

Dokumenttype	NOU 1985:29	Dokumentdato
Tittel	Unge innvandrere i Norge	
Utvalgsleder	Haagensen Eva	
Utgiver	Kommunal- og arbeidsdepartementet	
Kapittel	1 Sammendrag og forslag	
	1.1 UTREDNINGENS ARBEID (KAPITTEL 2)	

Den såkalte andregenerasjonsdiskusjonen i de europeiske land, inntrykk og dokumentasjon i Norge rundt 1980 som pekte i retning av at innvandret ungdom klarte seg dårlig i skolen og på arbeidsmarkedet, var den direkte foranledning til at det ble besluttet som en del av Regjeringens generelle aksjonsplan for barn og ungdom å kartlegge unge innvanderers levekår, yrkes- og utdanningskarriere. Mandat for utredningen har vært:

1. å gjennomgå og systematisere foreliggende skriftlige materiale om unge innvanderers situasjon i Norge
2. å kartlegge det offentlige innsats i forhold til unge innvandrere å områdene skole/utdanning, arbeid, fritids- og oppvekstsituasjon
3. å måle den offentlige innsats i forhold til de innvandrerpolitiske og sektorpolitiske mål og
4. å foreslå innretning for den framtidige offentlige innsats på de nevnte områder.

Utredningens materiale baserer seg mye på delrapportene over den offentlige innsats for unge innvandrere i kommunene Bergen, Bærum, Drammen, Kristiansand og Oslo. Størst vektlegging i datainnhenting er gitt overgangen fra grunnskole til videregående skole/arbeid og situasjonen ved skolestart.

Den offentlige innvandrerpolitikk er i den praktiske gjennomføring rettet inn mot mottak og integrering av flykninger og arbeidskraftinnvandrerfamilier fra det sørlige Europa, Asia, Afrika og Sør-Amerika. Det legges derfor fram mest opplysninger om barn- og ungdom fra disse verdensdeler. I framtidig arbeid bør også situasjonen til barn og ungdom fra de øvrige geografiske områder inkluderes.

Det foreligger ingen offisiell definisjon av betegnelsen innvandrer. Den lite konsekvente begrepsbruk (innvandrerbarn, flyktningbarn, fremmedspråklig barn, utenlandsk barn) nyttet, gjenspeiler at det tilgjengelige materiale legger ulike definisjoner til grunn og viser at det er behov for begrepsavklaringer.

Det gis ikke opplysninger om andregenerasjonsbarn (barn født i Norge av innvandrede foreldre). De fleste unge innvandrere som i dag befinner seg på arbeidsmarkedet, i grunnskolen og i den videregående skole vil selv ha innvandret enten sammen med familien eller på egenhånd.

Utredningen har et kritisk grunnpreg, i det den måler nåsituasjonen i forhold til de oppsatte mål.

Forslag fremmes til slutt i hvert kapittel, De vesentligste av disse er listet opp her. For detaljert utforming av forslagene vises til siste punkt i kapitlene. I parentes er anført den instans som har ansvar for det fagområde forslagene gjelder.

Kapittel 1 Sammendrag og forslag

1.2 DET STATISTISKE MATERIALE (KAPITTEL 3)

I 1980 var det i Norge 46 800 barn i alderen 0-21 år som kan regnes til gruppen "innvandrerbarn/ungdom" henhold til en vid definisjon (barn med minst en foreldre med utenlandsk statsborgerskap, og barn med tidligere utenlandsk statsborgerskap). Dette vil si at et antall barn tilsvarende vel

3% av alle barn i Norge lever i et flerspråklig miljø.

1. oktober 1983 var det bosatt 93 400 utlendinger i Norge. Av disse var 9 900 (11%) under 7 år 12 300 (13%) 7-15 år og 5 000 (5%) 16-19 år. Av de utenlandske barna 0-15 år var 45% i førskolealder, og vel halvparten (58%) yngre enn 9 år (tabell 3.4)

Nesten halvparten (42%) av utlendingene i Norge er bosatt i kommunene Oslo (28%), Bergen (5,4%) Bærum (4,1%) Drammen (2,4%) og Kristiansand (2,3%). Vel en fjerdedel (27%) av alle utenlandske barn i alderen 0-15 år var bosatt i Oslo 1. oktober 1983. De utenlandske barn i Oslo representerer ca 10% av alle Oslo-barn i årskullene 0-7 år. Asiatiske barn er den største verdensdelsgruppe i Oslo. I kommunene Bergen, Bærum, Drammen og Kristiansand er europeiske barn i flertall. Både Bergen og Kristiansand har relativt store grupper vietnamesiske barn og ungdommer. I Drammen representerer de tyrkiske barn mer enn en tredjedel (36%) av alle utenlandske barn i kommunen. Nesten alle marokkanere (95%) og over halvparten av jugoslavene og pakistanerne i alderen 16-19 år er bosatt i Oslo. Over halvparten av tyrkerne i denne aldersgruppen er bosatt i Oslo og Drammen.

Den utenlandske befolkning er yngre enn den norske befolkning og er sammensatt av relativt mange unge familier med førskole/ grunnskolebarn. Særlig gjelder dette gruppene fra Asia, Afrika og Sør-Amerika.

Det er påvist i de øvrige europeiske innvandringsland at de helt unge utlendinger i økende grad er født i disse landene. Opplysninger om utlendingers oppholdstid i Norge foreligger ikke, men en tilsvarende tendens gjør seg formodentlig gjeldende også her.

Tilbakeflyttingsfrekvensen har hittil vært høy for nordboere og arbeidsvandrere fra vestlige industriland men lav for arbeidsvandrere fra Asia og Sør-Europa.

De siste 10 år har netto innvandring til Norge fra utlandet vært gjennomsnittlig 4 000 personer årlig. Statistisk Sentralbyrå forutsetter i sin siste befolkningsframskrivning at nettoinnvandring av utlendinger vil holde seg på dette nivå årlig i framskrivningsperioden. En tilvekst på 4 000 utlendinger årlig vil forsinke befolkningsnedgangen i Norge med 20 år.

Innvandrere som nordmenn tilhører ulike sosiale grupper med ulike delkulturer. For barna er det familiens posisjon i samfunnet som i stor grad avgjør hva slags oppdragelse, oppvekstvilkår og miljøpåvirkning de får.

Utenlandske barn er oftere enn norske barn bosatt i de større byområdene. Oppvekstmiljøet her er generelt kjennetegnet ved at barn og unges behov ikke er tilstrekkelig ivaretatt. Av Folke- og boligtellingsen 1980 framgår at arbeidsmigrantgruppene (pakistanere, marokkanere, jugoslavere, tyrkere, indere) har gjennomsnittlig lavere boligstandard enn nordmenn og andre utlendinger. Også disse utlendingegrupperes boligstandard følger standard i bosettingskommunene, og lavest standard påvises i Oslo. I Kristiansand, som har høy boligstandard, er det ikke nevneverdig skille mellom nordmenns og utlendingers boligstandard. I Drammen hadde indere og pakistanere samme boligstandard som gjennomsnittet, men var overrepresentert i eldre boliger.

Grupper med flyktningstatus fra Asia og Sør-Amerika bor like bra som nordmenn. I kommunene er flyktninginnvandrerne ofte bosatt i nyere drabantbyområder.

Utenlandske statsborgere under ett har lavere botetthet enn norske statsborgere. Botettheten er lavest i boliger med dårlig standard.

Undersøkelser fra Oslo og Bergen viser at grupper av utenlandske barn har høy flyttefrekvens etter bosetting i Norge.

Utdanningsnivået blant de utenlandske statsborgere varierer fra høyt utdannede akademikere til analfabeter. Det er relativt fler blant de utenlandske statsborgere som har universitetsutdanning enn blant nordmenn. De utenlandske kvinners utdanningsnivå under ett er høyere enn for utenlandske menn. Asiatere, afrikanere og til dels søramerikanere har lavere utdanningsbakgrunn enn de øvrige verdensdelsgrupper. De yrkesaktive utlendinger representerte ca 2% av alle yrkesaktive i Norge i 1980. I alle yrkesgrupper hadde utlendinger i større grad universitetsutdanning enn nordmenn. Høyt utdannede personer fra Afrika, Sør-Amerika og Asia arbeidet oftest i næringer/yrker som ikke samsvarte med deres utdanning (industri og servicenæring). Sammenlignet med nordmenn var utlendinger overrepresentert

i næringene industri, hotell- og restaurantdrift, men underrepresentert i primærnæringene, bygg og anlegg, offentlig administrasjon, forsvar og rettsvesen.

Inntektsmessig hevder utlendingene seg like bra som nordmenn.

Flertallet av utlendingene har inntekt av eget arbeid som viktigste kilde til livsopphold.

Forslag:

1. De statistiske opplysninger som foreligger gjelder utenlandske barn, ungdommer og voksne. En har i Norge i dag ikke opplysninger om situasjonen til den andre generasjonen innvandrere, dvs barn født i Norge av innvandrede foreldre (en eller begge) og gruppen barn og ungdommer som har tatt norsk statsborgerskap. For å kunne planlegge offentlige tiltak og følge de unge innvandreres sosiale integrering i Norge, bør opplysninger om utlendingers oppholdstid, fødeland, språktilhørighet, og overgangsfrekvens til og studiekarriere i videregående skole innarbeides i den offentlige statistikk (Statistisk Sentralbyrå, Kirke- og undervisningsdepartementet).

Kapittel 1 Sammendrag og forslag

1.3 FREMMEDSPRÅKLIGE BARN I BARNEHAGER (KAPITTEL 4)

Pr 1. oktober 1983 var det bosatt 9 900 utenlandske barn i Norge i førskolealder. Fremmedspråklige barn (innvandrere og flyktninger) tas inn i barnehagene etter de samme kriterier som norske barn. Hvor mange av disse barn som går i ulike typer barnehager, foreligger det for tiden ikke løpende oversikt over på landsbasis. En telling pr 10. juli 1984 viste at det totalt var 1.900 fremmedspråklige barn i barnehager i 15 fylker.

I 1983 var det på landsbasis 147 barnegrupper med tilsammen 845 barn som hadde morsmålstrener, mot 133 barnegrupper med tilsammen 760 barn i 1982. Vietnamesiske og pakistanske barn går oftest i grupper med morsmålstrener, og flertallet av gruppene består av 4 barn.

De utenlandske barnas deltakelse i kommunale barnehager i Oslo, Bergen, Bærum, Drammen og Kristiansand var lavere enn for norske barn i disse kommuner. I Oslo har de utenlandske barns deltakelse i barnehager økt mye i perioden 1979-84. Våren 1984 deltok vel en fjerdedel av de fremmedspråklige barna i barnehager i Oslo i grupper med morsmålstrener. Antallet var også lavt i kommunene Bergen, Bærum, Drammen og Kristiansand.

Forslag:

1. Den statlige tilskuddsordningen til morsmålstrenerlønn er forbundet med en rekke svakheter ved omsetting til praktisk arbeid, og bør gjennomgås og revideres med sikte på at fler fremmedspråklige barn kommer inn under ordningen. En tilskuddsordning basert på overføring til kommunene etter antall fremmedspråklige førskolebarn bosatt, bør vurderes som et alternativ til den nåværende ordning som bygger på tilskudd for grupper på 4 barn fra samme språkgruppe (Forbruker- og administrasjonsdepartementet).
2. For å støtte barnas språkutvikling (morsmålet og norsk som andrespråk) og gjøre overgangen til grunnskole lettere gis fremmedspråklige 5 og 6-åringer med et annet daglig omgangsspråk enn norsk i hjemmet rett til korttidsbarnehage tilbud 15 timer/uken med morsmålstrener. Ordningen finansieres av staten (Forbruker- og administrasjonsdepartementet).
3. Rapporter og forsøk viser at det er positivt og gir trygghet for barna med morsmålstrener i barnehagen. Fremmedspråklige førskolebarn med annet daglig omgangsspråk enn norsk i hjemmet gis rett til morsmålstrening når de blir tatt inn i barnehage (Forbruker- og administrasjonsdepartementet).
4. Kommunene bør:
 - inkludere i den generelle planlegging av barnehageplasser

- fremmedspråklige barns behov for barnehagetilbud
 - utarbeide årlige oversikter over behov for språkstimulerende tiltak for fremmedspråklige førskolebarn
 - etablere økt organisatorisk og pedagogisk samarbeid mellom barnehagesektor (sosialkontor) og grunnskolen for å gjøre fremmedspråklige elevers skolestart lettere
 - vurdere om fortrinnsrett ved inntak til barnehage bør gis fremmedspråklige barn som har behov for et barnehage- tilbud som støtte for sin språkutvikling.
5. For å nå fremmedspråklige førskolebarn som ikke har barnehageplass, bør ulike modeller for korttidsbarnehager utprøves (Forbruker- og administrasjonsdepartementet).
6. Det utarbeides et system for registrering av fremmedspråklige barns førstespråk (språk som snakkes med barnet i hjemmet). Det bør vurderes om en slik registrering kan legges til helsesøstrenes 4-års kontroll (Kommunaldepartementet/Statistisk Sentralbyrå).

Kapittel 1 Sammen drag og forslag

1.4 FREMMEDSPRÅKLIGE ELEVER I GRUNNSKOLEN (KAPITTEL 5)

De registrerte fremmedspråklige elever (6.100 pr 01.10.83) utgjør bare 1% av alle grunnskoleelever på landsbasis. I Oslo representerte de fremmedspråklige elever derimot 7,4% av alle grunnskoleelever mot 4,5% i Drammen, 2,7% i Kristiansand, 2,3% i Bærum og 1,3% i Bergen.

Det totale antall morsmål som er representert i grunnskolen, har vi i dag ikke oversikt over. De største språkgrupper er urdu (17%) vietnamesisk (15%), engelsk (14%), tyrkisk (8%) og spansk (6%).

Flertallet av de fremmedspråklige elever er bosatt i Oslo (46%), Akershus og Buskerud. Omtrent alle arabisk-, serbokroatisk-, tyrkisk- og urdualende elever bor på østlandet. Langt de fleste arabisk- (92%) og urdualende (69%) elever går på grunnskole i Oslo.

På landsbasis mottok 57% av de fremmedspråklige elever morsmålsopplæring i 1983 mot 55% i 1982. Det er de tallmessig største grupper som oftest deltar i morsmålsopplæring.

Et økende antall fremmedspråklige førsteklasinger vil melde seg til grunnskolen de nærmeste år. Oslo vil ha ca 500 fremmedspråklige skolestartere årlig i tidsrommet 1985-1990.

Opplæring i norsk som andrespråk og morsmål er organisert uten noen egentlig hjemmel eller særskilte retningslinjer for denne undervisning. I vesentlig grad er den konkrete utformingen av denne opplæringen overlatt kommunene uten at dette er fulgt opp med veiledende retningslinjer, fagplaner, læremidler, og utdanningstilbud til lærere m.v. De fremmedspråklige elevers opplæringstilbud varierer derfor også mye fra kommune til kommune.

De ressurser som er stilt til rådighet for undervisningen av fremmedspråklige elever morsmålsopplæring og opplæring i norsk som andrespråk er utilstrekkelige i forhold til de svært ulike behov denne sammensatte elevgruppe har. En undersøkelse fra 1981 (Gustavsen) påviser at skolen bruker mindre pr fremmedspråklige elev til norsk som andrespråk enn det brukes pr elev til engelskundervisning i grunnskolen. På dette grunnlag forventes de fremmedspråklige elever å skulle motta undervisningen med norsk som undervisningsspråk. Den samme undersøkelsen påviser også at i 1981 hadde bare hver 5. fremmedspråklige elev en likeså god ferdighet i norsk som en gjennomsnittlig elev på samme alder, og bare hver 5. fremmedspråklige elev hadde en relativt god beherskelse av både norsk og morsmålet.

En samlet vurdering av de fremmedspråklige barnas opplæringssituasjon i grunnskolen gir at denne ikke kan anses tilfredsstillende. Det gjenstår mye før opplæringen for denne gruppen elever kan anses likeverdig med den norske

barn får, og som er de uttalte mål både i vår utdannings- og innvandrerpolitikk.

Grunnskolen står i dag uten en langsiktig politikk for opplæring av barn som tilhører språklige og kulturelle minoriteter og starter i første klasse. Sentrale spørsmål som skolen snarest bør ta stilling til og finne svar på, vil blant annet være:

Hva innebærer det å gi minoritetsbarn et likeverdig opplæringstilbud innenfor rammen av den norske grunnskolen?

Hvordan forene kravet fra majoriteten om sosialisering til norsk kultur med minoritetenes like berettigede krav at deres barn skal få en rimelig støtte til sosialisering av sin kultur?

Hvordan oppdra norske barn til forståelse og respekt for minoritetsbarna og deres identitet, kultur og vurderinger?

Hvordan sikre barn med andre førstespråk (som er født i Norge og starter i grunnskolen med et annet førstespråk enn norsk) samme rett til opplæring i og på sitt morsmål som norske barn? (kapittel 10)

Forslag:

1. Opplæringen av fremmedspråklige elever i grunnskolen bør ha som mål å bidra til at barna skal bli funksjonelt tospråklige (dvs evne til å forstå, snakke, lese, skrive på to språk og leve og virke i to kulturer)
2. Fremmedspråklige elever har i dag ingen klar rett til opplæring i/eller på sitt morsmål. Grunnskoleloven endres slik at fremmedspråklige elever (etter en nærmere avgrenset definisjon) gis rett til opplæring i/på sitt morsmål. Fremmedspråklige elever gis videre rett til opplæring i norsk som andrespråk. (Kirke- og undervisningsdepartementet).
3. Den statlige tilskuddsordningen til undervisning av fremmedspråklige elever gjennomgås og revideres. Tidsbegrensningen på 3 år til ekstra norskopplæring oppheves straks. Likeledes bør det straks gis mulighet til støtteundervisning i andre fag enn norsk (Kirke- og undervisningsdepartementet)
4. Kirke- og undervisningsdepartementet utarbeider et forpliktende utviklingsprogram for de nærmeste 5 år for undervisningen av fremmedspråklige elever. Sentralt i dette program bør utdanning av lærere stå.

Kapittel 1 Sammendrag og forslag

1.5 FREMMEDSPRÅKLIGE ELEVER I VIDEREGÅENDE SKOLE (KAPITTEL 6)

Skoleåret 1982/83 var det i hele landet 1.454 fremmedspråklige elever i videregående utdanning mot 608 i 1980/81. De 1.454 fremmedspråklige elever tilsvarte 11% av alle utlendinger i alderen 16-25 år (01.10.82 tall). 2/5 av den fremmedspråklige elevgruppen i videregående utdanning i 1982/83 gikk på skoler i Oslo, og hele 60% på skoler i kommunene Bergen, Bærum, Drammen, Kristiansand og Oslo.

Skoleåret 82/83 var vel 1/4 av de fremmedspråklige elever vietnamesere. Forøvrig var ingen annen nasjonalitetsgruppe representert med med over 100 elever. Også i kommunene Bergen, Drammen og Kristiansand var de vietnamesiske elever den største nasjonalgruppen. 45% av elevene i Oslo var fra ulike asiatiske land, mens hele 22% var norske statsborgere med annet morsmål enn norsk.

Fremmedspråklige 16-åringer i Oslo søkte i mindre grad direkte til videregående skole enn alle 16-åringer i Oslo skoleåret 82/83. Ca 36% av de fremmedspråklige 16-åringer mot ca 10% av alle 16-åringer i Oslo var ikke elever i videregående skole høsten 1983. Av de fremmedspråklige 16-åringer som søkte videregående skole i Oslo fikk ca 79% plass i grunnkurs/forkurs mot ca 95% av norske søkere. For de øvrige kommuner har en ikke tilsvarende dokumentasjon. Hittil har det også gjennomgående vært få fremmedspråklige avgangselever i disse kommuner.

Fylkene fulgte skoleåret 82/83 ulik praksis med hensyn til inntak av fremmedspråklige elever. I 3 fylker ble elevgruppen ofte tatt inn etter særskilte kriterier (daværende inntaksforskrift § 8A). I de øvrige to fylker ble fremmedspråklige søkere uten norsk grunnskoleutdanning, henholdsvis søkere som ikke hadde 3-årig norsk skolebakgrunn, avkrevd prøve i norsk og matematikk. Formål med prøvene oppgis å være å vurdere om elevene skal plasseres i ordinære klasser eller innføringskurs til grunnkurs. En del av disse søkere ble i realiteten ikke tatt inn i videregående skole, og praksis med norskprøve medfører at det blir stilt krav til norskferdigheter for å bli tatt inn i innføringskurs. En slik praksis overensstemmer ikke med Kirke- og undervisningsdepartementets rundskriv F-112/80 som ikke gir adgang til å stille minstekrav til norskferdigheter ved inntak i videregående skole forutsatt at de fremmedspråklige elevene (innvandrere og flyktninger) har 9-årig (eventuelt 7-årig) grunnutdanning.

Midlene til ekstra språkopplæring til fremmedspråklige elever (innvandrere og flyktninger) med liten eller ingen undervisning i norsk grunnskole nyttes hovedsaklig til støttetimer i norsk som andrespråk og til oppretting av innføringskurs til grunnkurs. Bruk av hjelpelærere som behersker elevenes morsmål forekommer i liten grad. Morsmålsundervisning gis også i liten utstrekning.

Innføringskursene har fra 1979-83 utviklet seg fra hovedsaklig å være rettet mot innføring til grunnkurs i yrkesfaglig studieretning til å være generell innføring til grunnkurs i videregående skole.

Tilbud om grunnkurs over 2 år blir også gitt enkelte steder (grunnkurs håndverks- og industrifag Bergen, grunnkurs handels- og kontorlag Oslo, grunnkurs husholdningsfag Bærum).

Hittil er det arbeidet med å organisere undervisningstilbudet til elevgruppen som har stått i fokus. Undervisningens innhold og kvalitet er spørsmål som ennå har fått liten oppmerksomhet. Det er også stor mangel på læremidler og utdannede lærere.

Elevgruppens reelle behov for støtteundervisning har blant annet på grunn av mangelfull informasjon om tilskuddsordningen til ekstra språkopplæring ikke kommet fram i søknadene til Kirke- og undervisningsdepartementet. Fra fylkesskolekontorenes side påpekes at tilskuddsordningen er uheldig, idet fylkene må sette i gang undervisningen før det er klarlagt om de får 75% av merkostnadene refundert. Denne innebygde usikkerheten i tilskuddsordningen medfører trolig tilbakeholdenhet med å bruke den og vanskeliggjør planlegging av et løpende tilbud til elevgruppen.

Den fremmedspråklige elevgruppen er svært lite homogen. Gruppen viser stor spredning på språk, kultur- og utdanningsbakgrunn. De fleste elevene hadde i kommunene Bergen, Bærum, Drammen og Kristiansand botid fra 1-4 år. I Oslo var det omtrent like mange i den fremmedspråklige elevgruppen som hadde botid fra 1-4 år som 4-10 år. Få hadde botid over 10 år.

Mange av de fremmedspråklige elever skoleåret 82/83 var i alderen 20-25 år. En del var også eldre. I Oslo var den fremmedspråklige elevgruppen i grunnkurs gjennomsnittlig noe yngre enn i de øvrige 4 kommuner. Skoleåret 82/83 gikk på landsbasis 44% av de fremmedspråklige elever i allmennfaglig studieretning, 27% i studieretning for håndverk og industri, og 9% i studieretning for handel og kontor. Den forholdsvis store andelen i allmennfaglig studieretning skyldes at innføringskurs til grunnkurs ofte er ført opp under denne studieretning.

I kommunene Bærum, Drammen og Kristiansand gikk flertallet av de fremmedspråklige elever i innføringskurs eller i studieretning for håndverk og industri (flertallet i maskin- og mekanikerlinjen) skoleåret 82/83. I Bergen gikk flest elever i allmennfaglig studieretning og studieretning for håndverk og industri. I Oslo gikk flertallet av de fremmedspråklige elever i grunnkurs i allmennfaglig studieretning, studieretning for håndverk og industri og videregående kurs 1.

Med unntak av Oslo var det få studieavbrudd skoleåret 82/83 blant de fremmedspråklige elever i disse 5 kommuner. I Oslo falt ca 1/5 av de fremmedspråklige elever tatt inn i videregående skole fra. Frafallet var størst i studieretning for håndverk og industri og studieretning for allmenne fag. Årsaken til frafallet er ukjent for mer enn halvparten av

elevene. Frafallet var relativt størst for elevene under 20 år.

For unge innvandrere (flyktninger, familiegjenforeninger) som kommer til Norge etter fylte 16 år med ufullstendig grunnutdanning fra hjemlandet (herunder analfabeter) finnes i dag intet adekvat opplæringstilbud. Gruppen faller heller ikke klart inn under verken grunnskolens eller videregående skoles ansvarsområde og står uten klar rett til opplæring på grunnskolenivå i Norge.

Det foreligger ingen samlet plan og ensartet politikk for mottak av utdanningssøkende fra u-land som ønsker yrkesrettet utdanning i videregående skole. I dag starter mange sitt studieopphold i Norge med ett år på folkehøgskole uten å være sikret inntak i videregående skole senere. Det er grunn til å tro at mange av de utdanningssøkende vender hjem etter ett år på folkehøgskole.

Forslag:

1. Kirke- og undervisningsdepartementet utarbeider en samlet plan for opplæring av de ulike grupper fremmedspråklige elever i videregående skole. Herunder må blant annet tas prinsipiell stilling til:
 - betegnelsen fremmedspråklig elev i forhold til ordningen ekstra språkopplæring i den videregående skole (kapittel 240 post 60.9)
 - en ensartet inntakspolitikk ved fylkene i forhold til fremmedspråklige elever (ulike elevtyper)
 - krav til norskkunnskaper ved inntak til grunnkurs
 - veiledende fagplaner for undervisningen
 - mål og målgrupper for innføringskurs til grunnkurs for fremmedspråklige elever
2. Tilskuddsordningen til ekstra språkopplæring justeres i henhold til de dokumenterte behov. Det slås fast at fylkene er garantert å få 75% av merkostnadene refundert. Informasjon om ordningen styrkes. Støtteundervisning gis fremmedspråklige elever i ordinære klasser i videregående skole etter behov uavhengig av oppholdstid. Det etableres leksehjelpsordninger (støttetimer med morsmåslærer) for de elever som har behov for det. Veiledende rutiner for vurdering av ulike former for støtteundervisning utarbeides. (Kirke- og undervisningsdepartementet).
3. Voksenopplæringsloven endres slik at utenlandsk ungdom (og voksne) over 16 år med mangelfull grunnutdanning fra hjemlandet gis rett til grunnopplæring tilsvarende 9-årig grunnskolekompetanse. Ordningen bør administrativt legges til den videregående skole og finansieres ved statlige midler. (Kirke- og undervisningsdepartementet).
4. Det utarbeides et mottaksprogram for utdanningssøkende fra u-land som ønsker yrkesrettet opplæring i videregående skole. I programmet bør inngå ett års obligatorisk innføring i norsk og samfunnskunnskap. Elevene garanteres plass i videregående skole før avreise fra hjemlandet. (Kirke- og undervisningsdepartementet, Justisdepartementet).

Kapittel 1 Sammenheng og forslag

1.6 UTENLANDSK UNGDOM OG ARBEIDSMARKEDET (KAPITTEL 7)

De tilgjengelige opplysninger om utenlandsk ungdom og utlendingers forhold på arbeidsmarkedet i Norge er ikke tilstrekkelig til å kunne gi en uttømmende oversikt over unge innvandreres integrering og tilpasning på arbeidsmarkedet.

Vi har for tiden bare opplysninger om utenlandske statsborgere. Den etterhvert økende gruppe utenlandske ungdommer som tar norsk statsborgerskap (jf kapittel 3.6) har vi dermed ikke opplysninger om.

Den utenlandske ungdomsgruppen er svært sammensatt med hensyn til sosioøkonomisk bakgrunn, utdanningsbakgrunn, oppholdstid og alder ved flytting til Norge. Den kan deles inn i følgende 3 grupper knyttet til ankomststidspunkt:

- ungdommer som er kommet til Norge etter grunnskolealder
- ungdommer som har deler av sin grunnutdanning i Norge
- ungdommer som er født i/i hovedsak vokst opp i Norge

Det er de to førstnevnte grupper utenlandsk ungdom de tilgjengelige opplysninger gjelder. Disse viser at afrikansk og asiatisk ungdom i alderen 16-19 år har høy registrert ledighet sett i forhold til hele gruppen asiater og afrikanere i denne alder bosatt i Norge. Det framgår også at afrikanere, asiater og sør-amerikanere med universitetsutdanning ofte arbeider innenfor industri, bygg og anleggsvirksomhet og serviceyrker. Opplysninger fra arbeidsformidlingen peker i retning av at afrikansk og asiatisk ungdom blir formidlet til de nevnte næringer dels uavhengig av kvalifikasjoner.

Opplysninger om den relativt store gruppen skandinavisk ungdom i alderen 16-19 år (01.10.83 ca 7.600 personer) har en i datainnhenting ikke fått. Det er grunn til å anta at deres tilknytning til det norske arbeidsmarkedet kan karakteriseres som langpendling (til blant annet næringene hotell og restaurant og bygg- og anlegg). Dette er verd å undersøke nærmere.

Gruppen barn og ungdommer født i Norge/i hovedsak vokst opp i Norge (den andre generasjonen) som vil være direkte sammenlignbar med norsk ungdom, er i dag ennå ikke så gamle at de er aktuelle for arbeidsmarkedet og videregående utdanning. Den offentlige innsats i forhold til denne gruppen bør ta sikte på å legge forholdene til rette for gode oppvekstkår og sikre at barna gis en likeverdig opplæring sammenlignet med norske barn. Av kapittel 5 framgår at fremmedspråklige barns opplæringstilbud i grunnskolen må styrkes betraktelig dersom denne målsetting skal oppfylles.

Forslag:

1. Forskning/utredning og statistikkutvikling om unge (og voksne) innvandreres forhold på arbeidsmarkedet bør prioriteres høyere. Opplysninger som trengs for å følge unge innvandreres og den andre generasjonen innvandreres situasjon og forhold på arbeidsmarkedet vil blant annet være hvilke yrker, kvalifikasjoner (utdanning, yrkeserfaring) og yrkesaspirasjoner ungdommene har, og i hvilken grad deres etniske identitet har innvirkning på de arbeidstilbud de kan oppnå. (Kommunal- og arbeidsdepartementet)
2. Grupper av fremmedspråklige barn og ungdom (ungdom som er kommet til Norge etter grunnskolealder, ungdom som har få år norsk grunnutdanning) følges særskilt opp i overgangen fra grunnskole til videregående utdanning/arbeid. Særlig behov for slik oppfølging foreligger for tiden i Oslo. I denne sammenheng bør også utvikling og utprøving av særskilt tilrettelagt studie- og yrkesorientering foretas. (Kommunal- og arbeidsdepartementet, Arbeidsdirektoratet, kommunene).
3. Et oppfølgingsprogram for flyktningeungdom (og annen utenlandsk ungdom) som ikke er integrert på arbeidsmarkedet, eller er i målrettet opplæring utarbeides på tverrfaglig grunnlag og med nedfelling av målsettinger (langtidsplaner for studie- og yrkeskarriere) til bruk for aktuelle kommuner. Oppfølgingen i kommunene koordineres av innvandrerkontorene (eller tilsvarende) og på statlig plan av Kommunal- og arbeidsdepartementet.
4. Utenlandsk ungdom bør i større grad integreres i de ordinære arbeidsmarkedstiltak kombinert med bruk av tilpasningstiltak (to-lærersystem, lengre kurstid). Bedriftsintern opplæring bør nyttes i større grad i forhold til denne ungdomsgruppen. (Arbeidsdirektoratet).
5. Norskopplæringstilbudet (240-timers ordningen til voksne innvandrere og flyktninger bør styrkes betraktelig. (Kirke- og undervisningsdepartementet).

Kapittel 1 Sammendrag og forslag

1.7 FREMMEDSPRÅKLIG UNGDOMS FRITIDSSITUASJON (KAPITTEL 8)

Fremmedspråklig barn og ungdom i kommunene Bergen, Bærum, Drammen, Kristiansand og Oslo er sjelden medlemmer i norske barne- og ungdomsorganisasjoner. Av de som er medlemmer, deltar de fleste i ulike former for idrettsaktiviteter.

Fremmedspråklig ungdom er også i liten grad medlemmer i de ordinære kommunale fritidsklubber, og det forekommer utstøtingsmekanismer i forhold til ungdommer som forsøker å delta. I flere av kommunene (Oslo, Bergen, Bærum) er det opprettet egne junior- og ungdomsklubber for enkelte nasjonalgrupper. Erfaringene med å drive disse klubbene er i liten grad evaluert og oppsummert. Det er ønskelig at dette gjøres.

Fremmedspråklige ungdommer bruker mye av fritiden hjemme, eller sammen med venner av samme nasjonalitet. De har lav kontaktflate med norske ungdommer. Det antas at større kontaktflate med norsk ungdom blant annet vil kunne påvises for grupper av fremmedspråklig ungdom med lengre botid og gode norskkunnskaper.

Innvandrerorganisasjonenes virksomhet er som regel rettet inn mot familien som målgruppe. En fullstendig oversikt over antall barn og ungdom som deltar i disse organisasjonenes virksomhet kan ikke legges fram. Tiltak for barn og ungdom i innvandrerorganisasjonenes regi er ofte språk og kulturbevarende tiltak som opplæring i morsmålet, religionsundervisning, dans og sang. Mangel på egnede lokaler påpekes ofte fra disse organisasjoner som en hindring for å utvikle aktiviteter.

I de fleste kommunene (eksklusive Oslo) har det inntil nylig vært vel så ofte innvandrerkontorene som har initiert og drevet fritids- og miljøtiltak for fremmedspråklig barn og ungdom. Tiltak for flyktningeungdom synes også i flere av kommunene å være bedre utviklet enn for annen fremmedspråklig ungdom. Det er en prosess i gang med overføring av ansvaret for fritidstiltak for denne gruppen ungdom til fritids/ungdomssektor i disse kommuner.

Blant de ansatte i fritidssektoren rår det stor usikkerhet med hensyn til hvordan tiltak for fremmedspråklig ungdom skal drives, og hvilke tiltak som trengs. Det stilles gjerne spørsmål om det skal være separate tiltak for nasjonalgruppene, eller integrering av barna i allerede eksisterende tiltak. Svaret på dette spørsmålet er at begge løsninger er like riktige avhengig av den fremmedspråklige barne- og ungdomsgruppens sammensetning når det gjelder blant annet oppholdstid, alder, kjønn, og grad av kulturavstand til det norske samfunn. Det kan ikke foreskrives en patentløsning for hvordan fritidstiltak for fremmedspråklige barn skal drives. Kommunene må selv skaffe seg oversikt over hvilke grupper fremmedspråklige barn og ungdom som er bosatt i kommunen, deres aldersfordeling og behov.

Forslag:

1. Det etableres nærmere kontakt mellom innvandrerorganisasjonene og fritidssektoren i kommunene.
2. Kommunene bør inkludere gruppen unge innvandrere i den kommunale planlegging av barne- og ungdomsarbeid (f.eks. ved utarbeiding av barne- og ungdomsplaner)
3. Det utarbeides lokale planer for holdningsskapende arbeid blant norsk ungdom og det bør arbeides for å skape mer samhandling mellom norske og fremmedspråklige barn og unge.
4. Den statlige tilskuddsordningen til innvandrerorganisasjonene gjennomgås med tanke på å oppmuntre disse organisasjoner til barne- og ungdomsarbeid (Kommunal- og arbeidsdepartementet).

Kapittel 1 Sammen drag og forslag

1.8 SOSIALETATENS (BARNEVERNETS) KONTAKT MED UNGE INNVANDRERE (KAPITTEL 9)

Sosialetatens kontakt med og arbeid for unge innvandrere er i liten grad kartlagt og dokumentert. Dette gjelder både hvilke tiltak som blir satt

inn, og hvor mange som er omfattet av disse. Utredningen lyktes ikke i sin målsetting å få fram opplysninger om sosialetatens kontakt med unge innvandrere utover det arbeid som gjøres for flyktningebarn og ungdom.

Ser en bort fra den spesielle problematikken med umyndige flyktningebarn uten foreldre i Norge, sto barnevernet på kartleggingstidspunktet ikke overfor et oppsiktsvekkende stort antall saker som gjaldt innvandrerfamilier. Det tyder heller ikke på at disse sakene er mer graverende enn de saker barnevernet møter i forhold til norske familier.

Sosialsektoren/barnevernet står for tiden uten en innvandrerprofil i sitt arbeid, og det er behov for å ta hensyn til innvandrernes sosiale og kulturelle forutsetninger i etatens arbeid. En innvandrerinnretning på arbeidet vil blant annet innebære økt bruk av tolk, og/eller personell som snakker familiens språk og har kunnskap om dens kulturelle bakgrunn og de mekanismer som styrer familie- og barneoppdragelsesmønsteret i hjemland og bosettingsland. Som for norske barn bør familien være utgangspunkt for eventuelle støttetiltak.

Forslag:

1. Det etableres et tilbud om faglig veiledning og skoloring av barnevernsansatte hvori inngår utvikling av forståelse for de mekanismer og barrierer som oppstår i møtet mellom barnevernets representanter og innvandrere (Sosialdepartementet).

Kapittel 1 Sammendrag og forslag

1.9 AVSLUTTENDE SAMMENFATTENDE SYNSPUNKTER (KAPITTEL 10)

Arbeidet på det innvandrerpolitiske området mangler i dag gjennomgående langtidsbevissthet og langtidsplanlegging, noe som blant annet kommer til syne i vår bruk av terminologi, i fraværet av handlingsrettede innvandrerpolitiske mål, mangelen på offisielle definisjoner, løpende og relevant statistikk, oversikter, evalueringer, og forpliktende lang- og korttidsplaner.

Denne manglende langtidsbevissthet framkommer også i det praktiske arbeidet som er rettet inn mot de nyankomnes situasjon og den første tilpasnings/integreringsperiode og i forhold til kategoriene flykninger og innvandrere.

De innvandrerpolitiske mål slik de er nedfelt i Stortings melding 74 (1979-80) er lite konkretisert og i liten grad drøftet og tatt stilling til i forhold til innvandrerbarnas situasjon.

Overordnede mål for den offentlige innsats i forhold til unge innvandrere bør være å sørge for at barna sikres samme sosiale rettigheter og muligheter som norske barn samtidig som de gis reelle forutsetninger for å kjenne tilhørighet og trygghet i forhold til hjemmets språk og kultur og majoritetssamfunnets språk og kultur. Barna bør med andre ord gis mulighet til å bli tospråklige og settes i stand til å balansere mellom to kulturer.

De offentlige tiltak som utformes framover, bør ta utgangspunkt i spørsmålet: hvilke barn/ungdommer har hvilke behov og ikke som nå oppholdsgrunnlag og nasjonalitetstilhørighet. De bør videre differensieres etter følgende inndeling:

- barn som er født i Norge
- barn som er innvandret i løpet av grunnskolealder
- ungdom som er innvandret etter grunnskolealder

Da svært mange av de utenlandske barna er i førskolealder, bør den offentlige innsatsen i forhold til fremmedspråklige førskolebarn økes blant annet ved å søke å rekruttere denne barnegruppen til økt deltakelse i barnehager, øke mulighetene til deltakelse i grupper med morsmålstrening og øke kunnskapen og forståelsen i det norske samfunn for fremmedspråklige barns språkkinnlærings- og oppvekstsituasjon.

For samtlige kategorier barn/ungdom vil de utdanningsmuligheter de gis,

være avgjørende for deres muligheter på arbeidsmarkedet og levekår forøvrig. For de barn som har hele, eller det meste av sin førskoletid i Norge, vil opplæringen i grunnskolen være av stor viktighet. I dag står fremmedspråklige barn i en utsatt posisjon i forhold til det norske utdanningssystemet da dette i for liten utstrekning tar hensyn til disse barnas utgangspunkt.

Fremmedspråklig ungdom som har innvandret sent i grunnskolealder eller etter grunnskolealder, vil stå i en utsatt posisjon i forhold til integrering på arbeidsmarkedet og videregående utdanning og bør gis særskilt oppmerksomhet. Dette gjelder særlig de ungdommer som er over 16 år og har mangelfull grunnutdanning fra hjemlandet.

Den kommunale innsats på det innvandrerpoltiske området for barn og voksne er hittil mer et resultat av tidligere og nåværende midler stilt til disposisjon fra statens side enn et resultat av kommunale prioriteringer og bevilgninger.

I dag mangler gjennomgående en konkretisering av de konsekvenser de innvandrerpoltiske mål bør få for arbeidet og samfunnsservicen på de fleste sektorområder. Dette medfører at de utøvende organer antakelig i større grad enn på andre områder selv er overlatt å definere og foreta presiseringer. Resultatet av dette blir ulik praksis i like saker. Denne manglende operasjonalisering av de innvandrerpoltiske mål i forhold til det praktiske arbeid medfører også stor usikkerhet hos de offentlige ansatte. Denne usikkerhet kommer blant annet til uttrykk i etterlysning av skolering i innvandrer- og kulturkunnskap og tverrkulturell kommunikasjon. Berørte statlige og kommunale myndigheter bør pålegges å utarbeide en plan for etterutdanning av personalet i kultur- og innvandrerkunnskap.

Like rettigheter og muligheter for innvandrere i forhold til nordmenn tolkes ofte som likt som for nordmenn (formallikhet). Det bør presiseres at like rettigheter og muligheter skal forstås som resultatlikhet, noe som vil innebære alternative tilnærminger i det praktiske arbeid for å oppnå samme resultat. Både på kommunalt og statlig plan mangler i dag i tilstrekkelig grad samlede sektorovergripende oversikter og sektorovergripende samarbeid. Et uløst problem er fastlegging av koordineringsansvar.
