

Læreplasser for minoritetsspråklige elever i yrkesfaglig opplæring

Kunnskapsgrunnlag, juni 2018

Innledning

Det er et politisk mål at flest mulig skal fullføre videregående opplæring. Fullført videregående utdanning øker sannsynligheten for å være fulltid sysselsatt. Prognoser tyder på at det vil bli vanskeligere for unge med kun fullført grunnskole å få arbeid i framtiden. I et samfunn hvor utdanningsnivået i befolkningen øker, og stadig flere har fullført høyere utdanning, vil å fullføre videregående opplæring være svært viktig for den enkelte (Falch & Nyhus, 2011).

Arbeid er viktig for alle som et middel til å forsørge seg selv, men arbeidsplassen er i tillegg en svært viktig arena for integrering og deltakelse. En av de viktigste utfordringene velferdsstaten står ovenfor er at for mange flyktninger og innvandrere blir stående utenfor arbeidslivet og blir avhengige av kontantytelser. I alle OECD-land er det en positiv sammenheng mellom utdanningsnivå og sysselsetting¹.

Helsedirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og Utdanningsdirektoratet samarbeider om bedre koordinerte tjenester for utsatte barn og unge under 24 år. Dette kaller vi 0–24-samarbeidet.

Samarbeidet skal bidra til at alle barn og unge får den støtten og hjelpen de har behov for slik at de kan mestre eget liv. Derfor skal 0–24-samarbeidet tilrettelegge for bedre samarbeidende tjenester og mer helhetlig innsats for utsatte barn og unge under 24 år og deres familier. Stat og kommune skal samhandle bedre om tiltak for at flere skal lykkes i skolen og fullføre videregående opplæring, som grunnlag for en varig tilknytning til arbeidslivet. I tråd med dette har arbeidsgruppe h i 0-24-samarbeidet fått i oppdrag å foreslå tiltak som kan øke antall læreplasser og bidra til økt gjennomføring for elever med funksjonsnedsettelse og minoritetsspråklige elever. Dette notatet omhandler elever med minoritetsbakgrunn.

Unge med minoritetsbakgrunn som fullfører videregående opplæring er mer ambisiøse enn jevnaldrende majoritetsungdom. Dette kommer blant annet til uttrykk gjennom at mange ønsker å ta langvarige utdanninger. Blant norskfødte med innvandrerforeldre og innvandrere som fullførte videregående opplæring våren 2014, begynte henholdsvis 64 og 60 prosent i høyere utdanning høsten 2014, sammenlignet med 42 prosent for de øvrige elevene (Dzamarija 2016). Samtidig er gjennomføringsgraden i videregående opplæring lavere for elever med innvandrerbakgrunn, dette gjør seg særlig gjeldende i yrkesfaglige utdanningsprogram. Mangel på læreplasser er en av flere årsaker til frafall.

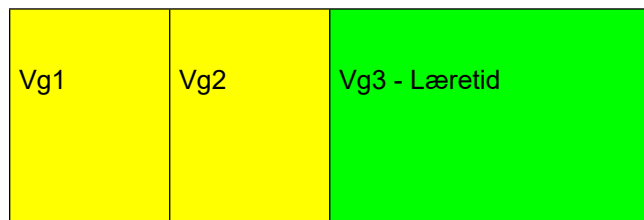
¹ NOU 2018: 2 Fremtidige kompetansebehov I

Systembeskrivelse

Hovedmodellen for norsk yrkesutdanning er to år på videregående skole, med to års avsluttende opplæring som lærling² i bedrift:

Figur 1

Hovedmodell 2+2



Det finnes også andre opplæringsmodeller, men hovedmodellen er det mest vanlige løpet for unge som ønsker en fagutdanning og et fag- eller svennebrev. Det er ikke særskilte opplæringsmodeller for minoritetsspråklige, men det er under utvikling alternative modeller som kan være egnet for først og fremst *voksne* med minoritetsbakgrunn (modulbasert opplæring og «fagbrev på jobb»). Imidlertid kan minoritetsspråklige kan ha rett til særskilt språkopplæring og spesialundervisning, og det finnes egne læreplaner. Det er fleksibilitet i lovverket og krav om tilrettelegging av opplæringen som bidrar til gode løsninger, da særlig for voksne, i fylkeskommunene.

Ungdom som har fullført grunnskolen eller tilsvarende opplæring har rett til tre års videregående opplæring. Dette gjelder også ungdom som har fullført videregående opplæring i andre land, men som ikke får godkjent opplæringa som studiekompetanse eller yrkeskompetanse i Norge. Utdanningsretten innebærer rett til å fullføre opplæringen. Hvis det ikke er mulig å skaffe læreplass, må fylkeskommunen tilby tilsvarende opplæring i skole.

Bakgrunn

I 2015 hadde 17 prosent av elevene i videregående opplæring innvandrerbakgrunn. I videregående opplæring utgjorde innvandrerne 12 prosent og de norskfødte 5 prosent. I grunnskolen utgjorde norskfødte og innvandrere omtrent like mange. Andel med innvandrerbakgrunn³ har doblet seg de siste 10 årene, og landbakgrunn har endret seg (Barn, unge og voksne med innvandrerbakgrunn i grunnopplæringen, Udir 2017). De største gruppene av innvandrere i 2016 hadde landbakgrunn fra Polen, Litauen, Sverige, Somalia, Tyskland og Irak. Blant norskfødte med innvandrerforeldre har flest bakgrunn fra Pakistan, Somalia, Polen, Irak og Vietnam (SSB).

Av alle elevene og lærlinger i videregående opplæring var om lag halvparten i studieforbereidende og yrkesfaglige utdanningsprogram, 51 og 49 prosent, men for norskfødte elever med innvandrerforeldre var hele 70 prosent i studieforbereidende utdanningsprogram (SSB).

² I notatet brukes i en del sammenhenger *lærling* som felles betegnelse for lærlinger, lærekandidater og deltakere i praksisbrevordningen.

³ Innvandrerbakgrunn:

Innvandrere er personer som er født i utlandet av to utenlandsfødte foreldre og fire utenlandsfødte besteforeldre.

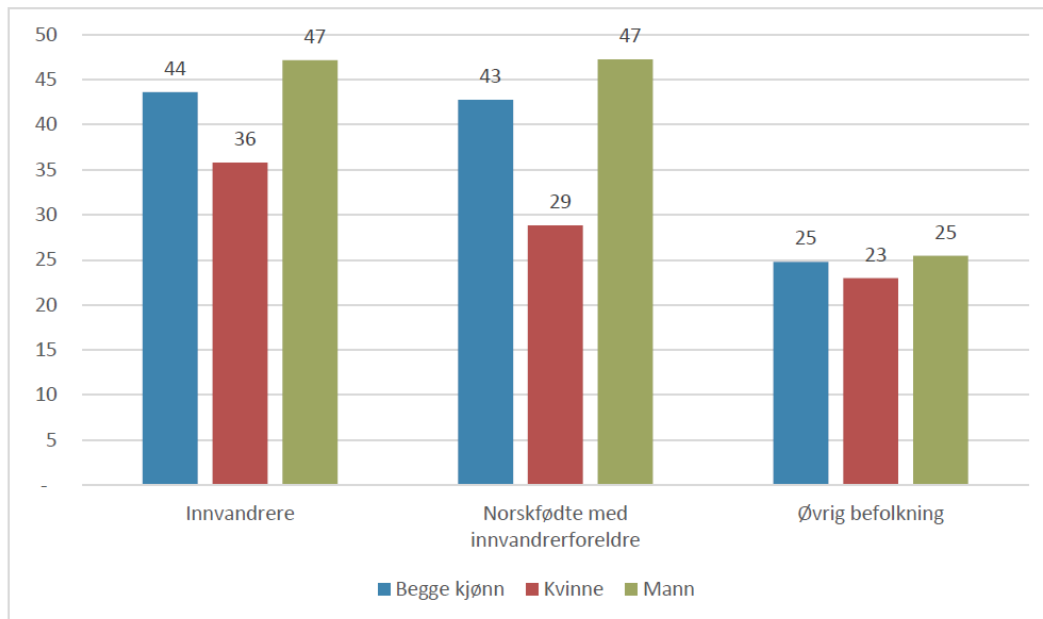
Norskfødte med innvandrerforeldre er født i Norge av to utenlandsfødte foreldre og har fire utenlandsfødte besteforeldre.

Begrepet innvandrerbakgrunn dekker begge disse gruppene.

Øvrige omfatter de som er norskfødte med minst en norskfødt forelder og de som er utenlandsfødte med to norskfødte foreldre.

Av søkere (med ungdomsrett) med læreplass som førsteønske skoleåret 2016/17 var det 13 400 som hadde lærlingplass per 31. desember 2016. I tillegg var det drøyt 800 lærekandidater. Samtidig var det 5 300 som hadde søkt om læreplass, men som ikke hadde fått dette. Av disse var omkring 800 innvandrere og nærmere 200 var norskfødte (Barn, unge og voksne med innvandrerbakgrunn i grunnopplæringen, Udir 2017). Dette betyr i følge undersøkelsen at 66 prosent av søkere til læreplass med innvandrerbakgrunn får læreplass, mot 75 prosent av øvrige søkere.

Figur 2. Andel som står uten læreplass* av de som har søkt, fordelt på kjønn. Elever med innvandrerbakgrunn og øvrige. Per 31. desember 2016. Prosent.



Andelen i befolkningen uten innvandrerbakgrunn som fullfører videregående innen fem år fra oppstart har de siste åtte årene gått svakt oppover fra om lag 70, mot 75 prosent i 2016. Blant innvandrere som begynte på videregående skole i 2011, hadde 57 prosent fullført innen 2016, noe som er 18 prosentpoeng lavere enn blant dem uten innvandrerbakgrunn. Forskjellen mellom norskfødte med innvandrerforeldre og øvrig befolkning er betraktelig lavere, med bare 2–3 prosentpoeng. Disse andelenene har ikke endret seg i særlig grad fra 2009 til 2016 (SSB og IMDi 2018 c).

Gjennomføringsgraden er mye høyere blant elevene på studieforbereende utdanningsprogram enn blant dem som går på yrkesfaglige program i videregående opplæring. Elever med majoritetsbakgrunn som gikk på yrkesfaglige program, hadde blant de som begynte videregående opplæring i 2011 en fullføringsgrad på 56 prosent for guttene og 64 prosent for jentene. For innvandrere hadde 38 prosent for guttene og 49 prosent av jentene fullført innen 5 år, mens tilsvarende for norskfødte var 44 prosent for guttene og 64 prosent for jentene.

Det er flere elever med innvandrerbakgrunn enn andre elever som er misfornøyde med sitt valg av utdanningsprogram (Frøyland og Gjerustad 2012). Samtidig var det flest ungdom med innvandrerbakgrunn som i denne studien opplevde det som vanskelig å velge utdanningsprogram. Frøyland og Gjerustad mener at redusert trivsel etter overgang fra ungdomsskolen og opplevd læringsmiljø kan ha betydning for å forstå hvorfor innvandrerungdom har høyere risiko for ikke å fullføre videregående opplæring. Litt over to tredjedeler av elevene med både majoritetsbakgrunn og minoritetsbakgrunn på yrkesfag som droppet ut, sluttet før det tredje opplæringsåret tok til i studien

nevnt over (Lødding 2009). Dette tyder på at tilgang til læreplasser for gruppen bare er en delforklaring til stort frafall fra yrkesfag.

Det er sammensatte årsaker til at en person avslutter utdanningen før den er ferdig. I alle kategorier er andelen som fullfører høyere blant jenter enn blant gutter. Andre faktorer som har sterk sammenheng med gjennomføring i videregående skole er avgangskarakter fra grunnskolen, og foreldres utdanningsnivå. For innvandrerungdom er alder ved innvandring viktig, og barn som har innvandret etter fylte sju år har høyere sannsynlighet for å ikke gjennomføre. Mange ungdommer som slutter oppgir selv at de slutter på grunn av mobbing, ensomhet eller psykiske problemer (SSB og IMDi, 2018c; Granseth, 2017, Bufdir 2018, Bakken og Hyggen 2018, Wollscheid 2010).

Bedriftenes rekruttering av lærlinger. Hvilke kvalifikasjoner kreves av søkerne?

Minoritetsspråklige søkere har, på samme måte som øvrige søkere med utdanningsrett, rett til læreplass eller tilsvarende oppæring i skole. Ved avsluttet vg2 søker elevene læreplass. Fylkeskommunen formidler søkere til lærebedrifter, og søkere tar selv kontakt med bedriftene. Lærebedriftene avgjør selv hvem som skal ansettes.

Søkernes kvalifikasjoner avgjør ofte om man får læreplass eller ikke. I følge Riksrevisjonens undersøkelse av fagopplæring i bedrift spiller særlig følgende forhold negativt inn når bedriftene skal ansette lærlinger:

- Høyt fravær
- Svake resultater fra skolen
- Svak grunnkompetanse

Norskferdigheter blir regnet som grunnkompetanse. Fylkeskommunene viser i Riksrevisjonens rapport til en rekke andre forhold som påvirker inntaket av lærlinger. Blant annet manglende kvalifiserte søkere, manglende oppdrag, manglende opplæringskapasitet, innleie av utenlandsk arbeidskraft osv.

FAFO gjorde i 2012 en undersøkelse blant et representativt utvalg av 70 000 bedrifter i lærefagsbransjer. Undersøkelsen viste ubenyttet opplæringskapasitet i bedriftene (58 000 bedrifter hadde ikke lærlinger). Av tiltak som kan bidra til økt inntak av lærlinger, blir økte økonomiske tilskudd nevnt oftest. Dette blir bekreftet i flere andre undersøkelser. Særskilte virkemidler for inntak av minoritetsspråklige søkere til læreplass blir ikke omtalt.

Økonomiske virkemidler

Vi har i dag følgende økonomiske virkemidler til lærebedrifter:

- Basistilskudd 1 – for bedrifter som tegner lærekontrakt eller opplæringskontrakt med ungdom som har ungdomsrett (Fylkeskommunen)
- Basistilskudd 2 – for bedrifter som tegner lærekontrakt eller opplæringskontrakt med lærlinger og praksisbrevkandidater som er 21 år eller eldre, og som inngår lærekontrakt eller opplæringskontrakt med full opplæring i bedrift (Fylkeskommunen)
- Ekstra tilskudd til små håndverksfag - til lærlinger, praksisbrevkandidater og lære kandidater som tegner kontrakt i små og verneverdige fag, og til lærlinger eller praksisbrevkandidater som tidligere har fått oppfylt sin rett til videregående opplæring (Fylkeskommunen)

- Tilskudd til opplæring av lærlinger, praksisbrevkandidater og lærekandidater med særskilte behov (Udir)

Det ordinære lærlingtilskuddet (basistilskudd 1 og 2) gis til bedrifter som tegner lærekontrakt eller opplæringskontrakt med lærlinger, praksisbrevkandidater og lærekandidater, som tar en fagopplæring. Det er fylkeskommunene som utbetaler dette tilskuddet til lærebedriftene, og tilskuddet finansieres av fylkeskommunens rammetilskudd. Tilskuddet er ikke differensiert, utover det at det gis ekstra tilskudd til lærlinger som tegner kontrakt i fag som det av historiske eller samfunnsmessige grunner er viktig å bevare (lærlingtilskudd i verneverdige fag).

Det statlige tilskuddet til opplæring av lærlinger, med særskilte behov er derimot differensiert basert på den enkeltes behov for ekstra opplæringsressurser i bedrift. Målgruppen for denne tilskuddsordningen er definert som lærlinger som ikke har eller ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, og/eller som har svake norskferdigheter og kort botid i Norge. Dette tilskuddet kommer i tillegg til det ordinære lærlingtilskuddet. Tilskuddet skal benyttes til ekstra personellressurser, og lærlingen kan få tildelt midler for mellom 1 – 6 timer pr. uke til ekstra opplæring og veiledning ute i lærebedriften. Det statlige tilskuddet utgjorde i 2017 59,490 mill. kroner.

Samlet sett er det en stor oversøkning til denne tilskuddsordningen. På grunn av oversøkningen har en i flere år måttet avkorte utbetalingen av tilskudd til den enkelte tilskuddsmottaker. For 2016 utgjorde avkortningen 33,3 prosent.

959 bedrifter fikk i 2017 særskilt tilskudd som lærebedrift. 17 av disse gjaldt lærlinger med kort botid i Norge eller svake norskferdigheter.

Karakterer og nettverk

En studie fulgte ungdom som gikk ut av ungdomsskolen våren 2002 gjennom fem år, frem til oktober 2007 (*Sluttere, slitere og sertifiserte*, Lødding NIFU Step 13:2009) viste at sjansene for å få lære plass øker hvis man har en far med utdanning på videregående. Relativt få blant de minoritetsspråklige elevene som søkte lære plass hadde fedre med slik utdanning. Minoritetsspråklige elever hadde ikke høyere fravær enn majoritetsungdom. De som fikk lære plass ble kontrollert for gjennomsnittskarakterer fra siste opplæringsår, og av de som hadde lavere karakter enn 4 i snitt hadde minoritetsspråklige elever lavere sannsynlighet for å få lære plass. Blant minoritets elevene med ikke-vestlig bakgrunn er det en enda sterkere tendens enn blant majoritets elevene til at de som har de dårligste karakterene velger yrkesfag (Lødding 2009).

Det er en tydelig sammenheng mellom søkerens karakterer og andelen som får lære plass. 86 prosent av søkerne med mellom 40 og 49 karakterpoeng, fikk lærekontrakt i 2016 og 2017, mens andelen er 44 prosent for de med mellom 20 og 29 karakterpoeng.

Elever med innvandrerbakgrunn presterer svakere enn elever med majoritetsbakgrunn. Det er større forskjeller i karakterer mellom elever med innvandrerbakgrunn og elever med majoritetsbakgrunn til eksamen enn standpunkt. Studier har hatt et generelt fokus på minoritetsspråklige elever, men fram til for få år siden har det vært lite forskning på elever som kommer til Norge sent i skoleløpet og/eller har lite skolebakgrunn fra hjemlandet. Sent ankomne med lite skolebakgrunn har gjennomgående svakere resultater i videregående opplæring enn andre elevgrupper (*Helhetlig oppfølging*, Thorshaug Svendsen, NTNU, 2014).

Elever med kort botid

Rapporten Trivsel og utdanningsdriv (NOVA-rapport 1-2018) viser at botid har en god del å si for elevenes karakterer. Men det er først og fremst de med relativt kort botid som skiller seg ut med svakest resultater.

Mange ungdommer har behov for mer grunnskoleopplæring selv om grunnskolen formelt er fullført. Ungdommer som har kort botid i Norge og få år med grunnskoleopplæring fra hjemlandet har ofte ikke opparbeidet seg et godt nok faglig grunnlag til å gjennomføre videregående opplæring, i tillegg kan de ha store språklige utfordringer. I 2016 kom det en lovendring som gir kommuner og fylkeskommuner anledning til å tilby mer grunnskoleopplæring til ungdommer som har rett til videregående opplæring, men som likevel har behov for mer grunnskoleopplæring.

Innvandrerungdom i alderen 16-24 år som ikke har et godt nok faglig grunnlag til å starte eller gjennomføre videregående opplæring, kan få mer grunnskoleopplæring gjennom tilskuddsordningen Jobbsjansen, del B. Formålet er at de som har kort botid i Norge og som har rett til videregående opplæring, men som ikke har det faglige grunnlaget som er nødvendig, skal kunne få bedre forutsetninger for å fullføre videregående opplæring.

Fylkeskommuner kan søke om midler for tilrettelegging av et slikt tilbud til ungdom som har behov for det. Det stilles krav om at søkeren må ha et konkret samarbeid med aktuelle kommuner i sin region. Det finnes i dag Jobbsjansesprosjekter i nesten alle fylkeskommuner.

Siden etableringen av tilskuddsordningen har det vært en stor oversøkning. I 2018 var tilskuddsrammen på 34,7 millioner, mens det ble mottatt søknader på totalt kr 53.7 millioner kroner. På grunn av begrensede midler ble alle søknader delvis innvilget. I de fleste prosjektene har fylkeskommunene stor egenfinansiering.

Å få flere til å gjennomføre videregående opplæring har høy samfunnsøkonomiske nettonytte. En økning av tilskuddsrammen kan bidra til at flere innvandrerungdom gjennomfører videregående opplæring.

Innføringstilbud

Høsten 2016 fikk 7,2 prosent av elevene i grunnskolen særskilt norskopplæring. En rapport viser til at språkopplæring er viktig, men ikke nødvendigvis tilstrekkelig, for å styrke målgruppens mulighet for å fullføre og bestå opplæringen (Rambøll 2016: 2 Evaluering av særskilt språkopplæring og innføringstilbud).

Kommuner og fylkeskommuner har siden 2012 hatt adgang til å tilby nyankomne minoritetsspråklige elever opplæring adskilt fra andre elever. Innføringstilbud kan organiseres egne skoler, i særskilte klasser ved ordinære skoler, eller ved at elevene går i ordinær klasse og får deler av opplæringen i egne grupper.

«Mange elever har stort faglig utbytte av undervisningen i innføringstilbud, herunder undervisning i norsk og de andre programfagene. Innføringstilbud fungerer også som en god introduksjon til det norske skolesystemet og er i tillegg en viktig sosialiseringsarena for mange elever» (Rambøll 2016: 89).

Samtidig viser evalueringen at tilbudet ikke nødvendigvis er godt nok tilpasset den enkelte elev, og overgangen mellom særskilt språkopplæring og ordinær opplæring fungerer ikke tilfredsstillende. I tillegg er det en utfordring å få tak i lærere som har riktig kompetanse.

Rapporten viser til at mange opplever overgangen mellom ungdomsskole og videregående opplæring som spesielt utfordrende. Rapporten viser til at godt samarbeid mellom skole og skoleeier kan gjøre denne overgangen lettere for elevene.

Oppsummering

Minoritetsspråklige elever er en svært heterogen gruppe. Tiltak rettet mot elever med utfordringer knyttet til svake karakterer, høyt fravær, lav motivasjon mv. vil være generelle tiltak som vanskelig lar seg avgrense mot andre grupper av elever. Slike tiltak vil det også ville være utfordrende å målrette særskilt mot elever med innvandrerbakgrunn. Samtidig kan *årsak* til svake karakterer nettopp være kort botid og svake norskkunnskaper.

Det er en naturlig sammenheng mellom kort botid, svake norskkunnskaper, lave karakterer og tilgang til læreplasser. Det fremstår derfor som hensiktsmessig at eventuelle særskilte tiltak innrettet for denne målgruppen bør rettes mot elever som:

- Har kommet til Norge sent i skoleløpet
- Har svake norskkunnskaper
- Eventuelt også har manglende skolebakgrunn før ankomst til Norge sent i grunnskoleløpet

Mulige tiltak kan omfatte:

1. Tiltak som styrker minoritetsspråklige elevers mulighet til å ta kvalifiserte valg av riktig utdanningsprogram
2. Tiltak som styrker minoritetsspråklige elevers faglige grunnlag før søknad om læreplass
3. Tiltak som styrker minoritetsspråklige lærlingers gjennomføring av yrkesfaglig utdanningsprogram
4. Tiltak rettet mot lærebedriftene for å bidra til at kvalifiserte minoritetsspråklige søkere får læreplass