10 årene som drøfter hvilke faktorer som er viktige for å gi asylsøkere en fullverdig opplæring og hvilke tiltak som burde iverksettes. I tillegg til den eksisterende forskningen har vi gjennomført en fokusgruppe-samtale med sentrale aktører i dette feltet for å drøfte tiltakene forskningen foreslår med dem. Representanter for Utdanningsetaten i Oslo, Utdanningsdirektoratet, Refstad asylmottak, samt rektorer og lærere med ansvar for innføringsklasser var tilstede. Dataene fra fokusgruppesamtalen brukes i hovedsak for å kommentere endringer som har oppstått det siste halve året som følge av økningen i antallet asylsøkere. Denne økningen har skjedd nylig, og er derfor ikke reflektert i forskningslitteraturen enda. Enkelte av de konkrete forslagene som fokusgruppen kom med til forbedringer vil også bli referert til i kapitlet.

4.1 Hvor godt presterer mindreårige flyktninger i norsk skole?

- Basert i vår litteraturgjennomgang er det ikke publisert statistikk på skoleprestasjoner som ser på asylsøkere spesielt. Det beste utgangspunktet er derfor statistikk over første-generasjons innvandrere som kom til Norge før de ble 18 år. Statistikk over innvandrere under 18 år fra 1990-2014 viser at denne gruppen består av om lag to tredjedeler som

kommer på familiegjenforening og en tredjedel flyktninger/asylsøkere.⁸⁹ Av de som kommer på familiegjenforening er det både barn av arbeidsinnvandrere og asylsøkere. De fleste som kommer fra land innenfor EU/EØS er arbeidsinnvandrere, mens de som kommer utenfra er i all hovedsak asylsøkere eller flyktninger. Statistikk over skoleprestasjoner til førstegenerasjonsinnvandrere er derfor ikke direkte sammenfallende med hvordan asylsøkere gjør det i skolen. Hvorvidt gruppen av asylsøkere skiller seg ut i positiv eller negativ retning er vanskelig å anslå. Det er mulig at asylsøkergruppen skiller seg negativt ut. Potensielle årsaker er at de har mer psykiske lidelser enn andre grupper (se seksjonen om psykisk stress), og at land der flest asylsøkere kommer fra har lite utviklede skolesystemer. Men det trengs mer forskning for å kartlegge om dette faktisk er tilfellet. Statistikken over førstegenerasjons innvandrere blir likevel det nærmeste vi har til en oversikt over hvordan asylsøkere presterer i skolen. Den er interessant da nyankomne innvandrere møter mange av de samme utfordringene som asylsøkere, uavhengig av innvandringsgrunn.

- Forskning viser at førstegenerasjonsinnvandrere klarer seg dårligere enn majoritetsbefolkningen og annengenerasjons innvandrere på skolen, hvis man sammenligner gruppene uten å ta hensyn til bakgrunnsvariabler⁹⁰. De gjør det dårligere enn majoritetsbefolkningen og annengenerasjonsinnvandrere når det gjelder karakterer etter ungdomsskolen (Bakken & Elstad, 2012), PISA-undersøkelsene (Publishing, 2010) nasjonale prøver (Steinkellner, 2014) og i gjennomføring av videregående skole. Tall fra SSB viser at kun 36 prosent av første-generasjon fullførte videregående på normert tid, sammenlignet med 56 prosent for befolkningen for øvrig, og 51 prosent for annen-generasjon.⁹¹ En studie viser også at det er de som ankommer Norge sent i opplæringsløpet som gjør det dårligst. Kommer du til Norge som 4-åring klarer du deg signifikant bedre enn om du kommer som 13-åring (Bratsberg, Raaum, & Røed, 2012). Ser man på ankomsttallene for 2015 var kun 17 prosent av de mindreårige guttene som kom under 5 år på søknadstidspunktet, mens hele 42 prosent av jentene (Utlendingsdirektoratet, 2015)⁹². I 2015 søkte totalt 6 424 ungdommer mellom 11 og 17 år asyl. I lys av at så mange ankommer relativt sent i barndommen er det sannsynlig at det nevnte prestasjonsgapet mellom innvandrere og majoritet også vil gjøre seg gjeldende om man ser spesielt på asylsøkere som gruppe.
- Den viktigste årsaken til forskjellene i prestasjoner og gjennomføring er sosial bakgrunn. Førstegenerasjonsinnvandrere har markant lavere sosial bakgrunn enn majoritetsbefolkningen, målt som foreldrenes utdanning og sosioøkonomiske posisjon (Bratsberg et al., 2012, p. 118). Dersom man kontrollerer for deres sosiale bakgrunn forsvinner en stor del av forskjellen i prestasjoner. Enkelte studier finner at hele forskjellen mellom innvandrere og majoritetsbefolkningen forsvinner når det blir kontrollert for sosial

⁸⁹ Tall fra SSB statistikkbank 2015

⁹⁰ For Udirs statistikk i 2014, se: <http://www.udir.no/globalassets/upload/statistikk/innvandrere-i-grunnopplaringen-2014.pdf>

⁹¹ Tall fra SSB statistikkbank 2015

bakgrunn (Bakken, 2010). Likevel finner de fleste studiene at førstegenerasjons innvandrere har dårligere karakterer og gjennomføringsgrad enn majoritetsbefolkningen, selv etter kontroll for sosial bakgrunn (Fekjaer, 2007; Ulriksen, Sagatun, Zachrisson, Waaktaar & Lervåg, 2015).

- En av forklaringene på dette prestasjonsgapet er effektene av landbakgrunn. Flere studier har pekt på at elever fra Øst-Europa og asiatiske land som Vietnam, India og Sri Lanka gjør det svært bra, ofte bedre enn majoritetsbefolkningen, mens elever fra land som Somalia gjør det svært dårlig (Fekjaer, 2007; Støren, 2006). En nyere studie fra SSB fant imidlertid at det ikke var noe stor forskjell i karakterer etter landbakgrunn når det var kontrollert for sosial bakgrunn. De finner likevel at prestasjonene er noe dårligere blant gruppen Asia/Afrika/Latin-Amerika sammenlignet med EU/EØS, USA, Australia (Egge-Hoveid & Sandnes, 2015). Det er med andre ord vanskelig å gi noen endelige konklusjoner rundt betydning av landbakgrunn. Det er heller ikke konsensus om hvordan landbakgrunn påvirker skoleprestasjoner. Årsakene til forskjellene kan både komme av kulturforklaringer, som at den konfusianske kulturen legger et særskilt sterkt fokus på utdanning. Det kan være forskjeller i språkkunnskaper hos foreldrene. Men det kan også være forskjeller i hvordan skolesystemet er i ulike land innvanderne kommer fra og ikke minst hvilke migrasjonshistorie de har (Støren, 2006). Som vi vil komme tilbake til er det grunn til å anta at asylsøkere har en mer utfordrende skolehverdag som et resultat av opplevelser under flukt.
- Jenter gjør det generelt noe bedre på skolen enn gutter, både i majoritetsbefolkningen og blant innvandrere. De får høyere karakterer, fullfører videregående i større grad og tar mer høyere utdanning (Egge-Hoveid & Sandnes, 2015).
- Betydningen av kjønn og sosial bakgrunn har store implikasjoner for å forstå hvordan man kan lykkes å integrere asylsøkere i skolen på en god måte. Å redusere sosiale forskjeller er et av hovedmålene til hele utdanningssystemet, og noe som har vært et sentralt fokus i utdanningspolitikken lenge. Alle tiltak som bidrar til å redusere betydningen av sosial ulikhet i skolen vil også bidra til å redusere forskjellen mellom førstegenerasjons innvandrere og majoritetsbefolkningen, gitt at sosial bakgrunn er en sentral årsak til denne forskjellen. Men, siden dette er en generelle utfordringer som gjelder hele elevpopulasjonen, vil vi ikke fokusere på den problematikken i dette kapittelet. Her vil vi fokusere på utfordringer og tiltak som går spesielt på asylsøkere som skal integreres i norsk skole. Det er imidlertid viktig å ha med seg at selv om man lykkes med å integrere asylsøkere godt i norsk skole er det sannsynlig at prestasjonsforskjellene vil vedvare så lenge man ikke har adressert utfordringen om sosial utjevning i skolen generelt. For en god gjennomgang av utfordringer og muligheter for å utjevne sosiale forskjeller i skolen se Bakken og Elstad (Bakken & Elstad, 2012).

4.2 Et positivt utgangspunkt

- Asylsøkere er motiverte for å lære og bruker mye tid på skole. En rekke studier viser at innvandrere har høyere motivasjon for å gå på skole, sammenlignet med

majoritetsbefolkningen (Fekjær & Leirvik, 2011; Lauglo, 1996, 2010; Leirvik, 2010; Ulriksen et al., 2015). Studier av innvandrere generelt viser også at de bruker mer tid på lekser enn majoritetsbefolkningen (Frøyland & Gjerustad, 2012). Disse studiene ser imidlertid ikke på asylsøkere spesielt, men innvandrere generelt. Men en ny studie av Rambøll (2016) viser at asylsøkere som nettopp har begynt i skolen er svært fornøyd med tilbudet og har høy motivasjon for å lære og har lavt fravær.

- Studier viser også at foreldre til innvandrerbarn er minst like opptatt av at barna skal få god utdanning som foreldre i majoritetsbefolkningen (Lauglo, 2010). Foreldrene er også svært støttende og opptatt av at barna skal få en god utdanning (Frøyland & Gjerustad, 2012). Studier viser også at barn med innvandringsbakgrunn fra fattige familier i større grad enn norske barn med samme sosioøkonomiske bakgrunn er fornøyd med skolen og trives der. Dette forklares blant annet med at innvandrere er mer motiverte for å gjøre en god innsats på skolen, på tross av et vanskelig utgangspunkt (Grodem, 2009).
- At både barna selv er motiverte til å gå på skole og bruker mer tid på skolegang, samt at foreldrene er engasjert og opptatt av barnas utdanning gir et godt utgangspunkt for å integrere asylsøkere i det norske skolesystemet. Utfordringene ligger ikke i å få barna til å forstå at skole er viktig, men i å få det norske skolesystemet til å tilrettelegge for at denne motivasjonen og lærelysten blir beholdt, og vekslet inn i gode resultater. Hvordan kan dette gjøres?

4.3 Hvilke faktorer er viktige for å lykkes?

I det følgende vil vi diskutere fire faktorer som er avgjørende for å sørge for at asylsøkere lykkes i skolen:

1. Asylsøkere må innrulleres i norsk skole så raskt som mulig etter ankomst
2. Asylsøkere må gis god og tilstrekkelig språkopplæring
3. Skolen må ha et målrettet forebyggende arbeid rettet mot psykiske vansker blant asylsøkere.
4. Skolen må skape et inkluderende miljø hvor den enkelte eleven blir godt integrert i klassen, og hvor foreldre har god dialog med skolen.

Disse faktorene har vi kommet frem til både gjennom å se på den relevante forskningen som finnes på asylsøkere i opplæringen, i tillegg til innspill fra fokusgruppen. Innspillene fra fokusgruppen var i stor grad sammenfallende med eksisterende forskning.

I det følgende vil vi beskrive hver av de fire faktorene. Vi vil etablere hvorfor dette er en viktig faktor for at asylsøkere skal lykkes i skolen, hva som er status på feltet i dag og hva som kan gjøres for å bedre situasjonen.

4.3.1 Rask skolestart etter ankomst

Hvorfor er det viktig?

- I en hverdag preget av kaos og usikkerhet er skolen en viktig trygghetsskapende arena for barn som kommer til Norge som asylsøkere. Mange barn sliter med å forstå det som skjer i foreldrenes eller egen asylsøkeprosess. En rekke studier fra Norge og andre land viser at skolen kan skape slike trygge rammer for asylsøkerbarna (Berg & Paulsen, 2015). For en litteraturgjennomgang av studier på feltet se Eide & Hjern 2013 (Eide & Hjern, 2013). Forutsigbare, trygge og strukturerte hverdager slik skolen tilbyr er særlig viktig for å forebygge psykiske problemer for barn som lever på asylmottak (Svensson & Eastmond, 2013)⁹³.
- Det er derfor bred enighet om at å komme i gang tidlig med utdanning er viktig for språkopplæring og psykososial helse (se for eksempel Østbergutvalget (NOU 2010: 7)). Passivitet i den første tiden etter ankomst til Norge er negativt for fremtidige muligheter. I Norge finnes det ikke konkret forskning på effektene av ikke å komme i gang tidlig med skole for barna som søker asyl fordi dette inntil nylig ikke har vært et problem (Berg & Tronstad, 2015; Sletten & Engebrigtsen, 2011; Valenta, 2008). Men forskning på levekår i mottakssituasjonen peker på hvordan voksnes passivitet har svært negativ virkning på voksnes psykiske helse (Andrews, Solstad & Anvik, 2014). Studier peker også på hvordan voksnes passivitet og depresjon virker negativt på barnas levekår (Winsvold & Engebrigtsen, 2010). Når det gjelder skolearbeid tyder også forskning på at asylbarna opplever at mestringen med skolearbeidet synker og at oppfølgingen fra lærere blir dårligere med økende botid (Tronstad, 2015: 46). Å komme raskt i gang med skole, og unngå en fase av passivitet i tiden etter ankomst, er med andre ord viktig for å skape visse strukturer av normalitet og forebygge psykiske problemer.

Hva er status?

- Som nevnt tidligere i rapporten har alle barn og unge (under 16 år)⁹⁴ rett og plikt til grunnskoleopplæring når det er sannsynlig at barnet skal være i Norge i mer enn tre måneder. Plikten til grunnskoleopplæringen begynner når oppholdet har vart i tre måneder.⁹⁵ Ungdom som har fullført grunnskolen eller tilsvarende opplæring som venter på asylsøknaden sin behandlet har rett til videregående opplæring dersom de er under 18 år og det er sannsynlig at de skal bli i landet over 3 måneder.⁹⁶ Frem til i høsten 2015 tyder tidligere forskning på at innrullering av elever fungerte godt og nært alle barn ble innrullert i norsk grunnskole innen tre måneder etter ankomst (Brachmann, Bergem & Hervik, 2015; Sletten & Engebrigtsen, 2011; Valenta, 2008). Tradisjonelt har elever blitt innrullert i skolen når de flyttes fra de midlertidige transittmottakene til ordinære mottak der de skal

⁹³Se også følgende artikler: <http://www.udir.no/Spesielt-for/Minoritetsspraklige-elever/flyktninger/>

<http://laringsmiljosenteret.uis.no/inkludering/barn-med-flyktningebakgrunn/hvorfor-maa-barnehager-og-skoler-vite-noe-om-flyktninger/>

⁹⁴ Retten gjelder ikke barn over 16 år, men kommunene kan få tilskudd for å tilby opplæring.

⁹⁵ Opplæringsloven §2-1 https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1998-07-17-61#KAPITTEL_2

⁹⁶ Opplæringsloven §3-1, siste ledd. https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1998-07-17-61#KAPITTEL_3

bo inntil de får svar på sine søknader. Det har blitt ansett hensiktsmessig å avvente innrulling til bosted er noe mer permanent. Man har altså latt grensen på tre måneder der plikten til å gå på skole opptrer definere skolestart for de fleste asylbarn.

- Økningen i antallet asylsøkere i 2015 skapte store problemer for mottakssystemet, og mange barn blir i dag boende over tre måneder i akuttmottak og transittmottak. Dette utfordrer premisset om at skolestart skal forventes til barna flyttes til ordinær mottak fordi dette i praksis fører til brudd på opplæringsloven. I følge Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse til kommunene for desember 2015 oppgir kommunene at ca. 680 barn ikke får opplæring. Videre mangler kommunen oversikt over ytterligere 800. I tillegg er det kommuner som ikke har svart der det sannsynligvis også er barn uten opplæringstilbud. Hvor mange av disse barna som har vært i landet i mer enn tre måneder sier ikke undersøkelsen noe om (Utdanningsdirektoratet, 2015). Det er derfor noe usikre estimat på hvor mange barn som i dag ikke får den grunnskoleopplæringen de har krav på, men foreløpige anslag peker på et betydelig antall.
- I fokusgruppen vi gjennomførte kom det frem at det på enkelte mottak er etablert alternativer til innrulling i skolen for barn som blir boende i transittmottak/akuttmottak over tid. Barna får tilbud om norskopplæring på mottaket for å unngå en passiv tilværelse. Kunnskapsdepartementet har også opprettet en lærerpool som et støttetiltak til kommuner som har kapasitetsproblemer i forbindelse med økningen i asylsøkere⁹⁷. I tillegg har Utdanningsdirektoratet utviklet Skolekassa.⁹⁸ Skolekassa.no er en lenkesamling med læremidler og læringsressurser som er fritt tilgjengelig for barn og unge som bor i mottak og får opplæringen sin der, og for barn og unge som bor i mottak og som får opplæringen sin i innføringsskoler- eller klasser. Målgruppen for portalen er asylsøkere og flyktninger med rett til opplæring etter opplæringsloven. Utdanningsdirektoratet arbeider med alternative driftsløsninger for Skolekassa ut over 2016. Beslutning om videre drift vil avklares med Kunnskapsdepartementet»
- Unge mellom 16-18 år som søker opphold fikk høsten 2014 rett til videregående og grunnskoleopplæring for voksne (se kapittel 2). Hvorvidt innrulling i videregående fungerer tilfredsstillende og effektivt er ennå ikke godt kartlagt i forskningslitteraturen. Levekårsundersøkelsen gjennomført i 2015 viser at 65 prosent av mindreårige flyktninger som er over 16 år i hovedsak får undervisningstilbud i regi av voksenopplæringen (Valenta, 2015). Dette kan henge sammen med at svært mange i denne elevgruppen ikke er kvalifisert for innrulling i videregående opplæring. Videre viser forskning fra tiden før lovendringen at informasjon til mindreårige flyktninger i målgruppen for videregående opplæring var mangelfull, at de unge ikke fikk bistand til å faktisk søke plass og at praksis når det kom til kartlegging av kompetanse var varierende på tvers av fylker (Lidén et al., 2011; Sletten & Engebrigtsen, 2011). Hvorvidt dette er et problem også etter lovendringen og i lys av økningen i antall asylsøkere er ikke dekket i forskningslitteraturen – og det kom heller ikke frem informasjon om dette i vår fokusgruppe.

⁹⁷ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/trenger-larere-til-asylbarna/id2469686/>

⁹⁸ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/na-kan-asylbarn-lare-norsk-pa-nett/id2474650/>

- En tilleggs-utfordring når det gjelder videregående skole for de som har fått opphold i Norge, er at mange elever ikke har den kompetansen som skal til for å følge undervisningen. Asylsøkere som kommer i sen ungdomsskolealder har rett på videregående, selv om de kun har gått et par uker på ungdomskolen og fått «ikke vurdert» i alle fag. Ved å bli tatt opp til videregående mister de muligheten til grunnskoleopplæring. Forskningen peker på at det i dag er utilstrekkelige tilbud for å sørge for at elevene blir satt i stand til å følge undervisningen i videregående, blant annet fordi man ikke har de samme rettighetene til særskilt norskundervisning på videregående. Denne gruppen faller gjennom og står i stor fare for å droppe ut av videregående med dagens ordning (Thorshaug & Svendsen, 2014). Det er verdt å nevne at Kunnskapsdepartementet har foreslått å endre dagens regelverk så kommuner og fylkeskommuner kan tilby mer grunnskoleopplæring til ungdom i denne gruppen som har behov for det. Denne opplæringen skal da kunne gi grunnlag for karakterer på vitnemålet fra grunnskolen. Behovet for mer grunnskoleopplæring skal knyttes til den enkeltes mulighet til å følge undervisningen og fullføre videregående opplæring. Forslaget har vært på høring, behandles i skrivende stund og regjeringen vil fremme lovforslag om dette våren 2016.⁹⁹

Hva kan gjøres?

- Klarere retningslinjer og rutiner for hvordan barns rett og plikt til grunnskole skal ivaretas når opphold i transittmottak/akuttmottak overgår tre måneder burde vurderes. Dette er et nytt problem, og erfaringene fra fokusgruppen tyder på at dagens ordninger ikke er gode nok for å sørge for at alle får den utdanningen de har krav på.
- Asylsøkere som oppholder seg i Norge i påvente av å få avgjort søknaden sin burde gis like rettigheter til videregående opplæring som den øvrige befolkningen. I dag slutter retten for denne gruppen av asylsøkere når de er 18 år, mens den øvrige befolkningen har retten til de er 21 år (jf. kapittel 2). Med tanke på at asylsøkere er en gruppe som kan trenge lenger tid enn normalt på å fullføre videregående, er det viktig å gi de rett til videregående helt til fylte 21, for å forebygge for frafall. Asylsøkere burde også gis voksenrett, (rett til å ta videregående etter fylte 25 år), på lik linje med resten av befolkningen, av samme grunn.
- Det burde tilrettelegges for at elever som kun har gått svært kort tid på ungdomsskolen får et tilbud som gjør dem i stand til å følge undervisningen. Tidligere forskning har påpekt ulike modeller, som å gi et innføringstilbud på videregående skole, eller å fjerne retten til videregående opplæring for de som kun har 1 eller ikke vurdert i alle fag fra ungdomsskolen (Thorshaug & Svendsen, 2014:50-65). Lovforslaget fra Kunnskapsdepartementet innebærer i praksis at skoleeiere selv kan avgjøre om de skal ha et slikt tilbud. Store lokale variasjoner har blitt trukket frem i forskning som en svakhet for opplæringstilbudet for denne gruppen barn og unge (Thorshaug & Svendsen, 2014; Sletten & Engebretsen, 2011). En tilrettelegging for utvidet grunnskoleopplæring burde formuleres som en rettighet og ikke en mulighet for skoleeier.¹⁰⁰ Videre åpner lovforslaget

⁹⁹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-om-forslag-til-endringer-i-opplaringsloven/id2440688/>

¹⁰⁰ Se høringssvar fra for eks NAFO, Barneombudet og IMDi <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-om-forslag-til-endringer-i-opplaringsloven/id2440688/>

for at skoleeier skal avgjøre hvor det skal lokaliseres. Samtidig viser erfaringer fra forsøk at de fysiske rammene for opplæringen har stor betydning, slik at det er mest hensiktsmessig at de blir lokalisert på en videregående skole.¹⁰¹

- Ungdommer som er kvalifisert for videregående opplæring bør gis anledning til å hospitere i ordinære klasser dersom de kommer midt i skoleåret (Berg & Tronstad, 2015).

4.3.2 God og tilstrekkelig språkopplæring

Hvorfor er det viktig?

- Det er ingen uenighet rundt at det å lære seg godt norsk er blant de viktigste faktorene for å lykkes godt i norsk skole, også for asylsøkere (NOU, 2010: 7). Forskning viser at de som kan godt norsk, får bedre karakterer på skolen (Frøyland & Gjerustad, 2012). Å tilrettelegge for at barn lærer seg godt norsk er derfor en av de mest sentrale oppgavene for norske utdanningsmyndigheter når asylsøkere inkluderes i skolesystemet.
- For å lære godt norsk viser forskning at det er viktig at barnet også behersker sitt eget morsmål. Det er lettere for barn å lære et nytt språk, hvis de først behersker sitt morsmål på en god måte. Dette gjelder særlig det mer akademiske språket. Mens barn kan lære å kommunisere godt relativt fort på sitt andrespråk, vil de ha større problemer med å tilegne seg og forstå abstrakte begreper og akademisk språk, som er en viktig del av undervisningen. Dersom abstrakte begreper først læres på morsmålet, kan det relativt lett overføres til andrespråket (Bakken, 2010; Jim Cummins, 1989; J. Cummins, 2000; Jim Cummins, 2008). Østbergutvalget argumenterte for at dersom barn blir utsatt for undervisning på et språk de overhodet ikke behersker, hindrer og forsinker dette mulighetene deres til å forstå det som blir undervist og det «svekker forutsetningene for norskspråklig utvikling» (NOU 2010: 7).

Hva er status?

- I følge opplæringsloven har elever rett til særskilt norskopplæring inntil de har gode nok ferdigheter i norsk til å følge vanlig undervisning. Som beskrevet i kapittel 2 kan slike enkeltvedtak om særskilt språkopplæring organiseres i særskilte innføringstilbud for nyankomne. Disse innføringstilbudene kan maksimalt vare i to år, vedtak gjøres for et år av gangen. Det kan også gjøres vedtak om tospråklig fagopplæring eller morsmålsopplæring, hvis det er behov. Det tolkes i praksis som at morsmålsopplæring kan gis kun hvis barnet ikke behersker norsk godt nok til å følge vanlig undervisning (Valenta, 2009). En ny evaluering viser at mange skoler har funnet gode ordninger for særskilt norskopplæring som elevene og lærerne er fornøyde med (Rambøll, 2016).
- En sentral utfordring i dagens ordning er at det er veldig stor variasjon over hvilke tilbud som gis. Regelverket spesifiserer i liten grad hvordan retten til særskilt opplæring for

¹⁰¹ Se IMDIs hørings svar: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-om-forslag-til-endringer-i-opplæringsloven/id2440688/?uid=d685373a-aa06-4457-bba9-56e008352045>

Og departementets egen begrunnelse for lovforslaget med henvisning til Thor Heyerdal videregående i Larvik: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/foreslar-endringer-i-opplæringsloven/id2453961/>

nyankomne skal utformes i praksis. Det åpner for stor lokal variasjon og at tilbudet elevene får er svært ulikt tilbud (Berg & Tronstad, 2015; Sletten & Engebriksen, 2011; Valenta, 2008). Noen skoler har egne innføringsklasser, andre har det ikke. Noen kommuner har også egne innføringsskoler (Rambøll, 2016). Utdanningsdirektoratet anerkjenner også at den store lokale variasjonen er en utfordring Udir (2014).

- Generelt ser det imidlertid ut til at særskilt norskopplæring prioriteres fremfor andre former for tilpasset undervisning som morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring. I følge en undersøkelse gjennomført i 2015 er det bare 16 % av skolerepresentantene som svarer at kommunen tilbyr tospråklig fagopplæring til barna, mens det store flertallet svarer at de gjør det delvis eller i liten grad. Videre svarer flertallet (80 %) at de i liten grad tilbyr morsmålsopplæring til mindreårige flyktninger (Valenta, 2015:85).
- Det finnes lite empirisk forskning i Norden på effekten av ulike undervisningsmodeller for nyankomne (Valenta, 2008). Det som finnes av empirisk forskning på effekten av ulike undervisningsmodeller tyder på at omfattende morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring har positiv effekt på barnas skoleprestasjoner (Bakken, 2010; Rambøll management, 2006). Funnene tyder også på at morsmålsopplæringen først gir effekt hvis den blir opprettholdt over flere år, og ikke kun gitt til barna har lært godt kommunikativt norsk (Bakken, 2007). Forskning fra Sverige viser at det å bli møtt på sitt eget morsmål i undervisningen styrker læringen og gir bedre resultater enn om man kun blir møtt på svensk (Karisson, 2014).
- I praksis brukes morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring i liten grad. Dette handler blant annet om mangel på ressurser, manglende kompetanse, for utydelige retningslinjer (Sletten & Engebriksen, 2011; Valenta, 2008; Øzrek, 2009, Rambøll (2016) samt utfordringer med å rekruttere lærere, Valenta, 2008). Det har blitt opprettet egne utdanninger for morsmålslærere, men i følge Valenta (2008) fungerer denne ordningen dårlig, så lenge det faktiske morsmålsopplæringstilbudet som eksisterer er svært lite, og de som utdanner seg til det sliter med å få seg faste jobber (Valenta, 2008). Lærere mangler grunnleggende kompetanse i flerkulturell pedagogikk og andrespråkspedagogikk. Det er til tross for at forskning viser at lærere selv mener dette er et felt det er viktig å ha kunnskap om (Thorshaug & Svendsen, 2014).

Hva kan gjøres?

- Det burde lages tydeligere retningslinjer på hvordan særskilt norskopplæring og innføringstilbud for asylsøkere skal organiseres, for å hindre skader av den lokale variasjonen som forskningen har pekt på. Et konkret forslag er at det burde utarbeides helhetlige planer for språkopplæring i hvert fylke, hvor Hordaland fylke blir trukket frem som et eksempel (Rambøll, 2016).
- I tråd med anbefalingene fra OECD (2010) og lærernes egne ønsker (Thorshaug & Svendsen, 2014) burde lærernes kompetanse i tospråklig problematikk styrkes. Det burde utredes muligheter til å gjøre dette til en del av utdanningen. Mangelen på kompetanse på dette feltet ble også løftet frem som en utfordring i fokusgruppen.
- Tospråklig fagopplæring og morsmålsopplæring burde styrkes. Internasjonal forskning er entydig på at det er en fordel å få god kompetanse på eget morsmål for å lære et

andrespråk og dette burde det norske utdanningssystemet ta hensyn til. I lys av funnene om at morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring tas i bruk i svært liten grad i dag synes dette som et område med tydelig forbedringspotensial. Det er mulig å se for seg både en styrking av tospråklig fagopplæring og morsmålsopplæringen. Det burde også finansieres mer forskning for å finne ut hvilke modeller som har best effekter. Thor Heyerdahl videregående skole i Larvik, som allerede har blitt trukket frem som modell i forhold til opplæring av asylsøkere, burde undersøkes nærmere i forhold til deres tilsynelatende vellykkede opplegg med å gi økt tospråklig fagopplæring og morsmålsopplæring (Kulseng & Lødrup, 2009).¹⁰²

4.3.3 Psykososial tilrettelegging

Hvorfor er det viktig?

- Det er godt dokumentert at psykiske problemer forekommer i mye høyere grad blant mindreårige asylsøkere sammenlignet med majoritetsbefolkningen, og at enslige mindreårige asylsøkere er ytterligere utsatt. Studier viser at psykiske lidelser som man finner kort tid etter ankomst er vedvarende også etter 2-4 år i Norge (Çelikaksoy & Wadensjö, 2015; Pastoor, 2015; Seglem, Oppedal & Raeder, 2011).
- De strukturelle rammene rundt disse barnas hverdagsliv er preget av en større usikkerhet enn andre barn. En levekårsundersøkelse fra 2015 peker på boligsituasjonen påvirker mulighetene for tilstrekkelig søvn, fysisk aktivitet og mulighet til å gjøre lekser (Berg & Tronstad, 2015). I spørreundersøkelsen til barn og ungdom i mottakene ble det spurt om de hadde noe sted hjemme hvor de kunne gjøre lekser i fred. Nesten alle barna i sentraliserte mottak hadde det, mens under halvparten av barna som bodde desentralisert sa at de hadde et sted å gjøre lekser hjemme (Berg & Tronstad, 2015). Videre oppgir en stor andel av barna at de ikke føler seg trygge der de bor.
- Levekårsundersøkelsen fra 2015 finner at 2/3 av barna bekymrer seg for fremtiden og at de har en høyere andel med sosiale og psykiske lidelser enn det som er kartlagt blant norske barn og ungdommer (Berg & Tronstad, 2015).
- Forskning viser at psykisk stress og lidelser er tydelig korrelert med dårligere skoleprestasjoner (Noam, Oppedal, Idsoe & Panjwani, 2014).
- Å håndtere psykiske lidelser er ikke primært skolens oppgave. Samtidig er det gode argumenter for at skolen i større grad bør være en arena for å se barnas følelsesmessige og psykososiale behov og at ansatte i skolen i større grad må ha et kunnskapsbasert og bevist forhold til denne oppgaven (Arnot & Pinson, 2005; Block, Cross, Riggs & Gibbs, 2014; Hughes & Beirens, 2007). Siden det er på skolen barna tilbringer mest tid, er det viktig at skolen tilrettelegger for god oppfølging av barna. Dersom skolen ikke håndterer dette på en god måte tyder forskning på at det psykiske stresset fører til økt frafall og dårligere resultater.

¹⁰² <http://greaker.vgs.no/ikbViewer/Content/59011/content-disposition=attachment/>

Hva er status?

- Flere studier viser at skolen i seg selv fungerer som en viktig forebyggende faktor for psykiske lidelser for barn som søker asyl i Norge. Skolegang gir selvfølelse og mestring i hverdagen, styrker sosiale nettverk og gir dagene innhold og struktur som fungerer normaliserende og avledende i en ofte vanskelig hverdag. (jf. seksjon om viktigheten av tidlig innrulling i skolen) (Lidén et al., 2011) (Pastoor, 2015; Weiss, 2013; Liden, Seeberg og Engebretsen, 2011). I dag blir enslige mindreårige asylsøkere som er under 15 psykososialt kartlagt av Bufetat.
- Barn som kommer sammen med omsorgspersoner og enslige mindreårige over 15 år blir ikke kartlagt på samme måte. I forbindelse med skolegang gjøres kun en faglig kartlegging av nivået for å vurdere behovet for særskilt opplæring. Forskning tyder på at manglende kartlegging fører til store variasjoner og tilfeldigheter i hvorvidt asylsøkere får den psykososiale oppfølgingen de har behov for (Pastoor 2015)

Hva kan gjøres?

- Det bør vurderes å bruke skolen som utgangspunkt for ulike intervensjoner med bruk av psykologer og annet fagpersonell. Tilgang til barna som sliter kan være en utfordring for helsevesen. Foreldre identifiserer kanskje ikke barnas vansker, det kan være tabu-belagt å oppsøke psykolog eller annen hjelp for psykiske lidelser og det kan være en utfordring fordi mange sliter med å etablere tillitsforhold til helsevesenet. Forskning peker på at det derfor er viktig å vurdere tiltak gjennom alternative arenaer. Skolen er ofte anbefalt som en mulig arena for intervensjon fordi den er kjent for barna, et ikke-stigmatiserende miljø som kan muliggjøre tilgang til mange barn og familier (Tyrer, Fazel & Chao, 2014).
- Det burde utredes måter en psykologisk kartlegging og oppfølging av nyankomne asylsøkere kan gjøres på en god måte. Gitt den begrensede kartleggingen som finnes i dag, er det stor risiko for at mange mindreårige asylsøkere har psykiske vansker, og dermed lærevansker, uten at dette blir kartlagt. Å legge til rette for bedre psykososial oppfølging var også noe som ble trukket fram som viktig av fokusgruppen.
- I vår litteraturgjennomgang vises det til en rekke forsøk internasjonalt med intervensjoner gjennom skolen for å bedre mindreårige flyktningers psykiske helse som har hatt gode resultater (Hughes & Beirens, 2007; Tyrer et al., 2014). Vi har ikke kommet over tilsvarende forsøk i Norge, men mener det kan være av verdi å vurdere om skolen også kan være en aktuell arena for lignende intervensjoner også her.

4.3.4 Et inkluderende skolemiljø

Hvorfor er dette viktig?

- Et sosialt inkluderende skolemiljø er viktig for læring. Dette å få venner i klassen, å bli anerkjent av læreren, å føle at du er en naturlig del av den skolen du går på. Motsatsen til dette er sosial eksklusjon, som igjen henger sammen med fravær og frafall. Å sørge for at skolen er lagt opp slikt at de nyankomne elevene blir akseptert og inkludert på en god måte i læringsmiljøet og det sosiale miljøet er en viktig faktor i å sørge for god opplæring

av nyankomne studenter (Hughes & Beirens, 2007; Sinkkonen & Kyttälä, 2014; Thorshaug & Svendsen, 2014).

- Dialog mellom skole og foreldre er også viktig, særlig med nyankomne foreldre som ikke kjenner skolesystemet så godt som norske foreldre (Vincent and Warren 1998, Warren and Dechasa 2001, (Thorshaug & Svendsen, 2014).
- Elever har gjennom opplæringsloven § 9a «rett til eit godt fysisk og psykososialt miljø som fremjar helse, trivsel og læring».
- Både KD, Udir og skolene er opptatt av at et godt læringsmiljø henger sammen med læring av grunnleggende ferdigheter og derfor er avgjørende også for å sikre at elevene lykkes akademisk.¹⁰³

Hva er status?

- Forskning fra Norge peker på at dialogen mellom foreldre og skolevesenet er mangelfull. Det er også ofte lite dialog mellom mottak, skole og andre relevante aktører som PPT. Denne manglende dialogen gjør at ulike instanser sitter med ulike erfaringer om hva eleven har behov for, som igjen vanskeliggjør å gi en god og tilpasset opplæring (Dugstad & Eriksen, 2010; Thorshaug & Svendsen, 2014, pp. 38-39).
- Elevundersøkelsen, som undersøker læringsmiljøet ved norske skoler, avdekker klare sammenhenger mellom et godt og tilpasset læringsmiljø og opplæring av grunnleggende ferdigheter. Det er særlig viktig med et godt læringsmiljø for elever som i utgangspunktet har et svakt utgangspunkt, noe som vil gjelde mange nyankomne flyktninger (Wendelborg, Røe, Caspersen, 2014).
- OECD peker på at lærere har lavere forventinger til minoritetselever enn majoritetselever i norsk skole i dag. De forventer mindre av disse elevene fordi de kan mindre. Dette er problematisk, da den manglende anerkjennelsen kan bli en selvoppfyllende profeti, hvor lave forventinger fører til lavere prestasjoner (Publishing, 2010).
- Lærere mangler også flerkulturell kompetanse. En studie fra 2012 viser at kun 20 prosent av lærerne har formalkompetanse i flerkulturell pedagogikk, mens rundt 50 prosent av lærerne hadde klasser med minoritetsspråklige elever (Vibe & Lødding 2012).

Hva kan gjøres?

- Foreldrene burde involveres mer tidlig i de nyankomne elevens innrulling i skolen. Det burde tilrettelegges med tolker dersom det er nødvendig og ressurser for å ha dialogsamtaler med foreldrene (Buland & Havn, 2007). Det er gode erfaringer med slike ordninger, blant annet fra Storbritannia, som kunne vært relevante å se til (Hughes & Beirens, 2007).
- Det burde vurderes å oppnevne en kontaktperson eller nettverksgruppe for hver nyankommen elev. Tidligere forskning tyder på at denne typen intervensjoner kan ha positiv effekt. Det samordner innsatsen for å gi eleven en god opplæring og sørger for at behovene til eleven ble kartlagt (Buland & Havn, 2007; Thorshaug & Svendsen, 2014, p. 41). Flere deltagere på fokusgruppen nevnte også at en kontaktperson med ansvar for

¹⁰³ Se om Udirs satsning på et godt læringsmiljø på <http://www.udir.no/Laringsmiljo/>

Samhandling mellom de ulike instansene eleven var involvert med (spesielt mellom mottak og skole) ville ha positive følger for utdanningen.

- Et tiltak som ble foreslått i fokusgruppen, og som allerede gjøres på flere skoler i dag, er å tilrettelegge for sosiale møteplasser mellom de nyankomne elevene og andre elever helt fra begynnelsen. Dette kan inkludere grep som at innføringsklassene har friminutt på samme tid som de vanlige klassene¹⁰⁴, i tillegg til at man kan forsøke at nye elever «hospiterer» i vanlig undervisning i fag hvor det språklige ikke er det mest sentrale (som kroppsøving).
- Det burde vurderes å tilby barn i målgruppa gratis SFO/ aktivitetsskole for å tilrettelegge for sosiale møteplasser også etter skoletid (Berg & Tronstad, 2015).
- Lærere burde ha flerkulturell pedagogikk som en del av grunnutdanningen og større grad læres til å være bevisst på de nyankomne elevenes interesser og behov. Udir har igangsatt enkelte tiltak på dette feltet, som blir omtalt som positive (Thorshaug & Svendsen, 2014).
- Økt lærertetthet, forsøk med tolærersystemer i undervisningen, og fleksibilitet i forhold til organiseringen av undervisningsmaterieil for svakere elever har vist seg å ha positiv effekt på opplæring av grunnleggende ferdigheter. Slike tiltak burde derfor utvikles og styrkes.

4.3.5 Oppsummering

For at skolen skal kunne tilrettelegge best mulig for at asylsøkere får en god opplæring, er det særlig fire overordnede faktorer som er sentrale: (i) Barna må innrulleres raskt etter ankomst, (ii) de må gis en tilstrekkelig språkopplæring, inkludert morsmålsopplæring eller tospråklig fagopplæring, (iii) skolen må ta hensyn til at asylsøkere i større grad har psykiske vansker og tilrettelegge for oppfølging (iv) skolen må gjøre en innsats for å inkludere asylsøkerne i det sosiale felleskapet og styrke skole-hjem samarbeidet som er ekstra utfordrede for denne gruppen. Disse tiltakene er ikke fremstilt heri prioritert rekkefølge. Men å gi asylsøkerne den opplæringende har krav på etter opplæringsloven må være en prioritet. I dette kapittelet har vi vist at det er store lokale variasjoner i hvor godt man lykkes i å følge opp de fire punktene. Men med tilføring av ressurser, bedre planlegging og målrettet kompetanseheving, tyder forskningen på at prestasjonene til asylsøkere i norsk skole kan bedres.

¹⁰⁴ Enkelte forskere har pekt på at friminutt kan være spesielt utfordrende for nye elever. Det gjør det ekstra viktig å tilrettelegge dette på en god måte (Raunadalen, Schultz 2007)

5. Konklusjon og anbefalinger

I denne rapporten har vi beregnet de samfunnsøkonomiske kostnadene som vil foreligge dersom barn og unge som kommer til Norge som asylsøkere eller flyktninger får mangelfull utdanning i grunnopplæringen.

Som del av analysen peker vi videre på forhold i grunnopplæringen som kan ha stor betydning for om de mindreårige flyktningene lykkes i videre utdanning og arbeidsliv, og med bakgrunn i dette fremmes forslag til tiltak i skolen som kan legge til rette for at barna og de unge det her er snakk om skal lykkes videre i livet.

De samfunnsøkonomiske kostnadene ved mangelfull utdanning

De samfunnsøkonomiske beregningene viser at dersom de mindreårige flyktningene får mangelfull utdanning, vil dette i gjennomsnitt koste samfunnet 3,8 millioner 2015-kroner per barn. I tillegg kommer en rekke ikke-prissatte effekter. Dersom vi endrer på forutsetningene som ligger til grunn for denne beregningen, viser sensitivitetsanalysen vår at kostnadene ved et høyt anslag vil være 4,4 millioner 2015-kroner per individ, mens et lavt anslag vil gi utgifter på 3,25 millioner 2015-kroner per individ.

I et samfunnsøkonomisk perspektiv er det derfor god grunn for myndighetene til å sikre at barna og de unge som det her er snakk om får fullverdig utdanning, som gir dem de samme kompetansemessige forutsetningen som norske barn og unge til å delta i utdanning, arbeidsliv og øvrig samfunnsliv.

Anbefalinger til tiltak i skolen som legger til rette for fullverdig utdanning

Eksisterende forskning viser at det er mulig å iverksette konkrete og virksomme tiltak som kan bidra til å gi asylsøkere en fullverdig opplæring. De fire viktigste faktorene for å gi asylsøkere en fullverdig opplæring er (i) rask innskriving og inkludering i det norske skolesystemet (ii) et godt tilbud om særskilt norskundervisning samt morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring (iii) kartlegging av psykiske vansker og oppfølging av de med psykiske problemer og (iv) et inkluderende skolemiljø med tett kontakt mellom skole og hjem. Vi har skissert hvorfor disse punktene er viktig, hva som er status og hva som kan gjøres for å bedre situasjonen. Å imøtekomme samtlige forslag i litteraturen vil nødvendigvis være svært ressurskrevende, men som denne rapporten har vist, er kostnadene ved å la være potensielt mye større. Et sted å starte er tilskuddet kommuner i dag mottar for å gi opplæring til asylsøkere i skolepliktig. Å gi god grunnskoleopplæring til denne gruppen barn er et kommunalt ansvar. Tilskuddet kommunene mottar for dette arbeidet er midlertidig relativt lavt og forskningen peker på at dette tilskuddet ikke dekker kommunenes reelle utgifter (Sletten & Engebrigtsen, 2011). Dette skyldes ikke bare at gruppen ofte har behov for spesielt tilpasset undervisning, men at det gjerne også er forbundet andre kostnader til elevgruppen – som utgifter til tolk for hjem-skole samarbeidet. I dag mangler overordnede planer for hvordan asylsøkere skal inkluderes og det blir derfor store lokale

variasjoner i hvor godt man lykkes på å følge opp de fire punktene nevnt her. Med tilføring av ressurser og bedre planlegging, tyder forskningen på at prestasjonene til asylsøkere i norsk skole kan bedres.

Litteraturliste

- Aakvik, A., Salvanes, K. G. og K. Vaage (2009): *“Measuring heterogeneity in the returns to education using an educational reform”*. Kommer i *European Economic Review*.
- Aalandslid, V. og A. W. Enes (2012): *Enslige mindreårige flyktninger i arbeid og utdanning*. SSB Rapporter 13/2012.
- Akselsen, A., Lien, S. og Ø. Sivertstøl (2007): *FD-Trygd. List of variables*. Oslo-Kongsvinger: SSB.
- Andrews, T., Solstad, M., og Anvik, C. H. (2014). *Mens de venter: Hverdagsliv i asylmottak*. Nordlandsforskning, NF-rapport 1/2014.
- Arnot, M. and H. Pinson (2005): *The Education of Asylum-Seeker & Refugee Children. A Study of Lea and School Values, Policies and Practices*. Faculty of Education, University of Cambridge, 2005.
- Bachmann, K., Bergem, B. G. og A. Hervik (2015): *Grunnskoleopplæring til barn og unge som bor i asylmottak og omsorgssentre. En undersøkelse av tilskuddsordningen til grunnopplæring til barn og unge som bor i asylmottak og omsorgssentre*. Rapport nr. 1516 Møreforskning Molde AS
- Bakken, A. (2003): *Morsmålsundervisning og skoleprestasjoner*. I: *Tidsskrift for ungdomsforskning*, 3(1), s 3-23
- Bakken, A. (2007). *Virksomheter av tilpasset språkopplæring for minoritetsspråklige elever: en kunnskapsoversikt NOVA-rapport (online)*, Vol. 10/07.
- Bakken, A. (2009): *Kan skolen kompensere for elevenes sosiale bakgrunn*. NOVA
- Bakken, A. (2010). *Prestasjonsforskjeller i kunnskapsløftets første år: kjønn, minoritetsstatus og foreldres utdanning NOVA-rapport (online)*, Vol. 9/2010.
- Bakken, A., & Elstad, J. I. (2012). *For store forventninger? Kunnskapsløftet og ulikhetene i grunnskolekarakterer*
- Barth, E. (2005): *Den samfunnsmessige avkastning av utdanning*. SSB. Utdanning 2005
- Berg, B. og K. R. Tronstad (2015): *Levekår for barn i asylsøkerfasen*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Berg, B. og V. Paulsen (2015): *Myter eller realiteter? - Møter mellom innvandrere og barnevernet*. *Tidsskriftet Norges barnevern* (02), 152-155.

- Bhuller, M., Mogstad, M. og Salvanes, K. G. (2011): Life-cycle bias and the returns to schooling in current and lifetime earnings. Discussions Papers No. 666. Statistics Norway
- Block, Karen, Suzanne Cross, Elisha Riggs, and Lisa Gibbs. 2014. "Supporting Schools to Create an Inclusive Environment for Refugee Students." *International Journal of Inclusive Education* 18: 1337-55.
- Bratsberg, B., Raaum, O., & Røed, K. (2012). Educating children of immigrants: Closing the gap in Norwegian schools. *Nordic Economic Policy Review*, 1(2012). Retrieved from <http://www.frisch.uio.no/publikasjoner/pdf/EducatingChildrenOfImmigrants.pdf>
- Buland, T., & Havn, V. (2007). Intet menneske er en øy: rapport fra evalueringen av tiltak i Satsing mot frafall SINTEF rapport (SINTEF: 2006- : online), Vol. A07023.
- Celikaksoy, A. og E. Wadensjö (2015): *The Unaccompanied Refugee Minors and the Swedish Labour Market*. Discussion Paper No. 9306. IZA. August 2015.
- Cummins, J. (1989). A Theoretical Framework for Bilingual Special Education. *Exceptional Children*, 56(2), 111-119. doi:10.1177/001440298905600203
- Cummins, J. (2000). Language, Power and Pedagogy: Bilingual Children in the Crossfire. *The Catesol journal*, 13(1), 201-203.
- Cummins, J. (2008). BICS and CALP: Empirical and theoretical status of the distinction *Encyclopedia of language and education* (pp. 487-499): Springer.
- Currie, J. og E. Moretti (2004): *Mother's Education and the Intergenerational Transmission of Human Capital: Evidence from College Openings*.
- Danielsen, K. (1998): *Innvandrere og kriminalitet*. NOVA rapport 4/1998
- Deloitte (2014): *Evaluering av omsorgsreformen for enslige mindreårige asylsøkere*. Deloitte rapport 2014. Oslo: Deloitte: Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.
- Dugstad, K., & Eriksen, H. (2010). "For det er på høyt nivå å drive den form for pedagogikk. Det er ikke for amatører": tilpasset opplæring for minoritetsspråklige elever med kort botid i Norge. In s. Universitetet i Oslo Institutt for (Series Ed.)
- Egge-Hoveid, K., & Sandnes, T. (2015). Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre i et kjønns- og likestillingsperspektiv. Retrieved from Oslo:
- Eide, K., & Hjern, A. (2013). Unaccompanied refugee children - vulnerability and agency. *Acta Paediatrica*, 102(7), 666-668. doi:10.1111/apa.12258
- Elstad, J. I. (2008): *Utdanning og helseulikheter. Problemstillinger og forskningsfunn*. Utgitt av Helsedirektoratet.
- Falck, T., Johannesen, A. B. og B. Strøm (2009): *Kostnader av frafall i videregående opplæring*. SØF-rapport nr. 08/09

- Fekjaer, S. N. (2007). New differences, old explanations - Can educational differences between ethnic groups in Norway be explained by social background? *Ethnicities*, 7(3), 367-389. doi:10.1177/1468796807080234
- Fekjær, S., & Leirvik, M. (2011). Silent Gratitude: Education among Second-Generation Vietnamese in Norway. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 37(1), 117-134. doi:10.1080/1369183X.2011.521365
- Fevang, E. og Røed, K (2006): *Veien til uføretrygd*. Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning. Rapport 10/2006
- Forskrift til opplæringslova, FOR-2006-06-23-724
- Frøseth, M. W. og N. Vibe (2014): *Fem år etter grunnskolen. Kompetanseoppnåelse i videregående opplæring og overgang til høyere utdanning og arbeid før og etter Kunnskapsløftet*. NIFU Rapport 3/2014
- Frøyland, L. R., & Gjerustad, C. (2012). Vennskap, utdanning og framtidplaner: forskjeller og likheter blant ungdom med og uten innvandrerbakgrunn i Oslo NOVA-rapport (online), Vol. 5/12.
- Grodem, A. S. (2009): *The Impact of Poverty and Immigrant Background on Children's School Satisfaction: Evidence from Norway*. *International Journal of Social Welfare* 18: 193-201.
- Grossmann, M. (2005): *Education and nonmarket outcomes*. Working Paper 11582. National Bureau of Economic Research. NBER Working Paper Series.
- Grøgaard, J. B. m.fl. (2008): *Elevenes læringsutbytte: Hvor stor betydning har skolen? En analyse av ulikhet i elevers prestasjonsnivå i fjerde, syvende og tiende trinn i grunnskolen og i grunnkurset i videregående*. NIFU STEP Rapport 45/2008
- Gundersen, F. m.fl. (2000): *Innvandrere og nordmenn som offer og gjerningsmenn*. SSB. Rapporter 2000/18
- Hanushek, Ruhose og Woessmann (2015): *Economic gains for U.S. States for Educational Reform*. Working paper 21770. National Bureau of Economic Research. NBER Working Paper Series
- Hardoy, I. og P. Schøne (2008): *Avkastning av utdanning for ikke-vestlige innvandrere: Hvorfor er den så lav?*
- Hegna, K. (2013): *Ungdom med innvandringsbakgrunn etter overgang til videregående opplæring. Tapt nettverk og svekket skoletrivsel?* NOVA
- Henriksen, K. (2010): *Levekår og kjønnsforskjeller blant innvandrere fra ti land*. SSB Rapport 6/2010

- Hovdhaugen, Elisabeth m.fl. (2014): *Karakterer i offentlige og private videregående skoler. En analyse av eksamens- og standpunktkarakterer i norsk og matematikk og rutiner for standpunktvurdering i offentlig og private videregående skoler*. NIFU Rapport 24/2014
- Hughes, N., & Beirens, H. (2007). Enhancing Educational Support: Towards Holistic, Responsive and Strength-based Services for Young Refugees and Asylum-seekers. *Children & Society*, 21(4), 261-272. doi:10.1111/j.1099-0860.2007.00098.x
- Hægeland, T. (2003): *Økonomisk avkastning av utdanning*. SSB. Utdanning 2003
- Hægeland, T. og J. Møen (2000): *Betydning av høyere utdanning og akademisk forskning for økonomisk vekst for oppsummerende litteratur*. SSB. Rapporter 2000/10
- Hægeland, T., Klette, T.J. og K.G. Salvanes. (1999): "Declining Returns to Education in Norway? Comparing Estimates Across Cohorts, Sectors and over Time", *Scandinavian Journal of Economics*, vol. 101, s. 555–576.
- Jensen, K. T., Fjermestad, K. W., Granly, L. og N. H. Wilhelmsen (2015): *Stressful life experiences and mental health problems among unaccompanied asylum-seeking children* i *Clinical Child Psychology and Psychiatry* 2015, Vol. 20(1), 106-116
- Karlsson, Annika (2014) "Flerspråkligheten som en språklig resurs i NO-klassrummet" (paper) FND
- Kulseng, I., & Lødrup, A. (2009). ["Minoritetsspråklige elever: Gode erfaringer, lite frafall og gode resultater fra Thor Heyerdahl vgs"].
- Langeland, S., Dokken, T. og Barstad, A. (2016): *Fattigdom og levekår i Norge. Tilstand og utviklingstrekk – 2015*. NAV-rapport 2016:1
- Lauglo, J. (1996). Motbakke, men mer driv?: innvandrerungdom i norsk skole (Vol. 6/96). Oslo: Norges forskningsråd, Nova/Ungforsk.
- Lauglo, J. (2010). Unge fra innvandrerfamilier og sosial kapital for utdanning NOVA notat, Vol. nr. 6/2010.
- Lauritzen, C. og H. Sivertsen (2012): *Children and Families Seeking Asylum in Northern Norway: Living Conditions and Mental Health*
- Leirvik, M. S. (2010). "For mors skyld"; utdanning, takknemlighet og status blant unge med pakistansk og indisk bakgrunn. TIDSSKRIFT FOR UNGDOMSFORSKNING.
- Lidén, H., Engebriksen, A., & Seeberg, M. L. (2011). Medfølgende barn i asylmottak: livssituasjon, mestring, tiltak Rapport (Institutt for samfunnsforskning: online), Vol. 2011:1.
- Lleras-Muney (2005): *The Relationship between Education and Adult Mortality in the United States*.

- Lov om frittstående skolar (friskoleloven) LOV-2003-07-04-84
- Lov om grunnskole og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) LOV-1998-07-17-61
- Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven) LOV-2003-07-04-80
- Markussen, E. (2014): *Utdanning lønner seg. Om kompetanse fra vidaregående og overgang til utdanning og arbeid ni år etter avsluttet grunnskole 2002*. NIFU Rapport 1/2014
- Markussen, E., Lødding, B., Sandberg, N. og N. Vibe (2006): *Forskjell på folk hva gjør skolen? Valg, bortvalg og kompetanseoppnåelse i vidaregående opplæring blant 9749 ungdommer som gikk ut av grunnskolen på Østlandet våren 2002. Hovedfunn, konklusjoner og implikasjoner tre og et halvt år etter*. Rapport 3/ 2006. Oslo: NIFU STEP.
- Meld. St. 12 (2012-2013): *Perspektivmeldingen 2013*. Finansdepartementet
- Meld. St. 16 (2015-2016): *Fra utenforskap til ny sjanse – Samordnet innsats for voksnes læring*. Kunnskapsdepartementet
- Meld. St. 6 (2012-2013): *En helhetlig integreringspolitikk – Mangfold og fellesskap*. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
- Midtbøen, A. og J. Rogstad (2012): *Diskrimineringsens omfang og årsaker: Etniske minoriteters tilgang til norsk arbeidsliv*. ISF Rapport 2012:1. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Milligan, K., Moretti, E. og Oreopoulos, P. (2004): *Does education improve citizenship? Evidence from the U.S. and the U.K.* Journal of Public Economics, vol.88
- Noam, G., Oppedal, B., Idsoe, T., & Panjwani, N. (2014). Mental Health Problems and School Outcomes Among Immigrant and Non-immigrant Early Adolescents in Norway. A Multidisciplinary Research and Practice Journal, 6(4), 279-293. doi:10.1007/s12310-014-9129-5
- NOKUT (2015): *Vedrørende kompetansenivået til syriske flyktninger*. Notat av 24.09.15
- NOU 2010: 7 *Mangfold og mestring – Flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringssystemet*. Avgitt til Kunnskapsdepartementet 1. juni 2010
- NOU 2016: 3 *Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi – Produktivitetskomisjonens andre rapport*. Avgitt til Finansdepartementet 11. februar 2016
- OECD (2010): *The High Cost of Low Educational Performance*
- OECD. (2010). *Closing the Gap for Immigrant Students: Policies, Practice and Performance*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Olsen, B. (2014): *Flyktninger og arbeidsmarkedet, 4. kvartal 2012*. SSB Rapporter 2014/6.

- Omholt og Strøm (2014): *Lavere inntekt blant innvandrere og Inntekts- og formuesstatistikk for husholdninger (SSB)*.
- Oreopoulos, P. og K. G. Salvanes (2009): *How Large Are Returns to Schooling? Hint: Money isn't Everything*. Working Paper 15339. National Bureau of Economic Research. NBER Working Paper Series
- Pastoor, L. d. W. (2015). The mediational role of schools in supporting psychosocial transitions among unaccompanied young refugees upon resettlement in Norway. *International Journal of Educational Development*, 41, 245-254. doi:10.1016/j.ijedudev.2014.10.009
- Raaum, O. (1999): *Inntektseffekter av utdanning i Norge – en litteraturoversikt*
- Raaum, O. og Aabø, T. E. (2000): *The Effect of Schooling on Earnings: Evidence on the role of family background from a large sample of Norwegian twins*, *Nordic Journal of Political Economy*
- Rambøll (2013): *Evaluerings av tilskudd til kommuner med asylmottak*. Sluttrapport februar 2013
- Rambøll (2013 b): *Kartlegging av innføringstilbud til elever som kommer til Norge i ungdomsskolealder og som har få prs skolegang før ankomst*. Rapport juni 2013
- Rambøll (2016): *Evaluering av særskilt språkopplæring og innføringstilbud*. Sluttrapport februar 2016
- Rambøll management. (2006). *Evaluering av praktiseringen av norsk som andrespråk for språklige minoriteter i grunnskolen*.
- Raundalen, M., J.-H. Schultz (2007): *Krisepedagogikk*. Oslo, Adlibris Forlag
- Rundskriv 4-2015 Integrerings- og mangfoldsdirektoratet: *Tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for norske innvandrere og norskopplæring for asylsøkere i opptak*
- Rundskriv A-20/2007 *Gjeninnføring av norskopplæring for asylsøkere i mottak*. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
- Sedgley, N. H., Scott, C. E., Williams, N. A., og Derrick, F. W. (2008): *Prison's Dilemma: Do Education and Jobs Programmes Affect Recidivism?*, *Economica*1-21.
- Seglem, K. B., Oppedal, B., & Raeder, S. (2011). Predictors of depressive symptoms among resettled unaccompanied refugee minors. *Scandinavian Journal of Psychology*, 52(5), 457-464. doi:10.1111/j.1467-9450.2011.00883.x
- Sinkkonen, H.-M., & Kyttälä, M. (2014). Experiences of Finnish teachers working with immigrant students. *European Journal of Special Needs Education*, 29(2), 167-183. doi:10.1080/08856257.2014.891719
- Skardhamar, T. (2005): *Lovbruddskarriere og levekår. En analyse av fødselskullet 1977*. Rapport 2005/9. SSB

- Skardhamar, T. m.fl. (2011): *Kriminalitet og straff blant innvandrere og øvrig befolkning*. Korrigert versjon 12.09.11. Rapporter 21/2011. SSB
- Skardhamar, T. og K. Telle (2009): *Life after prison. The relationship between employment and re-incarceration*. Discussion Paper No. 597, October 2009. SSB
- Sletten, M. Aa. og A. I. Engebrigtsen (2011) *Kartlegging av opplæringstilbudet til enslige mindreårige asylsøkere og barn av asylsøkere*. Nova-rapport 20/2011. Oslo: NOVA
- St.prp. 1 (2006-2007). For budsjettåret 2007. Arbeids- og inkluderingsdepartementet
- Steinkellner, A. (2014). Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre i grunnskolen: en analyse av karakterdata og resultater fra nasjonale prøver i 2012 (Oppdatert utg. ed. Vol. 65/2013). Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Støren, L. A. (2004): *Unemployment Experiences during Early Career of Immigrant and Non-immigrant Graduates*, Journal of Education and Work, 17(1): 71–93.
- Støren, L. A. (2006). Nasjonalitetsforskjeller i karakterer i videregående opplæring. TIDSSKRIFT FOR UNGDOMSFORSKNING, 6(2), 59-86.
- Støren, L. A. og H. Helland (2009): *Ethnicity Differences in the Completion Rates of Upper Secondary Education: How Do the Effects of Gender and Social Background Variables Interplay?*, European Sociological Review Advance Access published online on August 5, 2009
- Støren, L. A., Helland, H. og J. B. Grøgaard (2007): *Og ingen stod igjen...? Sluttrapport for prosjektet Gjennomstrømning i videregående opplæring blant elever som startet i videregående opplæring i årene 1999-2001*. NIFU STEP Rapport 14/2007
- Svensson, M., & Eastmond, M. (2013). "Betwixt and between": Hope and the meaning of school for asylum-seeking children in Sweden. Nordic Journal of Migration Research, 3(3), 162-170. doi:10.2478/njmr-2013-0007
- Søholt, S., Tronstad, K. R. og G. M. Vestby (2015): *Syssetting av innvandrere – regionale muligheter og barrierer for inkludering*. NIBR-rapport 2015:20
- Thorshaug, K., & Svendsen, S. (2014). Helhetlig oppfølging: Nyankomne elever med lite skolebakgrunn fra opprinnelseslandet og deres opplæringssituasjon.
- Tyrer, R. A., Fazel, M., & Chao, L. (2014). School and Community-Based Interventions for Refugee and Asylum Seeking Children: A Systematic Review. PLoS ONE, 9(2). doi:10.1371/journal.pone.0089359
- UDI (2015): *Årsrapport 2014*
- Ulriksen, R., Sagatun, Å., Zachrisson, H. D., Waaktaar, T., & Lervåg, A. O. (2015). Social Support and Socioeconomic Status Predict Secondary Students' Grades and Educational Plans

Indifferently across Immigrant Group and Gender. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 59(3), 357-376. doi:10.1080/00313831.2014.965792

Utdanningsdirektoratet. (2015). Kartlegging av kommuners tilbud om opplæring til asylsøkerbarn (6 til 15 år) i mottak/akuttmottak eller omsorgssenter – en pilot.

Utlendingsdirektoratet. (2015). Asylsøknader etter statsborgerskap, aldersgruppe og kjønn 2015.

Utlendingsdirektoratet. (2016). Informasjon til syrere og statsløse fra Syria som har søkt beskyttelse (asyl).

Valenta, M. (2008): *Asylbarnas rett til skole. Kartlegging av skoletilbudet til asylsøkerbarn*

Valenta, M. (2009). 'Who wants to be a travelling teacher?' Bilingual teachers and weak forms of bilingual education: The Norwegian experience. *European Journal of Teacher Education*, 32(1), 21-33. doi:10.1080/02619760802509123

Valenta, M. (2015): *Tjenestetilbudets innvirkning på asylsøkende barns levekår i Berg og Tronstad (red) Levekår for barn i asylsøkerfasen*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.

Vibe, N. & Lødding, B. (2012). Spørsmål til Skole-Norge våren 2014. Resultater og analyser fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse blant skoler og skoleeiere. Oslo: NIFU Rapport 26/2014.

Villund, O. (2014): *Overkvalifisering blant innvandrere 2007-2012*. SSB Rapporter 2014/28.

Vincent C, Warren S. (1998). Supporting Refugee Children: A Focus on Home—School Links. Unpublished report of a research project conducted by the University of Warwick.

Warren S, Dechasa W. (2001). Refugee Youth, Struggles for Identity and School and Community Regulation. 'Global Youth' Conference. Plymouth University: Plymouth.

Weiss, Nerina (2013) Normalitet i limbo. Asylbarn med endelig avslag, Fafo-rapport 2013:47

Wendelborg, C., M. Røe og J. Caspersen (2014): *Grunnleggende ferdigheter og læringsmiljø. Et utdrag av analysene av elevundersøkelsen 2014*. NTNU Samfunnsforskning, Rapport2015

Wiggen, K. S. (2014): *Enslige mindreårige flyktninger, 2011: Arbeid, utdanning og inntekt*. SSB Rapporter 2014/9.

Winsvold, A., & Engebriksen, A. (2010). For barnas skyld: en undersøkelse av returforberedende arbeid med barnefamilier på asylmottak med forslag til nye modeller og arbeidsformer NOVA-rapport (online), Vol. 17/2010.

Øzrek, K. (2009). Læring av lærestoff og utvikling av språk på skolen – Noen metodiske ideer basert på utprøvde opplegg i Oslo-skolen. *Norsk pedagogisk tidsskrift*, 93(04), 294-309.

Vedlegg 1: Ulike trygde- og stønadsordninger

Offentlige trygde og stønadsordninger

a. Helserelaterte ytelser

i. Uføretrygd

Uføretrygd, tidligere kalt uførepensjon, er en varig ytelse til de som har nedsatt inntektsevne på grunn av sykdom eller skade.

Rett til uføretrygd forutsetter medlemskap i folketrygden i tre år før sykdom, og alder mellom 18 og 67. Etter 67 år tar alderstrygd tar over med høyere levealdersjustering enn for yrkesaktive.¹⁰⁵ Det er mulig med gradert uføretrygd kombinert med arbeid avhengig av inntektsevne, men minst 50% nedsettelse må være på grunn av sykdom og/eller skade.

Uføretrygd er først aktuelt etter hensiktsmessig behandling og arbeidsrettede tiltak er gjennomført. I de tilfellene der en mottager av arbeidsavklaringspenger søker om uføretrygd der det tilstrekkelig med 40% nedsatt inntektsevne. Hvis uførheten er forårsaket av yrkesskade eller yrkessykdom er 30% nedsatt inntektsevne tilstrekkelig og satsene kan være mer gunstige.

Ytelsene beregnes til 66% av gjennomsnittsinntekten de tre beste årene av de fem siste før sykdom, opptil 6 grunnbeløp.¹⁰⁶ Minsteytelsen sikres til 2,28 G hvis en har samboer eller ektefelle, 2,48 ellers. Uføretrygd innvilget før fylte 36 år og gitt at sykdommen inntraff før fylte 26 år beregnes høyere.¹⁰⁷

I utgangen av 2015 var det i alt 314 800 personer som mottok uføretrygd. Det tilsvarer 9,4% av befolkningen i alder 18-67 (11,2% for kvinner og 7,7% for menn). Av de som mottok uføretrygd var 81% ikke gradert. Blant de med gradert uføretrygd hadde 73,7% registrert et arbeidsforhold. 19 505 uføretrygdede deltok i arbeidsrettede tiltak i 2015.¹⁰⁸

I gjennomsnitt var ytelsen per år 240 041 kroner i 2015.¹⁰⁹

Av de nye mottakerne av uføretrygd i 2015 var 5,4% tidligere mottakere av sykepenger, 81,1% mottakere av arbeidsavklaringspenger, 4,4% arbeidssøkere og 9,2% hadde uoppgitt status.

ii. Arbeidsavklaringspenger (AAP)

Skal sikre inntekt i perioder der sykdom eller skade fører til behov for hjelp til å komme i arbeid.

Arbeidsevne (mulighet til å skaffe eller beholde arbeid) må være redusert med minst 50%. I hovedsak skal reduksjonen i arbeidsevne gjelde sykdom, skade eller lyte og «det må være en viss

¹⁰⁵ NAV: §19-9 a Overgang fra uførepensjon til alderspensjon for personer født i 1944-1951.

¹⁰⁶ NAV: Beregning av uføretrygd.

¹⁰⁷ NAV: Ung ufør.

¹⁰⁸ NAV: Uføretrygd, statistikknotat.

¹⁰⁹ NAV: Statistikk uføretrygd.

utsikt til å forbedre arbeidsevnen». Det forutsettes at mottager bidrar aktivt i prosessen med å komme i arbeid. Full AAP utgjør 66% av tidligere inntektsgrunnlag og skal som hovedregel ikke tildeles lengre enn 4 år. Minsteytelsen er 2 grunnbeløp. Ekstra stønad kan også tildeles for å dekke andre kostnader.

I utgangen av 2015 var det i alt registrert 202 700 med nedsatt arbeidsevne (6,1% av befolkningen, 6,9% for kvinner og 5,3% for menn) og 145 498 personer av disse som mottok arbeidsavklaringspenger. Av alle med nedsatt arbeidsevne deltok 57 593 på arbeidsrettede tiltak.¹¹⁰

I 2011 var NAVs utgifter knyttet til ytelser under arbeidsavklaring per mottaker 210 452 kroner¹¹¹.

Av de 15 800 nye registrerte i 4. kvartal 2015 var 55% tidligere mottagere av sykepenger, 15% arbeidssøkere og 30% var ikke opplysninger på.

I tredje kvartal 2015 sluttet 18 700 å være registrert med nedsatt arbeidsevne. Av de som ikke lengre var registrert med nedsatt arbeidsevne i mai 2015 var 45% i arbeid 6 måneder senere, 31% var uføretrygdede. De fleste andre gikk over til å studere, av med alderspensjon eller startet som selvstendig næringsdrivende.¹¹²

iii. Sykepenger

Sykepenger gis til medlemmer av folketrygden som har jobbet minst 4 uker de ble arbeidsuføre som følge av sykdom eller skade.¹¹³ En må lide pensjonsgivende inntektstap på minst 50% av grunnbeløpet for å kvalifisere. For selvstendig næringsdrivende, frilansere og særskilte grupper gjelder egne regler. Arbeidsuførheten dokumenteres med egenmelding eller sykemelding og det kreves gjennomføring av oppfølgingsaktiviteter som skal minimere lengden på sykefraværet. Det finnes ulike former sykemelding og kan være gradert i tilfeller der arbeidstaker er delvis arbeidsufør.

Ytelsene betales av arbeidsgiver de første 16 dagene og skal tilsvare full lønn såfremt det ikke overskrider 6 grunnbeløp. Sykepenger kan innvilges inntil 1 år uansett gradering, egne regler gjelder for de mellom 67 og 70. Andre stønader til reisekostnader o.l. kan være alternativ til sykepenger.

I 2013 var det 471 670 legemeldte sykefraværstilfeller i alt. Av alle sykefraværstilfeller påbegynt i 4. kvartal 2013 var 61,6% 16 dager eller under. 6,8 prosent hadde varighet 26 uker og over. Gjennomsnittet var 42 dager.¹¹⁴

¹¹⁰ NAV: Personer med nedsatt arbeidsevne.

¹¹¹ NAV: Regnskap og Mottakere av arbeidsavklaringspenger.

¹¹² NAV: Statistikknotat, personer med nedsatt arbeidsevne.

¹¹³ NAV: Sykepenger til arbeidstakere.

¹¹⁴ NAV: Sykefraværstatistikk.

I 2011 var NAVs utgifter knyttet til sykepenger per sykepengedag 1 116 kroner.¹¹⁵

c. Sosialhjelp

Personer som ikke kan sørge for seg selv gjennom arbeid, trygd eller gjøre gjeldende andre økonomiske rettigheter har mulighet til å søke økonomisk stønad. Situasjonen vurderes individuelt av NAV. De veiledende retningslinjene omfatter utgifter til helt grunnleggende behov, som mat, klær, kommunikasjon, husholdningsartikler og hygiene med mer, og tar videre hensyn til andre sider av dagliglivet, som fritid og sosiale behov. Utgifter til andre nødvendige ting, som bolig, strøm og oppvarming, bolig- og innboforsikring og innbo og utstyr inngår i livsoppholdet, men er ikke inkludert ved fastsettelse av de veiledende retningslinjene, da dette er utgifter som varierer mye.

For å motta sosialhjelp må personen ha lovlig opphold i Norge og fast bopel «for å ha fulle rettigheter». Den statlig veiledende satsen økes hvert år med inflasjonsmål (2,5%) og enkelte kommuner har i tillegg egne veiledende satser. Tabellen under oppsummerer de veiledende sosialstønadene for 2016.

I 2014 var det 125 407 mottakere av sosialhjelp, derav 46 609 innvandrere. Av alle mottakere var det 41 652 som også mottok andre trygdeytelser.¹¹⁶ Ytelsen til mottakere var i snitt 8 683 kroner per måned¹¹⁷ og gjennomsnittlig varighet var 4,86 måneder.¹¹⁸

	Sats 2016
Enslige	5 850 kr
Ektepar/samboere	9 750 kr
Person i bofellesskap	4 850 kr
Barn 0-5 år	2 250 kr
Barn 6-10 år	2 950 kr
Barn 11-17 år	3 800 kr

¹¹⁵ NAV: Regnskap og Arkiv - Sykepengestatistikk.

¹¹⁶ SSB: tabell 08860 og 10497.

¹¹⁷ SSB: tabell 08856.

¹¹⁸ SSB: tabell 04687.

Vedlegg 2: Norskopplæring som ligger utenom skolen og som retter seg mot asylsøkere og flyktninger

Asylsøkerne har ingen lovfestet rett til opplæring i norsk. I 2007 ble imidlertid norskopplæring for asylsøkere som venter på vedtak innført (tilbud om «asylnorsk»).¹¹⁹ Tilbudet gjelder for personer over 16 år og omfatter 250 timer norskopplæring. Kommuner får tilskudd for å gjennomføre opplæring. Tilbudet skal rette seg mot alle i målgruppen, men asylsøkere er ikke pliktig til å delta i opplæringen.

Introduksjonsloven gir regler om introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere.¹²⁰ Retten og plikten til norsk- og samfunnskunnskapsopplæring gjelder for personer mellom 16 og 55 år som har fått opphold, men stiller i hovedsak ikke krav til bosetting i en kommune, og omfatter dermed også asylsøkere i mottak. Opplæringen varer inntil 600 timer. Introduksjonsprogrammet gjelder i hovedsak for personer mellom 18 og 55 år som har fått opphold og som er bosatt i en kommune. Programmet kan være inntil to til tre år.

¹¹⁹ St. prp. 1 (2006-2007), Rundskriv 4/2015 Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDI), Rundskriv A-20/2007 Gjeninnføring av norskopplæring for asylsøkere i mottak

¹²⁰ Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven) §§ 2, 17



Samfunnsøkonomisk analyse

Rapport nr. 32-2016

Samfunnsøkonomisk analyse har særskilt fokus på samfunnsøkonomiske problemstillinger i skjæringspunktet mellom næringers og samfunnets interesser, mellom makroøkonomiske utviklingstrekk og markeders respons, mellom individ og samfunn og i tilknytning til samfunnets institusjoner.

Samfunnsøkonomisk analyse AS

Telefon: 97 41 10 01

E-post:
post@samfunnsokonomisk-analyse.no

ISBN-nummer:
978-82-93320-38-8 (nett)

