



Samspillet mellom introduksjonsprogrammet og Lånekassens utdanningsordninger

*På oppdrag for Kunnskapsdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet
Mai 2022*

Om Oslo Economics

Oslo Economics utreder samfunnsfaglige problemstillinger og gir råd til bedrifter, myndigheter og organisasjoner. Våre analyser kan være et beslutningsgrunnlag for myndighetene, et informasjonsgrunnlag i rettslige prosesser, eller et grunnlag for organisasjoner som ønsker å påvirke sine rammebetingelser. Vi forstår problemstillingene som oppstår i skjæringspunktet mellom marked og politikk.

Oslo Economics er et samfunnsfaglig rådgivningsmiljø med erfarne konsulenter med bakgrunn fra offentlig forvaltning og ulike forsknings- og analysemiljøer. Vi tilbyr innsikt basert på bransjeerfaring, fagkompetanse og et nettverk av samarbeidspartnere.

Om Rambøll

Rambøll Management Consulting er et av Nordens ledende konsulenthus innen prosjektledelse, kartlegginger, utredninger og evalueringer.

Innen fagområdet Social & Economic Impacts arbeider vi med kundene våre for å sikre høyest mulig sosial og økonomisk nytte fra offentlige investeringer. Vi gir innsikt til beslutningstakere i deres vanskeligste prosjekter for å gi dem riktige konklusjoner å ta avgjørelser på.

Vårt fokus er å evaluere og hjelpe med å implementere tjenester, tiltak, policy, programmer, og organisatoriske strukturer både lokalt, regionalt, nasjonalt og med internasjonale interessenter.

Innhold

Sammendrag og konklusjoner	5
English summary	8
1. Innledning	9
1.1 Bakgrunn	9
1.2 Mandat	9
1.3 Rapportstruktur	10
2. Datagrunnlag og metode	11
2.1 Registerdata	11
2.2 Intervjuer	11
2.3 Dokumentgjennomgang	12
2.4 Workshop	12
3. Utdanning og støtteordninger for voksne innvandrere	13
3.1 Voksenopplæring	13
3.2 Introduksjonsprogrammet	13
3.3 Lånekassens ordninger	14
3.4 Andre ordninger for livsopphold under utdanning	15
3.5 Tidligere utredninger	16
4. Utdanning før og under introduksjonsprogrammet	18
4.1 Avgang fra introduksjonsprogrammet	18
4.2 Utdanning før introduksjonsprogrammet	19
4.3 Utdanningsnivå ved avgang fra introduksjonsprogrammet	19
4.4 Påbegynt, men ikke fullført opplæring under introduksjonsprogrammet	22
5. Grunnskoleopplæring etter introduksjonsprogrammet	23
5.1 Bruk av Lånekassens ordninger til grunnskoleopplæring	23
5.2 Fullføring av grunnskolen	25
5.3 Inntekter ved fullføring	26
5.4 Inntekter etter fullføring	30
5.5 Gjeldsbelastning og tilbakebetaling	31
5.6 Andre kjennetegn	32
6. Videregående opplæring etter introduksjonsprogrammet	34
6.1 Fortsettelse og fullføring av opplæring etter introduksjonsprogrammet	34
6.2 Bruk av Lånekassens ordninger	36
6.3 Samlede inntekter under videregående opplæring	37
6.4 Inntekter i fullføringsåret	39
6.5 Inntekter etter fullføring	41
6.6 Gjeldsbelastning og tilbakebetaling	43

6.7 Andre kjennetegn	44
7. Erfaringer med kvalifiseringsløp og finansiering fra intervjuer med flyktninger, kommunale tjenester og forvaltning.....	47
7.1 Overgang fra introduksjonsstønad til flyktningstipend	47
7.2 Utfordringer knyttet til ordinært lån fra Lånekassen	51
7.3 Barrierer for samordning forvaltningsnivå og tjenestenivå	52
8. Samlet vurdering og anbefalinger	54
8.1 Oppsummering og samlet vurdering	54
8.2 Anbefalinger	57

Sammendrag og konklusjoner

Utdanning er et viktig virkemiddel for å nå målet om høyere arbeidsdeltakelse blant innvandrere. Denne rapporten belyser hvordan introduksjonsprogrammet og Lånekassens ordninger virker sammen for å nå målet om at flere voksne innvandrere skal få formelle kvalifikasjoner. Utredningen er basert på analyser av koblede registerdata fra SSB og Lånekassen, intervjuer med forvaltning og brukere, samt en gjennomgang av tidligere utredninger og dokumentasjon.

Bakgrunn

Mange flyktninger mangler formell utdanning når de kommer til Norge. Både barn og voksne har rett til grunnskole- og videregående opplæring dersom de mangler dette. Kvalifisering av flyktninger etter bosetting starter i introduksjonsprogrammet. Gjennom introduksjonsprogrammet skal deltakerne få opplæring i norsk språk og samfunnskunnskap, og annen kvalifisering som skal forberede dem til deltakelse i øvrig utdanning, arbeid og samfunnsliv. Mange begynner på grunnskoleopplæring eller videregående opplæring som en del av introduksjonsprogrammet, uten å fullføre i løpet av programtiden. For de som ikke rekker å fullføre grunnskole- og videregående utdanning (omtalt som grunnutdanning) i programmet, kan det være en utfordring å skaffe livsopphold under utdanning i ettertid. Lånekassen gir flyktningstipend til grunnutdanning etter introduksjonsprogrammet, men ordningen har begrenset varighet og omfang.

Livsoppholdsutvalgets rapport fra 2018 påpekte at Lånekassens støtteordninger både er for lave og for lite tilpasset behovene til voksne innvandrere som tar grunnskole eller videregående opplæring. Utvalget anbefalte å utvide Lånekassens støtteordninger til voksne innvandrere med flyktningbakgrunn, for å øke denne gruppens muligheter til å oppnå grunnutdanning og dermed bidra til å styrke deres tilknytning til det norske samfunn og arbeidsliv. Denne rapporten bygger videre på Livsoppholdsutvalgets utredning. Vi har kartlagt hvordan introduksjonsprogrammet og Lånekassens ordninger virker sammen for å nå målet om at flere voksne innvandrere skal oppnå formelle kvalifikasjoner, og peker på utfordringer i dette samspillet. Rapporten er utarbeidet av Oslo Economics og Rambøll, på oppdrag for Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Kunnskapsdepartementet.

Funn fra registerdata

Vi har benyttet koblede registerdata fra SSB og Lånekassen, for alle som har gått ut av introduksjonsprogrammet i perioden 2010-2019. De siste årene har omtrent 10 000 personer avsluttet introduksjonsprogrammet hvert år. Blant disse er omtrent 10 prosent registrert uten grunnskole og 40 prosent registrert med bare grunnskole ved avgang. I tillegg mangler utdanningsopplysninger om rundt 30 prosent, og det er grunn til å tro at mange av disse også lav eller ingen formell utdanning. Omtrent 20 prosent er registrert med fullført videregående eller høyere utdanning ved avgang fra introduksjonsprogrammet. Grunnet manglende utdanningsdata for personer som nylig har ankommet Norge, er det usikkert hvor mange som fullfører utdanning i løpet av introduksjonsprogrammet. Data indikerer at det er en del som får godkjent grunnskoleutdanning i løpet av introduksjonsprogrammet ved å ta enkeltkurs (anslagsvis 10-15 prosent), men at svært få fullfører videregående eller høyere utdanning i løpet av programmet (under 2 prosent). Omtrent halvparten av de som er registrert med grunnskole som høyeste fullførte utdanningsnivå ved avgang fra introduksjonsprogrammet, hvilket utgjør 20 prosent av alle som årlig går ut av programmet, har påbegynt videregående opplæring i programmet uten å fullføre. Av disse fortsetter omtrent 60 prosent i videregående opplæring direkte etter introduksjonsprogrammet.

Av de som er registrert uten grunnskole ved avgang fra introduksjonsprogrammet, fullfører 25 prosent grunnskoleopplæring i løpet av de påfølgende fire årene. Over tid har stadig flere mottatt flyktningstipend til grunnskoleopplæring, og de siste årene har omtrent tre fjerdedeler av de som fullfører grunnskolen etter introduksjonsprogrammet fått flyktningstipend i fullføringsåret. Det er svært få som fullfører grunnskolen med andre ordninger fra Lånekassen, uten å samtidig motta flyktningstipend. Overføringer fra NAV utgjør derimot en viktig inntektskilde for flyktninger som tar grunnskoleopplæring etter introduksjonsprogrammet, både før og etter fullføring av grunnskolen. I gjennomsnitt har denne gruppen samlede årlige bruttoinntekter på 220 000 kroner (2019-kroner) under grunnskoleutdanning. 40 prosent av gruppens samlede inntekter under grunnskoleutdanning er overføringer fra NAV, 30 prosent er lønn, og 30 prosent er støtteordninger fra Lånekassen, primært flyktningstipend.

Av de som påbegynner videregående i introduksjonsprogrammet uten å fullføre, fullfører 40 prosent i løpet av de påfølgende fire år. Også bruken av flyktningstipend til videregående opplæring har økt over tid, men

videregående opplæring tar lenger tid enn grunnskoleopplæring og det er derfor flere som bruker opp rettighetene til flyktningstipend før de klarer å fullføre videregående opplæring. Av de som fullfører videregående opplæring i årene etter introduksjonsprogrammet, mottar 25 prosent flyktningstipend i fullføringsåret; 25 prosent mottar andre ordninger fra Lånekassen i fullføringsåret, uten å motta flyktningstipend; og 50 prosent mottar ingen støtte fra Lånekassen i fullføringsåret. Lønnsinntekter utgjør en større andel av inntektsgrunnlaget under videregående opplæring, sammenlignet med grunnskoleopplæring. Overføringer fra NAV er tilsvarende lavere. Dette skyldes trolig at personer i opplæring på videregående nivå har bedre muligheter i arbeidslivet enn personer i opplæring på grunnskolenivå. For de som er registrert i videregående opplæring året etter introduksjonsprogrammet utgjør lønnsinntekter omtrent 50 prosent av inntektene, overføringer fra NAV utgjør rundt 20 prosent og støtte fra Lånekassen utgjør 30 prosent av inntektene.

Økt bruk av flyktningstipend ser ikke ut til å ha ført til at flere fullfører disse utdanningsnivåene, men flyktningstipendet har delvis erstattet overføringer fra NAV. Det er likevel fortsatt et flertall som har overføringer fra NAV som primærinntektskilde under grunnutdanning. Det er også en betydelig andel som finansierer grunnutdanning med lønnsarbeid ved siden av studiene. Det kan være en fordel fordi det gir arbeidserfaring, som trolig er viktig for å kvalifisere for arbeid i ettertid, men samtidig er det grunn til å tro at behovet for å kombinere studier med lønnsarbeid bidrar til det høye frafallet fra utdanning i denne gruppen.

Av alle som gikk ut av introduksjonsprogrammet i årene 2010-2019 med påbegynt, men ikke fullført, videregående, har i overkant av 10 prosent fortsatt i høyere utdanning til og med 2020. Andelen som fortsetter i høyere utdanning er marginalt høyere blant de som har fullført videregående med flyktningstipend enn uten. Det er imidlertid et lite antall som fortsetter i høyere utdanning, og disse forskjellene må derfor tolkes med varsomhet.

Funn fra intervjuer

Vi har intervjuet brukere av Lånekassens ordninger for studiestøtte, tjeneste- og forvaltningsnivå. Overordnet viser intervjuene med brukere av Lånekassens ordninger for studiestøtte, at alle er svært takknemlige for muligheten til å motta støtte for utdanning etter introduksjonsprogrammet. Mange uttrykker et ønske om å ta formell opplæring og mener det kan være viktig for egne muligheter på arbeidsmarkedet. Samtidig har vi gjennom intervjuene identifisert flere utfordringer med støtteordningene, påpekt fra alle tre informantgrupper.

For det første problematiserer både brukerne, tjenestene og forvaltningsnivået flere forhold i overgangen fra introduksjonsprogram til opplæring etter introduksjonsprogrammet. Utfordringene i overgangen handler blant annet om et inntektstap i overgangen fra introduksjonsstønad til flyktningstipend. Dette gjør at personer med flyktningstipend er nødt til å jobbe eller få andre offentlige ytelser samtidig som de tar utdanning, for å klare seg økonomisk.

Videre er det vanskelig å finne og forstå informasjon om mulighetene for støtte under utdanning for flyktningene selv, samtidig som det varierer hvordan kommunene informerer om dette i overgangen fra introduksjonsprogrammet. Komplisert regelverk for ordninger som påvirker hverandre, men som ikke er samkjørte og som forvaltes av ulike aktører, gjør det vanskelig for veiledere å gi råd. Ulike ordninger som forvaltes av ulike sektorer, gjør det nødvendig å koordinere informasjon om dette lokalt.

I introduksjonsprogrammet har flyktningene fått tett oppfølging, mens dette opphører når de går ut av introduksjonsprogrammet. Enkelte som er i målgruppen for flyktningstipend har et tydelig behov for tettere oppfølging rundt økonomi enn det Lånekassen kan tilby. Det er mange som har utfordringer med å forstå søknad og regelverk, noe som blant annet kan gjøre dem sårbare for å opparbeide seg gjeld hos Lånekassen som de har dårlige forutsetninger til å betjene i ettertid.

Videre påpeker våre informanter et behov for oppdatering av Lånekassens regelverk, slik at det er tilpasset reelle opplæringsløp som målgruppen følger, i tråd med utviklingen i opplærings- og integreringssektoren og tilhørende lovverk.

Oppsummering og anbefalinger

Ved avgang fra introduksjonsprogrammet mangler omtrent halvparten av deltakerne grunnskole eller videregående utdanning. Et mindretall av disse fullfører disse nivåene etter avgang. Den lave fullføringsgraden har trolig sammenheng med begrensede muligheter for inntektssikring under utdanning. Samtidig er det for mange i målgruppen svært krevende å fullføre formell utdanning. Vi anbefaler at den videre utviklingen av utdanningsstøtte til denne gruppen hensyntar både forventet nytte og forventede kostnader av utdanning, både for individet og samfunnet. Det tilsier at ordningene i større grad bør tilpasses den enkeltes behov og muligheter.

Introduksjonsprogrammet er nylig endret for å i større grad ivareta den enkeltes behov for kvalifisering i løpet av programperioden. Vi mener derfor videre utvikling av støtteordningene til utdanning etter introduksjonsprogrammet bør avvente noe, til vi får kunnskap om hvilken betydning endringene i programinnretningen har for gruppens fremtidige behov.

Dersom det viser seg at det fortsatt er behov for bedre støtteordninger i overgangen fra introduksjonsprogrammet, etter at endringene i introduksjonsprogrammet er etablert, bør utvidelser utredes nærmere. I såfall anbefaler vi at følgende momenter vurderes:

- De nåværende ordningene til Lånekassen bør da i større grad tilpasses målgruppens reelle behov og muligheter.
- Muligheten for å i større grad aldersjustere støtteordningene bør vurderes. Dette vil kunne bidra til at ordningene i større grad tilpasses individuelle behov og muligheter.
- Det bør jobbes for bedre samkjøring av innsats og regelverk mellom ulike støtteordninger, som i dag tilhører ulike sektorer med dels ulike mål.
- For målgruppen er det en utfordring å få tilstrekkelig informasjon om eksisterende ordninger. Det bør derfor jobbes med å forbedre veiledningen om mulighetene for å fortsette i formell utdanning og de tilgjengelige støtteordningene, i overgangen fra introduksjonsprogrammet til andre støtteordninger.

I tillegg anbefaler vi at det etableres bedre statistikk om utdanningsnivåer, deltakelse og fullføring i utdanning for nyankomne innvandrere, særlig for utdanning på grunnskolenivå. Bedre oversikt over målgruppens utdanningsforløp vil gi et bedre grunnlag til å utforme støtteordninger.

English summary

Many refugees lack formal education when they first arrive to Norway. Both children and adults have the right to primary and secondary education, if they have not completed this before their arrival. Qualification of refugees after settlement starts with the Introductory Program, during which they receive Norwegian language, social science and other courses. In many instances, those who start primary or secondary education as part of the Introductory Program do not complete basic education (primary and secondary) before the Program ends, and it can then be a challenge for them to make a living while they complete it. Lånekassen, a public administrative body giving grants and loans to finance education, provides refugee scholarships for basic education, but the scheme has a limited duration and scope. This report maps how the Introductory Program and Lånekassen schemes work together to increase the number of adult immigrants achieving formal qualifications and points out some key challenges in this area. The report has been prepared by Oslo Economics and Rambøll, on behalf of the Ministry of Labour and Social Inclusion and the Ministry of Education.

Linked registry data from Statistics Norway and Lånekassen for the 2010-2019 period shows that approximately 10 per cent of the Introductory Program's graduates have not completed primary school, and 40 per cent leave with complete primary school only. Approximately 20 percent are registered as having completed upper secondary or higher education upon departure from the Program. Information on educational achievement is missing for about 30 per cent of the Program's participants. While there are some who manage to complete primary school education during the Introductory Program (approximately 10-15 per cent), very few complete upper secondary or higher education (less than 2 per cent) during the Program. Nevertheless, a majority of those who start upper secondary education in the Program continue in upper secondary education directly after they leave the Introductory Program. A quarter of those registered without primary school upon departure from the Introductory Program complete primary school education during the following four years. Refugee scholarships and NAV transfers constitute an important source of income for refugees who continue to pursue primary and lower secondary education after the Introductory Program, both before and after completing primary and lower secondary school. Wage income is a more common source of income among the group pursuing upper secondary education after the Program. Transfers from NAV are correspondingly less significant in this group. Nevertheless, the majority still have transfers from NAV as their primary source of income during basic education.

To complement our findings from registry data, we interviewed users of Lånekassen's schemes for student support, Lånekassen staff and administrators. While the interviews with users show they are grateful for the opportunity to receive support for education after the Introductory Program, all three informant groups identified several challenges related to the transition from the Program to further education or training. Oftentimes refugee scholarship recipients have to work or receive other public benefits while they pursue their education. Intricate regulations for schemes that affect each other, but which are not coordinated and are managed by different actors, make it difficult for supervisors to give advice. Furthermore, our informants point out a need to tailor Lånekassen's regulations to current training courses in which the target group participates.

Previous refugees in Norway have low levels of education in general. Access to education is a fundamental right that can contribute to a higher quality of life and inclusion in society and is expected to lead to increased work participation in the long term. It is therefore important that society facilitates that more people, including adults with a refugee background, have the opportunity to complete both primary and secondary education. However, for many in this group it is challenging to complete formal education. We recommend that the further development of support schemes for this group takes account of both costs and benefits of education, for the individuals and for the society. It implies that the support schemes to some extent should take account of individual needs and possibilities.

The Introductory Program has recently been changed in order to increase completion of formal qualifications during the program. We recommend that further development of support schemes in this area awaits the effects of these changes. If there is still a need for better support schemes for completing education after the Program, also when the changes in the Program have been at work for some time, we recommend that the current schemes of Lånekassen to this group is developed in order to better fit the individual needs and possibilities.

1. Innledning

Utdanning og kvalifisering er et viktig virkemiddel for å nå målet om høyere arbeidsdeltakelse blant innvandrere. Det finnes flere støtteordninger som kan benyttes for å finansiere grunnskole og videregående opplæring for flyktninger og andre voksne innvandrere. Denne rapporten kartlegger hvordan introduksjonsprogrammet og Lånekassens ordninger virker sammen for å nå målet om at flere voksne innvandrere skal få formelle kvalifikasjoner.

1.1 Bakgrunn

Det er et overordnet mål å sikre høy sysselsetting og lav arbeidsledighet i befolkningen, slik at færrest mulig står utenfor arbeidslivet. Deltakelse i arbeid er også en av hovedmålsettingene i arbeidet med integrering, hvor det er stor enighet blant både forskere og politikere om at sysselsetting er den aller viktigste forutsetningen for integrering og samfunnsdeltakelse.

Det norske arbeidsmarkedet er preget av høye krav til kompetanse og formelle kvalifikasjoner. Digitalisering og moderniseringen av samfunnet forventes å øke kravet til formell kompetanse ytterligere fremover. For å gi grunnlag for en sterkere og mer varig tilknytning til arbeidslivet, er det derfor et mål at flere innvandrere skal oppnå formelle kvalifikasjoner gjennom utdanning. Det er særlig behov for at flere voksne innvandrere gjennomfører grunnskole og videregående opplæring

I 2018 påpekte Livsoppholdsutvalget en rekke utfordringer med grunnskole- og videregående opplæringsløp for voksne innvandrere, som bidrar til at få fullfører utdanning både under og etter introduksjonsprogrammet. Den nye integreringsloven fra 2021 imøtekommer noen av disse utfordringene, med økt fokus på formell utdanning og tidlig kartlegging i introduksjonsprogrammet, samt mulighet for utvidet varighet til tre år i introduksjonsprogrammet for deltakere uten grunnskoleutdanning. Den nylige vedtatte fullføringsreformen gir også rett til fullføring av videregående opplæring, og ikke bare rett til opplæring slik det tidligere har vært, og gir dermed voksne økte rettigheter til å fullføre, ikke bare påbegynne videregående utdanning.

Utfordringene med manglende muligheter for støtte til livsopphold under utdanning i etterkant av introduksjonsprogrammet gjenstår. Det er behov for mer kunnskap om samspillet mellom introduksjonsstøtten og Lånekassens ordninger, herunder hvor mange som har behov for støtte til utdanning, hvor mange som fullfører med ulike former for utdanningsstøtte, samt hvilke utfordringer målgruppen opplever i overgangen fra introduksjonsprogrammet til andre støtteordninger, under utdanning.

1.2 Mandat

Oslo Economics og Rambøll har fått i oppdrag fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Kunnskapsdepartementet å utrede hvordan introduksjonsstøtten og lån og stipend fra Lånekassen virker sammen for å nå målet om at flere voksne innvandrere skal få formelle kvalifikasjoner. Utredningen skal særlig belyse hvorvidt flyktningstipendet er hensiktsmessig innrettet for å sikre sammenheng i opplæringen og god overgang fra introduksjonsstøtten til annen utdanningsfinansiering.

Utredningen skal kartlegge hvor mange som påbegynner grunnskole og videregående opplæring i introduksjonsprogrammet, som fortsetter og fullfører utdanningen etter avgang med ulike finansieringskilder fra Lånekassen. Oppdraget skal kartlegge hvor mange som fullfører utdanning med flyktningstipend fra Lånekassen, og hvor mange som, etter å ha brukt opp retten til flyktningstipend, fortsetter opplæring og utdanning med andre lån og ordninger fra Lånekassen. Videre skal utredningen undersøke hvilke utfordringer flyktninger opplever under utdanning i overgangen mellom introduksjonsprogrammet og Lånekassens ordninger.

Hensikten med oppdraget er å gi et kunnskapsgrunnlag for departementets videre arbeid med utvikling av ordningene.

1.3 Rapportstruktur

Rapporten er strukturert som følger:

- Kapittel 2 beskriver utredningens datagrunnlag og metode
- Kapittel 3 gir en beskrivelse av relevante ordninger og finansieringskilder for flyktninger under grunnskole- og videregående opplæring, samt utfordringer på dette området som er påpekt i tidligere utredninger og tilpasninger som er gjort i disse ordningene de siste årene
- Kapittel 4-6 presenterer analyser av registerdata for flyktnings utdanningsløp og finansieringskilder under utdanning:
 - Kapittel 4 beskriver utdanning før og under introduksjonsprogrammet
 - Kapittel 5 beskriver grunnskoleopplæring i årene etter introduksjonsprogrammet
 - Kapittel 6 beskriver videregående opplæring i årene etter introduksjonsprogrammet
- I Kapittel 7 presenteres resultater fra intervjuene
- I Kapittel 8 presenterer vi våre vurderinger av de viktigste utfordringene i overgangen mellom introduksjonsprogrammet og Lånekassens ordninger, samt våre anbefalinger for videre arbeid på området

2. Datagrunnlag og metode

Utredningen er basert på koblede registerdata fra SSB og Lånekassen, intervjuer med forvaltning og brukere, samt en gjennomgang av relevant dokumentasjon og workshop med aktører fra relevante forvaltningsnivåer.

I dette kapittelet beskriver vi informasjonsgrunnlaget og metodene som er benyttet i rapporten.

2.1 Registerdata

Vi har benyttet koblede registerdata på utlån fra SSB og Lånekassen for å kartlegge studieforløp og inntektskilder i overgangen fra introduksjonsprogrammet til Lånekassens ordninger. Data inkluderer alle personer som gikk ut av introduksjonsprogrammet i perioden 2010-2019. Dette utgjør 57 000 personer. Avgang fra introduksjonsprogrammet er definert som siste kalenderår en person mottok introduksjonsstønad.

For disse har vi brukt utdanningsdata fra SSB for å kartlegge høyeste fullførte utdanning per kalenderår og deltakelse i utdanning. Deltakelse og fullføring av videregående og høyere utdanningsnivåer er basert på årlige data for registrering og fullføring av disse utdanningsnivåene per 1. oktober hvert kalenderår.

Det finnes ikke gode datakilder for deltakelse i grunnskoleopplæring, og dette innebærer at vi ikke kan studere direkte hvor mange som deltar i grunnskoleopplæring. For å kartlegge grunnskoleutdanning har vi derfor brukt informasjon om fullføring av grunnskole per kalenderår, samt data fra Lånekassen for støtteordninger gitt til personer i grunnskoleopplæring. Personer som deltar i grunnskoleopplæring uten støtteordninger fra Lånekassen og som ikke fullfører, vil vi derfor ikke fange opp i analysene av grunnskoleutdanning.

Vi har brukt inntektsdata fra SSB for å kartlegge lønns-, nærings- og kapitalinntekter og overføringer, fordelt på skattepliktige overføringer og skattefrie overføringer. Skattepliktige overføringer inkluderer blant annet introduksjonsstønad, kvalifiseringsstønad, sykepenger, foreldrepenger, dagpenger, pensjoner, rehabiliterings- og attføringspenger, og arbeidsavklaringspenger. Skattefrie overføringer inkluderer blant annet sosialhjelp, barnetrygd, kontantstøtte, bostøtte, studiestipend, forsørgerfradrag, grunn- og hjelpestønad.

Inntekter fra Lånekassen har vi studert med bruk av data fra Lånekassen for årlige utbetalinger av ulike lån og stipender.

Vi har brukt forløpsdata for utdanning og inntekter i perioden 2010-2020. Inntektsdata fra SSB har vi kun hatt i perioden 2010-2019.

Analysen fra registerdata er presentert i kapittel 4-6.

2.2 Intervjuer

For å etablere en dypere forståelse av blant annet utfordringer knyttet til overgangen fra introduksjonsstønad til flyktningstipend og hva som utgjør barrierer for å fullføre den påbegynte opplæringen i introduksjonsprogrammet, har vi gjennomført kvalitative intervjuer med tjeneste- og forvaltningsnivået, samt brukere av Lånekassens ordninger for utdanningsstøtte.

Det er gjennomført 12 intervjuer med forvaltnings- og tjenestenivået, herunder intervjuer med representanter fra Kunnskapsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, Lånekassen, Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse og en fylkeskommune, samt fem kommuner fordelt på fem ulike fylker i Nord, Midt-Norge, Østlandet og Sør-Norge.

Det er gjennomført intervjuer med 14 nåværende brukere av Lånekassens ordninger for utdanningsstøtte. Alle informantene har hatt introduksjonsstønad tidligere, og har mottatt Flyktningstipend i etterkant av introduksjonsprogrammet. Noen få har i tillegg erfaring med ordinært lån fra Lånekassen. Det har imidlertid vært utfordrende å få tak på hva slags støtte/lån informantene har fått i noen tilfeller, fordi de er usikre på dette selv. De fleste har nylig gått over fra introduksjonsprogram til videre skolegang, og har derfor relativt kort erfaring med Lånekassen. Det er derfor få som har erfaring med gjeld og tilbakebetaling av gjeld ved intervjutidspunktet. Problemstillingene som berører gjeld og tilbakebetaling er derfor primært belyst gjennom samtaler med forvaltning og tjenester istedenfor. Informantene har spredning på alder og familiesituasjon og er ulike steder i utdanningsløpet – enten som elev på grunnskole eller som elev i videregående opplæring.

2.3 Dokumentgjennomgang

Utredningen bygger videre på tidligere utredninger og lovarbeid på området. Rapportens kapittel 3 er basert på en gjennomgang av eksisterende lover og ordninger som regulerer tilgang til livsoppholdsytelser for voksne innvandrere uten utdanning, samt tidligere utredninger som belyser utfordringer på området. De viktigste dokumentene dette kapittelet bygger på er:

- Meld. St. 16 (2015-2016): Fra utenforskap til ny sjanse - Samordnet innsats for voksnes læring
- Livsoppholdsutvalget: NOU 2018:13 – Voksne i grunnskole- og videregående opplæring: finansiering av livsopphold
- Integreringsloven. (2021) Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (LOV-2020-11-06-127)
- Meld. St. 21 (2020-2021): Fullføringsreformen – Med åpne dører til verden og fremtiden

2.4 Workshop

Overordnede funn fra utredningen ble presentert og drøftet i workshop med representanter fra oppdragivere og sentrale interessenter i mars 2022. Workshopen ble gjennomført digital, med deltakere fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Lånekassen, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet.

I workshopen presenterte vi sentrale funn fra registerdata og intervjuer. Basert på funnene drøftet vi utfordringer og barrierer for kvalifisering av flyktninger i overgangen mellom introduksjonsprogrammet og Lånekassens ordninger. Gjennom workshopen fikk vi innspill til utfordringer og barrierer for målgruppen, tolkning av funn og relevante pågående prosesser i forvaltningen. Innspillene fra workshopen er innarbeidet i endelig rapport.

3. Utdanning og støtteordninger for voksne innvandrere

Voksne har, som barn, rett til grunnskole- og videregående opplæring. Flyktninger med behov for voksenopplæring skal starte og helst fullføre opplæringen i introduksjonsprogrammet. De som ikke rekker å fullføre nødvendig utdanning i løpet av introduksjonsprogrammet, kan motta støtte fra Lånekassen for å dekke livsopphold under videre utdanning. Tidligere utredninger har imidlertid påpekt at ordningene i liten grad er tilpasset behovene til voksne innvandrere i grunnskole og videregående opplæring.

I dette kapittelet beskriver vi eksisterende ordninger som skal bidra til at flyktninger kan ta grunnskole og videregående opplæring etter innvandring til Norge (Kapittel 3.1 – 3.4), og utfordringer på dette området som er påpekt i tidligere utredninger (Kapittel 3.5).

3.1 Voksenopplæring

Grunnskoleopplæring for voksne

Voksne med behov for grunnskoleopplæring og lovlig opphold i Norge har rett til gratis grunnskoleopplæring. Grunnskoleopplæringen skal være individuelt tilpasset. Voksne uten grunnskole skal få tilbud om realkompetansevurdering, slik at opplæringstilbudet kan tilpasses den enkeltes behov.

For å få vitnemål for fullført grunnskoleopplæring kreves det fullføring av fag i norsk, engelsk, matematikk, naturfag og samfunnsfag. Personer som ikke har norsk eller samisk som morsmål har rett på særskilt norskopplæring dersom det er nødvendig for at de skal kunne delta i ordinær grunnskoleopplæring for voksne.

Det er kommunene som har ansvar for grunnskoleopplæring for voksne. Kommunene har også ansvar for registrere fullføring av grunnskoleopplæring. Med registrert fullføring av grunnskole, innvilges rett til videregående opplæring (enten ungdomsrett for personer under 25 år, eller voksenrett for personer over 25 år).

Voksne innvandrere som har fullført grunnskolen, kan også i ettertid delta i norskopplæring på grunskolenivå ved behov.

Videregående opplæring for voksne

Personer over 25 år som har fullført grunnskolen, men ikke videregående, har rett til gratis videregående

opplæring (voksenrett). Personer med voksenrett skal på undervisning tilpasset voksne. I Fullføringsreformen, som ble vedtatt sommeren 2021, er det også etablert en rett til å fullføre opplæringen, for personer som har fått plass i videregående opplæring.

Det er Fylkeskommunene som har ansvar for videregående opplæring, også for voksne, og for registrering av fullført videregående opplæring.

3.2 Introduksjonsprogrammet

Introduksjonsprogrammet tilbys nyankomne flyktninger i Norge og deres familiegjenforente i alderen 18-55 år. Gjennom introduksjonsprogrammet lærer deltakerne norsk språk og samfunnskunnskap, og annen kvalifisering som skal forberede dem til deltakelse i øvrig utdanning, arbeid og samfunnsliv.

Det er kommunene som har ansvar for introduksjonsprogrammet. Introduksjonsprogrammet skal som et minimum inneholde 1) opplæring i norsk, 2) opplæring i samfunnskunnskap, 3) kurs i livsmestring, og 4) arbeids- eller utdanningsrettede elementer. Mange gjennomfører elementer av grunnskoleopplæring, videregående opplæring eller høyere utdanning som en del av introduksjonsprogrammet, men den begrensede varigheten av introduksjonsprogrammet gir ikke nødvendigvis mulighet for å fullføre relevante utdanningsnivå for alle deltakere.

Introduksjonsstønad

Alle deltagere av introduksjonsprogrammet kvalifiserer til introduksjonsstønad. Stønaden er ment som inntektssikring mens de deltar i programmet, og det er kommunen som utbetaler stønaden. Stønaden har til formål å gi deltagerne støtte til livets opphold og varer i to år, men kan etter behov utvides til inntil tre år. For voksne over 25 år er størrelsen av stønaden 2G (to ganger folketrygdens grunnbeløp), tilsvarende 212 000 kroner i 2020. Deltagere under 25 år som ikke bor med foreldre, mottar 2/3 stønad. Deltagere under 25 år som bor med en eller begge foreldrene, mottar 1/3 stønad. For deltagere som mottar andre former for offentlig ytelse, slik som dagpenger og sykepenger, reduseres stønaden med tilsvarende størrelse. Barnetrygd og kontantstøtte avregnes ikke.

Ny integreringslov

I januar 2021 ble loven som regulerer introduksjonsprogrammet erstattet av integreringsloven (lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid). Den nye integreringsloven legger større vekt på

formell opplæring i programmet, for å nå målet om at flere skal få høyere formell kompetanse.

Nytt med integreringsloven er at deltakere i introduksjonsprogram har rett og plikt til å gjennomføre kompetansekartlegging etter bosetting i kommune – noe som skal bidra til at introduksjonsprogrammet blir bedre tilpasset den enkeltes behov. Deltakerne har videre rett og plikt til å gjennomføre karriereveiledning som bygger på denne kompetansekartleggingen. Dette skal bidra til tilpasning av introduksjonsprogrammet og at den enkelte kan ta informerte valg om arbeid eller utdanning.

For deltakerne i introduksjonsprogrammet skal det nå settes et sluttmaal, og programmet avsluttes ved oppnådd sluttmaal eller varighet. Sluttmalet kan være at deltakeren fullfører deler av eller hele grunnskolen eller videregående opplæring, eller at deltakeren kvalifiserer til høyere utdanning eller arbeid. Deltakere under 25 år skal primært ha fullført VGO som sitt sluttmaal. I integreringsloven vises det til at hvis deltakeren ikke oppnår sluttmalet sitt i løpet av programtiden, bør kommunen i samarbeid med andre aktører legge til rette for at deltakeren unngår avbrudd i kvalifiseringen.

Det er også nytt at varigheten av introduksjonsprogrammet i større grad kan tilpasses deltakernes behov. Tidligere skulle programmet være inntil to år, med mindre deltakeren begynte på høyere utdanning eller arbeid før programtiden var over. Ved behov kunne enkelte få forlenget programperiode med ett år, dvs. til sammen 3 år. Med den nye integreringsloven skal sluttmaal og programtiden variere med medbrakt kompetanse, og programmet avsluttes enten ved oppnådd sluttmaal eller varighet:

- For deltakere med utdanning på videregående nivå fra før, skal sluttmalet være at deltakeren kvalifiserer for høyere utdanning eller arbeid. Programmet skal være mellom tre og seks måneder, med mulighet for forlengelse med maksimalt seks måneder.
- For deltakere under 25 år som ikke har utdanning på videregående nivå fra før, skal sluttmalet som hovedregel være fullført videregående opplæring. Programmet skal være mellom tre måneder og tre år, med mulighet for forlengelse med maksimalt ett år. Har deltakeren andre sluttmaal, skal programmet være mellom tre måneder og to år, med mulighet for forlengelse med maksimalt ett år.
- For øvrige deltakere skal sluttmalet være at den enkelte kommer i arbeid eller fullfører deler av eller hele grunnskolen eller videregående opplæring. Programmet skal være mellom tre måneder og tre år, med mulighet for forlengelse med maksimalt ett år.

3.3 Lånekassens ordninger

Flyktningstipend

Flyktningstipendet fra Lånekassen er en støtteordning rettet mot dem som ikke tar del i introduksjonsprogrammet, og som derfor ikke mottar introduksjonsstønad. Ordningen gjelder kun for grunnskole eller videregående opplæring.

En kan ikke motta flyktningstipendet dersom man allerede mottar introduksjonsstønad. For å kvalifisere for flyktningstipend må man være registrert med flyktningstatus hos UDI. I tillegg har familiegjenforente til flyktninger ikke rett på flyktningstipend, og målgruppen for flyktningstipend er dermed ikke lik målgruppen for introduksjonsprogram.

Man kan få flyktningstipend i inntil tre år, innenfor en periode på seks år fra man ble innvilget beskyttelse. Stipendets varighet vil dermed avhenge av hvor raskt man kommer i gang med utdanning fra tidspunktet beskyttelse ble innvilget. Har man barn eller får barn i perioden flyktningstipendet gis, kan varigheten utvides fra seks til åtte år.

Stipendet gis kun til grunnkompetanse. Det vil si at man kvalifiserer ikke til flyktningstipend hvis man tar høyere utdanning ved en høyskole eller et universitet, eller annen utdanning som for eksempel folkehøgskole, fagskole, kunsthøgskole eller IT-skole.

Flyktningstipendet for elever med voksenrett er *behovsprøvd*, det vil si at det tilpasset til den enkeltes livssituasjon og helhetlige økonomiske situasjon. Stipendet avregnes etterskuddsvis mot inntekt, formue og trygd, og overbetaling fører til at deler av stipendet omgjøres til lån.

Stipendets størrelse avhenger av om eleven har voksenrett eller ungdomsrett. Personer med voksenrett kan få flyktningstipend på 57 435 kroner per semester (gjelder undervisningsåret 2020-2021). Utbetalingen av flyktningstipend utgjør dermed kun halvparten av introduksjonsstønaden som gis under introduksjonsprogrammet.

Personer med ungdomsrett kan få 4 709 kroner per måned hvis de bor borte fra foreldrene sine (borteboerstipend). Borteboere over 18 år kan få et ekstra beløp på 3 399 kroner per måned. Satsene gjelder for undervisningsåret 2020-2021. Dersom forsørgere har svak økonomi, kan personer med ungdomsrett få et inntektsavhengig stipend på mellom 1 140 og 3 421 kroner, dette er behovsprøvd. Beløpet en elev med ungdomsrett kan få i flyktningstipend, regnes ut på samme måte som for andre elever som har ungdomsrett. Støtten gis for ti måneder per skoleår. Dersom eleven er lærling, er det 11 måneder med lån og stipend. Borteboende elever

med ungdomsrett som er eldre enn 18 år kan også få et lån per måned som kan gis som flyktningstipend. Videre kan personer med ungdomsrett søke om utstyrsstipend på mellom 1 096 og 4 513 kroner, avhengig av utdanningsprogram (gjelder undervisningsåret 2020-2021). Utstyrsstipendet utbetales som vanlig stipend, ikke som flyktningstipend.

Støtte til grunnskoleopplæring og videregående opplæring

Voksne innvandrere som enten har brukt opp eller ikke har hatt rett på introduksjonsstønad og flyktningstipend, er ordinært lån og stipend fra Lånekassen de primære støtteordningene til livsopphold under utdanning. Disse ordningene er ikke spesielt innrettet for innvandrere. Uten ungdomsrett gis et basislån på inntil 114 870 kr per år ved fulltidsutdanning for utdanningsåret 2020-2021. Ved deltidsstudier reduseres lånet i samsvar med prosentvis deltakelse. Inntil 40 prosent av lånet gjøres om til stipend etter fullføring, for personer som ikke bor med foreldrene sine og gitt at inntekten i det enkelte år ikke overstiger 195 295 kroner og formuen ikke overstiger 444 300.¹

For elever i grunnskole og videregående opplæring med ungdomsrett gis et inntektsavhengig stipend, i tillegg til eventuelt borteboerstipend, og utstyrsstipend.

3.4 Andre ordninger for livsopphold under utdanning

Tiltakspenger fra NAV

Personer som deltar på arbeidsrettede tiltak i regi av NAV har rett på tiltakspenger. Tiltakene har som hensikts å hjelpe arbeidsledige ut i jobb, og gis for de dagene man deltar på tiltaket. Det er mulig å få tiltakspenger for deltakelse i videregående opplæring og høyere utdanning, samt deltakelse i såkalte AMO-kurs (arbeidsmarkedsopplæring, som er enkeltstående kurs med hensikt å tilføre formelle kvalifikasjoner basert på etterspørselen i arbeidsmarkedet). Det er i utgangspunktet ikke mulig å få tiltakspenger til grunnskoleopplæring.

Tiltakspenger kan gis til deltakere som har fylt 18 år, og skal dekke utgiftene til livsopphold, inkludert husleie. Beløpet avhenger av deltakerens alder. Tiltaksdeltakere over 19 år mottar høy sats, som tilsvarer 411 kroner per dag, mens tiltaksdeltakere under 19 år mottar lav sats, som tilsvarer 297 kroner per dag. Deltakere med forsørgeransvar for barn under 16 år har også rett på barnetillegg på 49 kr per dag.

Kvalifiseringsstønad fra NAV

Kvalifiseringsstønad fra NAV er en støtteordning for personer med lovlig opphold i Norge som har vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne, og som på grunn av behov for tett oppfølging deltar i kvalifiseringsprogrammet. Programmet inneholder arbeidsrettede aktiviteter, utdanning og opplæring, og det gis tett individuell oppfølging og veiledning. Kvalifiseringsstønad gis på fulltid i en periode på inntil ett år, og kan forlenges med ett år til dersom NAV vurderer det som hensiktsmessig. Full kvalifiseringsstønad utgjør 2 G per år. Personer under 25 år får 2/3 av full stønad. Andre stønader som barnetillegg, bostøtte mv. legges til etter behov.

Overgangsstønad fra NAV

Overgangsstønad fra NAV er en støtteordning for enslige mødre eller fedre med barn under 8 år, som har vært bosatte i Norge i fem år eller har sterk tilknytning til Norge. Overgangsstønad gis til personer som er i minst 50 prosent arbeid eller utdanning, eller som er registrert som arbeidssøker hos NAV. Utdanning skal være vurdert av NAV som nødvendig for å komme i jobb og forsørge seg selv. Overgangsstønad gis i en periode på inntil tre år, og kan deles opp i flere perioder frem til barnet er 8 år. Stønaden kan også forlenges i inntil to år dersom man er i utdanning som er nødvendig eller hensiktsmessig. Under særlige kriterier (bl.a. personer med mange barn eller unge foreldre) kan varigheten utvides med ytterligere ett år. Full overgangsstønad utgjør 2,25 G per år, hvilket tilsvarer 239 397 kroner per 1. mai 2021. For personer som har inntekt over 4 223 kr i måneden før skatt, reduseres stønaden med 45 øre for hver krone som tjenes over dette beløpet.

Arbeidsavklaringspenger fra NAV

Arbeidsavklaringspenger (AAP) fra NAV er en støtteordning rettet mot personer som på grunn av skade eller sykdom har nedsatt arbeidskapasitet med minst 50 prosent, og som deltar i aktiv behandling, arbeidsrettede tiltak eller annen oppfølging med sikte på å skaffe eller beholde arbeid (herunder utdanning). Ordningen er derfor ikke primært en finansieringsordning under utdanning, men mottakere av AAP kan delta i utdanning dersom det vurderes som hensiktsmessig for å skaffe arbeid. Stønaden kan mottas i inntil 3 år, med mulighet for forlengelse med inntil 2 år som følge av sykdom eller dersom dette er nødvendig for å fullføre innvilget opplæringstiltak. Stønaden beregnes på grunnlag av tidligere inntekt, med minsteytelse på 2 G, og utgjør 66 prosent av beregningsgrunnlaget opp til 6 G.

¹ Beløp gjeldende for 2021. Omgjøringen fra lån til stipend gjøres for ett og ett kalenderår.

Livsopphold fra NAV (sosialhjelp)

Økonomisk stønad for livsopphold fra Arbeids- og velferdsetaten (NAV), også kjent som sosialhjelp, er rettet mot personer med lovlig opphold og som ikke klarer å livnære seg selv og sin familie gjennom arbeid eller andre inntektskilder, herunder også offentlige ytelser. Stønaden er kun ment å gi støtte for de mest grunnleggende behov, slik som kostnader til mat, klær, bolig, strøm, hygiene og sosiale behov m.m., og fordrer at søker allerede har gjort tiltak for å redusere kostnader og har realisert sin tilgjengelige kapital. Det gis ikke støtte til utgifter knyttet til gjeld. Stønaden blir gitt på bakgrunn av fastsatte satser, i tillegg til en skjønnsmessig vurdering.

Som hovedregel skal ikke sosialhjelp gis til personer under utdanning. NAV har imidlertid som overordnet mål at folk skal være selvhjulpne, og etaten kan derfor utøve skjønn ved behandling av søknader til ordningen. Stønaden for livsopphold kan for enkelte være siste utvei. Dette kan også gjelde studenter som ikke lenger har rett til stønad fra Lånekassen, og som ikke har annen inntekt. Om en person har kort tid igjen av utdanning, kan det da gjøres en vurdering om det skal gis støtte. Dermed kan stønad til livsopphold fra NAV være en midlertidig ordning for enkelte studenter.

3.5 Tidligere utredninger

Livsoppholdsutvalget utredet i 2018 mulighetene og rammene for voksenopplæring i Norge. Utvalget pekte i sin sluttrapport NOU 2018:13 på flere barrierer for at blant annet innvandrere ikke påbegynner eller fullfører sin utdanning. Én av de identifiserte barrierene er at utdanningsløpene er for langvarige, og at deltagere skrives ut av introduksjonsprogrammet før utdanningen er fullført. Dette øker risikoen for frafall eller opphold i utdanningsløpet. Utvalget mente derfor at en forlengelse av programmet vil kunne gi positive utslag på hvor mange innvandrere som fullfører sin utdanning, og at dette tiltaket i tillegg vil kunne øke andelen av innvandrere som får tilbud om enten grunnskole eller videregående utdanning, samt hvor rask grunnopplæringen kommer i gang. Den nye integreringsloven som ble innført i 2021, med mulig utvidet varighet av introduksjonsprogrammet møter til dels denne anbefalingen fra utvalget (se omtale i Kapittel 3-1).

Utvalget stilte seg også kritiske til dagens ordinære utdanningsløp. De mente at løpene er for tidkrevende, og at langvarige opplæringsløp ikke nødvendigvis er hensiktsmessig for alle. Utvalget mente derfor at

modulstrukturerte utdanningsløp som utføres i samarbeid med arbeidslivet i større grad bør vurderes. Disse løpene vil i større grad kunne tilpasses deltagernes livssituasjon og bakgrunn, og derfor være mer fleksible enn dagens ordinære løsninger.² Utvalget uttrykte også bekymring over at det, da utredningen ble skrevet, ikke var flere skoler som deltok i prøveordninger for denne typen utdanningsløp.

Utvalget pekte også på at støttenivåene fra Lånekassen oppleves som for lave for voksne, som også ble påpekt i Meld. St. 16 (2015-2016): Fra utenforskap til ny sjanse - Samordnet innsats for voksnes læring. Lånekassens støtteordninger er primært innrettet til å treffe behovene til unge studenter med ordinære studieløp. Voksne innvandrere har ofte økonomiske forpliktelser utover det gjennomsnittlige, unge studenter har, og Lånekassens støtteordninger fremstår for lave for å dekke denne gruppens behov for inntektssikring under utdanning.

Videre drøftet både Livsoppholdsutvalget og Meld. St. 16 (2015-2016) hvorvidt kravet til utdanningsintensiteten for å kvalifisere for støtte fra Lånekassen bør senkes. Det ble pekt på som en utfordring at enkelte på grunn av manglende norsksferdigheter vil måtte redusere intensiteten på utdanningsløpet, og dermed risikerer å miste retten på støtte.

I tillegg til problematikk rundt støttenivå og utdanningsintensitet, pekte også både Livsoppholdsutvalget og Meld. St. 16 (2015-2016) på utfordringer med begrenset varighet av de gjeldende støtteordningene. Tidsmessige begrensninger for introduksjonsstønaden og flyktningstipendet fører til at personer som ikke rekker å fullføre vil kunne være foruten rett til ytterligere midler. Enkelte vil kunne kvalifisere for andre stønader fra NAV, men for dem som ikke kvalifiserer for noen av disse vil det kun være mulig å søke om ordinært lån eller stipend fra Lånekassen. Det kan antas at flyktninger har lite tilgjengelig kapital og derfor også lav risikovillighet med tanke på gjeldsfinansiering, og at lån derfor ikke er et velegnet alternativ. Resultatet kan derfor bli at enkelte vil måtte søke arbeid uten å ha fullført sin utdanning, eller at de må påta seg en gjeldsbyrde som det vil være utfordrende å betale tilbake med lave forventede inntektsnivåer i fremtiden.

I tillegg til anbefalingen om utvidet maksimal varighet av introduksjonsprogrammet, ga Livsoppholdsutvalget en rekke anbefalinger for å forbedre finansieringsmulighetene for grunnskole og videregående opplæring for voksne innvandrere. De anbefalte at det innføres en stønad til voksne i

² Det er i ettertid foreslått endringer i forbindelse med Fullføringsreformen slik at modulstrukturert opplæring blir ny hovedmodell for voksne i videregående opplæring.

grunnskoleopplæring, tilsvarende 2G for fulltidsstudier, for å bidra til at alle har en reell mulighet til å ta grunnskole. Videre anbefalte de en rekke endringer i Lånekassens ordninger til voksne innvandrere. De anbefalte å endre kriteriene for å kunne motta støtte fra Lånekassen, blant annet å senke kravene til utdanningsintensitet slik at også modul-basert utdanning kan få støtte, utvide flyktningstipendet til også å gjelde familiegjenforente

flyktninger og å utvide tidsbegrensningen for mottak av flyktningstipend. I tillegg anbefalte de å øke størrelsen på støtten, ved å utvide stipendandelen ved fullføring fra 40 til 60 prosent, kombinert med en mulighet til tilleggs lån utover basisstøtten.³ Utvalget anbefalte også at det gis mulighet til å velge inntektsavhengig tilbakebetalingsplan, slik at personer med lav betalingsevne gis mer fleksibilitet ved tilbakebetaling av lån.

³ Fra og med studieåret 2020-2021 ble det innført mulighet for tilleggs lån for personer over 30 år og tilleggs lån for søkere over 18 år med barn under 16 år. Videre ble grense på 50 prosent studiebelastning for å ha rett på støtte

fjernet, og det ble innført ny beregningsmåte for lån og stipend ved deltidsutdanning, slik at den enkelte får støtte etter hvor stor prosentandel fulltidsutdanning man tar.

4. Utdanning før og under introduksjonsprogrammet

De siste årene har omtrent 10 000 personer avsluttet introduksjonsprogrammet hvert år. Blant disse har minst 10 prosent ikke fullført grunnskole og minst 40 prosent har kun grunnskole som høyeste fullførte utdanningsnivå. Utdanningsdata for denne gruppen er mangelfull de første årene etter ankomst til Norge, og de reelle andelen med lave utdanningsnivå er trolig langt høyere. Det er få som fullfører utdanning i løpet av introduksjonsprogrammet, men omtrent 20 prosent påbegynner videregående opplæring i introduksjonsprogrammet.

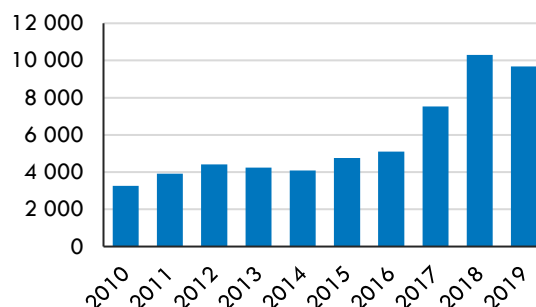
I dette kapittelet beskriver vi utdanningsforløp før og under introduksjonsprogrammet, basert på analyser av koblede registerdata fra SSB og Lånekassen. Vi benytter data for alle som gikk ut av introduksjonsprogrammet i perioden 2010-2019.

Utdanning grupperes etter Norsk standard for utdanningsgruppering (NUS), som er en sekssifret kode der første siffer angir utdanningsnivå. Vi har delt NUS-kodene inn i kategoriene i) uten grunnskole, ii) grunnskole, iii) videregående opplæring, iv) høyere utdanning, og v) uobservert utdanningsnivå.

4.1 Avgang fra introduksjonsprogrammet

Utstrømningen fra introduksjonsprogrammet har økt betydelig de siste årene. Som Figur 4-1 viser, har avgangen vært relativt stabil med mellom 3 000 og 5 000 personer hvert år i årene 2010-2016. Fra og med 2017 har dette antallet steget kraftig, med en topp i 2018 hvor i overkant av 10 000 personer gikk ut av introduksjonsprogrammet. Økningen fra 2017 skyldes den økte tilstrømningen av flykninger i 2015 og 2016. Totalt har 57 000 personer gått ut av introduksjonsprogrammet i løpet av perioden 2010-2019.

Figur 4-1: Antall personer med avgang fra introduksjonsprogrammet, per kalenderår

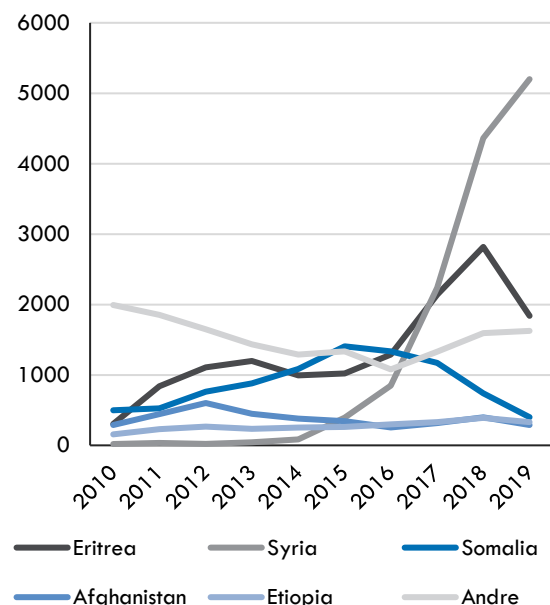


Kilde: Registerdata SSB

Gjennomsnittlig alder ved avgang fra introduksjonsprogrammet er cirka 33 år. Både gjennomsnittlig alder og variasjonen rundt gjennomsnittlig alder har holdt seg stabil for personer som har gått ut av programmet i perioden 2010-2019. I 2010 var 52 prosent av personene som gikk ut av introduksjonsprogrammet menn. Denne andelen har økt til 61 prosent i 2019.

De vanligste fødelandene for personer med avgang fra introduksjonsprogrammet i perioden 2010-2019 er Eritrea, Syria, Somalia, Afghanistan. Til sammen er omtrent 70 prosent av de som har gått ut av introduksjonsprogrammet født i ett av disse fire landene. Land som Etiopia, Irak, Sudan og Iran er også godt representert. Fødeland har variert over tid, som vist i Figur 4-2. Det er en tydelig økning i andelen personer med Syria som fødeland etter 2015 og et tydelig fall i andel personer med Somalia som fødeland etter 2016.

Figur 4-2: Antall personer med avgang fra introduksjonsprogrammet etter fødeland, per kalenderår



Kilde: Registerdata SSB

4.2 Utdanning før introduksjonsprogrammet

Data som gir opplysninger om utdanning før ankomst til Norge, er mangelfulle. Det kan variere når flyktninger får registrert tidligere utdanning, og det er derfor usikkert hvorvidt utdanning som er registrert for første gang i årene etter ankomst er tilegnet før eller etter ankomst til Norge. I dette delkapittelet tar vi utgangspunkt i høyeste fullførte utdanningsnivå som er registrert i det samme året som en person innvandret til Norge.

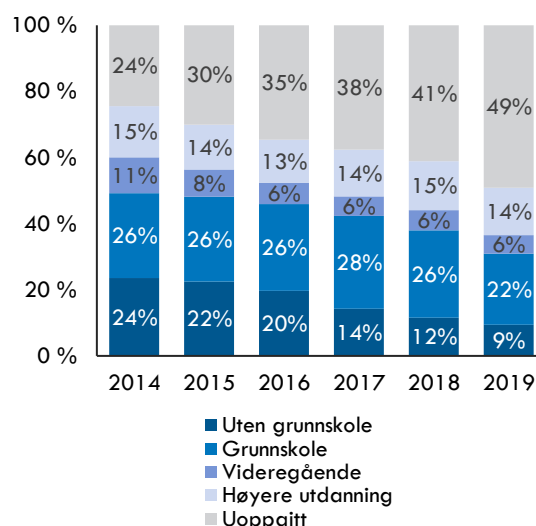
Vi avgrenser analysen til å se på personer som har gått ut av introduksjonsprogrammet i perioden 2014-2019, fordi det kun er disse vi har data for i ankomståret. Vi har informasjon om utdanning for perioden 2010-2019. Vi mangler dermed informasjon om utdanning ved ankomst for personer som innvandret til Norge før 2010, og som gikk ut av introduksjonsprogrammet i starten av 2010-tallet. Hvor lang tid en person deltar i introduksjonsprogrammet varierer, men de fleste er ute av programmet i løpet av tre år.

Figur 4-3 viser fordeling av høyeste fullførte utdanningsnivå ved ankomst, per kalenderår for avgang fra introduksjonsprogrammet. For mange av observasjonene er det ikke registrert utdanningsnivå i ankomståret. Andelen med uobservert utdanningsnivå har økt over tid, samtidig som andelen med de laveste utdanningsnivåene har falt. Det er grunn til å tro at mange med uobservert utdanningsnivå ved ankomst

har lave utdanningsnivåer når de ankommer Norge. Den økende andelen av uobservert utdanningsnivå kan tenkes å ha sammenheng med økende registreringsutfordringer ved ankomst, i takt med det økte innstrømmingen av flyktninger. Dette er imidlertid usikkert. Vi har ikke grunnlag for å anta at det samlede utdanningsnivået til nyankomne flyktninger har økt over tid, til tross for endret sammensetning av landbakgrunn.

Blant personer med avgang fra introduksjonsprogrammet i 2019 var 9 prosent uten grunnskole, 22 prosent med grunnskole, 6 prosent med videregående, 14 prosent med høyere utdanning, og 49 prosent uten registrert utdanningsnivå i året de innvandret til Norge.

Figur 4-3: Fordeling av utdanningsnivå ved innvandring, etter kalenderår for avgang fra introduksjonsprogrammet



Kilde: Registerdata SSB

4.3 Utdanningsnivå ved avgang fra introduksjonsprogrammet

I det videre ser vi på utdanningsnivå ved avgang fra introduksjonsprogrammet. Vi har benyttet informasjon om høyeste utdanningsnivå som registreres per 1. oktober hvert år, for personer bosatt i Norge. Utdanning som er registrert i samme kalenderår som avgang fra introduksjonsprogrammet er inkludert som ervervet før avgang.

Tabell 4-1 viser fordelingen av høyeste fullførte utdanningsnivå ved avgang fra introduksjonsprogrammet, per avgangår. I kullet som gikk ut fra introduksjonsprogrammet i 2019 var 8 prosent uten grunnskole, 39 prosent med grunnskole, 7 prosent med videregående, 15 prosent med høyere utdanning, og 32 prosent uten registrert utdanningsnivå i året de gikk ut av introduksjonsprogrammet.

Når vi sammenligner disse andelene med høyeste fullførte utdanningsnivå registrert i ankomståret, ser vi at mange som var registrert uten utdanningsnivå ved ankomst er registrert med grunnskole som høyeste utdanningsnivå ved avgang fra introduksjonsprogrammet. I 2019-kullet faller andelen med uoppgitt utdanningsnivå fra 49 til 32 prosent fra ankomst til avgang fra introduksjonsprogrammet, mens andelen med grunnskole som høyeste utdanningsnivå øker fra 22 til 39 prosent. Det er altså 17 prosent som registreres med grunnskole som høyeste fullførte utdanning i løpet av introduksjonsprogrammet. Det er grunn til å tro at dette primært skyldes forsinket registrering av grunnskoleutdanning som er tatt før ankomst til Norge. Til dels skyldes det også at mange gjennomfører «Innføringskurs for fremmedspråklige», som er et kurs på grunnskolenivå, og ved det får godkjent grunnskoleopplæring som fullført.

Utover dette kurset ser det ut til å være lite formell utdanning som fullføres i løpet av introduksjonsprogrammet. Andelen som har er registrert med høyere utdanning som høyeste fullførte utdanningsnivå øker fra 14 til 15 prosent, fra ankomst til Norge til avgang fra introduksjonsprogrammet.

Tilsvarende øker andelen som har fullført videregående opplæring fra 6 til 7 prosent.

Det er imidlertid vanskelig å tallfeste hvor mange som fullfører utdanning i introduksjonsprogrammet, fordi vi ikke har data for om utdanningen er fullført etter ankomst eller om det kun er forsinket registrering av utdanning som er fullført før ankomst. Tallene tyder imidlertid på at det maksimalt er 2 prosent av de med avgang fra introduksjonsprogrammet som har fullført videregående eller høyere utdanning i løpet av programmet.

Utvikling over tid

Når vi sammenligner utdanningsnivå ved avgang fra introduksjonsprogrammet for de ulike avgangskullene, ser vi at andelen uten fullført grunnskole har falt fra 2014 til 2019. Også andelen med videregående som høyeste fullførte utdanning ved avgang har falt noe over tid. Samtidig har andelen med uobservert utdanningsnivå ved avgang økt. Mange med uobservert utdanning er trolig reelt sett uten grunnskole, og vi har derfor ikke indikasjoner på at det samlede utdanningsnivået ved avgang fra introduksjonsprogrammet har økt over tid.

Tabell 4-1: Fordeling av høyeste fullførte utdanningsnivå ved avgang fra introduksjonsprogrammet, etter kalenderår for avgang fra introduksjonsprogrammet

År	N	Uten grunnskole	Grunnskole	Videregående	Høyere utdanning	Uobservert
2010	3 257	17 %	39 %	8 %	20 %	15 %
2011	3 923	20 %	42 %	9 %	18 %	11 %
2012	4 410	21 %	41 %	10 %	16 %	12 %
2013	4 242	22 %	39 %	13 %	16 %	10 %
2014	4 087	23 %	37 %	11 %	16 %	13 %
2015	4 743	21 %	38 %	8 %	14 %	19 %
2016	5 007	17 %	40 %	7 %	13 %	23 %
2017	7 021	13 %	43 %	7 %	15 %	23 %
2018	9 256	10 %	43 %	7 %	16 %	24 %
2019	9 684	8 %	39 %	7 %	15 %	32 %

Kilde: Registerdata SSB

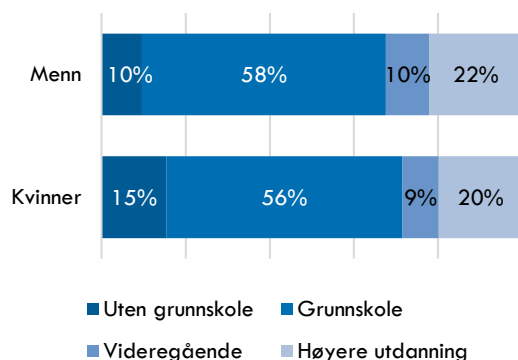
Utdanningsnivå etter kjønn og alder

Figur 4-4 viser utdanningsnivå ved avgang fra introduksjonsprogrammet i 2019, fordelt etter kjønn. Her har vi kun inkludert personer med observert utdanningsnivå ved avgang.

Utdanningsnivået ved avgang er noe høyere blant menn enn kvinner. Dette er primært drevet av at flere kvinner er uten formell utdanning. 15 prosent av kvinnene går ut av introduksjonsprogrammet uten

grunnskole. Tilsvarende andel blant menn er 10 prosent. Andelen som går ut av introduksjonsprogrammet med grunnskole er nokså lik på tvers av kjønn, og utgjør 56 prosent av kvinner og 58 prosent av menn. Tilsvarende er det også for videregående opplæring, som utgjør 9 prosent av kvinnene og 10 prosent av mennene som gikk ut av introduksjonsprogrammet i 2019. Deltakere som gikk ut av introduksjonsprogrammet med høyere utdanning utgjør 20 prosent av kvinnene og 22 prosent av mennene.

Figur 4-4: Fordeling av høyeste fullførte utdanning ved avgang fra introduksjonsprogrammet, etter kjønn*. Personer med avgang fra introduksjonsprogrammet i 2019

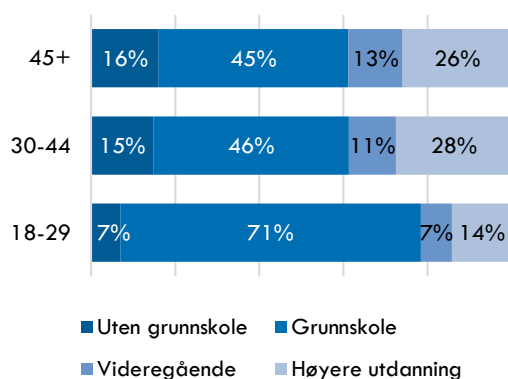


*Ikke inkludert personer med uobservert utdanningsnivå. Kilde: Registerdata SSB

Figur 4-5 viser hvordan høyeste fullførte utdanningsnivå fordeler seg på tvers av aldersgrupper. I aldersgruppene 30-44 år og eldre enn 45 år er andelen nokså like innenfor de forskjellige utdanningsnivåene. Rundt 15 prosent er uten grunnskole, rundt 45 prosent har grunnskole som høyeste fullførte utdanningsnivå, mens rundt 12 prosent har fullført videregående og 27 prosent høyere utdanning.

I den yngste aldersgruppen er utdanningsnivået mindre variert enn i de eldre gruppene. Det er færre som går ut av introduksjonsprogrammet uten formell utdanning, men det er også færre som går ut med videregående eller høyere utdanning. 71 prosent i aldersgruppen 18-29 år går ut av introduksjonsprogrammet med grunnskole som høyeste fullførte utdanningsnivå.

Figur 4-5: Fordeling av høyeste fullførte utdanning ved avgang fra introduksjonsprogrammet, etter aldersgruppe*. Personer med avgang fra introduksjonsprogrammet i 2019



*Ikke inkludert personer med uobservert utdanningsnivå. Kilde: Registerdata SSB

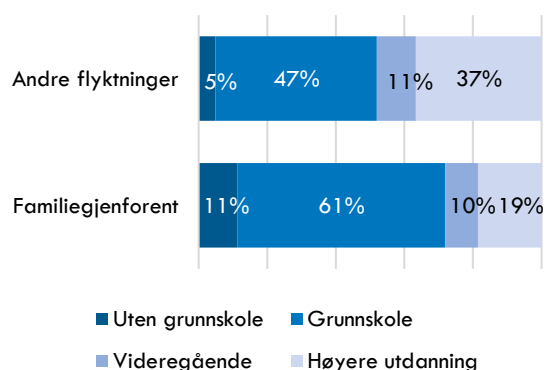
Utdanningsnivå etter innvandringsgrunn

Av alle som har gått ut fra introduksjonsprogrammet i perioden 2010-2019, er omtrent 10 prosent (5 800 personer) registrert med familiegjenforening som innvandringsgrunn. Majoriteten av de familiegjenforente er kvinner (72 prosent), mens de fleste som går ut av introduksjonsprogrammet med annen innvandringsgrunn er menn (kvinneandelen er 37 prosent i denne gruppen). Aldersfordelingen ved avgang fra introduksjonsprogrammet er relativt lik for familiegjenforente og andre flyktninger.

Figur 4-6 viser fordeling av høyeste fullførte utdanningsnivå ved avgang fra introduksjonsprogrammet, for henholdsvis familiegjenforente og andre flyktninger. Figuren viser at de familiegjenforente har omtrent tilsvarende utdanningsnivå ved avgang fra introduksjonsprogrammet, som andre flyktninger, med noe lavere andel som er helt uten formell utdanning.

Det er imidlertid en større andel av de familiegjenforente som er registrert med utdanningsnivå ved avgang fra introduksjonsprogrammet. Denne andelen er på 53 prosent blant de familiegjenforente, mens den er 28 prosent blant andre flyktninger. Det er usikkert hva dette skyldes. Generelt kan utdanningsaktiviteten etter avgang tyde på at mange uten registrert utdanningsnivå ved avgang har lite formell utdanning. Dersom dette også gjelder de familiegjenforente innebærer det at den reelle andelen uten grunnskole ved avgang er høyere enn 11 prosent, som de registrerte utdanningsnivåene viser.

Figur 4-6: Fordeling av høyeste fullførte utdanning ved avgang fra introduksjonsprogrammet, etter innvandringsgrunn*. Personer med avgang fra introduksjonsprogrammet i 2019



*Ikke inkludert personer med uobservert utdanningsnivå (3100 personer) eller uobservert innvandringsgrunn (300 personer). Kilde: Registerdata SSB

4.4 Påbegynt, men ikke fullført opplæring under introduksjonsprogrammet

Videre ser vi på påbegynt utdanning i introduksjonsprogrammet. Vi har ikke data for påbegynt grunnskoleopplæring, og vi avgrenser derfor analysen til videregående opplæring og høyere utdanning. Vi har benyttet data for registrering i videregående eller høyere utdanning per 1. oktober hvert kalenderår.

Tabell 4-2 viser fordeling av høyeste påbegynte, men ikke fullførte utdanningsnivå ved avgang fra introduksjonsprogrammet, etter avgangssår. I kullet som gikk ut av introduksjonsprogrammet i 2019, hadde 20 prosent påbegynt videregående opplæring i programmet, uten å fullføre. Andelen har økt i tiårsperioden vi ser på, fra 14 prosent i 2010-kullet.

Det er svært få personer som begynner på høyere utdanning underveis i introduksjonsprogrammet. Denne andelen ligger mellom 0 og 1 prosent i perioden 2010-2019.

Tabell 4-2: Fordeling av høyeste påbegynte utdanning i introduksjonsprogrammet*, etter avgangssår fra introduksjonsprogrammet

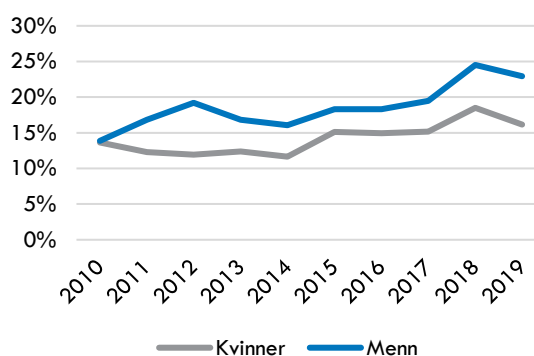
Avgangssår	N	Påbegynt videregående utdanning	Påbegynt høyere utdanning
2010	3 257	14 %	1 %
2011	3 923	15 %	1 %
2012	4 410	16 %	0 %
2013	4 242	15 %	0 %
2014	4 087	14 %	0 %
2015	4 743	17 %	0 %
2016	5 007	17 %	1 %
2017	7 021	18 %	1 %
2018	9 256	23 %	1 %
2019	9 684	20 %	1 %

*Inkluderer utdanning som er påbegynt i årene før eller samme kalenderår som avgang fra introduksjonsprogrammet, men ikke fullført innen kalenderår for avgang fra introduksjonsprogrammet. Kilde: Registerdata SSB.

Figur 4-7 viser hvordan andelen som har begynt på videregående opplæring, uten å fullføre, fordeles seg etter kjønn. Det er noe flere menn enn kvinner som har påbegynt videregående opplæring i introduksjonsprogrammet, og fra 2014 har andelen økt blant begge kjønn. Til tross for at andelen menn har økt over tid, blant de som går ut av introduksjons-

programmet, har ikke kjønnsfordelingen i videregående opplæring under introduksjonsprogrammet endret seg.

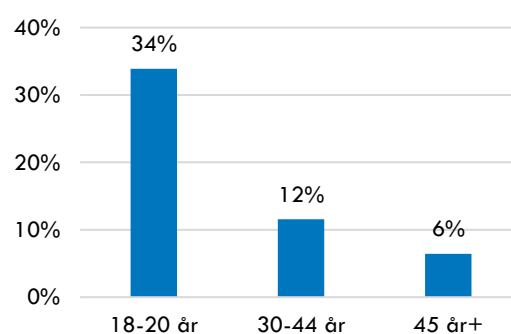
Figur 4-7: Andel som har påbegynt videregående opplæring i introduksjonsprogrammet, etter kjønn. Per avgangssår fra introduksjonsprogrammet



*Inkluderer utdanning som er påbegynt i årene før eller samme kalenderår som avgang fra introduksjonsprogrammet, men ikke fullført innen kalenderår for avgang fra introduksjonsprogrammet. Kilde: Registerdata SSB.

Flertallet av de som begynner på videregående opplæring i løpet av introduksjonsprogrammet er i aldersgruppen 18-29 år. Figur 4-8 viser andel som har påbegynt, men ikke fullført, videregående opplæring i introduksjonsprogrammet, etter aldersgruppe, for avgangskullet 2019. Blant den yngste aldersgruppen har 34 prosent startet i videregående opplæring underveis i programmet. I aldersgruppen 30-44 år har 12 prosent startet videregående, og i aldersgruppen over 44 år er tilsvarende andel 6 prosent.

Figur 4-8: Andel som har påbegynt videregående opplæring i introduksjonsprogrammet, etter aldersgruppe. Personer med avgang fra introduksjonsprogrammet i 2019.



*Inkluderer utdanning som er påbegynt i årene før eller samme kalenderår som avgang fra introduksjonsprogrammet, men ikke fullført innen kalenderår for avgang fra introduksjonsprogrammet. Kilde: Registerdata fra SSB.

5. Grunnskoleopplæring etter introduksjonsprogrammet

Av omtrent 1 000 personer som hvert år går ut av introduksjonsprogrammet uten grunnskole, fullfører 25 prosent grunnskoleopplæring i løpet av de påfølgende fire årene. De siste årene har omtrent tre fjerdedeler av dem mottatt flyktningstipend i fullføringsåret. Det er svært få som fullfører grunnskolen med andre ordninger fra Lånekassen, uten å samtidig motta flyktningstipend. Overføringer fra NAV utgjør derimot en viktig inntektskilde for flyktninger som tar grunnskoleopplæring etter introduksjonsprogrammet, både før og etter fullføring av grunnskolen.

I dette kapittelet beskriver vi utdanningsforløp og inntektskilder for de som tar grunnskoleopplæring i årene etter introduksjonsprogrammet, basert på koblete registerdata fra SSB og Lånekassen. Det finnes ikke gode data som registrerer hvorvidt personer er i grunnskoleopplæring, og vi må derfor studere grunnskoleopplæring ved å se på antall som fullfører grunnskolen i årene etter introduksjonsprogrammet og antall som mottar støtteordninger fra Lånekassen til grunnskoleopplæring etter introduksjonsprogrammet. Disse to gruppene overlapper kun delvis.

I dette kapittelet beskriver vi først bruk av Lånekassens ordninger til grunnskoleopplæring (Kapittel 5-1). Deretter begrenser vi analysen til personer som gikk ut av introduksjonsprogrammet uten fullført grunnskole, og beskriver deres fullføring av grunnskolen (Kapittel 5-2), inntektskilder under fullføring av grunnskolen (Kapittel 5-3) og inntekter etter fullføring av grunnskolen (Kapittel 5-4).

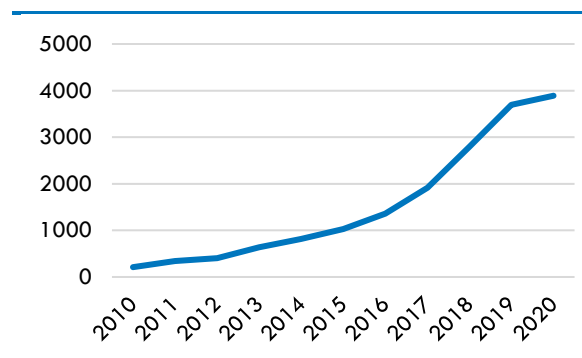
5.1 Bruk av Lånekassens ordninger til grunnskoleopplæring

Flyktningstipend til grunnskoleopplæring

Bruken av flyktningstipend til grunnskoleopplæring har økt kraftig i perioden 2010-2019 (se Figur 5-1). I 2010 ble 200 personer tildelt flyktningstipend til grunnskoleopplæring (tildelt til vår, sommer og/eller høstsemester i kalenderåret 2010). I 2019 hadde antallet økt til 3 700 personer og i 2020 til 3 900 personer. Enkelte får flere tildelinger i løpet av samme

kalenderår, for eksempel både til vårsemesteret og høstsemesteret.

Figur 5-1: Antall personer som har fått tildelt flyktningstipend til grunnskoleopplæring, per kalenderår



Kilde: Registerdata Lånekassen

Alle ordninger fra Lånekassen til grunnskoleopplæring

Av 9 200 personer som gikk ut av introduksjonsprogrammet i 2018, mottok 1 300 personer (14 prosent) ordninger fra Lånekassen til grunnskoleopplæring året etter avgang fra introduksjonsprogrammet. Nesten alle disse fikk flyktningstipend⁴ (se Tabell 5-1).

Mange av de som fikk støtte fra Lånekassen til grunnskoleopplæring var imidlertid ikke registrert uten grunnskole året før (ved avgang fra introduksjonsprogrammet). En del av dem var registrert med grunnskole eller høyere utdanningsnivå, og en del hadde ikke registrert utdanningsnivå (som tyder på at de ikke hadde grunnskole fra før).

Av 900 personer som var registrert uten grunnskole ved avgang fra introduksjonsprogrammet i 2018, var det kun 25 prosent (235 personer) som mottok ordninger fra Lånekassen til grunnskoleopplæring året etter. Når vi også regner med personer som mottok ordninger fra Lånekassen i avgangsåret og det andre året etter avgang, øker andelen til 30 prosent (279 personer). Disse nær 300 personene utgjør imidlertid et fåtall av de 2 100 med avgang fra introduksjonsprogrammet i 2018 som mottok midler til grunnskoleopplæring fra Lånekassen i samme periode.

En del mottar støtte fra Lånekassen til grunnskoleopplæring, til tross for at de har fullført grunnskole tidligere. I underkant av 30 prosent av de som hadde grunnskole som høyeste fullførte utdanning ved

⁴ Av 1 318 personer som gikk ut av introduksjonsprogrammet i 2018 og mottok ordninger fra Lånekassen til grunnskoleopplæring året etter, fikk 1 272 flyktningstipend.

avgang fra introduksjonsprogrammet i 2018, mottok likevel ordninger fra Lånekassen til grunnskoleopplæring året etter. Det er også et mindre antall registrert med videregående eller høyere utdanning ved avgang fra introduksjonsprogrammet, som mottok ordninger fra Lånekassen til grunnskoleopplæring etter introduksjonsprogrammet.

Utdanningsforløpene til flyktninger etter avgang fra introduksjonsprogrammet skal være individuelt tilpassede og utdanningsnivåene følger ikke

nødvendigvis tradisjonell rekkefølge. Det er grunn til å tro at de fleste som mottar støtte fra Lånekassen til grunnskoleopplæring etter introduksjonsprogrammet, til tross for at de allerede har fullført grunnskolen, tar kompletterende kurs som ikke utgjør fulltidsstudier. Når vi i påfølgende delkapitler studerer fullføring og finansiering av grunnskoleopplæring i etterkant av introduksjonsprogrammet, ser vi derfor primært på gruppen som ikke har fullført grunnskolen ved avgang fra introduksjonsprogrammet.

Tabell 5-1: Andel som mottar ordninger fra Lånekassen til grunnskoleopplæring, året etter avgang fra introduksjonsprogrammet, 2019.* Etter høyeste fullførte utdanningsnivå ved avgang fra introduksjonsprogrammet.

	Total	Uten grunnskole	Grunnskole	VGO	Høyere utdanning	Uobservert utdanning
N	9 256	937	3 959	645	1 463	2 252
År 1 etter avgang						
Andel med ordninger fra Lånekassen til grunnskole	14 %	25 %	12 %	6 %	2 %	23 %
Andel med Flyktningstipend til grunnskole	14 %	24 %	12 %	6 %	2 %	22 %
År 0-2 etter avgang						
Andel med ordninger fra Lånekassen til grunnskole	23 %	30 %	28 %	13 %	3 %	27 %
Andel med Flyktningstipend til grunnskole	17 %	28 %	17 %	8 %	2 %	25 %

*Personer med avgang fra introduksjonsprogrammet i 2018. Kilde: Registerdata SSB og Lånekassen

Tabell 5-2 gir en oversikt over hvilke ordninger som ble gitt fra Lånekassen til personer med avgang fra introduksjonsprogrammet i 2018, som fikk støtte fra Lånekassen til grunnskoleopplæring i 2019. 97 prosent fikk flyktningstipend, med en gjennomsnittlig utbetaling på 80 000 kroner. 37 prosent fikk barnestipend (gjennomsnittlig utbetaling 9 000 kroner). 15 prosent fikk ordinært lån, men disse lånene var i hovedsak små (5 000 kroner i gjennomsnitt).

Tabell 5-2: Ordninger fra Lånekassen til grunnskoleopplæring, 2019, året etter avgang fra introduksjonsprogrammet.* Andel mottakere av hver ordning og beløp i NOK.

	Andel mottakere	Beløp (gj.snitt)
N	1 318	
Ordinært lån	15 %	4 969
Utstyrsstipend	11 %	162
Barnestipend	37 %	9 820
Foreldrestipend	5 %	3 513
Flyktningstipend	97 %	79 661
Skolepengelån del3norge	2 %	1 414
Omgjøringslån etter behovsprøving	2 %	193
Utdanningsstipend etter behovsprøving	4 %	668

*Personer med avgang fra introduksjonsprogrammet i 2018. Kilde: Registerdata SSB og Lånekassen

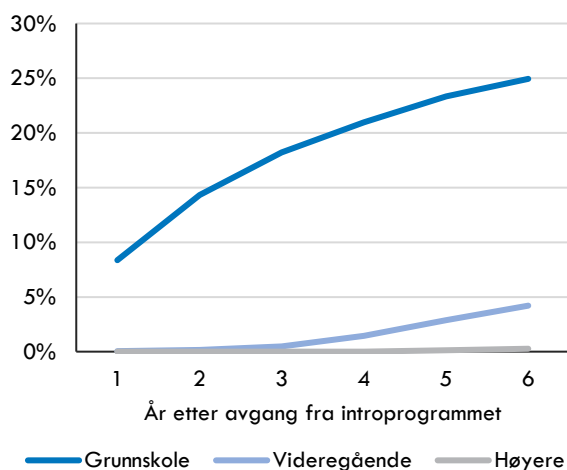
5.2 Fullføring av grunnskolen

I de videre analysene av grunnskoleopplæring, tar vi utgangspunkt i gruppen som har gått ut av introduksjonsprogrammet uten grunnskole og følger denne gruppens mottak av støtteordninger til utdanning og fullføring av grunnskole i de påfølgende år. I årene 2010-2019 gikk i underkant av 1 000 personer hvert år ut av introduksjonsprogrammet uten registrert grunnskole.

Omtrent en fjerdedel har fullført grunnskolen i løpet av de påfølgende seks årene etter introduksjonsprogrammet (se Figur 5-2). De fleste som fullfører grunnskolen i årene etter introduksjonsprogrammet, fullfører i løpet av første eller andre år etter avgang. I de påfølgende analysene ser vi derfor primært på fullføringsgrad de første fire årene etter avgang fra introduksjonsprogrammet. Da kan vi følge senere avgangskull fra introduksjonsprogrammet.

Svært få fullfører videregående opplæring eller høyere utdanning i løpet av de første seks årene etter de går ut fra introduksjonsprogrammet. Seks år etter avgang fra introduksjonsprogrammet har kun fire prosent fullført videregående opplæring.

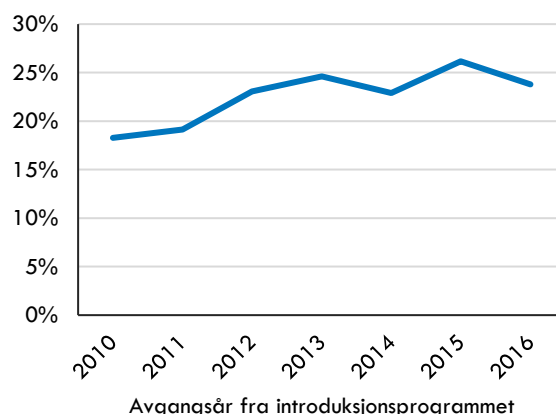
Figur 5-2: Andel som har fullført gitte utdanningsnivå, per år etter avgang fra introduksjonsprogrammet*



*Personer med avgang fra introduksjonsprogrammet 2010-2014, registrert uten grunnskole ved avgang. Kilde: Registerdata SSB

Andelen som fullfører grunnskolen i løpet av de første fire årene etter avgang fra introduksjonsprogrammet har økt noe over tid, fra 18 prosent blant de som gikk ut i 2010, til 24 prosent blant de som gikk ut i 2016 (se Figur 5-3).

Figur 5-3: Andel som fullfører grunnskolen i løpet av fire år etter avgang fra introduksjonsprogrammet*

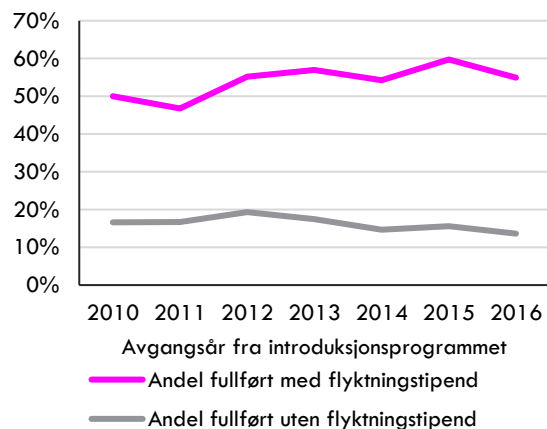


*Andel av de som er registrert uten grunnskole ved avgang fra introduksjonsprogrammet. Kilde: Registerdata SSB

Fullføring blant de som mottar flyktningstipend

Blant personer med avgang fra introduksjonsprogrammet uten grunnskole i 2016, mottok 28 prosent flyktningstipend null, ett eller to år etter de gikk ut av programmet. Blant disse har 55 prosent fullført grunnskolen i løpet av fire år (Figur 5-4). Tilsvarende andel blant personer som ikke mottar flyktningstipend er 14 prosent. Hvis vi snur på dette, så har 64 prosent av alle som fullførte grunnskolen i løpet av fireårs-perioden etter avgang fra introduksjonsprogrammet, mottatt flyktningstipend de første årene etter avgang (blant de som gikk ut av introduksjonsprogrammet i 2016, uten grunnskole). Denne andelen har økt over tid, når stadig flere mottar flyktningstipend.

Figur 5-4: Andel som fullfører grunnskolen i løpet av fire år etter avgang fra introduksjonsprogrammet, etter mottak av flyktningstipend de første årene etter avgang*



*Andel av de som er registrert uten grunnskole ved avgang fra introduksjonsprogrammet. Kilde: Registerdata SSB og Lånekassen

Fullføring etter innvandringsbakgrunn

Familiegjenforente flyktninger tilbys deltakelse i introduksjonsprogrammet, men har ikke rett til flyktningstipend. For denne gruppen kan det derfor være mer utfordrende å fullføre utdanning etter introduksjonsprogrammet. Av de som gikk ut av introduksjonsprogrammet i perioden 2010-2016 uten fullført grunnskole, hadde 6 prosent (i underkant av 400 personer) bakgrunn som familiegjenforente flyktninger. Dette utgjør altså en liten andel av alle som går ut av introduksjonsprogrammet med det laveste utdanningsnivået. Av disse har 18 prosent fullført grunnskolen innen fire år fra. Tilsvarende andel for personer med annen flyktningbakgrunn, som kvalifiserer for flyktningstipend, er 22 prosent.

5.3 Inntekter ved fullføring

Støtte fra Lånekassen i fullføringsåret

Til tross for at flertallet av de som fullfører grunnskolen etter avgang fra introduksjonsprogrammet har mottatt flyktningstipend, så er det ikke gitt at de har kunnet motta flyktningstipend i hele perioden de har vært i grunnskoleopplæring etter introduksjonsprogrammet. Noen vil ikke ha rukket å fullføre grunnskolen i løpet av perioden de har mulighet til å få flyktningstipend. Vi har derfor også beregnet hvor mange som har mottatt flyktningstipend eller andre ordninger fra Lånekassen i samme år som de har fullført grunnskolen, etter avgangsår fra introduksjonsprogrammet og hvor mange år de har brukt på å fullføre grunnskolen etter avgang fra introduksjonsprogrammet. Resultatene er vist i Figur 5-5 (neste side).

Majoriteten av de som har fullført grunnskolen etter avgang fra introduksjonsprogrammet de siste årene, har mottatt flyktningstipend også i fullføringsåret. Andelen som mottar flyktningstipend i fullføringsåret har også økt noe over tid, i takt med at stadig flere mottar flyktningstipend til grunnskoleopplæring. Blant de som gikk ut av introduksjonsprogrammet i 2016 og fullførte året etter, mottok 53 prosent flyktningstipend i fullføringsåret. Blant de som gikk ut av introduksjonsprogrammet i 2019 og fullførte året etter, var andelen med flyktningstipend i fullføringsåret steget til 74 prosent.

De fleste fullfører i løpet av det første eller andre året etter avgang fra introduksjonsprogrammet. Av kullet som gikk ut av introduksjonsprogrammet i 2018, som er det siste kullet vi kan følge i to år etter avgang, har 14 prosent fullført grunnskolen i løpet av de to første årene og 73 prosent av dem har hatt flyktningstipend i fullføringsåret.

Det er andelsmessig veldig få som fullfører grunnskolen i år 3 eller 4 etter avgang fra introduksjons-

programmet, men også blant disse er det en del som mottar flyktningstipend i fullføringsåret.

Det er svært få som fullfører grunnskolen med andre ordninger fra Lånekassen, uten også å motta flyktningstipend samtidig. Det er kun blant de som fullfører i år 4 etter avgang fra introduksjonsprogrammet, at det er en andel av betydning som mottar ordninger fra Lånekassen uten å samtidig motta flyktningstipend. Dette utgjorde 9 personer i kullet som gikk ut av introduksjonsprogrammet i 2016, så i antall er gruppen liten. Det er altså svært få, i de kullene vi kan følge så lenge, som finansierer grunnskoleopplæring med ordinære lån fra Lånekassen fordi de har brukt opp rettighetene til flyktningstipend.

Det betyr ikke at det er uproblematisk at flyktningstipendet har begrenset varighet. Vi har tidligere sett at bare 55 prosent av de som mottar flyktningstipend etter introduksjonsprogrammet fullfører grunnskolen i løpet av de første fire årene. Det kan være at den lave fullføringsraten delvis skyldes manglende inntektssikring når flyktningstipendet er brukt opp.

Primærinntektskilde i fullføringsåret

Figur 5-6 viser primærinntektskilde i fullføringsåret, for de som fullfører grunnskolen i årene etter avgang fra introduksjonsprogrammet. Ved beregning av primærinntektskilde har vi for hver person beregnet hvilken av følgende tre kilder som har gitt størst samlede inntekter i løpet av et gitt kalenderår: ordninger fra Lånekassen; lønn, nærings- og kapitalinntekt (forkortet til lønn, som utgjør majoriteten av inntektene i denne kategorien); eller overføringer (summen av skattepliktige og skattefrie overføringer, ekskl. overføringer fra Lånekassen). Blant de som har ordninger fra Lånekassen som primærinntektskilde har vi videre beregnet om flyktningstipend utgjør mer enn halvparten av inntektene, og for disse er flyktningstipend satt som primærinntektskilde.

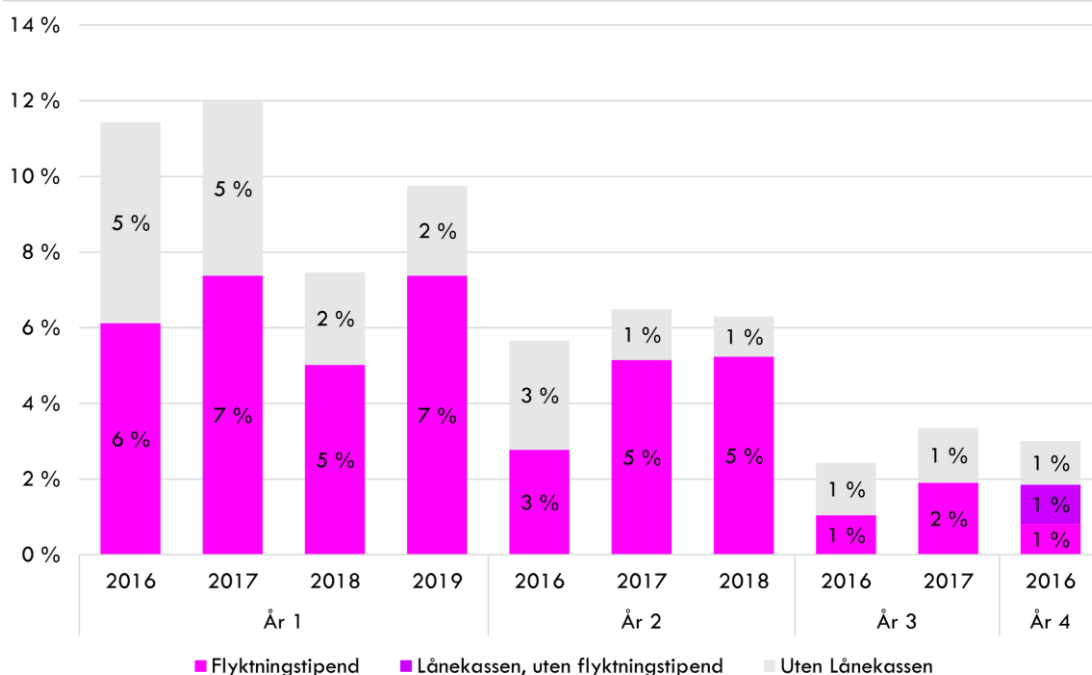
Omtrent halvparten av de som fullfører grunnskolen, har overføringer fra andre aktører enn Lånekassen som primærinntektskilde i fullføringsåret. Det er et mindretall som har lønn, nærings- eller kapitalinntekter som primærinntektskilde i fullføringsåret. Dette er primært lønnsinntekter. Det kan tenkes at noen av disse har mottatt lønnsinntekter fra tiden etter at de har fullført grunnskolen (men i samme kalenderår). Dette har vi ikke hatt mulighet for å kontrollere for. Den reelle andelen som fullfører grunnskoleutdanning med lønn som primærinntekt er trolig altså enda lavere enn Figur 5-6 gir uttrykk for.

Omtrent halvparten av de som mottar flyktningstipend fra Lånekassen i fullføringsåret, har dette som primærinntektskilde (se Figur 5-6, sammenlignet med Figur 5-5).

Av de årskullene vi studerer i Figur 5-6, er det ingen som har andre ordninger fra Lånekassen som

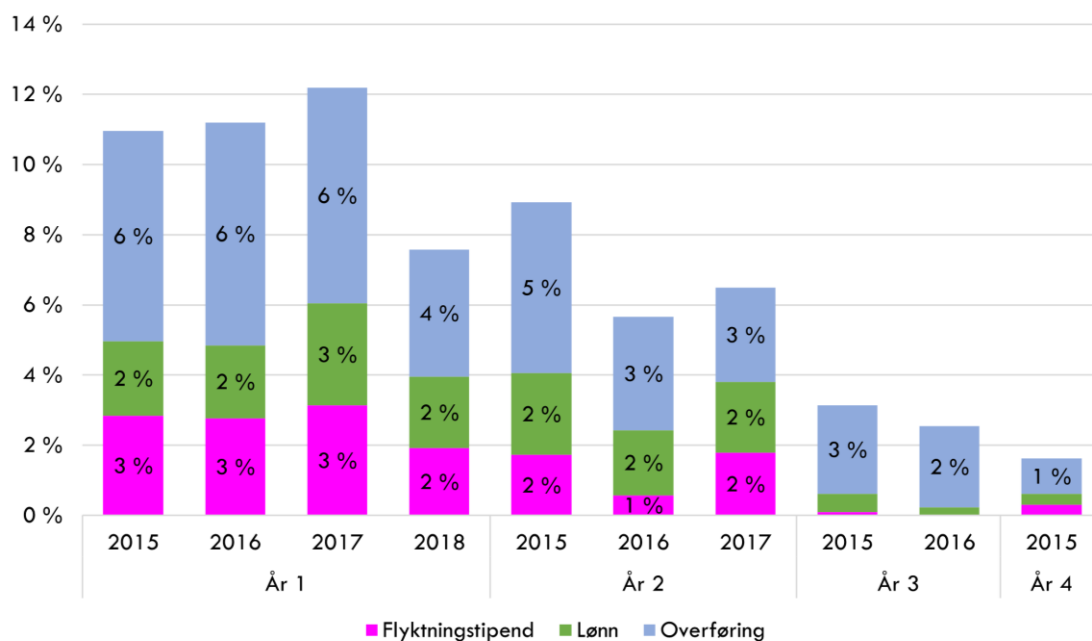
primærinntektskilde i fullføringsåret for grunnskole, utover flyktningstipend.

Figur 5-5: Andel som fullfører grunnskolen*, etter finansiering fra Lånekassen i fullføringsåret. Etter antall år fra avgang fra introduksjonsprogrammet og kalenderår for avgang fra introduksjonsprogrammet.



*Av alle som gikk ut av introduksjonsprogrammet uten fullført grunnskole. Kilde: Registerdata SSB og Lånekassen.

Figur 5-6: Andel som fullfører grunnskolen*, etter primærinntektskilde i fullføringsåret. Etter antall år fra avgang fra introduksjonsprogrammet og kalenderår for avgang fra introduksjonsprogrammet.



*Av alle som gikk ut av introduksjonsprogrammet uten fullført grunnskole. Kilde: Registerdata SSB og Lånekassen.

Andre ordninger fra Lånekassen

Til tross for at ingen har andre ordninger fra Lånekassen som primærinntektskilde under fullføring av grunnskole, er det flere som kombinerer flyktningstipend med andre ordninger fra Lånekassen i fullføringsåret.

Tabell 5-3 viser hvilke ordninger denne gruppen mottar fra Lånekassen i året de fullfører grunnskole (for de som fullførte i 2020).

Av de som fullførte ett år etter avgang fra introduksjonsprogrammet, mottok 76 prosent støtte fra Lånekassen i fullføringsåret. Alle disse mottok stipend, først og fremst flyktningstipend (74 prosent mottok flyktningstipend, 24 prosent mottok barnestipend og 16 prosent mottok utstyrsstipend). Halvparten av de som mottok ordninger fra Lånekassen fikk lån i tillegg til stipend (av hele gruppen som fullførte grunnskole året etter avgang fra introduksjonsprogrammet fikk 38 prosent lån fra Lånekassen i fullføringsåret, mens 62 ikke fikk lån i fullføringsåret). 29 prosent fikk koronalaan, med en gjennomsnittlig utbetaling på 10 000 kroner, og 13 prosent fikk ordinært lån, med

en gjennomsnittlig utbetaling på 4 000 kroner.

Ordinært lån er den delen av basislånet fra Lånekassen som ikke kan omgjøres til stipend, altså den delen som er rent lån, og inkluderer ikke omgjøringslån som følge av behovsprøving av flyktningstipend eller omgjøringslån som kan gjøres om til stipend ved fullføring.

Blant de som fullførte fire år etter avgang fra introduksjonsprogrammet, var det en noe lavere andel som mottok støtteordninger fra Lånekassen (62 prosent). Kun 27 prosent fikk flyktningstipend, og 23 prosent fikk ordinært lån. De ordinære lånene var imidlertid relativt små i gjennomsnitt, med 11 000 kroner i gjennomsnittlig lånebeløp for personer som fullførte fire år etter avgang fra introduksjonsprogrammet.

Omtrent en fjerdedel av de som fullfører grunnskolen etter avgang fra introduksjonsprogrammet mottar også barnestipend i fullføringsåret, med gjennomsnittlige utbetalinger på i underkant av 10 000 kroner.

Tabell 5-3: Mottak av støtteordninger fra Lånekassen i kalenderåret for fullføring av grunnskole, etter antall år fra avgang fra introduksjonsprogrammet før fullføring. Antall mottakere og beløp (gjennomsnittsbetøp) i 1000 NOK. 2020.*

	Fullført år 1 etter avgang intro		Fullført år 2 etter avgang intro		Fullført år 3 etter avgang intro		Fullført år 4 etter avgang intro	
N	76		61		31		26	
	Andel	Beløp	Andel	Beløp	Andel	Beløp	Andel	Beløp
Ordninger fra Lånekassen	76 %	101	84 %	105	58 %	76	62 %	54
Stipend fra Lånekassen	76 %	65	82 %	74	55 %	36	46 %	25
Lån fra Lånekassen	38 %	12	46 %	14	29 %	8	31 %	10
Enkeltordninger:								
Ordinært lån	13 %	4	18 %	6	16 %	7	23 %	11
Ustyrsstipend	16 %	0	11 %	0	3 %	0	0 %	0
Barnestipend	24 %	8	30 %	9	26 %	7	31 %	13
Flyktningstipend	74 %	76	80 %	75	55 %	52	27 %	25
Koronalån	29 %	10	28 %	8	16 %	7	-	-

*Inntektsfall for 2020, for personer som fullførte grunnskolen i 2020 og gikk ut av introduksjonsprogrammet uten grunnskole i 2019 (fullførte i år 1), 2018 (fullførte i år 2), 2017 (fullførte i år 3) og 2016 (fullførte i år 4). Alle ordninger med mer enn 4 mottakere. Kilde: Registerdata SSB og Lånekassen

Samlede inntekter under grunnskoleopplæring

Gruppen som går ut av introduksjonsprogrammet uten fullført grunnskole, men som fullfører grunnskolen i løpet av ett eller to år etter avgang fra introduksjons-

programmet, har i gjennomsnitt samlet brutto inntektsgrunnlag på i overkant av 200 000 kroner i året etter avgang fra introduksjonsprogrammet.

Samlede gjennomsnittlige bruttoinntekter i denne gruppen har vært relativt uendret i tidsperioden vi studerer, når vi korrejerer for inflasjon. Blant personer som gikk ut av introduksjonsprogrammet i 2010 var samlet gjennomsnittlig inntekt omtrent 180 000 kroner det første året etter programmet. Dersom vi korrejerer for inflasjon, tilsvarer dette i overkant av 220 000 kroner i 2019, hvilket også er omtrent det samme som gjennomsnittlig inntekt blant tilsvarende utvalg av de som gikk ut av programmet i 2018.

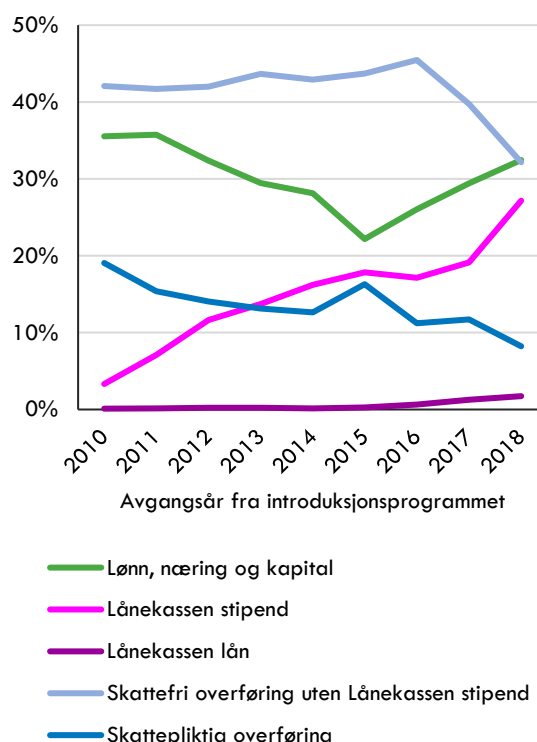
Figur 5-7 viser fordelingen av bruttoinntekter året etter avgang fra introduksjonsprogrammet, for personer som har fullført grunnskole dette eller påfølgende år, etter kalenderår for avgang fra introduksjonsprogrammet. Tabell 5-4 gir en mer detaljert oversikt over inntektskilder under grunnskoleopplæring, for personer som har gått ut av introduksjonsprogrammet i 2018 og fullført grunnskolen i løpet av de to påfølgende årene.

For alle avgangskullene har skattefrie overføringer utgjort den største inntektskilden. Skattefrie overføringer har ligget stabilt rundt 42-44 prosent av inntektsgrunnlaget for avgangskullene 2010-2016, og har falt til 32 prosent for avgangskullet 2018. Skattefrie overføringer inkluderer her blant annet sosialhjelp, barnetrygd, bostøtte og kontantstøtte. Vi har ikke data for hvor store inntekter som kommer fra de ulike ordningene innenfor skattefrie inntekter, men vi vet at 58 prosent av 2018-kullet har mottatt sosialhjelp under grunnskoleopplæring og at 30 prosent har mottatt barnetrygd. Det er grunn til å tro at en del i denne gruppen også kvalifiserer for bostøtte, og disse tre ordningene kan til sammen utgjøre et betydelig inntektsgrunnlag.

Flyktningstipend fra Lånekassen har over tid utgjort en stadig større andel av inntektsgrunnlaget for denne gruppen, og delvis erstattet både skattefrie og skattepliktige overføringer. I 2018-kullet mottok 63 prosent Flyktningstipend.

Andelen av inntektsgrunnlaget som stammer fra lønn, nærings- eller kapitalinntekter har ligget mellom 22 og 36 prosent av bruttoinntektene i perioden. Dette er primært lønnsinntekter. I 2018-kullet utgjorde lønn, nærings- og kapitalinntekter 32 prosent av inntektsgrunnlaget til gruppen i gjennomsnitt. 60 prosent hadde slike inntekter, og for mange av dem kan vi anta at lønnsinntektene utgjorde hovedandelen av inntektene. Kun 14 prosent hadde lønnsinntekter over 2G (som ofte betegnes som nedre grense for arbeid tilsvarende en heltidsstilling).

Figur 5-7: Andel av bruttoinntekter året før fullført grunnskole, i snitt for personer som har fullført grunnskole det første eller andre året etter introduksjonsprogrammet



Kilde: Registerdata SSB og Lånekassen

Tabell 5-4: Andel med gitte inntektskilder under grunnskoleopplæring etter introduksjonsprogrammet, 2019*

Inntektskilder	Andel mottakere
Lånekassens ordninger	65 %
Flyktningstipend	63 %
Ordinært lån	11 %
Andre ordninger fra Lånekassen	43 %
Lønn, nærings, eller kapitalinntekter**	60 %
Lønn	59 %
Lønn over 2 G	14 %
Skattepliktige overføringer	13 %
AAP	1 %
Kvalifikasjonsstønad	6 %
Overgangsstønad	3 %
Skattefrie overføringer***	72 %
Sosialhjelp	58 %
Barnetrygd	30 %

*Inntektskilder i 2019, blant personer som gikk ut av introduksjonsprogrammet i 2018 og fullførte grunnskolen i 2019 eller 2020. **Kapitalinntekter over 1000 kroner. ***Mottakere av skattefrie overføringer er her kun andel som mottar sosialhjelp og/eller barnetrygd. Kilde: Registerdata SSB og Lånekassen

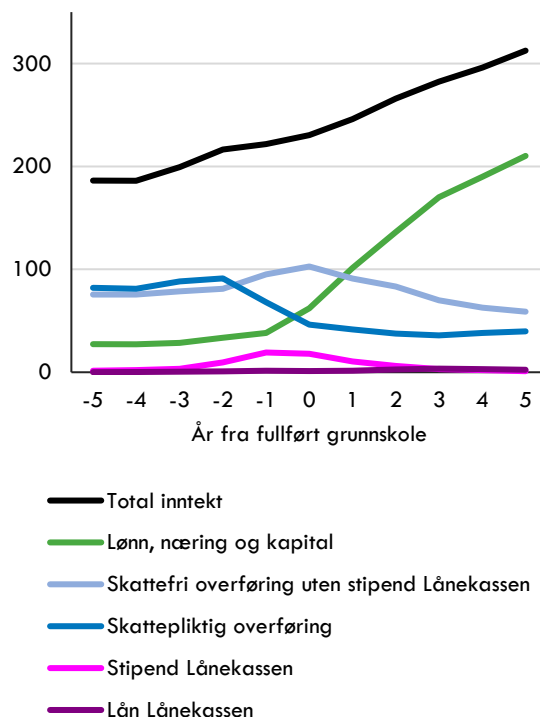
5.4 Inntekter etter fullføring

I dette delkapittelet analyserer vi inntektsutviklingen etter fullføring av grunnskolen. Vi avgrensar analysen til kullene som gikk ut av programmet i perioden 2010-2014, for å kunne følge utviklingen i flere år etter fullføring.

Figur 5-8 viser bruttoinntekter over tid for de som fullfører grunnskolen i årene etter introduksjonsprogrammet, per år etter fullført grunnskole. Lønnsinntektene stiger betydelig fra og med fullføringsåret. Ett år før fullført grunnskole utgjør lønn 17 prosent av samlet bruttoinntekt, mens det fem år etter fullført grunnskole utgjør 67 prosent av samlede inntekter.

Til tross for at lønnen øker betydelig etter fullføring, både i beløp og som andel av totale inntekter for denne gruppen, utgjør offentlige overføringer fortsatt en relativt stor andel av samlede inntekter for denne gruppen, også i årene etter fullført grunnskole. Fem år etter fullføring av grunnskolen er de gjennomsnittlige lønnsinntektene 210 000 kroner per år, mens de gjennomsnittlige offentlige overføringene er 100 000 kroner per år (ikke inflasjonsjustert). Denne gruppen er altså i stor grad avhengig av offentlige overføringer, også når de har fullført grunnskole.

Figur 5-8: Bruttoinntekter (i 1 000 kroner) per år etter fullført grunnskole



Personer som gikk ut av introduksjonsprogrammet i perioden 2010-2014 uten fullført grunnskole, og som fullførte grunnskolen i påfølgende år. Kilde: Registerdata SSB og Lånekassen

I Figur 5-9 sammenligner vi inntektsutviklingen i årene etter introduksjonsprogrammet, mellom personer som fullfører grunnskole etter introduksjonsprogrammet og personer som ikke fullfører grunnskole etter programmet. Begge gruppene er avgrenset til personer som gikk ut av introduksjonsprogrammet uten fullført grunnskole. Også her avgrensar vi analysen til kullene som gikk ut av programmet i perioden 2010-2014, for å kunne følge utviklingen i flere år etter avgang.

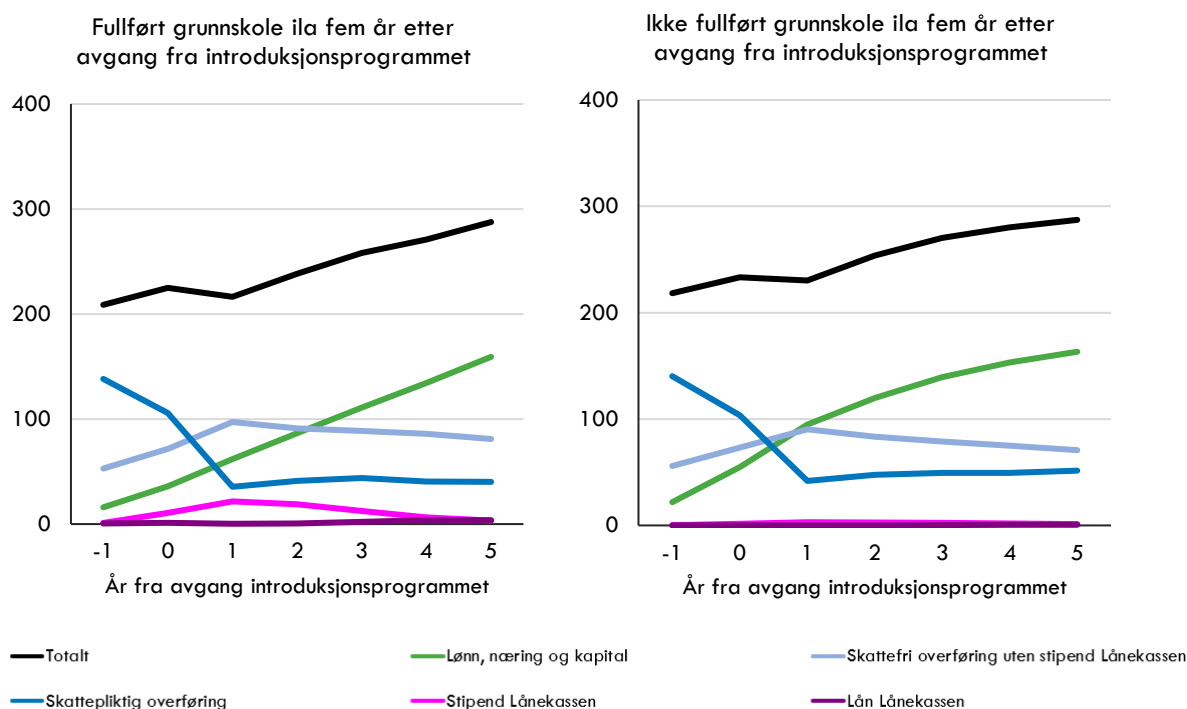
Figur 5-9 viser bruttoinntekter, samlet og fordelt på ulike inntektskategorier, per år etter avgang fra introduksjonsprogrammet. Figuren til venstre viser inntektsutviklingen blant personer som fullfører grunnskolen i løpet av femårsperioden etter avgang fra programmet, mens figuren til høyre viser tilsvarende for personer som ikke fullfører grunnskolen i løpet av femårsperioden etter programmet.

I begge grupper stiger inntektene i årene etter avgang fra introduksjonsprogrammet. Inntektskurven stiger imidlertid mer over tid blant de som fullfører, mens den er noe avtakende blant de som ikke fullfører. Forskjellene forklares av ulikt nivå på lønnsinntekter, som viser at de som ikke fullfører grunnskole har høyere lønnsinntekter de første årene etter avgang, men at lønnsutviklingen flater ut i løpet av få år. De som fullfører har i større grad stigende

lønnsinntekter, som trolig skyldes at de i mindre grad jobber under utdanning, men at de får høyere inntekter etter at de har fullført grunnskolen.

Både for personer som fullfører grunnskole etter programmet og for personer som ikke fullfører grunnskole etter programmet, utgjør lønn rundt

Figur 5-9: Bruttoinntekter (i 1 000 kr) per år etter avgang fra introduksjonsprogrammet, etter fullføring av grunnskole etter introduksjonsprogrammet



Personer som gikk ut av introduksjonsprogrammet i perioden 2010-2014 uten fullført grunnskole. Kilde: Registerdata SSB og Lånekassen.

5.5 Gjeldsbelastning og tilbakebetaling

Her ser vi på gjeld til Lånekassen etter endt utdanningsforløp og tilbakebetaling av denne, for personer som gikk ut av introduksjonsprogrammet uten grunnskole. Vi avgrenser analysen til personer som gikk ut av introduksjonsprogrammet i perioden 2010-2014, og som ble tildelt støtte fra Lånekassen til grunnskoleopplæring i år 0, 1 eller 2 etter avgang (lån og/eller stipend). Dette utgjør 421 personer. Tabell 5-5 viser nøkkeltall for gjeld og tilbakebetaling for denne gruppen.

Av disse har litt mer enn halvparten på et eller annet tidspunkt fått lån fra Lånekassen. De andre har kun fått stipend fra Lånekassen. De fleste av disse har ikke noe gjeld å betale tilbake. Enkelte har imidlertid fått stipend omgjort til lån i ettertid, og må dermed nedbetale gjeld i ettertid.

Av de 421 personene som har fått støtte fra Lånekassen til grunnskoleopplæring i de første årene etter introduksjonsprogrammet, har 128 personer (30 prosent) startet et tilbakebetalingsløp til Lånekassen innen vårsemesteret 2021. De av disse som fullførte grunnskolen i løpet av en femårsperiode etter avgang, har i gjennomsnitt hatt 99 000 kroner i gjeld til Lånekassen på det meste. Tilsvarende har de som ikke fullførte grunnskole ila samme periode i gjennomsnitt hatt 75 000 kroner i gjeld.

Normalt settes nedbetalingstiden samlet til 20 år. Dersom man har problemer med å betale terminbeløpene, kan man søke Lånekassen om betalingsutsettelse. Nedbetalingstiden utvides da tilsvarende. Det er mulig å få betalingsutsettelse i 3 år til sammen. Av de som har påbegynt nedbetalingen til Lånekassen har 68 prosent fått betalingsutsettelse én eller flere ganger. Mange fikk betalingsutsettelser i forbindelse med koronapandemien, hvor Lånekassen ga mulighet for betalingsutsettelse uten at kunden måtte bruke av kvoten på 3 år.

Kunder som ikke betaler terminbeløpet til fristen for første regning, får de tilsendt purringer med purregebyr. Dersom kunden ikke betaler innen fristen til den andre purringen, gjør Lånekassen vedtak om midlertidig oppsigelse av lånet, slik at hele gjelden forfaller til betaling. Statens innkrevingsentral (SI) tar da over innkrevingen. Av de som har påbegynt nedbetalingen til Lånekassen har 18 prosent fått et slikt vedtak om midlertidig oppsigelse av lånet. Blant de som ikke har fullført grunnskolen er det noe flere som har fått et slikt vedtak (21 prosent) enn blant de som har fullført (17 prosent). Forskjeller i tilbakebetalingsgrad mellom de som fullfører og ikke fullfører kan tenkes å skyldes at de som ikke fullfører har dårligere betalingsevne, enten grunnet manglende utdanning direkte eller fordi personer med dårligere betalingsevne også har dårligere muligheter for å fullføre utdanningen. Forskjellene er imidlertid små, og kan også skyldes tilfeldigheter eller andre strukturelle forskjeller mellom gruppene.

Dersom kunden betaler terminbeløpet eller får betalingsutsettelse etter vedtak om midlertidig oppsigelse, blir saken trukket fra SI og overført tilbake til Lånekassen. I motsatt fall sendes et fjerde varselbrev med vedtak om permanent overføring av lånet til SI. Av 128 personer som har påbegynt tilbakebetaling, er det færre enn 5 personer som har fått et slikt vedtak.

Tabell 5-5: Nøkkeltall for gjeld og tilbakebetaling av tildelte midler fra Lånekassen til grunnskole, etter fullføring av grunnskole innen fem år etter avgang fra introduksjonsprogrammet

	Fullført grunn- skole	Ikke fullført grunnskole	Sum
Antall med ordninger fra LK til grunnskole	285	136	421
Antall som har påbegynt tilbakebetaling innen vår 2021	90	38	128
Hvorav ...			
Gj. snittsgjeld	98 807	74 679	
Andel med betalingsutsettelse	69 %	66 %	68 %
Andel som har fått midlertidig oppsigelse	17 %	21 %	18 %

Personer som gikk ut av introduksjonsprogrammet uten grunnskole, med avgang fra introduksjonsprogrammet 2010-2014. Kilde: Registerdata SSB og Lånekassen.

5.6 Andre kjennetegn

Tabell 5-6 beskriver gruppen som går ut av introduksjonsprogrammet uten grunnskole, etter landbakgrunn, aldersgruppe, kjønn og husholdningsstørrelse. Halvparten er i aldersgruppen 30-44 år, og det er en liten overvekt av kvinner. Litt mer enn halvparten har tre eller flere medlemmer i sin husholdning, og en fjerdedel har fem eller flere husholdningsmedlemmer.

Tabell 5-6: Kjennetegn for personer som gikk ut av introduksjonsprogrammet uten grunnskole

	Antall	Andel
Landbakgrunn		
Eritrea	787	19 %
Somalia	1 241	30 %
Afghanistan	615	15 %
Etiopia	173	4 %
Andre land	1 293	31 %
Aldersgruppe		0 %
18-29 år	1 451	35 %
30-44 år	2 058	50 %
45 år+	628	15 %
Kjønn		0 %
Kvinner	2 306	56 %
Menn	1 832	44 %
Husholdningsstørrelse		0 %
1-2 i husholdningen	1 921	46 %
3-4 i husholdningen	1 203	29 %
5+ i husholdningen	1 014	25 %
Total	4 138	100 %

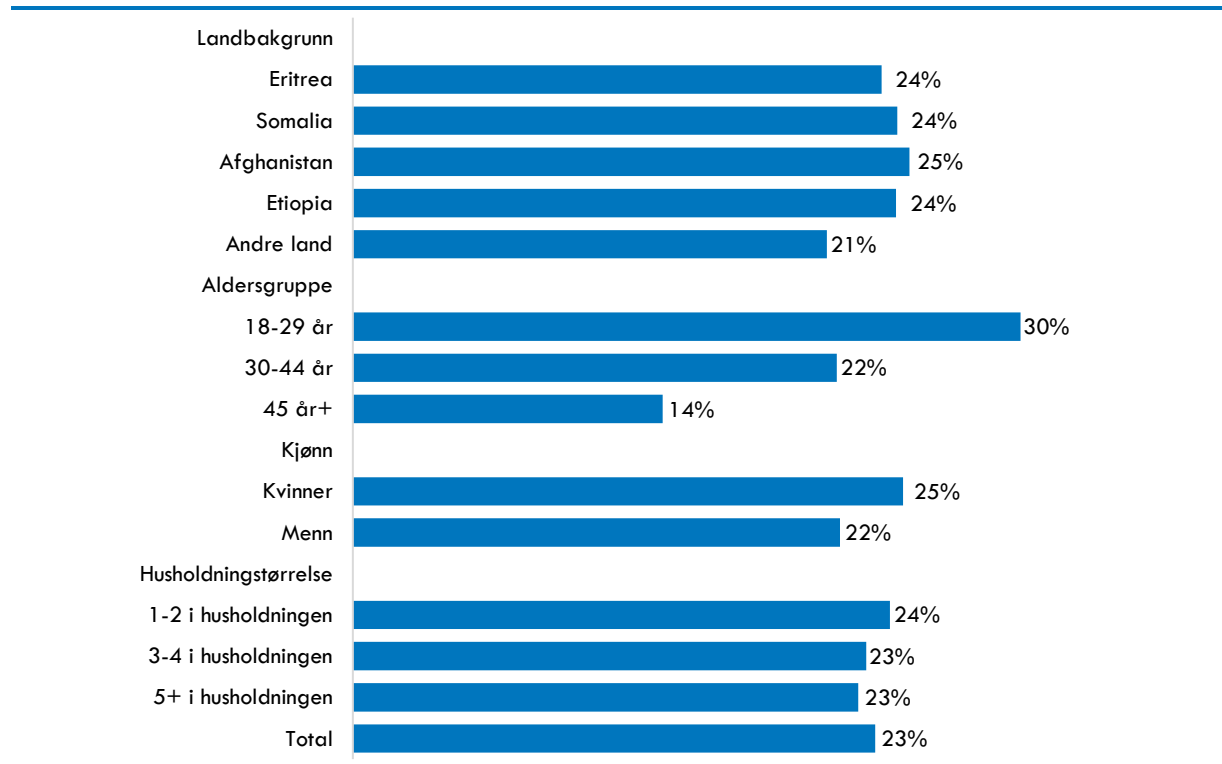
Personer med avgang fra introduksjonsprogrammet 2010-2014. Kilde: Registerdata SSB

Videre ser vi på hvordan fullføring av grunnskole varierer med disse kjennetegnene. Vi avgrenser analysen til personer som gikk ut av introduksjonsprogrammet i perioden 2010-2014, slik at vi kan følge utdanningsforløp i fem år etter avgang fra programmet.

Figur 5-10 viser andel som fullfører grunnskolen i løpet av femårsperioden etter avgang fra introduksjonsprogrammet, for ulike grupper. Fullføring av grunnskolen henger i stor grad sammen med alder,

hvor den yngste aldersgruppen, 18-29 år, har langt høyere fullføringsandel enn de eldre aldersgruppene. Det er også en liten kjønnsforskjell i fullføringsgrad, hvor kvinner har noe høyere fullføringsgrad enn menn. Det er ingen forskjeller av betydning i fullføringsgrad etter landbakgrunn eller husholdningsstørrelse.

Figur 5-10: Andel som fullfører grunnskole innen fem år etter introduksjonsprogrammet, etter landbakgrunn, kjønn, aldersgruppe og husholdningsstørrelse*



*Aldersgruppe og husholdningsstørrelse i kalenderår for avgang fra introduksjonsprogrammet. Personer med avgang fra introduksjonsprogrammet 2010-2014, uten fullført grunnskole i avgangsåret. Kilde: Registerdata SSB

6. Videregående opplæring etter introduksjonsprogrammet

Av de som påbegynner videregående opplæring i introduksjonsprogrammet uten å fullføre, fullfører 40 prosent i løpet av de påfølgende fem årene. Av disse mottar 25 prosent flyktningstipend, 25 prosent mottar andre ordninger fra Lånekassen og 50 prosent mottar ingen ordninger fra Lånekassen i fullføringsåret. Mange kombinerer videregående opplæring med arbeid, og 75 prosent av de som fullfører har lønnsinntekter som primærinntektskilde i fullføringsåret.

I dette kapittelet presenterer vi utdanningsforløp og inntekter for personer som tar videregående opplæring i årene etter avgang fra introduksjonsprogrammet. Vi tar utgangspunkt i gruppen som har påbegynt videregående opplæring i introduksjonsprogrammet, uten å fullføre i løpet av introduksjonsprogrammet.

I hvert av årene 2018 og 2019 gikk omtrent 2 200 personer ut av introduksjonsprogrammet uten å ha fullført videregående opplæring som ble påbegynt i introduksjonsprogrammet. Dette utgjorde omtrent en fjerdedel av alle som gikk ut av introduksjonsprogrammet i disse årene. Denne gruppen har økt noe i perioden 2010-2019, både i absolutte tall og som andel av alle som går ut av introduksjonsprogrammet (se Tabell 4-1 i kapittel 4.1). I dette delkapittelet ser vi på denne gruppens utdanningsforløp og inntekter i årene etter introduksjonsprogrammet.

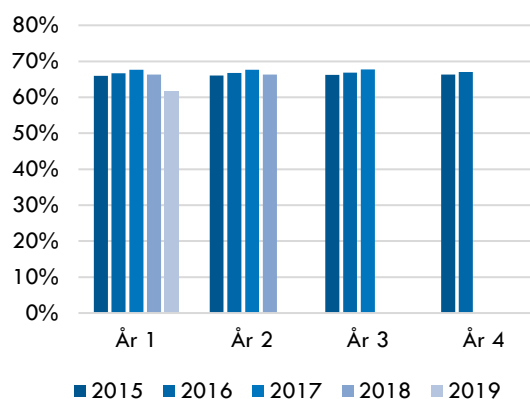
6.1 Fortsettelse og fullføring av opplæring etter introduksjonsprogrammet

Fortsettelse av videregående opplæring

Av de som gikk ut av introduksjonsprogrammet i 2019 uten å ha fullført påbegynt videregående opplæring, fortsatte 62 prosent i opplæringen det første året etter avgang (1 400 personer). Denne andelen har vært relativt stabil de siste fire årene (se Figur 6-1).

For de kullene vi kan følge i flere år etter avgang fra introduksjonsprogrammet, er det svært få som ikke har fortsatt på videregående opplæring det første året som fortsetter i årene etter.

Figur 6-1: Kumulativ andel som har fortsatt i videregående opplæring etter avgang fra introduksjonsprogrammet*. Etter kalenderår fra avgang fra introduksjonsprogrammet.



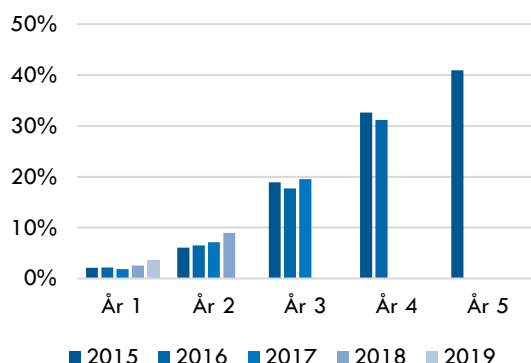
*Av personer som har påbegynt videregående opplæring i introduksjonsprogrammet, men ikke fullført. Kilde: Registerdata SSB

Fullføring av videregående opplæring

Omtrent 40 prosent av de som har påbegynt videregående opplæring i introduksjonsprogrammet uten å fullføre, fullfører videregående i løpet av fem kalenderår etter avgang fra introduksjonsprogrammet. Av i underkant av 70 prosent som fortsetter videregående opplæring etter avgang fra introduksjonsprogrammet (66 prosent i 2015-kullet) er det altså omtrent to tredjedeler som fullfører innen fem år. Kun et fåtall fullfører videregående opplæring første kalenderår etter avgang fra introduksjonsprogrammet (4 prosent av kullet som gikk ut av introduksjonsprogrammet i 2019). Noen flere fullfører i år 2, men for de fleste tar det 3 år eller mer å fullføre videregående opplæring som er påbegynt i introduksjonsprogrammet (se Figur 6-2).

Over tid har andelen som fullfører de første årene etter avgang økt noe. Samtidig som en økende andel går ut av introduksjonsprogrammet med påbegynt, men ikke fullført videregående opplæring, øker altså fullføringsandelen de første påfølgende årene noe.

Figur 6-2: Kumulativ andel som har fullført videregående opplæring, per år etter avgang fra introduksjonsprogrammet.



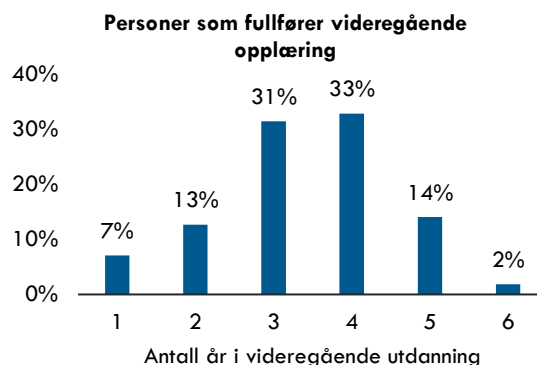
*Av personer som har påbegynt videregående opplæring i introduksjonsprogrammet, men ikke fullført. Kilde: Registerdata SSB

Det at det for flertallet tar 3-5 år eller mer å fullføre påbegynt videregående opplæring etter introduksjonsprogrammet, betyr ikke nødvendigvis at de bruker mer enn de normerte tre årene på å gjennomføre opplæringen. Det kan også være at de har avbrudd i opplæringen, både i introduksjonsprogrammet og i årene etter. Vi ser derfor også på totalt antall år hver person er registrert i videregående opplæring.

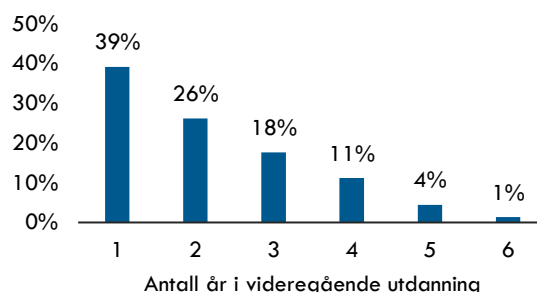
Figur 6-3 viser antall år tidligere deltakere i introduksjonsprogrammet bruker på videregående opplæring, for henholdsvis personer som fullfører (øvre panel) og personer som ikke fullfører (nedre panel) innen seks år etter avgang fra introduksjonsprogrammet. Blant de som fullfører innen seksårsperioden etter avgang fra introduksjonsprogrammet, er det et flertall (64 prosent) som bruker tre eller fire år på opplæringen (se øvre panel, Figur 6-3). De fleste som fullfører, fullfører dermed innenfor fire år, altså ett år utover normert tid. Det at fullføringsandelen øker betydelig i år 4 og 5 etter introduksjonsprogrammet (se Figur 6-2), tyder dermed på at en del av de som fullfører har brudd i opplæringen.

Figur 6-3, nedre panel, viser også at de fleste som ikke fullfører innen seks år etter avgang fra introduksjonsprogrammet, kun er registrert i videregående opplæring ett eller to år. De som dropper ut, dropper altså ut i løpet av to år. Det er kun et fåtall som blir gående i opplæringen i mange år uten å fullføre.

Figur 6-3: Totalt antall år registrert i videregående opplæring.*



Personer som påbegynner videregående opplæring uten å fullføre



*Personer med avgang fra introduksjonsprogrammet i perioden 2010-2014 uten å ha fullført videregående opplæring, som er registrert i videregående opplæring i årene etter introduksjonsprogrammet. Kilde: Registerdata SSB.

Fullføring av videregående etter innvandringsbakgrunn

Familiegjenforente flyktninger tilbys deltakelse i introduksjonsprogrammet, men har ikke rett til flyktningstipend. For denne gruppen kan det derfor være mer utfordrende å fullføre utdanning etter introduksjonsprogrammet. Omtrent 10 prosent av de som går ut av introduksjonsprogrammet med påbegynt, men ikke fullført videregående opplæring, har bakgrunn som familiegjenforente flyktninger (cirka 100 personer hvert år). Av disse har 45 prosent fullført videregående opplæring i løpet av de påfølgende fem årene (kullet med avgang i 2015). Tilsvarende andel for personer med annen flyktningbakgrunn, som kvalifiserer for flyktningstipend, er 40 prosent. Også når vi ser på fullføringsandel i de senere kullene, som vi ikke kan følge like mange år etter avgang, er fullføringsandelen noe høyere blant de familiegjenforente enn andre. Dette har sammenheng med høyere kvinneandel blant de familiegjenforente, og at kvinner generelt har høyere fullføringsgrad enn menn i videregående opplæring etter introduksjonsprogrammet.

Blant de familiegjenforente som fullfører videregående opplæring etter introduksjonsprogrammet, har 74 prosent ikke mottatt støtte fra Lånekassen i fullføringsåret (i avgangskullene 2015-2019). Kun 33 prosent av de som fullfører med annen flyktningbakgrunn har fullført uten støtte fra Lånekassen, i tilsvarende kull.

Fortsettelse i høyere utdanning

Videre ser vi på hvor mange som fortsetter i høyere utdanning, etter å ha fullført videregående opplæring i etterkant av introduksjonsprogrammet. Det er svært få som fortsetter i høyere utdanning, og vi ser derfor på alle som har gått ut av introduksjonsprogrammet i hele dataperioden vår, 2010-2019, for å kunne inkludere så mange observasjoner som mulig. I denne perioden var det totalt 10 000 personer som gikk ut av introduksjonsprogrammet med påbegynt, men ikke fullført, videregående opplæring. Av disse har 2 600 personer fullført videregående i årene vi kan observere dem i ettertid, som varierer avhengig av avgangskull fra introduksjonsprogrammet.

Utdanningsregistrene skiller mellom tre nivåer av høyere utdanning, utover videregående opplæring: påbygging til videregående opplæring, universitets- og høyskoleutdanning på lavere nivå, og universitets- og høyskoleutdanning på høyere nivå. Påbygging til videregående opplæring er all utdanning som bygger på videregående, men som ikke er på høyskole eller universitet. Dette er primært fagskole, men kan også være folkehøyskole. Universitets- og høyskoleutdanning på lavere nivå tilsvarer bachelorutdanning eller andre treårige utdanningsprogrammer (som sykepleierutdanning). Universitets- og høyskoleutdanning på høyere nivå tilsvarer masterutdanning eller andre høyere utdanningsnivåer utover treårige utdanninger (normert).

Tabell 6-1 viser hvor mange av disse som fortsetter i høyere utdanning etter fullføring av videregående opplæring, etter nivå. 90 personer (3 prosent av de som har fullført videregående etter introduksjonsprogrammet) fortsetter i påbygging til videregående opplæring, 228 personer (9 prosent av de som har fullført videregående) fortsetter i universitets- eller høyskoleutdanning på lavere nivå, og 75 personer (3 prosent av de som har fullført videregående) fortsetter i universitets- eller høyskoleutdanning på høyere nivå. Av alle som gikk ut av introduksjonsprogrammet i årene 2010-2019 med påbegynt, men ikke fullført, videregående, var det altså totalt i overkant av 10 prosent som fortsatte på en eller annen form for høyere utdanning til og med 2020. Nesten alle som fortsetter i påbygging videregående eller universitets- og høyskoleutdanning

på lavere nivå, fortsetter i samme år eller året etter de har fullført videregående opplæring.

Av 693 som har mottatt flyktningstipend fra Lånekassen i året de fullfører videregående opplæring, har 81 personer (12 prosent) fortsatt i universitets- eller høyskoleutdanning på lavere nivå. 36 personer (5 prosent) har fortsatt videre i universitets- eller høyskoleutdanning på høyere nivå. Tilsvarende, blant de som fikk andre støtteordninger utenom flyktningstipend fra Lånekassen, har kun 33 personer (7 prosent) fortsatt i universitets- eller høyskoleutdanning på lavere nivå og 7 personer (1 prosent) på høyere nivå.

Tabell 6-1: Antall som fortsetter i høyere utdanning etter fullføring av videregående, etter finansiering under fullføring av videregående

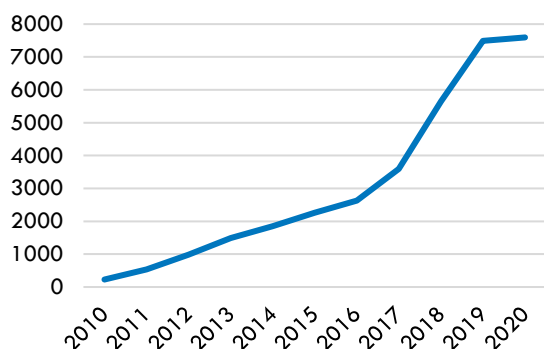
	På- bygg vgo	Uni/høy- skole, lavere	Uni/høy- skole, høyere	Sum
Flyktning- stipend	11	81	36	693
Lånekassen, annet	18	33	7	498
Uten Lånekassen	61	114	32	1407
Sum	90	228	75	2598

N=Alle med avgang fra introduksjonsprogrammet 2010-2019, med påbegynt, men ikke fullført, videregående opplæring i programmet, som fullførte dette i årene etter. Kilde: Registerdata SSB og Lånekassen

6.2 Bruk av Lånekassens ordninger

I perioden 2010-2019 har bruken av flyktningstipend økt kraftig, også til videregående opplæring. Figur 6-4 viser antall personer som har fått tildelt flyktningstipend til videregående opplæring, per kalenderår stipendet er tildelt for. I 2010 ble 200 personer tildelt flyktningstipend til videregående opplæring. I 2019 hadde antallet steget til 7 500 personer, og i 2020 til 7 600 personer. Enkelte får flere tildelinger i løpet av samme kalenderår, for eksempel både til vårsemesteret og høstsemesteret.

Figur 6-4: Antall personer som har fått tildelt flyktningstipend til videregående opplæring, per kalenderår



Kilde: Registerdata Lånekassen

Tabell 6-2 gir en oversikt over alle ordninger fra Lånekassen som ble tildelt i 2019, til personer som gikk ut fra introduksjonsprogrammet i 2018 med påbegynt videregående opplæring som fortsatte i opplæringen året etter. Tabellen viser andel i gruppen som mottok hver enkelt ordning og gjennomsnittlig utbetaling av den enkelte ordning.

Av 1 500 personer som fortsatte i videregående opplæring året etter avgang fra introduksjonsprogrammet, mottok 85 prosent støtte fra Lånekassen i 2019. Nesten alle disse fikk flyktningstipend (84 prosent). 14 prosent fikk ordinært lån fra Lånekassen og 56 prosent fikk andre ordninger fra Lånekassen. Gjennomsnittlig utbetaling av flyktningstipend utgjorde 84 000 kroner. Til sammenligning er de ordinære lånene til denne gruppen små, med gjennomsnittlig utbetaling på 5 800 kroner.

Tabell 6-2 Lån og stipend fra Lånekassen til videregående opplæring etter introduksjonsprogrammet. Andel mottakere og gjennomsnittlig utbetaling, 2019. N=1517*

	Andel som mottar	Gjennomsnittlig utbetaling
Ordinært lån vgo	1 %	140
Ordinært lån	14 %	5 854
Inntektsavhengig stipend	2 %	341
Borteboerstipend vgo	1 %	352
Utstyrsstipend	31 %	573
Barnestipend	11 %	3 169
Foreldrestipend	2 %	1 310
Flyktningstipend	84 %	83 965
Skolepengelån vgo	0 %	56
Skolepengelån del3norge	2 %	860
Omgjøringslån etter behovsprøving	1 %	207
Utdanningsstipend etter behovsprøving	4 %	745

*Utbetalinger i 2019, til personer med avgang fra introduksjonsprogrammet i 2018 med påbegynt, men ikke fullført videregående opplæring, som fortsetter i videregående opplæring året etter. Alle ordninger med fem eller flere mottakere. Kilde: Registerdata SSB og Lånekassen

6.3 Samlede inntekter under videregående opplæring

I dette delkapittelet ser vi på samlede inntekter under videregående opplæring etter introduksjonsprogrammet. Vi avgrensar analysen til de som er påbegynner videregående i introduksjonsprogrammet, uten å fullføre, og som fortsetter i videregående året etter.

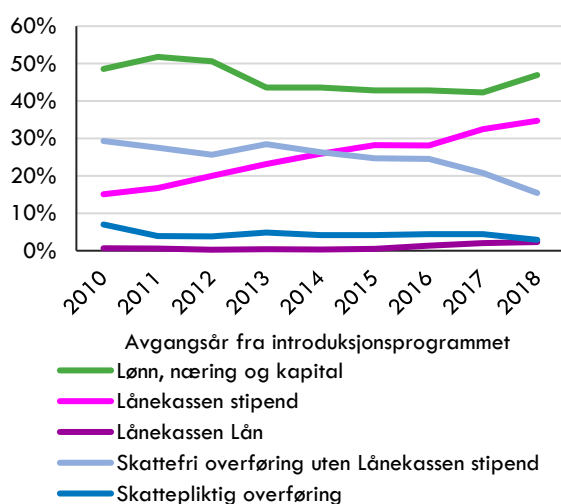
Figur 6-5 viser fordeling av samlede bruttoinntekter første år etter avgang fra introduksjonsprogrammet, for personer registrert i videregående opplæring første år etter avgang fra introduksjonsprogrammet. Inntekter er gruppert i fem hovedkategorier av inntekter. Tabell 6-3 viser hvor mange som har mottatt inntekter i hver av kategoriene, i 2019 (kullet med avgang fra introduksjonsprogrammet i 2018).

Lønn, næring- og kapitalinntekter utgjør hovedandelen av inntektsgrunnlaget for denne gruppen, og har ligget mellom 40 og 50 prosent av bruttoinntektene for alle avgangskullene i perioden 2010-2018. Denne

kategorien består i all hovedsak av lønn. I 2018-kullet var 77 prosent lønsmottakere under videregående opplæring året etter avgang fra introduksjonsprogrammet, men kun 19 prosent hadde inntekter over 2G. De fleste har altså relativt lave lønnsinntekter, som trolig reflekterer deltidsarbeid som kombineres med studier. Lønnsinntektene utgjorde i gjennomsnitt 100 000 kroner for 2018-kullet (2019-kroner). De samlede bruttoinntektene utgjorde 220 000 kroner for 2018-kullet (2019-kroner). Justert for inflasjon har de samlede bruttoinntektene vært relativt uendrede på tvers av avgangskullene 2010-2018.

Inntekter fra flyktningstipend har økt fra 15 prosent av samlede årsinntekter for 2010-kullet til 35 prosent i 2018-kullet. De totale inntektene til denne gruppen har ikke økt i perioden, men de økte inntektene fra flyktningstipend har erstattet andre inntektskilder, primært skattefrie overføringer utenom stipend fra Lånekassen. Skattefrie overføringer inkluderer her blant annet sosialhjelp, barnetrygd, bostøtte og kontantstøtte. Vi har ikke data for hvordan inntektene som kommer fra disse ulike ordningene innenfor skattefrie inntekter fordeler seg. Overføringer utenom stipender fra Lånekassen utgjør samlet 18 prosent av inntektene til 2018-kullet.

Figur 6-5: Fordeling av bruttoinntekter under videregående opplæring, for personer registrert i videregående opplæring første år etter avgang fra introduksjonsprogrammet. Per avgangssår.



Kilde: Registerdata SSB og Lånekassen.

Tabell 6-3: Inntektskilder under videregående opplæring, 2019*

Inntektskilder	Andel mottakere
Lånekassens ordninger	85 %
Flyktningstipend	84 %
Ordinært lån	14 %
Andre ordninger fra Lånekassen	56 %
Lønn, nærings, eller kapitalinntekter**	77 %
Lønn	77 %
Lønn over 2 G	19 %
Skattepliktige overføringer	5 %
AAP	0 %
Kvalifikasjonsstønad	2 %
Overgangsstønad	1 %
Skattefrie overføringer***	56 %
Sosialhjelp	49 %
Barnetrygd	12 %

*Inntektskilder i 2019, blant personer som gikk ut av introduksjonsprogrammet i 2018 med påbegynt, men ikke fullført videregående opplæring, som fortsatte i videregående opplæring i 2019. **Kapitalinntekter over 1000 kroner. ***Mottakere av skattefrie overføringer er her kun andel som mottar sosialhjelp og/eller barnetrygd. Kilde: Registerdata SSB og Lånekassen

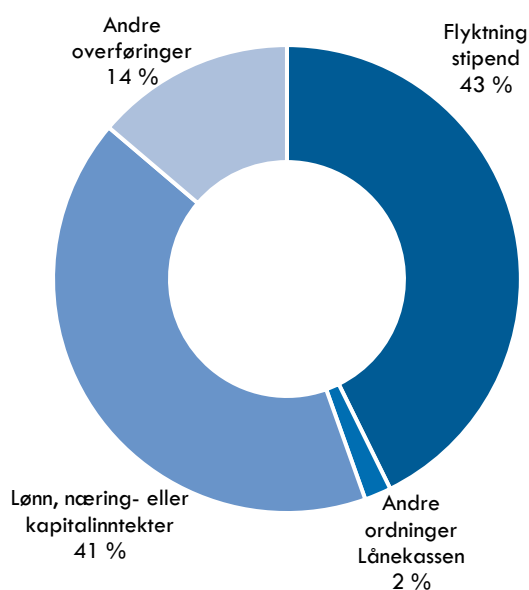
Primærinntektskilde

Videre ser vi på primærinntektskilde under videregående opplæring, blant de som deltar i videregående opplæring året etter avgang fra introduksjonsprogrammet. Her avgrenser vi analysen til kullet som gikk ut av introduksjonsprogrammet i 2018, og viser dermed deres primærinntektskilde i 2019.

Ved beregning av primærinntektskilde har vi for hver person beregnet hvilken av følgende tre kilder som har gitt størst samlede inntekter i løpet av et gitt kalenderår: ordninger fra Lånekassen; lønn, nærings- og kapitalinntekt (forkortet til lønn, som utgjør majoriteten av inntekter i denne kategorien); eller overføringer (summen av skattepliktige og skattefrie overføringer, ekskl. overføringer fra Lånekassen). Blant de som har ordninger fra Lånekassen som primærinntektskilde har vi videre beregnet om flyktningstipend utgjør mer enn halvparten av inntektene, og for disse er flyktningstipend satt som primærinntektskilde. Dersom flyktningstipend utgjør mindre enn halvparten av overføringene fra Lånekassen, er primærinntektskilde satt til andre ordninger fra Lånekassen.

Figur 6-6 viser fordeling av primærinntektskilde under videregående opplæring, i 2019. Kategorien lønn, nærings- eller kapitalinntekter utgjør primærinntektskilde for flertallet under videregående opplæring. 41 prosent har dette som primærinntektskilde. Kategorien består i all hovedsak av lønnsinntekter. Videre har 45 prosent ordninger fra Lånekassen som primærinntektskilde, hvor nesten alle har flyktningstipend som hovedinntektskilde. 14 prosent har andre overføringer som primærinntektskilde.

Figur 6-6: Primærinntektskilde under videregående opplæring etter introduksjonsprogrammet, 2019*



*Fordeling av primærinntektskilde i 2019, blant personer med avgang fra introduksjonsprogrammet i 2018 som fortsetter påbegynt videregående opplæring året etter. Kilde: Registerdata fra SSB og Lånekassen

6.4 Inntekter i fullføringsåret

I dette delkapittelet ser vi nærmere på sammensetningen av inntektskilder i fullføringsåret for videregående opplæring. Vi kartlegger hvor mange som fullfører med flyktningstipend, og hvor mange som fullfører med andre ordninger fra Lånekassen, for å undersøke hvor mange som bruker opp retten til flyktningstipend før de rekker å fullføre videregående opplæring, og dermed må gå over til andre ordninger fra Lånekassen. Vi studerer denne problemstillingen ved å beregne antall som mottar ulike ordninger fra Lånekassen i fullføringsåret, i forhold til hvor lang tid det tar å fullføre videregående opplæring etter avgang fra introduksjonsprogrammet.

Vi ser igjen kun på gruppen som startet på videregående opplæring under introduksjonsprogrammet, uten å fullføre. Fordi bruken av flyktningstipendet har økt betydelig de siste årene vi ser på, skiller vi mellom de ulike avgangskullene fra introduksjonsprogrammet.

Når vi studerer fullføring de første årene etter avgang, er det de siste avgangskullene som er mest relevante å studere. For å kunne studere finansiering for de som har brukt flere år på å fullføre videregående, etter avslutning av introduksjonsprogrammet, følger vi også noen tidligere kull som vi har mulighet til å studere over lengre tid.

Støtte fra Lånekassen i fullføringsåret

Figur 6-7 viser andel som fullfører videregående opplæring fordelt på type finansiering fra Lånekassen i fullføringsåret, etter antall år fra avgang i introduksjonsprogrammet og kalenderår for avgang. I avgangskullene vi ser på, har 2-3 prosent fullført videregående første år etter avgang, og 3-6 prosent har fullført andre år etter avgang. Av disse har omtrent halvparten mottatt flyktningstipend i fullføringsåret. Det har vært en svak økning i andelen som fullfører i år 1 og 2. Dette ser vi ved å sammenligne 2018- og 2019-kullene med 2015-2017-kullene. Andelen som mottar flyktningstipend i fullføringsåret, har også økt noe.

Av 350 personer i 2015-kullet som fullførte videregående opplæring i løpet av fem år etter avgang fra introduksjonsprogrammet (41 prosent av alle som gikk ut av programmet med påbegynt, og ikke fullført videregående opplæring), mottok en fjerdedel flyktningstipend (25 prosent), en fjerdedel mottok ordninger fra Lånekassen uten å motta flyktningstipend (23 prosent) og halvparten mottok ingen ordninger fra Lånekassen (53 prosent) i fullføringsåret.

Primærinntektskilde i fullføringsåret

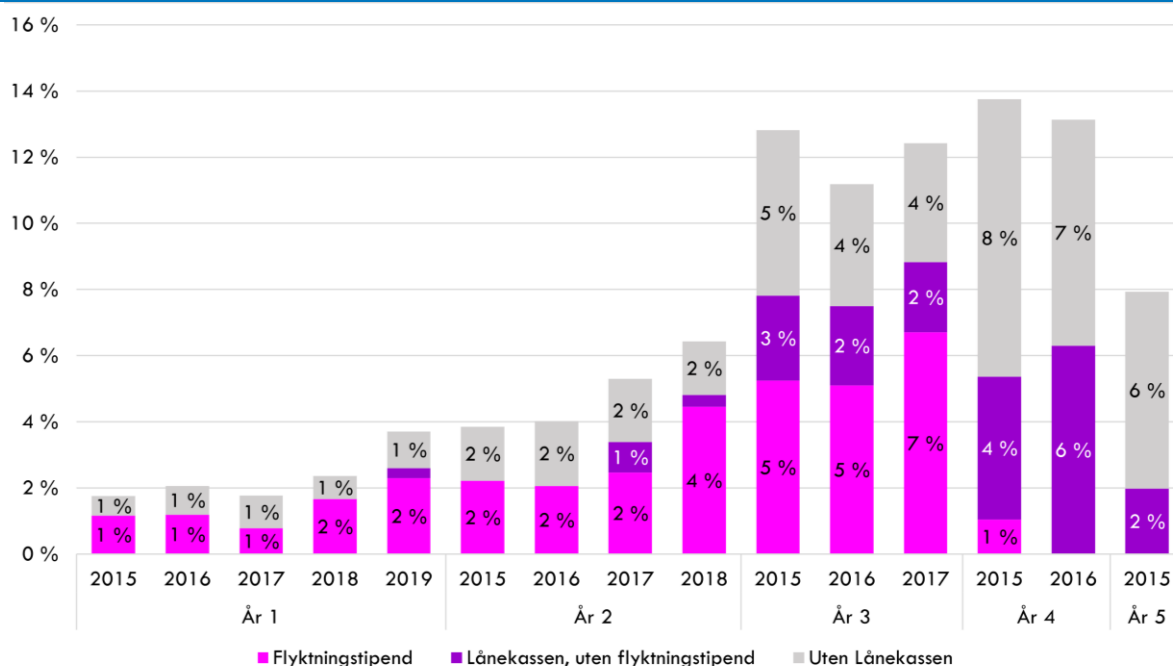
Figur 6-8 viser primærinntektskilde i fullføringsåret, for de som fullfører videregående i årene etter avgang fra introduksjonsprogrammet. På samme måte som over, har vi beregnet fordeling av primærinntektskilde i fullføringsåret, etter antall år fra avgang i introduksjonsprogrammet og avgangskull. Vi har ikke hatt tilgang til fulle inntektsdata for 2020, og har derfor ikke kunnet beregne primærinntektskilde dette året. Primærinntektskilde er beregnet på samme måte som i kapittel 6.3, se beskrivelse av beregningsmetode der.

Resultatene er vist i Figur 6-8, og viser at lønn utgjør primærinntektene i fullføringsåret for de fleste som fullfører videregående opplæring etter introduksjonsprogrammet, uavhengig av hvor lang tid det går fra de går ut av programmet til de fullfører videregående. Blant de 280 personene i 2015-kullet som fullførte videregående i løpet av de påfølgende fire årene etter introduksjonsprogrammet (33 prosent av alle som hadde påbegynt, men ikke fullført, videregående ved avgang fra programmet), hadde 74 prosent lønnsinntekter som primærinntektskilde i fullføringsåret. 7 prosent hadde flyktningstipend fra

Lånekassen og 6 prosent hadde andre ordninger fra Lånekassen som primærinntektskilde. 13 prosent

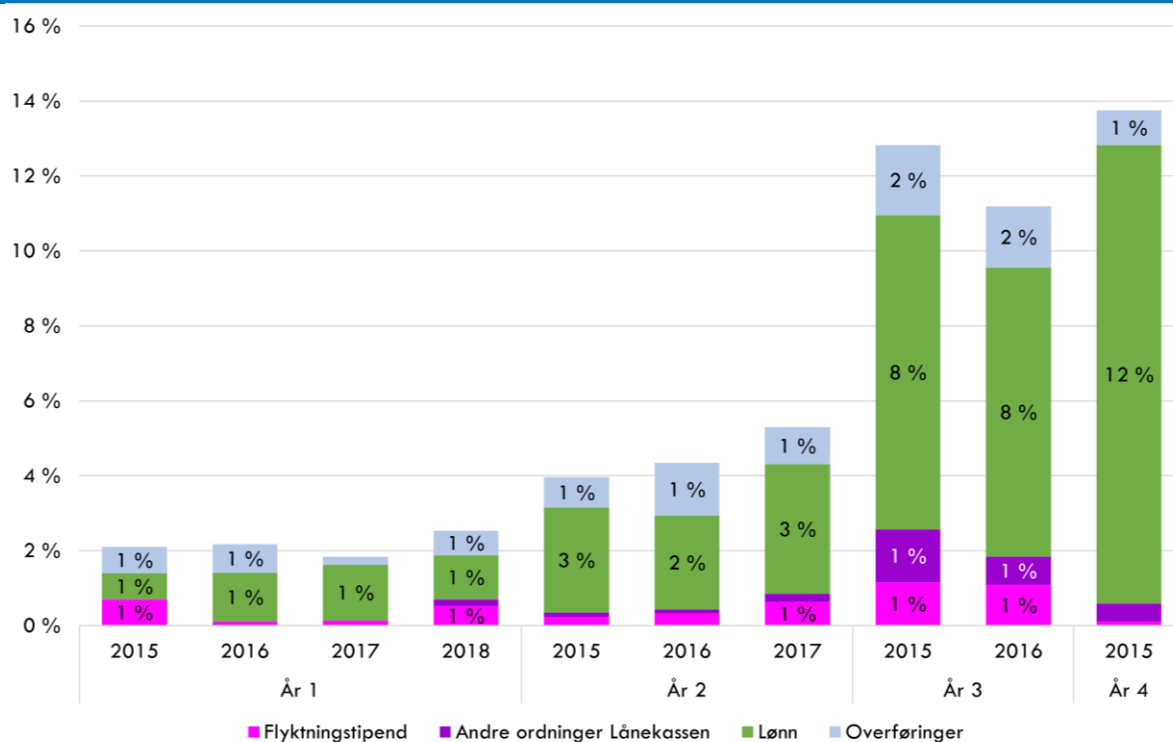
hadde andre offentlige overføringer som primærinntektskilde i fullføringsåret.

Figur 6-7: Andel som fullfører videregående*, etter finansiering fra Lånekassen i fullføringsåret. Etter antall år fra avgang fra introduksjonsprogrammet og kalenderår for avgang fra introduksjonsprogrammet.



*Av alle som gikk ut av introduksjonsprogrammet med påbegynt, men ikke fullført videregående opplæring. Kilde: Registerdata SSB og Lånekassen.

Figur 6-8: Andel som fullfører videregående*, etter primærinntektskilde i fullføringsåret. Etter antall år fra avgang fra introduksjonsprogrammet og kalenderår for avgang fra introduksjonsprogrammet.



*Av alle som gikk ut av introduksjonsprogrammet med påbegynt, men ikke fullført videregående opplæring. Kilde: Registerdata SSB og Lånekassen.

Tabell 6-4: Mottak av støtteordninger fra Lånekassen i kalenderåret for fullføring av videregående skole, etter antall år fra avgang fra introduksjonsprogrammet for fullføring. Antall mottakere og beløp (gjennomsnitt) i 1000 NOK. 2020*.

	Fullført år 1 etter avgang intro		Fullført år 2 etter avgang intro		Fullført år 3 etter avgang intro		Fullført år 4 etter avgang intro		Fullført år 5 etter avgang intro	
N	84		147		176		124		71	
	Andel	Beløp	Andel	Beløp	Andel	Beløp	Andel	Beløp	Andel	Beløp
Ordninger fra Lånekassen	70 %	90	75 %	80	71 %	78	49 %	50	28 %	48
Stipend fra Lånekassen	64 %	37	73 %	39	60 %	29	23 %	6	13 %	4
Lån fra Lånekassen	56 %	27	54 %	23	60 %	28	45 %	22	25 %	11
Enkeltordninger:										
Ordinært lån vgo							9 %	3		
Ordinært lån	40 %	23	39 %	20	51 %	29	37 %	29	23 %	29
Inntektsavhengig stipend					5 %	1	4 %	1		
Borteboerstipend vgo					5 %	1	10 %	4		
Barnestipend	14 %	5	11 %	3	6 %	1	9 %	3	10 %	5
Flyktningstipend	62 %	45	69 %	45	54 %	35				
Skolepengelån del3norge	8 %	6	6 %	3	6 %	2	6 %	4		
Koronalån	27 %	8	31 %	8	32 %	8	12 %	5		
Koronastipend	6 %	1	10 %	1	11 %	1				
Tilleggs lån 30+	12 %	6	5 %	2			4 %	3		
Omgjøringslån etter behovsprøving	32 %	6	30 %	5	36 %	7	6 %	1	14 %	6
Utdanningsstipend etter behovsprøving	24 %	4	24 %	3	35 %	7	31 %	10	18 %	11

*Inntektstall for 2020, for personer som fullførte videregående opplæring i 2020 og gikk ut av introduksjonsprogrammet med påbegynt videregående opplæring i 2019 (fullførte i år 1), 2018 (fullførte i år 2), 2017 (fullførte i år 3), 2016 (fullførte i år 4) og 2015 (fullførte år 5). Alle ordninger med mer enn 4 mottakere. Kilde: Registerdata SSB og Lånekassen.

Tabell 6-4 gir en samlet oversikt over ordninger fra Lånekassen, mottatt i fullføringsåret for videregående opplæring. Oversikten skiller, på samme måte som analysene tidligere, på antall år som har gått fra avgang introduksjonsprogrammet til fullføring av videregående opplæring.

Andelen som mottar flyktningstipend i fullføringsåret, faller med antall år det går fra avgang fra introduksjonsprogrammets til fullføring av

videregående. Andelen som mottar ordinært lån fra Lånekassen øker ikke tilsvarende, men ligger mellom 23 og 51 prosent. Jo flere år som går fra avgang fra introduksjonsprogrammet til fullføring av videregående opplæring, desto mindre støtte fra Lånekassen mottar denne gruppen.

Av de som fullførte året etter avgang fra introduksjonsprogrammet, mottok 70 prosent ordninger fra Lånekassen i fullføringsåret. Disse mottok i snitt

90 000 kroner (sum lån og stipend). 64 prosent mottok stipend i fullføringsåret (62 mottok flyktningstipend) og 56 prosent mottok lån i fullføringsåret.

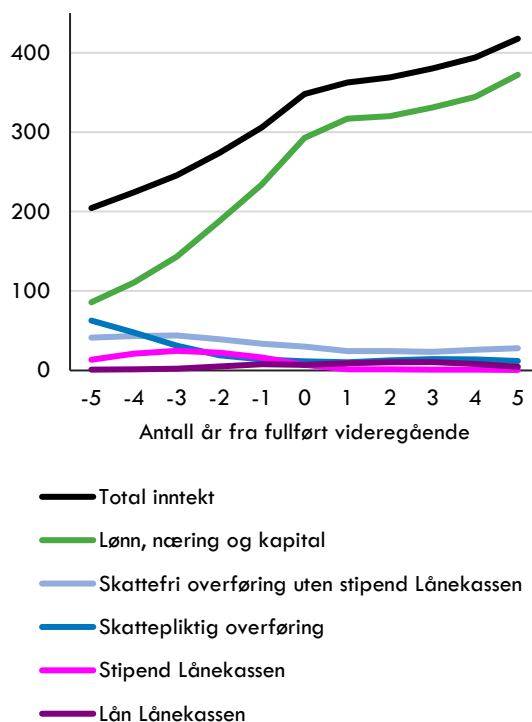
Til sammenligning var det bare 49 prosent av de som fullførte 4 år etter introduksjonsprogrammet som mottok støtte fra Lånekassen i fullføringsåret. Disse mottok i gjennomsnitt rundt 50 000 kroner i fullføringsåret, og en større andel av dette var lån. Den gjennomsnittlige størrelsen på ordinære lån fra Lånekassen ligger rundt 30 000 kroner per år. I tillegg har denne gruppen i 2020 fått koronalaån, med gjennomsnittlig utbetaling på i underkant av 10 000 kroner.

6.5 Inntekter etter fullføring

Figur 6-9 viser inntektsutviklingen etter fullføring av videregående opplæring. Figuren viser at lønnsinntektene stiger kraftig over tid, også i årene før fullføring. Lønnsinntektene stiger videre etter fullføring, men stigningen er ikke like kraftig som i årene før fullføring.

Figuren understreker to poeng. For det første har denne gruppen relativt høye lønnsinntekter i årene før grunnskoleopplæring, som viser at de kombinerer opplæring med lønnsnivende arbeid. For det andre viser figuren at denne gruppen i stor grad klarer seg selv økonomisk, etter at de har fullført videregående opplæring. Andelen offentlige overføringer er lave i tiden etter fullføring. Dette gjelder ikke i samme grad de som kun har fullført grunnskolen etter avgang fra introduksjonsprogrammet (se Kapittel 5.4), som i langt større grad mottar offentlige overføringer også i årene etter fullført grunnskole.

Figur 6-9: Gjennomsnittlig inntekt – totalt og fordelt på inntektskategorier, per år etter fullført videregående opplæring*



*Personer som påbegynner videregående opplæring i introduksjonsprogrammet og fullfører i løpet av påfølgende femårsperiode. Kull med avgang fra introduksjonsprogrammet 2010-2014. Kilde: Registerdata SSB og Lånekassen

Figur 6-10 illustrerer utviklingen i bruttoinntekter over tid, i årene rundt og etter avgang fra introduksjonsprogrammet. Vi sammenligner personer som fullfører videregående opplæring etter introduksjonsprogrammet innen fem år etter avgang (venstre panel), med personer som fortsetter opplæringen etter introduksjonsprogrammet, uten å fullføre innen fem år etter avgang (midtre panel) og personer som ikke fortsetter opplæringen innen fem år etter avgang (høyre panel).

De samlede inntektene faller noe det første året etter avgang fra introduksjonsprogrammet, for de som fortsetter i opplæringen etter programmet. Dette inntektsfallet er imidlertid kortvarig, og allerede 2 år etter avgang er de gjennomsnittlige inntektene høyere enn i avgangsåret. Det skyldes trolig at mange fullfører eller avslutter opplæringen uten å fullføre i løpet av det første året, og prioriterer inntektsgivende arbeid i år 2. Vi legger til grunn at de som fortsetter i opplæringen ikke nødvendigvis opplever denne inntektsøkningen fra år 1 til år 2.

Gruppen som ikke fortsetter opplæringen etter avgang fra introduksjonsprogrammet opplever, til sammenligning, ikke denne inntektsnedgangen året

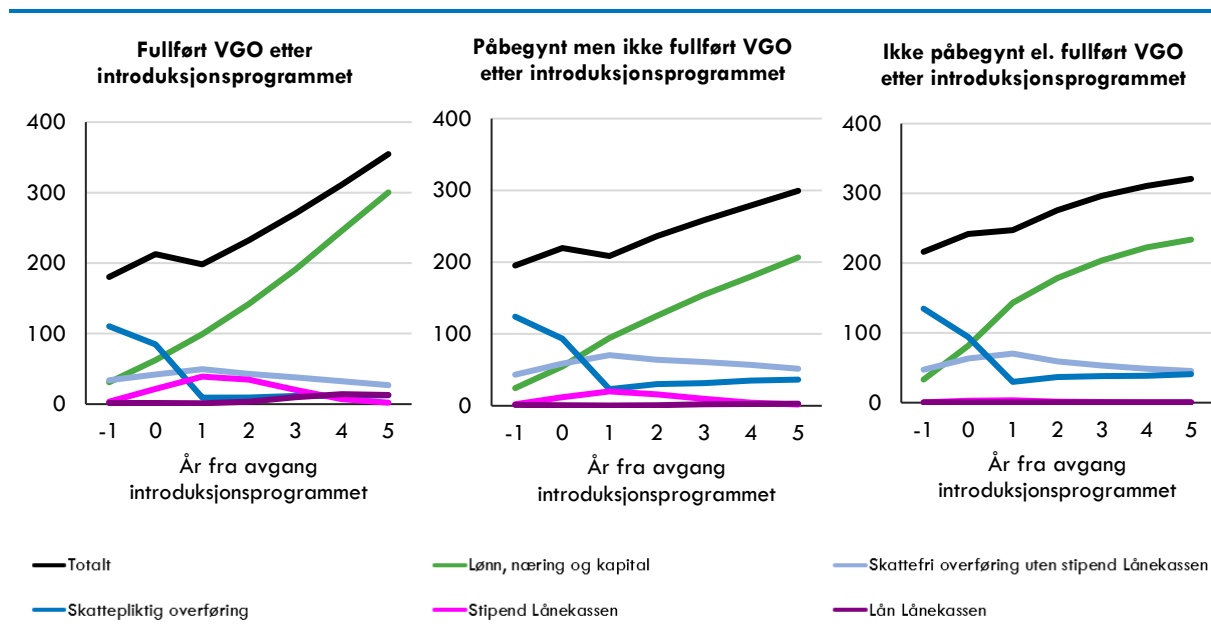
etter avgang. De opprettholder inntektsnivået fra introduksjonsprogrammet, gjennom økte lønnsinntekter.

Når det har gått noen flere år etter avgang, har gruppen med fullført utdanning tatt igjen de andre gruppene i lønnsutvikling. De som fullfører utdanning har en større stigning i lønnsutviklingen fra år 1 til år 5 etter avgang fra introduksjonsprogrammet, sammenlignet med de som ikke fullfører utdanningen. Forskjellene i lønnsutvikling må antas å til dels skyldes at fullført videregående opplæring gir bedre arbeidsmuligheter og lønnsbetingelser. Men det er også grunn til å tro at gruppen som fullfører videregående opplæring har ulik sammensetning i

utgangspunktet, sammenlignet med gruppen som ikke fullfører, som i seg selv kan drive lønnsforskjellene.

Samtlige grupper opplever en knekk i inntektsutviklingen året etter avgang fra introduksjonstilbudet. Skattefrie overføringer øker noe dette året, før lønnsinntektene stiger. Det tyder på at inntektsmulighetene for denne gruppen er spesielt vanskelige i overgangen fra introduksjonsprogrammet, som gjør at de har behov for å få dekket livsopphold fra andre offentlige overføringer. Trolig er dette primært sosialhjelp.

Figur 6-10: Bruttoinntekter (1000 kr) per år etter avgang fra introduksjonsprogrammet, etter status for videregående opplæring etter introduksjonsprogrammet*



*Status i løpet av de første fem årene etter avgang fra introduksjonsprogrammet. Kun personer som påbegynte videregående opplæring i introduksjonsprogrammet, uten å fullføre, med avgang fra programmet 2010-2014. Kilde: Registerdata SSB og Lånekassen.

6.6 Gjeldsbelastning og tilbakebetaling

Her ser vi på gjeld etter endt utdanningsløp og tilbakebetaling av denne, for personer som gikk ut av introduksjonsprogrammet med påbegynt, men ikke fullført videregående opplæring. Vi avgrensar analysen til personer som gikk ut av introduksjonsprogrammet i perioden 2010-2014, og som ble tildelt støtte fra Lånekassen til i år 0, 1 eller 2 etter avgang (lån og/eller stipend). Dette utgjør 1 327 personer. Tabell 6-5 viser nøkkeltall for gjeld og tilbakebetaling for denne gruppen.

Av disse har to tredjedeler (68 prosent) på et eller annet tidspunkt fått lån fra Lånekassen. De andre har kun fått stipend fra Lånekassen. De fleste som hun har fått stipend har ikke noe gjeld å betale tilbake.

Enkelte har imidlertid fått stipend omgjort til lån i ettertid, og må dermed nedbetale gjeld i ettertid.

Av de 1 327 personene som har fått støtte fra Lånekassen til i de første årene etter introduksjonsprogrammet, har 513 personer (39 prosent) startet et tilbakebetalingsløp til Lånekassen innen vårsemesteret 2021. Det varierer hvor mange år de har nedbetalt gjeld, og dermed varierer det hvor lenge vi kan følge deres nedbetalingsforløp i våre data. Noen kan ha startet nedbetalingen i 2010, mens andre kan ha startet nedbetalingen i 2021.

De som fullførte videregående i løpet av en femårsperiode etter avgang, og som har startet nedbetalingen innen våren 2021, har i gjennomsnitt hatt 170 000 kroner i gjeld til Lånekassen på det meste. De som ikke fullførte ilt samme periode har i gjennomsnitt hatt noe lavere gjeld (108 000 kroner).

Det er også noen som har fått ordninger fra Lånekassen i år 0-2 etter introduksjonsprogrammet, som ikke har vært registrert i videregående opplæring i løpet av femårsperioden etter programmet. Disse har trolig fått støtte fra Lånekassen og tatt utdanning i samme år som de avsluttet introduksjonsprogrammet. Det kan også være at noen i denne gruppen har fått støtte fra Lånekassen til kurs på grunnskolenivå i etterkant av programmet. De i denne gruppen som har startet nedbetaling av lån til Lånekassen innen våren 2021, har i gjennomsnitt hatt 132 000 kroner i lån på det meste.

Normalt settes nedbetalingstiden samlet til 20 år. Dersom man har problemer med å betale terminbeløpene, kan man søke Lånekassen om betalingsutsettelse. Nedbetalingstiden utvides da tilsvarende. Det er mulig å få betalingsutsettelse i 3 år til sammen. Av de som har påbegynt nedbetalingen til Lånekassen har 61 prosent fått betalingsutsettelse én eller flere ganger. Mange av disse har fått betalingsutsettelser under koronapandemien, da Lånekassen ga mulighet for betalingsutsettelse uten at kunden måtte bruke av kvoten på 3 år. Det er en noe lavere andel som har fått betalingsutsettelser blant de

som har fullført videregående, sammenlignet med de som ikke har fullført.

Kunder som ikke betaler terminbeløpet til fristen for første regning, får de tilsendt purringer med purregebyr. Dersom kunden ikke betaler innen fristen til den andre purringen, gjør Lånekassen vedtak om midlertidig oppsigelse av lånet, slik at hele gjelden forfaller til betaling. Statens innkrevingssentral (SI) tar da over innkrevingen. Av de som har påbegynt nedbetalingen til Lånekassen har 15 prosent fått et slikt vedtak om midlertidig oppsigelse av lånet. Andelen med vedtak om midlertidig oppsigelse er lavere blant de som har fullført videregående, sammenlignet med de som ikke har fullført. Betalingssevnene ser altså ut til å være bedre for de som har fullført. Dette så vi også blant de som har fullført grunnskolen (se Kapittel 5-5).

Dersom kunden betaler eller får betalingsutsettelse etter vedtak om midlertidig oppsigelse blir saken trukket fra SI og overført tilbake til Lånekassen. Hvis ikke, sendes et fjerde varselbrev med vedtak om permanent overføring av lånet til SI. Av 513 personer som har påbegynt tilbakebetaling, har 7 personer fått et slikt vedtak innen vårsemesteret 2021.

Tabell 6-5: Nøkkeltall for gjeld og tilbakebetaling av tildelte midler fra Lånekassen, etter status for videregående opplæring de første fem årene etter avgang fra introduksjonsprogrammet

	Fullført vgo	Ikke påbegynt vgo	Påbegynt vgo, ikke fullført	Sum
Antall med ordninger fra LK i år 0-2 etter avgang fra introduksjonsprogrammet	611	148	568	1 327
Antall som har påbegynt tilbakebetaling innen våren 2021	275	53	185	513
Hvorav ...				
Gj. snittsgjeld	170 211	131 641	107 872	
Andel med betalingsutsettelse	55 %	72 %	66 %	61 %
Andel som har fått midlertidig oppsigelse	8 %	26 %	22 %	15 %
Andel som har fått lånet overført permanent til SI	-	-	-	1 %

Personer som gikk ut av introduksjonsprogrammet med påbegynt, men ikke fullført videregående opplæring, med avgang fra introduksjonsprogrammet 2010-2014. Gruppen er inndelt i tre kategorier etter registrering i og fullføring av videregående opplæring i løpet av de første fem årene etter introduksjonsprogrammet. Celler basert på mindre enn fem observasjoner er tomme. Kilde: Registerdata SSB og Lånekassen.

6.7 Andre kjennetegn

Tabell 6-6 beskriver kjennetegn ved gruppen som påbegynner videregående opplæring i introduksjonsprogrammet, uten å fullføre. Et betydelig flertall er i aldersgruppen 18-29 år. Det er en overvekt av menn, og de fleste bor i husholdninger med færre enn tre personer (som har sammenheng

med at dette i hovedsak er unge voksne, som ikke nødvendigvis er etablert med barn).

Videre ser vi på deltakelse og fullføringsgrad i videregående opplæring etter introduksjonsprogrammet, i de ulike gruppene. Vi avgrensar analysen til personer som gikk ut av programmet i

perioden 2010-2014, slik at vi kan følge utdanningsforløp i fem år etter avgang.

Fullføringsgraden varierer i stor grad med alder. I den yngste aldersgruppen, 18-29 år, er det langt flere som fortsetter opplæringen og langt flere som fullfører, sammenlignet med de eldre aldersgruppene. Det er ingen forskjeller mellom kjønnene i andel som

Figur 6-11 viser andel som har fullført videregående opplæring innen fem år etter avgang fra introduksjonsprogrammet, andel som har fortsatt videregående opplæring uten å fullføre innen fem år etter avgang og andel som ikke har fortsatt videregående opplæring innen fem år etter avgang, fordelt på ulike grupper.

Tabell 6-6: Kjennetegn ved personer som påbegynte videregående opplæring i introduksjonsprogrammet, uten å fullføre

	Antall	Andel
Landbakgrunn		
Eritrea	724	23 %
Somalia	537	17 %
Afghanistan	608	19 %
Etiopia	182	6 %
Andre land	1 056	34 %
Aldersgruppe		
18-29 år	2 232	71 %
30-44 år	808	26 %
45 år+	90	3 %
Kjønn		
Kvinner	1 233	39 %
Menn	1 897	61 %
Husholdningsstørrelse		
1-2 i husholdningen	1 867	60 %
3-4 i husholdningen	709	23 %
5+ i husholdningen	554	18 %
Total	3 130	100 %

Personer med avgang fra introduksjonsprogrammet 2010-2014.
Kilde: Registerdata SSB

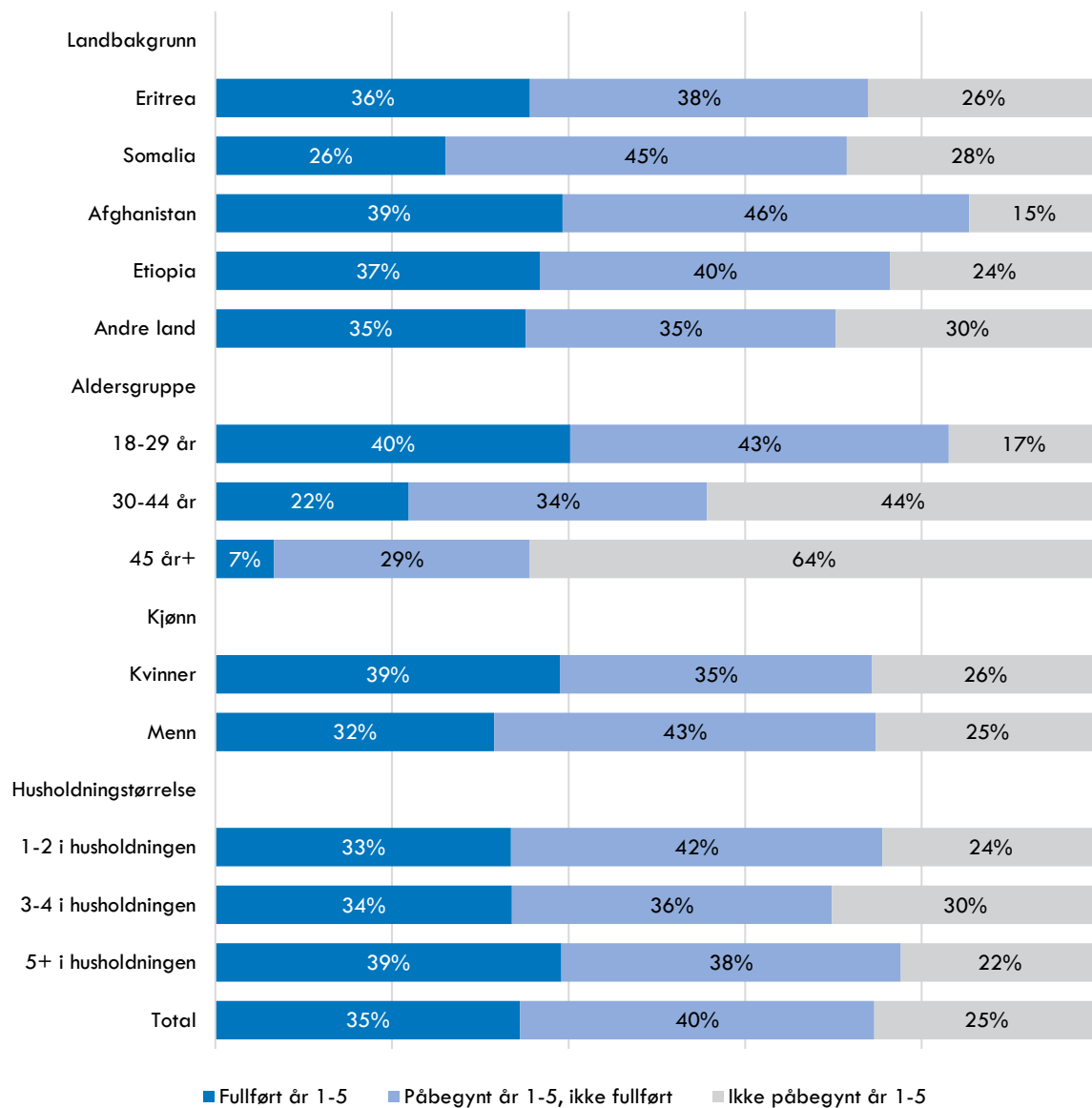
fortsetter i opplæring etter introduksjonsprogrammet, men kvinner har noe høyere fullføringsgrad enn menn.

Det er enkelte forskjeller i fullføringsgrad mellom landgruppene, hvor personer med bakgrunn fra Somalia har noe lavere fullføringsgrad enn personer fra andre land. Ellers er det ingen systematiske sammenhenger mellom antall husholdningsmedlemmer og fullføringsgrad.

Fullføringsgraden varierer i stor grad med alder. I den yngste aldersgruppen, 18-29 år, er det langt flere som fortsetter opplæringen og langt flere som fullfører, sammenlignet med de eldre aldersgruppene. Det er ingen forskjeller mellom kjønnene i andel som fortsetter i opplæring etter introduksjonsprogrammet, men kvinner har noe høyere fullføringsgrad enn menn.

Det er enkelte forskjeller i fullføringsgrad mellom landgruppene, hvor personer med bakgrunn fra Somalia har noe lavere fullføringsgrad enn personer fra andre land. Ellers er det ingen systematiske sammenhenger mellom antall husholdningsmedlemmer og fullføringsgrad.

Figur 6-11: Deltakelse og fullføring i videregående opplæring i løpet av de første fem årene etter introduksjonsprogrammet, etter landbakgrunn, kjønn, aldersgruppe og husholdningsstørrelse*



*Aldersgruppe og husholdningsstørrelse i kalenderår for avgang fra introduksjonsprogrammet. Personer med avgang fra introduksjonsprogrammet 2010-2014, som har påbegynt, men ikke fullført videregående opplæring i introduksjonsprogrammet. Kilde: Registerdata SSB

7. Erfaringer med kvalifiseringsløp og finansiering fra intervjuer med flyktninger, kommunale tjenester og forvaltning

Det er et integreringspolitisk mål om at flere tidligere flyktninger skal få formell kompetanse. Det er gjennom tidligere utredninger vist at formell kompetanse er viktig for varig tilknytning til arbeidslivet.⁵ Formell utdanning kan påbegynnes, og for noen fullføres, mens de går i introduksjonsprogrammet. Som vi har sett i de foregående kapitlene trenger imidlertid mange mer tid på å oppnå formelle kvalifikasjoner og må fortsette i utdanning etter introduksjonsprogrammet for å fullføre.

I intervjuene vi har gjennomført med tidligere deltakere i introduksjonsprogrammet som nå går i grunnskole eller videregående opplæring utenfor rammen av introduksjonsprogrammet, har vi hatt snakket om overgangen fra introduksjonsprogram til utdanning, hva de vet om flyktningstipend og andre støtteordninger fra Lånekassen, og økonomisk situasjon under opplæringen.

Overordnet sett kan vi konstatere at livsopphold er svært viktig for alle flyktningene vi har snakket med. Alle brukerne er svært takknemlige for at de kan få støtte til utdanning og gir uttrykk for at det er helt nødvendig for at de velger å ta utdanning etter introduksjonsprogrammet fremfor å prioritere arbeid. Informantene våre har lyst til å ta formell utdanning og vet at det kan være viktig for fremtidige muligheter på arbeidsmarkedet. Samtidig er det tydelig at støtten fra Lånekassen ikke er nok til å dekke livsopphold, og de aller fleste er nødt til å supplere på inntekten med arbeid og/eller andre offentlige ytelser.

Brukerne av Lånekassens ordninger for utdanningsstøtte har flere innspill til hva som er vanskelig med å bruke ordningene. I dette kapitlet utdypes erfaringene fra Lånekassens brukere, i tillegg til erfaringer fra ansatte i kommunene som jobber tett med brukerne i introduksjonsprogram og/eller i NAV, og erfaringer fra ansatte i forvaltningen. Informanter fra de tre gruppene peker på mange av de samme utfordringene, men fra ulike perspektiver. Der det er

ulike funn mellom de tre informantgruppene, fremgår det av teksten.

7.1 Overgang fra introduksjonsstønad til flyktningstipend

Fra intervjuene har vi identifisert noen overordnede utfordringer som kan bidra til at færre går over i formell utdanning etter introduksjonsprogrammet. Disse utfordringene presenteres under.

7.1.1 Vanskelig å finne og forstå informasjon på egenhånd for brukere

Et viktig funn fra intervjuene med både forvaltningsnivå, tjenestene i kommunene og med brukerne selv, er at det er vanskelig å finne og forstå informasjon om mulighetene for utdanningsstøtte fra Lånekassen. Det er ingen av informantene som nevner at de har hørt om eller brukt informasjonen på de nye nettsidene til Lånekassen om flyktningstipend med informasjon på flere språk. Likevel er det tydelig at informasjonen brukerne har mottatt om mulighetene for å få flyktningstipend i stor grad har blitt formidlet gjennom introduksjonsprogrammet, mot slutten av programperioden.

Det er likevel stor forskjell på hvilken bistand og informasjon informantene opplever å ha fått i introduksjonsprogrammet. Mens enkelte forteller at de fikk god informasjon og fikk hjelp til å søke, er det andre som forteller at de fikk informasjon om muligheten, men beskjed om at de måtte søke selv fordi de ikke lenger var en del av introduksjonsprogrammet. Andre igjen forteller at de ikke har mottatt informasjon gjennom introduksjonsprogrammet i det hele tatt. Dette tyder på at deltakerne får ulik informasjon ut fra hvilken kommune de er bosatt i, noe som kan påvirke den enkeltes valg og muligheter i stor grad. Deltakerne blir på mange måter avhengig av hvordan kommunens enheter samarbeider seg imellom for å formidle informasjon om utdanningsstøtte. Se Kapittel 7.3 for å lese mer om barrierer for kommunene.

De brukerne som har fått god informasjon og hjelp til å søke på flyktningstipend fra ansatte i introduksjonsprogrammet, er fornøyd og virker å ha best innsikt i flyktningstipendet og betingelser for å

⁵ Se bl.a. kap. 2 i Meld. St. (2015-2016). Fra utenforskap til ny sjanse. Samordnet innsats for voksnes læring. <https://www.regjeringen.no/contentassets/daaabc96b3c44>

c4bbce21a1ee9d3c206/no/pdfs/stm201520160016000ddpdfs.pdf

motta det. De som derimot har fått lite eller ingen informasjon gjennom introduksjonsprogrammet virker både mer forvirret og fortvilet over sin egen situasjon. For det første forteller flere at de har fått en del informasjon og hjelp fra venner. Dette betyr at flere får informasjon fra kanaler som ikke nødvendigvis er oppdatert eller kvalitetssikret, noe som kan få konsekvenser for deres valg og økonomiske situasjon. Informantene som har fått informasjon fra venner forteller at de er usikre på hvilken informasjon som stemmer, fordi de har hørt litt ulike ting, eksempelvis om rettigheter og om tilbakebetaling. Noen er derfor svært usikre på begreper og betingelser knyttet til utdanningsstøtten de får. Det er blant annet flere som ikke vet hva forskjellen mellom stipend og lån er, som ikke har hørt om eller vet hva behovsprøving innebærer, og som ikke vet hvor lenge eller hvor mye de får støtte. Sitatene under fra brukerintervjuer illustrerer dette:



Sånn jeg egentlig hadde forstått det må jeg fullføre utdanningen, men jeg må ikke levere tilbake pengene når jeg fullfører. Men så sa noen venner at man må betale tilbake. Da ble jeg usikker. Det burde vært bedre informasjon om det slik at jeg fikk vite hva som gjelder for meg.



Jeg fikk en overraskende omgjøring av stipend til lån. Det var uventet. På grunn av jobben viste det seg at jeg gikk over grensen for inntekt. Jeg visste ikke noe om det på forhånd. Det burde bare gått på om man består eller ikke. Man har en plan i økonomien sin, og da er slike overraskelser ubehagelige. Jeg hadde ikke blitt godt nok informert på forhånd.

Flere brukere forteller også i intervju at det er vanskelig å forstå regelverk, søknader og vedtaksbrev. Det kan være ulike grunner til at det er vanskelig å forstå, men ofte trekker informantene frem at det er vanskelig fordi informasjonen er på norsk og de har behov for hjelp til å oversette og forstå begreper. Sitatet under viser at både språk og begrepsforståelse kan gjøre søknadsarbeidet vanskelig:



Jeg synes det var veldig vanskelig å søke. De på voksenopplæringen sa at de ikke var ansvarlig for meg lenger og at jeg derfor måtte søke selv. Det som var vanskelig var å velge alternativene, jeg visste ikke hvilke alternativer som gjaldt. Det var fortsatt ikke enkelt selv om jeg oversatte fra norsk til mitt språk. Men jeg klarte det til slutt.

Basert på intervjuene med brukere ser vi at det er ulikt hvordan informantene foretrekker å kommunisere med Lånekassen. Noen foretrekker skriftlig kommunikasjon, slik at de kan bruke tid på å oversette og forstå, mens andre foretrekker muntlig kommunikasjon og helst med hjelp fra tolk.

7.1.2 Lite oppfølging av økonomisk situasjon etter introduksjonsprogrammet

Videre har ansatte i kommunene med bekymring pekt på at den tette oppfølgingen rundt både kvalifisering og personlig økonomi som flyktningene har hatt tilgang til i introduksjonsprogrammet, opphører når de går over i utdanning. De er usikre på om utdanningsstøtten benyttes på en hensiktsmessig måte, for eksempel om de fordeler støtten ut over måneden eller om de heller bruker stipendet til å dekke umiddelbare behov etter utbetaling og dermed har det ekstra trangt økonomisk frem til neste utbetaling. Videre er det enkelte som peker på risikoen for at deler av støtten går til å hjelpe andre familiemedlemmer og dermed ikke kommer brukeren eller utdanningen til gode. Sistnevnte er imidlertid ikke bekreftet fra noen av informantene i brukergruppen.

Lånekassen erkjenner at de ikke er rigget for å yte samme støtte og veiledning som brukerne får under introduksjonsprogrammet. Hele Lånekassens apparat og ordninger er utformet for en annen brukergruppe som følger ordinære utdanningsløp med videregående og høyere utdanning, uten tilsvarende behov for veiledning.

Både Lånekassen, informanter fra direktoratsnivå og informanter fra kommunene, peker på at Lånekassen (og NAV) er kompliserte systemer som er vanskelig for brukerne å forstå. Dersom man ikke forstår betingelsene for å motta støtte eller konsekvensene av behovsprøving og tilbakebetaling av lån, vil det få store økonomiske konsekvenser for den enkelte. Se mer om dette i Kapittel 7.2.

7.1.3 Tekniske løsninger kan være en barriere

Informanter fra tjenestene i kommunene har observert at for enkelte deltakere som går ut av introduksjonsprogram og er aktuelle for flyktningstipend, er det digitale aspektet ved økonomistyring og bruk av Lånekassen svært vanskelig. De viser til at det er for noen er vanskelig å forstå hvor og hvordan man skal søke, hvordan man skal bruke BankID og at man ikke skal dele passord med noen. Noen forteller også om erfaringer med at deltakerne ikke mestrer bruk av nettbank og dermed ikke vet at de har fått penger, eller som ikke oppdager meldinger som sendes elektronisk. Dette understreker behovet for hjelp, veiledning og oppfølging som noen i målgruppen har. Blant informantene vi har snakket med i forbindelse med

utredningen, har denne problematikken ikke blitt tatt opp.

7.1.4 Samlet inntekt går ned i overgangen fra introduksjonsstønad til flyktningstipend

En av de fremste utfordringene som kan stå til hinder for fullføring av formell opplæring etter introduksjonsprogrammet, er nedgangen i støtten man mottar under utdanningen. Under introduksjonsprogrammet mottar deltakerne ca. 2G i støtte, mens man mottar ca. 1G i flyktningstipend (begge er avhengig av alder). Mange informanter påpeker at de er nødt til å supplere utdanningsstøtten med arbeid eller ytelser fra NAV for å få økonomien til å gå rundt. Blant brukerne vi har intervjuet, forteller spesielt de unge at de jobber ved siden av utdanningen. Det er mye positivt som kan komme ut av å ha arbeid og informantene er glade for å kunne arbeide. Noen klarer seg økonomisk med inntekt fra arbeid i tillegg til flyktningstipend. De erkjenner likevel at tiden de bruker på arbeid kan bidra til å ta noe fokus vekk fra opplæringen. Sitatene under fra brukerintervjuene viser på hvert sitt vis hvordan den økonomiske situasjonen under utdanning oppleves som vanskelig.



Stipendet er litt vanskelig. Man må ha nok penger, så jeg må ha jobb ved siden av skolen. Nå jobber jeg cirka fem dager i uken. Jeg går rett fra skole til jobb hver dag. Av og til er det litt tungt og vanskelig, hvis man også har mye lekser og leveringer og sånt. Men det er jo bra, jeg slutter på jobb klokka 20-21, så av og til rekker jeg lekser etter det.



Jeg kjenner mange som har sluttet i utdanningen på grunn av dårlig økonomi.

Informantene som er noe eldre og som har barn, beskriver en hverdag med større økonomisk uro. Flere informanter forteller at de ikke har tid til å jobbe ved siden av fulltids skolegang, fordi de har familie å passe på hjemme. De har derfor i større grad enn de unge behov for tilleggssytelser fra NAV. Noen beskriver at dette går ut over egen selvfølelse, mens andre forklarer at det går ut over barnas oppvekst, fordi de ikke har råd til å la barna være med på opplevelser sammen med andre barn. Sistnevnte illustreres gjennom sitatet nedenfor.



Jeg jobber for at jeg og familien skal klare oss. Jeg jobber ikke bare for å overleve, men for å leve bedre. Det er mange ting barna vil ha, som de ser at andre har, men som vi ikke kan gi dem. For eksempel reise i sommerferien,

som nesten alle klassekameratene til barna gjør, det kan ikke vi gjøre for det koster mye. Det er ikke farlig, men det kan påvirke barna etter hvert. Jeg tenker også mye på at med utgiftene vi har til leie og strøm så sparer vi lite, og det vil ta lang tid før vi kan kjøpe oss en bolig.

Noen brukere forteller at de ikke ønsker å motta støtte fra NAV, fordi det kan være forbundet med skam. Informanter fra forvaltning og tjenester forteller også om at de kjenner til at noen er redde for at det å ta imot støtte fra NAV kan påvirke mulighetene til for eksempel familiejenforening og statsborgerskap negativt, men dette har ikke brukerne vi har snakket med gitt uttrykk for.

I tillegg til at selve satsen på flyktningstipend går ned sammenliknet med introduksjonsstønaden, er det fra kommunenes sidepekt på en bekymring for at man mister retten til å motta bostøtte fra Husbanken når man går over fra introduksjonsstønad til flyktningstipend. Dette påvirker også den helhetlige økonomiske situasjonen og bidrar til at brukerne må finne andre inntektskilder.

Videre betyr behovsprøvingen av flyktningstipend at et innvilget stipend kan omgjøres til lån dersom man har for høye inntekter. Dette avregnes i etterkant opp mot formue, inntekt eller trygdeytelser. Dette kan komme som en overraskelse på mange, særlig sett i lys av at flere ikke kjenner til behovsprøvingen eller vet hva det innebærer.

7.1.5 Noen faller utenfor målgruppen for flyktningstipend

Familiejenforente med flyktninger får tilbud om deltakelse i introduksjonsprogrammet, men har ikke rett på flyktningstipend. Målgruppen for introduksjonsprogrammet er dermed ikke den samme som målgruppen for flyktningstipend. Det er en utfordring at disse ikke får støtte på samme måte som andre i overgangen fra introduksjonsprogrammet til formell opplæring i ettertid. Som vist i registerdataene er fullføringsraten i grunnskolen spesielt lav for familiejenforente. Basert på intervjudata er grunn til å tro at denne gruppen har det vanskeligere økonomisk under utdanning, noe som kan ha sammenheng med frafall. Dersom personer med disse oppholdsgrunnlagene skal ta formell opplæring etter introduksjonsprogrammet, må de sikre seg inntekt fra enten arbeid, ytelser fra NAV og/eller ordinært lån fra Lånekassen.

Alle flyktningene vi har snakket med i forbindelse med utredningen har vært innenfor målgruppen til flyktningstipendet, så utfordringen med målgruppedefinisjonen er ikke belyst fra brukerperspektivet.

Det er imidlertid stor enighet blant informantene fra forvaltning og tjenester på kommunalt nivå, at begrensningen i hvilke målgrupper som kan få flyktningstipend er et problem både fordi denne gruppen mangler et insentiv til å gå i formell opplæring etter introduksjonsprogrammet, og fordi de ved bruk av ordinært lån kan stå i risiko for å opparbeide seg gjeld nokså tidlig i opplæringsforløpet. Se mer i Kapittel 7.2.

7.1.6 Flyktningstipendet er for lite fleksibelt

Funnene fra intervjuene peker på flere utfordringer knyttet til innretningen av flyktningstipendet, fra både forvaltningsperspektiv, tjenesteperspektiv og brukerperspektiv.

Fra forvaltningsperspektivet spesielt, er det påpekt at det er problematisk at perioden på seks år som man kan få flyktningstipend innenfor (i maksimalt tre år), starter å løpe fra man har fått registrert flyktningstatus i Norge. Dette er problematisk fordi noen bosettes raskt og starter opp i introduksjonsprogram raskt, og får dermed større reelle sjanser for å ha tre fulle år igjen med rett til flyktningstipend etter at de er ferdige i introduksjonsprogram. I motsetning, blir mulighetene for å utnytte alle de tre årene man har rett til flyktningstipend mindre dersom man må vente lenge i asylmottak før man blir bosatt, og ytterligere dersom det tar tid før man får startet opp i introduksjonsprogram i bosettingskommunen. Dermed blir flyktnings muligheter for å benytte flyktningstipend forskjellig ut fra flere faktorer som påvirker hvor raskt man bosettes.

I tillegg er det fra forvaltnings- og tjenesteperspektiv påpekt at flyktnings medbrakte kompetanse er svært ulik. Noen vil trenge lang tid i introduksjonsprogram og andre vil trenge kortere tid. Dette poenget forsterkes når det med integreringsloven innføres mer individuelt tilpasset lengde på introduksjonsprogrammet, som innebærer at noen kan bruke opptil fire år i introduksjonsprogrammet.⁶ Den gruppen vil i realiteten kun ha maks ett år igjen med rett til flyktningstipend etter endt introduksjonsprogram – dersom de også har startet opp i introduksjonsprogram umiddelbart etter oppnådd flyktningstatus. Den gruppen som trenger forlengelse av introduksjonsprogrammet sammenfaller også med den gruppen som har minst formell utdanning før de kommer til Norge. Det betyr at de trolig vil ha mye lenger igjen enn ett år etter introduksjonsprogrammet for å oppnå formell kompetanse på videregående nivå.

Brukerne som har snakket om lite fleksibilitet i flyktningstipendordningen, har fokusert mer på nåsituasjonen og utfordringer de står i, enn å se fremover på hvor lenge de kan få støtte. Under følger to eksempler som er fortalt gjennom brukerintervjuer.

Lånekassens ordninger er ikke tilpasset utvidelser i normert opplæringstid for målgruppen

Et eksempel som er belyst fra en informant, viser at Lånekassens ordninger ikke er tilpasset nye opplæringstilbud som er konstruert for å øke gjennomføringen av formell opplæring for voksne. I dette eksempelet går eleven på et videregående løp for å ta fagbrev, i et tilbud som er støttet fra IMDi. Opplæringsløpet er utvidet fra de to ordinære årene på yrkesfag til tre år, fordi det første året skal forberede elevene ved å gi en introduksjon til faget, gi støtte til norskopplæring og mulighet til å ta et eller flere programfag som de eventuelt mangler. Styrket norskopplæring er blant annet viktig for muligheten til å fullføre videregående og få lærlingeplass.

For eleven var støtte for hele opplæringen en forutsetning for å kunne gå i tilbudet. Informanten vår søkte om lån og stipend fra Lånekassen for et fulltidsløp, noe skolen også bekreftet at var riktig. Eleven fikk imidlertid redusert støtte. Dette satte eleven i en vanskelig økonomisk situasjon, og hun måtte derfor begynne å jobbe ved siden av skolen. Et reelt alternativ har vært å slutte i utdanningsløpet for å kunne jobbe nok til å forsørge seg selv og familien. Informanten forteller om situasjonen med stor frustrasjon. Det var også en utfordring at hver gang hun ringte Lånekassen var det en ny saksbehandler som hun måtte forklare seg til.

En annen utfordring med dette opplæringstilbudet som skulle være tilpasset behovene til tidligere deltakere i introduksjonsprogrammet, er at når de begynner som læring på år fire istedenfor på år tre, som i ordinært fag- og yrkesopplæringsløp, har retten til flyktningstipend blitt brukt opp, og alternativet er ordinært lån.

Til dette eksempelet forklarer Lånekassen at situasjoner som dette kan oppstå fordi Lånekassens ordninger er designet for studenter som følger ordinære løp. I tilfellet som er beskrevet over, regnes ikke det første introduksjonsåret på videregående som formelt utdanningsløp og gir dermed ikke formell

⁶ Integreringsloven §13 Slutt mål og varighet av introduksjonsprogrammet.
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2020-11-06-127>

vekting. De påpeker at dette er problematisk når ordningen benyttes av denne målgruppen som trenger tilpassede opplæringsløp.

Hjemmeboende med omsorgsansvar for forelder

Et annet eksempel gjelder en informant som opplever Lånekassens regelverk og saksbehandling som firkantet og lite egnet for sin egen situasjon. Denne informanten bor hjemme hos en forelder som ikke jobber, og har omsorgsansvar for forelderen og utgifter knyttet til boligen. Informanten ønsker ikke å flytte fordi forelderen trenger ham. Informanten opplevde å få lite i støtte fra Lånekassen, og opplevde at andre fikk mer fordi de ikke bodde hjemme hos foreldre og dermed fikk borteboerstipend, selv om informanten vår hadde like boutgifter som en borteboer. Informanten ønsket ikke å slutte på skolen, men måtte få seg en jobb for å klare seg økonomisk. Informanten opplever det som tungt å være på skolen hver dag, jobbe etter skolen og ha omsorgsansvar hjemme. Informanten forteller at han har sendt informasjon og forklart situasjonen for Lånekassen, men ikke fått gehør.

Lånekassen kommenterer dette eksempelet med at de kjenner til problematikken og har gjort unntak for denne typen saker tidligere. De bekrefter at saken må klages på og søkes på spesifikt, og erkjenner at regelverket og spesielt unntakene er kompliserte og ikke lett tilgjengelig. For å lykkes med en klage kreves en del kompetanse fra søkeren, noe som reiser et interessant dilemma.

7.2 utfordringer knyttet til ordinært lån fra Lånekassen

Gjennom den kvalitative datainnsamlingen har vi identifisert enkelte utfordringer knyttet til bruk av ordinært lån fra Lånekassen for å finansiere utdanning. Utfordringene som er belyst gjennom intervjuene handler spesielt til risikoen for frafall og risikoen for å opparbeide seg gjeld. Mye av dette er knyttet til funn som er redegjort for i Kapittel 7.1 og som går på flyktningstipendets innretning, spesielt med tanke på målgruppe, varighet og behovsprøving.

I dette kapittelet går vi nærmere inn på utfordringer med ordinært lån fra Lånekassen, basert på intervjuene med brukere, tjenester og forvaltning.

7.2.1 Risiko for frafall

Som pekt på i Kapittel 7.1, er det ikke alle deltakere i introduksjonsprogrammet som har rett til flyktningstipend. Dette kan øke sjansen for at noen

grupper fra introduksjonsprogrammet i større grad enn andre, velger å ikke fortsette med formell opplæring etter introduksjonsprogrammet. Videre vil situasjonen for enkelte med rett til flyktningstipend være slik at retten til flyktningstipend utløper før fullføring av formell opplæring. I slike tilfeller må man finne andre inntektskilder, og alternativene er gjerne å søke om ordinært lån eller jobbe (mer).

Følgende sitat fra et brukerintervju kan bidra til å illustrere mekanismer bak et valg om å ta opp lån for å ta utdanning eller ikke:



Når det gjelder stipend og lån har jeg ikke fått informasjon fra noen som jobber med det. Jeg har bare hørt masse fra folk jeg kjenner. Noen sier at man aldri må søke lån fordi man må betale det tilbake og kan få gjeld.

Enkelte informanter fra kommuner forteller at de kjenner til at en del personer som går i introduksjonsprogrammet ikke vil ta opp lån på grunn av religiøse standpunkt. Dersom dette stemmer kan det hende man velger å avslutte opplæringen når man er ferdig i introduksjonsprogrammet, eller etter at flyktningstipendet faller bort. Dette er imidlertid ikke nevnt blant brukerne vi har intervjuet.

7.2.2 Risiko for å havne i gjeld

Intervjudata kan tyde på at grupper som er spesielt utsatt for å opparbeide seg gjeld er de som enten ikke har rett til flyktningstipend og dermed må ta opp ordinært lån fra Lånekassen dersom de skal ta formell opplæring etter introduksjonsprogrammet, eller de som bruker opp retten til flyktningstipend før de er ferdig med formell opplæring og dermed må ta ordinært lån for å fullføre. I tillegg kommer gruppen som mottar flyktningstipend, men som får omgjort stipendet til lån i etterkant etter avregning opp mot formue, inntekt eller trygdeytelser.

En bruker vi har snakket med og som kjenner til muligheten for å få omgjort stipend til gjeld, sier følgende:



Flyktningstipendet gir motivasjon for å studere og fortsette med skolen. Men hvis man får omgjort stipendet til lån, så forsvinner mye av grunnlaget for valget om å ta utdanning. Det blir for mye å betale tilbake hvis man får stipendet omgjort til lån.

Som nevnt over er det en bekymring blant enkelte ansatte i kommuners introduksjonsprogram for hvordan brukerne håndterer personlig økonomi, forståelse rundt betingelser for stipendet eller lånet man tar

opp, og konsekvenser dersom man ikke betjener et lån. Det vises til analyser som ble gjort i forbindelse med Livsoppholdsutvalgets arbeid, som viste at det er en høy andel blant de som har lån til grunnskoleopplæring som havner til inkasso hos Statens Innkrevingsentral. Andelen av saker som går til Statens Innkrevingsentral blant gruppen som har søkt støtte til grunnskoleopplæring er på 24 % sammenliknet med 4 % for øvrige grupper.⁷ Forsinkelsesrenter og gebyrer kan fort bidra til å forverre situasjonen. For individene dette gjelder er dette svært alvorlig.

7.3 Barrierer for samordning forvaltningsnivå og tjenestenivå

Gjennom intervjuene med representanter for forvaltning og tjenester, har vi identifisert noen barrierer for samordning.

7.3.1 Roller og mandat

En av de fremste utfordringene knyttet til livsopphold under utdanning handler om sektorinndelingen, roller og ansvar. Lånekassens ordninger, NAVs ordninger og dels introduksjonsstøtten, er utviklet i ulike sektorer med ulike formål og målgrupper. Sektorene har ulike mandater og systemer, som kan forhindre sømløse og brukerrettede tjenester. Arbeidslinja står for eksempel sterkt i NAV, noe som betyr at de har begrensede muligheter til å gi støtte til utdanning. Lånekassen oppgir at deres ordninger er utviklet for studenter i ordinære løp som trenger mindre veiledning og tilpassing enn flyktninggruppen.

Som vist i Kapittel 7.1 oppstår det spesielle utfordringer når nye lovendringer utvider rettigheter, mens Lånekassens regelverk ikke er oppdatert deretter. Dette er vist gjennom eksempelet om utvidelser av normert opplæringstid for målgruppen viste. Mens både integreringsloven, fullføringsreformen og forslag til endringer i opplæringsloven går mot mer individuell tilpasning, er ikke Lånekassen innordnet etter samme prinsipp.

Sektorinndelingen gjør seg også gjeldende lokalt i arbeidet opp mot den enkelte bruker.

Intervjuene peker på flere mulige årsaker til varierende informasjon fra kommunene. Et funn fra samtaler med et utvalg kommuner, er blant annet at det kan være personer fra ulike enheter som har ansvar for deltakerne i introduksjonsprogrammet på ulike områder, og at det er kan være forskjellige

personer som har ansvar for økonomisk oppfølging generelt og Lånekassen spesielt. Det kan også være uklarheter lokalt om hvem som har ansvaret for å informere om Lånekassens ordninger. Dersom det er NAV som står for økonomisk oppfølging generelt, vil de naturligvis ha mest kunnskap om NAV sine ordninger. I slike tilfeller er det viktig å samarbeide med noen i kommunen som kjenner godt til Lånekassens utdanningsstøtte. Fylkenes karrieresentre kan også være viktige aktører, ettersom det er viktig å se støtte til livsopphold under utdanning i sammenheng med karriereveiledning og -valg.

Videre har vi fra enkelte kommuner observert en viss tilbakeholdenhet rundt hvorvidt man skal anbefale Lånekassen til deltakere som går ut av introduksjonsprogram. Dette grunner i de ansattes bekymring for at brukerne skal havne i en gjeldssituasjon fordi regelverket er komplisert og brukerne ikke nødvendigvis har den kompetansen eller hjelpen de trenger om personlig økonomi for å kunne følge opp det som kreves når man mottar stipend og/eller lån.

Informanter fra direktoratene har informert om at det både finnes en skriftlig veileder om flyktningstipendet til bruk i introduksjonsprogrammet (utviklet av IMDi og Lånekassen), samt Veileder om samarbeid mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten om introduksjonsprogrammet⁸ rettet mot kommuneansatte som skal samarbeide med NAV for å ivareta overgangen mellom introduksjonsprogrammet og NAV (utviklet av IMDi og AVdir). Kommunene vi har snakket med har imidlertid ikke nevnt at de bruker denne typen veiledere, og det kan være behov for en grundigere bevisstgjøring rundt at veilederne finnes slik at de implementeres i praksis i kommunene. Veilederen om samarbeid mellom kommunene og Arbeids- og velferdsetaten om introduksjonsprogrammet erstattet i 2021 rundskriv G27/2017 «Samarbeid mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere».⁹ Navnebyttet kan også være en årsak til at informantene ikke har nevnt denne veilederen.

På bakgrunn av dette ser vi potensial for å nå ut med mer informasjon om flyktningstipendet til målgruppen direkte, men spesielt ut til introduksjonsprogram og samarbeidspartnere som er svært viktige videreformidlere med tilgang til målgruppen.

⁷ NOU 2018:13. Voksne i grunnskole- og videregående opplæring. Finansiering av livsopphold. <https://www.regjeringen.no/contentassets/f1b178ace9bf45d095e8f1d9431c3b1d/no/pdfs/nou201820180013000ddpdfs.pdf>

⁸

<https://www.imdi.no/contentassets/f3421621db2840cd99f>

Ob925c0212d0d/veileder-om-samarbeid-mellom-kommunen-og-arbeids--og-velferdsetaten-om-introduksjonsprogrammet.pdf

⁹ Rundskrivet ble også revidert i 2015, 2007 og første gang laget i 2003

7.3.2 Komplisert regelverk å formidle

Fra tjenestenivå er det også nevnt som en utfordring at regelverket endrer seg raskt, og det er utfordrende å holde seg oppdatert. Det kan også være ulike fortolkninger av regelverk mellom kommuner. Ordningene om livsopphold tilhører ulike sektorer, og de ansatte har best kjennskap til ordningene og lovverket som de selv jobber opp mot. I tillegg er det svært mange forhold som påvirker hva slags støtte man er berettiget til. Derfor kan det være krevende å formidle hele «regnestykket» med ulike støtteordninger og hvordan de virker med hverandre.

Fra forvaltningsnivå er det uttrykt bekymring for at den kompliserte saksbehandlingen, og ikke minst avregninger som gjøres opp mot støtteordninger, krever mye administrasjon fra saksbehandlerne og dermed kan bli en unødvendig stor kostnad for

samfunnet. Det er fra denne informanten etterlyst en mindre byråkratisk innretting av Flyktningstipendet, som kommer både mottakerne og administrasjonen til gode.

Som nevnt er det utviklet en veileder om flyktningstipend til bruk i introduksjonsprogram, som IMDi og Lånekassen har samarbeidet om, i tillegg til at IMDi og AVdir har utviklet en veileder for å ivareta overgangen mellom introduksjonsprogrammet og NAV de som skal samarbeide med NAV lokalt. Forvaltningen påpeker samtidig at regelverket er svært komplisert, og det er en utfordring for direktoratene å utarbeide god informasjon.

Gitt utfordringsbildet som beskrives av informantene våre, kan det tyde på at disse veilederne kan formidles og implementeres i større grad.

8. Samlet vurdering og anbefalinger

Ved avgang fra introduksjonsprogrammet mangler omtrent halvparten av deltakerne grunnskole eller videregående utdanning. Et mindretall av disse fullfører disse nivåene etter avgang. Den lave fullføringsgraden har trolig sammenheng med begrensede muligheter for inntektssikring under utdanning. Samtidig er det for mange i målgruppen svært krevende å fullføre formell utdanning. Vi anbefaler at videreutviklingen av utdanningsstøtte til denne gruppen hensyntar både forventet nytte og forventede kostnader av utdanning, både for individet og samfunnet. Det tilsier at ordningene i større grad bør tilpasses den enkeltes behov og muligheter. Samtidig er det grunn til å avvente videre utvikling av støtteordningene til denne målgruppen, til vi får kunnskap om hvilken betydning endringene i introduksjonsprogrammet har for gruppens behov.

8.1 Oppsummering og samlet vurdering

Lav fullføringsrate henger trolig sammen med dårlige muligheter for inntektssikring under utdanning

Alle, også voksne, har rett til grunnskole og videregående opplæring. Det er også en tydelig målsetning at flere skal fullføre formell opplæring, for å bidra til en sterkere og mer varig arbeidsdeltakelse blant innvandrere. Likevel er det mange innvandrere som mangler både grunnskole og videregående skole. Kun 25 prosent av de som går ut av introduksjonsprogrammet uten grunnskole, fullfører dette nivået i de påfølgende årene. 40 prosent av de som har påbegynt videregående i introduksjonsprogrammet, fullfører i årene etterpå. Fullføringsgraden er noe høyere blant yngre enn blant eldre, men selv i den yngste aldersgruppen, de som er 18-29 år ved avgang fra introduksjonsprogrammet, er det et mindretall som fullfører utdanning de påfølgende årene.¹⁰

¹⁰ 30 av de som mangler grunnskole ved avgang fullfører i etterkant, og 40 prosent av de som har påbegynt

Disse tallene er imidlertid usikre på grunn av manglende registrering av utdanningsdata for nyankomne innvandrere generelt, og for grunnskoleopplæring spesielt fordi det ikke finnes nasjonal registrering av deltakelse i utdanning på dette nivået.

Det er grunn til å tro at manglende fullføring av utdanning etter introduksjonsprogrammet henger sammen med dårlige muligheter for å få støtte til livsopphold under utdanning. Innvandrere som tar grunnskole eller videregående opplæring etter introduksjonsprogrammet, kan få flyktningstipend, som utgjør omtrent 1 G. De som ikke har andre inntekter samtidig, opplever en nedgang i inntektsgrunnlaget i overgangsfasen, fra stønaden i introduksjonsprogrammet på 2 G (for personer over 25 år). For mange i denne gruppen er det utfordrende å få dekket livsopphold under grunnutdanning.

Mange supplerer derfor flyktningstipend med lønnsinntekter fra arbeid. Dette kan til dels være positivt, ved at det gir en tilknytning til arbeidslivet som både gir deltakelse i samfunnet og kan bidra til bedre arbeidsmuligheter etter endt utdanning. På den annen side kan behovet for å arbeide ved siden av studiene gå ut over studieprogresjonen. Mange i denne målgruppen har barn og andre omsorgsoppgaver, og for disse er det ikke nødvendigvis mulig å jobbe på kveldstid eller i helgene, etter studier på dagtid, slik studenter uten tilsvarende familieforpliktelser kan ha mulighet til. Studenter med familieforpliktelser har i tillegg et større inntektsbehov enn studenter uten familieforpliktelser.

Tidligere deltakere i introduksjonsprogrammet som er i grunnskole eller videregående opplæring har gjennomsnittlige inntekter på omtrent 220 000 kroner det første året etter programmet (2019), tilsvarende 2G. De fleste mottar flyktningstipend de første årene etter introduksjonsprogrammet. De resterende inntektene kommer fra lønnsinntekter og ulike overføringer fra NAV.

Blant personer under grunnskoleopplæring er overføringer fra NAV den største inntektskilden for gruppen som helhet, og utgjør 40 prosent av det samlede inntektsgrunnlaget. Lønnsinntekter utgjør rundt 30 prosent av inntektsgrunnlaget, mens støtteordninger fra Lånekassen, i all hovedsak flyktningstipend, dekker resten. Personer som er under videregående opplæring har en høyere andel lønnsinntekter enn personer i grunnskoleopplæring, og tilsvarende lavere

videregående uten å fullføre i introduksjonsprogrammet fullfører i ettertid.

overføringer fra NAV. Dette henger trolig sammen med at disse har bedre muligheter i arbeidslivet, med høyere formelle kvalifikasjoner. Lønnsinntekter utgjør omtrent 50 prosent av inntektene under videregående opplæring og overføringer fra NAV utgjør rundt 20 prosent. Resten av inntektene kommer fra Lånekassen.

Varigheten av flyktningstipend er lite tilpasset individuelle behov

I intervjuene er det mange som beskriver flyktningstipendet og saksbehandlingen som rigid, og at individuelle situasjoner og behov ikke hensyntas i tilstrekkelig grad. Flyktningstipend kan bare innvilges i tre år. For en del personer i målgruppen for flyktningstipendet er perioden de har rett på stipendet for kort til å rekke å fullføre utdanningen. Hvor lang tid hver enkelt person trenger på å fullføre grunnskole og eventuelt videregående skole, avhenger av utdanningsnivå ved ankomst til Norge samt progresjon i læringen som kan påvirkes av individuelle utfordringer som sykdom, traumer, familiesituasjon m.m. Når retten til flyktningstipend er brukt opp, blir alternativet for mange å søke om ordinært lån fra Lånekassen.

Det er få som fullfører grunnskolen med ordinære lån. Av alle som gikk ut av introduksjonsprogrammet uten grunnskole i 2016, hadde 22 prosent fullført i løpet av de fire påfølgende årene. Bare 1 prosent mottok støtteordninger fra Lånekassen i fullføringsåret, uten å motta flyktningstipend. De fleste som fullfører grunnskolen etter introduksjonsprogrammet, gjør dette i løpet av de første par årene, hvor de enten mottar flyktningstipend eller ikke mottar støtte fra Lånekassen. Det er usikkert om en utvidelse av varigheten for flyktningstipend vil kunne bidra til at flere fullfører grunnskolen.

Det er noen flere som fullfører videregående opplæring med ordinært lån fra Lånekassen, tre eller fire år etter avgang fra introduksjonsprogrammet. Av alle som gikk ut av introduksjonsprogrammet i 2016, med påbegynt, men ikke fullført videregående opplæring, hadde 30 prosent fullført i løpet av de fire påfølgende årene. 8 prosent mottok støtteordninger fra Lånekassen i fullføringsåret, uten å motta flyktningstipend. Disse bygger seg opp gjeld, tidlig i utdanningsløpet, som kan bli krevende å betjene.

Fra intervjuene fremkommer det også at det er en utfordring at mange brukere ikke vet hvilke støtteordninger de mottar, om de mottar stipend eller lån. Det er en utfordring i seg selv at mottakerne ikke nødvendigvis er klar over at det de mottar er ordinære lån som må tilbakebetales, eller stipender som kan bli omgjort til lån i ettertid ved manglende studieprogresjon eller for høye inntekter. Samtidig kan det stilles spørsmål ved om det er riktig at innvandrere

skal måtte ta opp lån for å finansiere videregående opplæring, som vil begrense deres mulighet til å få lån til høyere utdanning i ettertid, og øke lånebelastningen i forhold til studenter i ordinære studieløp.

For målgruppen vil det være en fordel å få forlenget varighet av flyktningstipend, slik at de kan slippe å opparbeide seg lån. Samtidig er det viktig at den enkelte har incentiver til å fullføre utdanningen så fort som mulig. Behovet for forlenget varighet av flyktningstipend er trolig størst for gruppen som i utgangspunktet har lavest utdanningsnivå. Det er trolig større individuelle forskjeller i behov for varighet av grunnskoleopplæring enn i videregående opplæring. De som må gjennomføre både grunnskole og videregående opplæring etter introduksjonsprogrammet, har også totalt sett et lengre studieforløp og behov for finansiering over lengre tid, enn de som kun skal gjennomføre videregående. Det er derfor særlig grunn til å vurdere forlenget varighet av flyktningstipend for personer som mangler grunnskole. Varigheten bør i tillegg tilpasses individuelle forutsetninger, slik at hver enkelt har incentiver til å fullføre så raskt som mulig.

Familiegjenforente flyktninger kan ikke motta flyktningstipend

Familiegjenforente flyktninger har på samme måte som andre flyktninger rett til å delta i introduksjonsprogrammet, men de har ikke rett til flyktningstipend i ettertid. Familiegjenforente flyktninger utgjør omtrent 10 prosent av alle deltakere i introduksjonsprogrammet. De familiegjenforente flyktningene er i all hovedsak kvinner, mens det er en overvekt av menn blant deltakere med andre innvandringsgrunner.

Blant de som går ut av introduksjonsprogrammet uten grunnskole, er andelen som fullfører grunnskolen i de påfølgende årene lavere blant de familiegjenforente enn for andre tidligere deltakere i programmet. Dette til tross for at kvinner generelt har høyere fullføringsgrad av både grunnskole og videregående etter avgang. Den lave fullføringsraten av grunnskolen er en utfordring generelt, og den enda lavere fullføringsraten blant de familiegjenforente tilsier at denne gruppen særlig har behov for økt støtte til utdanning. Utvidet rett til flyktningstipend for denne gruppen kan være ett av flere tiltak for å øke utdanningsgraden.

Blant de som har påbegynt videregående i introduksjonsprogrammet, uten å fullføre, er derimot andelen som fullfører etter programmet høyere blant de familiegjenforente enn andre. Dette henger trolig sammen med den høye kvinneandelen blant de familiegjenforente, som generelt har høyere fullføringsrate. De familiegjenforente må i større grad

ta opp lån fra Lånekassen for å fullføre videregående, og det fremstår derfor som en utfordring at disse ikke kan fullføre på like vilkår som andre tidligere deltakere i introduksjonsprogrammet.

Datakvaliteten i utdanningsregistrene er spesielt dårlig for familieegjenforente, og det er derfor større usikkerhet om denne gruppens utdanningsnivå ved avgang fra introduksjonsprogrammet og dermed også fullføringsgraden i ettertid.

Økt bruk av flyktningstipend har erstattet overføringer fra NAV

De siste årene har bruken av flyktningstipend økt betydelig, både under grunnskoleopplæring og videregående opplæring. Det ser ikke ut til å ha medført at det samlede inntektsgrunnlaget til disse gruppene har økt, eller at de har fått redusert lønnsinntektene tilsvarende. I stedet har flyktningstipend erstattet overføringer fra NAV, som sosialhjelp og bostøtte.

Det kan til dels tenkes å være en fordel for målgruppen at de i større grad klarer seg uten NAV. Gjennom intervjuene fremkommer det at flere ikke ønsker støtte eller oppfølging fra NAV, både på grunn av generelt stigma, men også av frykt for at støtte fra NAV vil redusere senere muligheter for å få innvilget familieegjenforening. At utdanningsstøtte i større grad finansieres av Lånekassen og ikke NAV, kan tenkes å bidra til å legitimere utdanningsforløpet og å synliggjøre, både for den enkelte og for samfunnet, at støtten er kortvarig og direkte knyttet til grunnleggende utdanning. Samtidig er det en utfordring for målgruppen dersom tilknytningen til Lånekassen også medfører at flere tar opp lån for å finansiere grunnutdanning. Dette er spesielt utfordrende dersom mottakerne selv ikke er tilstrekkelig kjent med vilkårene og kravene til tilbakebetaling, i det de tar opp lån.

Behov for mer informasjon og veiledning om Lånekassens ordninger

Gjennom intervjuene har vi også identifisert et betydelig behov for bedre oppfølging i overgangen fra introduksjonsprogrammet til formell utdanning, utenfor rammen av introduksjonsprogrammet. For denne målgruppen, som har begrensede kunnskaper i norsk og om norsk samfunnsliv, er det vanskelig å finne og forstå informasjon om Lånekassens ordninger på egenhånd. Ansatte i introduksjonsprogrammet er sentrale kilder til informasjon om Lånekassens ordninger i dag, men funnene fra intervjuer tyder på at det er ulik praksis i kommunene når det gjelder hva de formidler og hvordan de informerer om dette. Dette gjør at noen opplever å få god informasjon og veiledning i forbindelse med søknad, mens andre ikke får det. Årsakene til ulik praksis knyttes i stor grad til manglende koordinering på kommunenivå mellom

enheter med ulik kompetanse og ansvarsområder, og eventuelt uklarheter rundt hvem som har ansvar for informasjon og oppfølging om økonomi og karriere i introduksjonsprogrammet.

Etter introduksjonsprogrammet er det gjerne NAV som følger opp tidligere deltakere ved behov, og NAV-veilere har ikke nødvendigvis verken fokus på utdanning eller kunnskap om Lånekassens ordninger. Lånekassen tilbyr ikke individuell oppfølging og veiledning på samme måte som NAV. Når Lånekassens ordninger har erstattet overføringer fra NAV som finansieringskilder under grunnutdanning, er det derfor grunn til å anta at brukerne i mindre grad får oppfølging og veiledning om støtteordningene de mottar.

Behov for samkjøring av regelverk og støtteordninger mellom forvaltningsorganene

Gjennom intervjuene er det også identifisert utfordringer med Lånekassens regelverk. Lånekassens ordninger er opprinnelig designet for fulltidsstudenter i ordinær utdanning, som har andre behov og opplæringsløp enn mange av flyktninger. Dette gjenspeiles blant annet i behovet for tettere oppfølging etter introduksjonsprogrammet enn det Lånekassen kan tilby. Etter hvert som andre lover har endret rettigheter, har det også oppstått utfordringer knyttet til regelverket. Et tydelig eksempel er utviklingen av nye opplæringsmodeller med formål om at flere voksne skal fullføre formell opplæring, basert på forslag i fullføringsreformen og forslag til endringer i opplæringsloven. Slike opplæringsmodeller kan innebære løp med opplæring som ikke gir formell vektning i Lånekassens systemer, fordi deler av opplæringsløpet ikke faller inn under deres definisjon av formelt utdanningsløp.

Det er en generell utfordring for målgruppen at det er mange ulike støtteordninger til utdanning, med ulike forvaltere, som ikke nødvendigvis er samkjørt i regelverk eller forvaltning. Det er krevende for brukerne som må forholde seg til mange aktører og kompliserte regelverk. Også for saksbehandlere og veiledere i tjenestene, kan det være vanskelig å gi råd på grunn av kompliserte regelverk og støtteordninger som påvirker hverandre på tvers av lovverkene. Når mange ulike aktører skal vurdere og bistå samme gruppe for samme formål, oppleves det også som administrativt krevende, og det gir merarbeid for saksbehandlere i tjenestene. Det fremstår særlig som en risiko at brukere som følges opp av NAV ikke blir informert om rettigheter til opplæring eller muligheter for finansiering fra Lånekassen. Men det kan også være en risiko for at kommunenes veiledning under introduksjonsprogrammet ikke gir tilstrekkelig informasjon om ordninger fra Lånekassen eller NAV,

og at informasjonen om støtteordninger fra Lånekassen ikke er samkjørt med informasjon om støtteordninger fra NAV.

Det ser derfor ut til å være en generell utfordring at de ulike aktørene ikke kjenner godt nok til hverandre, og at de dermed primært fokuserer på hva de selv kan bidra med, uten å kunne veilede målgruppen i det samlede tilbudet av tjenester og støtteordninger.

8.2 Anbefalinger

Mange innvandrere med flyktningbakgrunn har lave formelle kvalifikasjoner. Dersom flere i denne gruppen fullfører grunnskole og videregående opplæring, er det grunn til å tro at det vil styrke deres muligheter for deltakelse i arbeidslivet på sikt. Økt arbeidsdeltakelse i denne gruppen er viktig for den enkelte, i form av integrering, samfunnsdeltakelse og økonomisk selvstendighet, og for samfunnet, gjennom reduserte trygdeutgifter, økte skatteinntekter og en utjevning av økonomi og ressurstilgang i befolkningen som helhet. I tillegg til at utdanning forventes å medføre økt arbeidsdeltakelse på sikt, er tilgang til utdanning en grunnleggende rettighet som i seg selv kan bidra til livskvalitet og inkludering i samfunnet. Det er derfor viktig at samfunnet tilrettelegger for at alle, også voksne med fluktbakgrunn, får mulighet til å gjennomføre både grunnskole og videregående utdanning.

Samtidig har denne gruppen svært ulike behov og forutsetninger for å fullføre utdanning. For mange vil det være svært krevende å fullføre grunnskole og videregående utdanning, og for enkelte er det kanskje ikke realistisk å fullføre innen rimelig tid. Opplæringen er ressurskrevende, både i form av tid, krefter og kostnader for den enkelte, men også i form av kostnader for det offentlige til selve opplæringen og til inntektssikring under opplæring.

Det er derfor ikke gitt at nytten av å gjennomføre grunnutdanning overstiger ulempene og kostnadene for alle i denne gruppen. Dette gjelder både i et individ- og i et samfunnsperspektiv. Et alternativ til formell utdanning er å heller prioritere ressursene inn mot mer kortvarige, og mindre omfattende, arbeidsrettede tiltak, som kan bidra til en raskere overgang til arbeid. For mange vil det være større sannsynlighet for å lykkes med overgang til varig arbeid gjennom denne typen bistand.

Hvor mye ressurser individet og samfunnet skal investere i utdanning, bør trolig sees i sammenheng med sannsynligheten for å lykkes (altså sannsynligheten for å fullføre) og den forventede avkastningen av utdanning. Alder henger sammen med begge disse forholdene. Det er grunn til å tro at yngre personer generelt sett både har bedre forutsetninger

for å lykkes med utdanning og har høyere avkastning av utdanningen (flere gjenværende år i arbeidslivet).

Det kan derfor være grunnlag for å vurdere aldersjustering av støtteordninger til utdanning rettet mot denne gruppen. Denne utredningen gir imidlertid ikke grunnlag for å vurdere hvordan en eventuell aldersjustering bør innrettes og hvor eventuelle aldersgrenser bør gå.

Funnene i denne rapporten tyder på at det er behov for å bedre støtten og oppfølgingen under grunnopplæring til innvandrere i overgangen fra introduksjonsprogrammet. Denne konklusjonen er basert på analyse av forløpene til flyktninger som gikk ut av introduksjonsprogrammet i årene 2010-2019. Fra og med 2021 er det imidlertid iverksatt endringer i introduksjonsprogrammet, som skal legge til rette for at flere kan fullføre relevant utdanning i introduksjonsprogrammet. Dersom disse endringene fungerer etter hensikten, innebærer det at målgruppen i fremtiden vil ha mindre behov for å gjennomføre formell utdanning i etterkant av programmet. Det er derfor usikkert i hvilken grad behovene vi har identifisert i denne rapporten også vil være gjeldende for dagens og fremtidige deltakere i introduksjonsprogrammet.

Det fremstår derfor hensiktsmessig å avvente videreutvikling av utdanningsstøtten til denne gruppen til vi har oversikt over hvilke behov som gjenstår, etter at endringene i introduksjonsprogrammet har fått virke i noe tid.

Dersom det viser seg at det fortsatt er behov for bedre støtteordninger i overgangen fra introduksjonsprogrammet, bør utvidelser utredes nærmere. **En vurdering av fremtidige støtteordninger til utdanning for denne gruppen må veie de forventede kostnadene av ordningene opp mot den forventede nytten, både for individet og samfunnet.** Samtidig innebærer innretningen av slike støtteordninger også elementer av verdivalg, og en tolkning av hva en «rett til utdanning» bør innebære.

De nåværende ordningene til Lånekassen bør da vurderes å i større grad tilpasses målgruppens reelle behov og muligheter. Det kan være behov for utvidede støtteordninger slik at flere får den økonomiske støtten som trengs for å fullføre formell opplæring. Samtidig må det være begrensninger som er satt i forhold til den enkeltes forutsetninger, sånn at alle har insentiver til å fullføre studieløpet så raskt som mulig. Det innebærer at det kan være behov for økt individuell tilpasning av støtteordningene og varigheten av disse.

En mulighet for kan da være å utvide varigheten av og/eller beløpet på flyktningstipendet, eventuelt med aldersbegrensninger. Samtidig har denne gruppen

særlige behov for individuell tilpasning, og Lånekassen har begrenset kapasitet til manuell og individtilpasset saksbehandling. Det tilsier at Lånekassen ikke er en velegnet aktør for oppfølging av gruppen og at ansvaret kanskje heller bør overføres til aktører som er bedre egnet til individuell tilpasning og oppfølging, som NAV/kommunene.

Videre anbefaler vi at det jobbes for bedre **samkjøring av innsats og regelverk mellom ulike støtteordninger**, som i dag tilhører ulike sektorer med delvis ulike mål. Når det gjelder hvilken aktør som bør ha ansvaret for å følge opp tidligere deltakere i introduksjonsprogrammet, er det flere hensyn som må overveies. Mange har et ønske om å være uavhengig av NAV, enten på grunn av potensielt stigma det innebærer for den enkelte eller fordi det kan påvirke muligheter for eksempelvis familiegjenforening. En overgang til ordinære ordninger i Lånekassen kan derfor være positivt. Samtidig er det viktig at denne gruppen ikke påtar seg gjeldsforpliktelser som de ikke kan betjene i ettertid.

Det er også mange som har behov for bedre veiledning om støtteordningene enn både NAV og Lånekassen kan tilby i dag. Det bør derfor jobbes med å **forbedre veiledningen om mulighetene for å fortsette i formell utdanning og de tilgjengelige støtteordningene, i overgangen fra introduksjonsprogrammet til formell opplæring, utenfor rammen av introduksjonsprogrammet**. Det er behov for mer veiledning og informasjon om Lånekassens ordninger, gjerne både direkte til personer i målgruppen og via hjelpeapparat som er viktige videreformidlere av informasjon til målgruppen.

Til sist anbefaler vi at jobbes for å etablere **mer kunnskap om utdanningsnivåer, deltakelse og fullføring i utdanning for nyankomne innvandrere**. Det er særlig behov for bedre oversikt over utdanningssituasjonen til de med lavest formelle kvalifikasjoner. Det innebærer at det er behov for nasjonal registrering av deltakelse i grunnopplæringen, som både kan gi oversikt over hvem som deltar i grunnopplæring og hvilket innhold denne opplæringen har.



post@osloeconomics.no
Tel: +47 21 99 28 00
Fax: +47 96 63 00 90

Besøksadresse:
Kronprinsesse Märthas plass 1
0160 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562 Vika
0118 Oslo