

SAMMENDRAG KS FOU-PROSJEKT 184002: TILRETTELAGTE OPPLÆRINGSTILBUD FOR MINORITETSSPRÅKLIGE UNGDOM

FoU-prosjektet beskriver forekomst av og variasjon i tilrettelagte opplæringstilbud for minoritetsspråklig ungdom, her betegnet som *kombinasjonsklasser*. Prosjektet belyser hva ulike fylkeskommuner og kommuner har lagt vekt på når de har utviklet kombinasjonsklasser og hvilke erfaringer de har gjort seg når det gjelder organisering, dimensjonering, finansiering og kostnadsfordeling. Videre gir prosjektet en vurdering av suksesskriterier og utfordringer og hva som kan være hensiktsmessige innretninger av kombinasjonsklasser fremover.

Prosjektet tar utgangspunkt i kombinasjonsklasser som er etablert på bakgrunn av endring i opplæringslovens § 4A-1 og som omfatter tilrettelagt grunnskoleopplæring til elever med ungdomsrett. Kartlegging blant fylkeskommunene viser at samtlige har valgt å samarbeide med kommuner i regionen om tilbud om mer grunnskoleopplæring og at flertallet har opprettet et kombinert tilbud både til elever *med* ungdomsrett og til elever *uten* ungdomsrett.

Prosjektet er basert på dokumentgjennomgang, intervjuer og casestudier. Det er gjennomført til sammen 50 intervjuer med 83 informanter fra fylkesadministrasjon, skoleledelse og kommuner, samt lærere og elever. Prosjektet gir i hovedsak informasjon om hva som var situasjonen for kombinasjonsklassene *skoleåret 2017/2018*. For mange fylkeskommuner og kommuner var dette deres første år med kombinasjonsklasser.

Hovedfunn

LOVENDRING OG KOMBINASJONSKLASSER ER GODT MOTTATT

Samtlige informanter er positive til lovendringen fra 2016 og muligheten til å gi elever mer grunnskoleopplæring i en videregående skole-kontekst. Representanter for fylkesadministrasjon, kommuneadministrasjon og ledelse og lærere ved ungdoms- og videregående skoler har lenge erfart at elever med kort botid i Norge faller mellom to forvaltningsnivåer i overgangen mellom grunnskole og videregående opplæring. De er derfor enige i at lovendringen i opplæringsloven i 2016 åpner for å ta tak i denne utfordringen.

INNHOOLD I TILBUDET

Samtlige informanter gir tydelig uttrykk for at faglig innhold og opplæring i kombinasjonsklassene dreier seg om *grunnskoleopplæring*. Kombinasjonsklasse er, til forskjell fra innføringstilbud, ikke forberedende opplæring til videregående skole, men et tilbud til elever med behov for å styrke sin kompetanse i grunnskolefagene. Samtlige fem kombinasjonstilbud som inngår i casestudiene omfatter derfor opplæring i grunnskolefagene norsk, engelsk, matematikk, samfunnskunnskap og naturfag. Timefordelingen mellom fagene varierer litt fra sted til sted. Det er imidlertid særskilt fokus på norskopplæring og det er forholdsvis mye norsk på timeplanen gjennom hele skoleåret.

FINANSIERING OG KOSTNADSFORDELING

Undersøkelsen blant fylkeskommunene viser at kombinasjonsklasser i hovedsak finansieres over fylkeskommunenes og kommunenes ordinære budsjetter til hhv. videregående opplæring og kommunal voksenopplæring. Kostnadsfordelingen mellom fylkeskommune og kommuner er imidlertid løst forskjellig. I de fleste tilfeller tar kostnadsfordelingen enten utgangspunkt i 1) hvilken aktør som har det formelle ansvaret for elevene, 2) hvilke oppgaver hver av de to samarbeidspartene bidrar med i tilbudet, eller 3) en 50/50-fordeling mellom fylkeskommune og kommune med utgangspunkt i en totalpris for tilbudet. Mange av informantene oppgir at det har vært vanskelig å bli enig om modell for

kostnadsfordeling, bl.a. fordi det for mange kommuner er dyrere å tilby elever grunnskoleopplæring i kombinasjonsklasse fremfor grunnskoleopplæring i kommunal voksenopplæring.

I tillegg til egenfinansiering av tilbudene har alle fylkeskommuner, med ett unntak, søkt om midler fra IMDis tilskuddsordning *Jobbsjansen del B* for å finansiere tilbudet.¹ Casestudiene viser at øremerkede tilskuddsmidler i gjennomsnitt utgjør 22 prosent av de totale kostnadene for fylkeskommuner og kommuner. Til tross for betydelig egenfinansiering, oppgir informantene at tilskuddsmidlene har vært svært viktige i utviklingen av kombinasjonsklasser.

Gjennomgangen viser at de samlede kostnadene i fylkeskommunene og samarbeidende kommuner som inngår i casestudiene varierer fra 5,5 millioner kroner til 13,9 millioner kroner. Disse tallene må imidlertid tolkes med varsomhet, da det er ulike kostnader innberegnet i budsjetter for ulike tilbud. I tillegg varierer det hvor mange skoler, klasser og elever budsjettene tar utgangspunkt i. Våre beregninger viser at prisen per kombinasjonsklasseelev varierer fra omtrent 110 000 kroner til omtrent 144 000 kroner per år. Fordi det er store forskjeller mellom hvor mange skoler som tilbyr kombinasjonsklasser, samt *hvilke* og *hvor mange* elever som får tilbud om å gå i kombinasjonsklasse, er det ikke mulig å sammenligne kostnadene for ulike tilbud. Følgelig er det heller ikke mulig å si noe om *kostnadseffektiviteten* ved ulike varianter av samarbeidsmodeller og tilbud.

UTBREDELSE

Kartlegging blant fylkeskommunene viser at samtlige har opprettet kombinasjonsklasser. For skoleåret 2017/2018 det er det identifisert slike klasser ved til sammen 41 videregående skoler. Det er stor variasjon i antall elever som får tilbudet i de ulike fylkeskommunene. Antall elever som går i kombinasjonsklasse spenner fra 15 i en fylkeskommune til 282² elever i en annen. Historikk og forankring lokalt synes å ha betydning for hvor utbredt tilbudet er, men også geografi og antall elever i målgruppen har betydning for hvordan kombinasjonsklassene er organisert og hvor mange skoler som tilbyr kombinasjonsklasser.

ORGANISERING, SAMARBEID OG ARBEIDSDELING

Etablering og drift av kombinasjonsklasser fordrer et godt samarbeid mellom fylkeskommune og kommuner. Dette innebærer at både fylkeskommunens og kommunens elever (hhv. elever med og uten ungdomsrett) får samme opplæringstilbud, at lærere fra både grunnskole, voksenopplæring og videregående opplæring underviser klassen og at kostnader fordeles mellom fylkeskommunen og kommunene.

Prosjektet viser at det stort sett er fylkesadministrasjonen som har initiert etablering av kombinasjonsklasser, men det er også mange eksempler på at kommunene har identifisert behov for samarbeidstilbud til målgruppen og at de derfor har deltatt i prosessen med å utvikle kombinasjonsklasser.

Etter hvert som kombinasjonsklassene har blitt etablert og implementert ved de aktuelle (videregående) skolene, har fylkeskommunen fått en mer tilbaketrukket rolle. Rektor eller en mellomleder/avdelingsleder er gjerne fagansvarlig eller koordinator for kombinasjonsklassen og som er ansvarlig for tilbudet ved skolen. Hvorvidt kommunen er involvert i daglig drift varierer. Mange steder bidrar kommunen med betydelige lærerressurser og noen steder er det rektor og/eller lærer

¹ Hordaland har ikke søkt. Hedmark har ikke søkt for sitt største tilbud ved Hamar katedralskole, men har søkt en liten sum for et mindre tilbud i Nord-Østerdal VGS.

² Oslo har flest elever i kombinasjonsklasse, etterfulgt av Vestfold.

ved den kommunale voksenopplæringen som er ansvarlig for kombinasjonsklassen og elevene som går der. Andre steder begrenser kommunenes rolle seg til å bidra i inntak av elever, samt dialog med skolen om enkeltelever ved behov.

I de fleste kombinasjonsklassene underviser både faglærere fra videregående skole og lærere fra grunnskolen og/eller kommunal voksenopplæring. Dette er et bevisst valg, siden det er behov for lærere med grunnskolekompetanse, men som samtidig har erfaring fra videregående opplæring. Mange steder er det lærere fra kommunal voksenopplæring som underviser elevene, siden det er behov for lærere med særskilt kompetanse på opplæring av minoritetsspråklige.

Til tross for at alle elever som går i kombinasjonsklasse har behov for (mer) grunnskoleopplæring, er det store forskjeller på elevene og at det derfor er behov for å nivådele klasser. For å forhindre for store nivåforskjeller i kombinasjonsklassene, stilles det ved noen skoler krav om et visst ferdighetsnivå i norsk ved opptak. Elever som ikke tilfredsstillers språkkravet får da opplæring ved kommunal voksenopplæring eller i særskilt klasse frem til de oppfyller kravet.

Suksesskriterier for kombinasjonstilbud

Dette FoU-prosjektet har hatt til hensikt å identifisere modell(er) for kombinasjonsklasser som fremstår som hensiktsmessige, med tanke på organisering, tilbudskvalitet, forutsigbarhet, kostnadseffektivitet og elevresultater. Vår vurdering er at prosjektet ikke gir grunnlag for å etablere en konkret og helhetlig modell for kombinasjonsklasser. Derimot har vi identifisert en rekke forutsetninger som bør være på plass for at kombinasjonsklasser skal være et godt tilbud til målgruppen:

- Samarbeidet mellom fylkeskommune og kommuner fungerer bedre i de tilfeller hvor det er brukt tid på å utvikle og forankre tilbudet lokalt og at kombinasjonsklasser er en del av en overordnet strategi for opplæringstilbud til minoritetsspråklige elever. Det som kjennetegner fylkeskommunene som har opprettet kombinasjonsklasser ved *flere skoler* og gjennom samarbeid med *flere kommuner*, er nettopp at tilbudet er forankret i og er del av en overordnet strategi for skole og opplæring
- Fysisk lokasjon/plassering er viktig. Kombinasjonsklasser lokalisert på videregående skoler skal fremme faglig, språklig og sosial utvikling, samt integrering i samfunnet som helhet. Å plassere klasserommene til kombinasjonsklassen sentralt i skolebygget fremstår som et viktig tiltak for å fremme dette.
- Det er store forskjeller i faglig nivå blant elevene i kombinasjonsklasser og nivådeling i norsk og andre fag er derfor nødvendig. Inndeling av elevgruppen etter nivå har stor betydning for elevenes progresjon og motivasjon, og planlegging av den enkelte elevs løp og varighet på tiden i kombinasjonsklasse er derfor viktig.
- Lærernes kompetanse er en annen viktig suksessfaktor. Særlig er det behov for kompetanse på grunnskoleopplæring og opplæring av minoritetsspråklige elever. Behov for å sikre denne kompetansen er en av de fremste grunnene til at fylkeskommuner og kommuner samarbeider om tilbudet til elevene, og det forklarer hvorfor mange lærere fra kommunal voksenopplæring underviser i kombinasjonsklassene.

Utfordringer som må avklares

Samtlige informanter er positive til lovendringen og kombinasjonsklassene som er etablert i kjølvannet av den. Samtidig er det en rekke utfordringer på systemnivå som gjør at utvikling, implementering og innhold i kombinasjonsklassene varierer og som gjør det utfordrende å etablere et godt tilbud:

- Det er stor variasjon i *hvor mange* elever og *hvilke* elever som får tilbud om å gå i kombinasjonsklasse. Dette forklares med mangel på felles og tydelige retningslinjer for hvem tilbudet skal rettes mot og hvordan målgruppen defineres. Konsekvensen av at fylkeskommuner, kommuner og skoler har valgt ulike løsninger, er at bosted eller kommunetilhørighet fort blir avgjørende for om den enkelte ungdom får tilbud om å gå i kombinasjonsklasse eller ei. Dersom målsettingen er å gi et likeverdig tilbud til elever med behov for (mer) grunnskoleopplæring, er det behov for tydeligere og felles retningslinjer og kriterier.
- Det er behov for å avklare rolle- og ansvarsfordeling mellom fylkeskommuner og kommuner. Fylkeskommuner, kommuner og skoler har ulik forståelse av hvem som har ansvar for elevene, opplæringen og andre oppgaver med konsekvens for kostnadsfordelingen. For å sikre et likeverdig tilbud til elever med behov for (mer) grunnskoleopplæring, er det behov for å avklare hvilke aktører som har økonomisk og pedagogisk ansvar for ulike elevgrupper.
- I dag finansieres kombinasjonsklasser over fylkeskommuners og kommuners ordinære budsjetter til hhv. videregående opplæring og voksenopplæring, samt øremerkede tilskuddsmidler fra *Jobbsjansen*. Tilskuddsmidlene fra *Jobbsjansen* er prosjektbasert og innvilges på årlig basis. Dette er uforutsigbart og det etterlyses mer stabilitet i inntektsgrunnlaget dersom kombinasjonsklassene skal videreføres i ordinær drift. Et eventuelt pålegg eller oppfordring om å opprette kombinasjonsklasser bør derfor følges av finansiering.
- En målsetting med oppdraget har vært å vurdere kostnadseffektiviteten til ulike varianter av tilbud, men foreliggende data fra fylkeskommuner og kommuner som inngår i casestudiene tilsier imidlertid at det ikke er hensiktsmessig å foreta en slik vurdering, fordi det varierer *hvilke* elevgrupper som får tilbud om å gå i kombinasjonsklasser. Å beregne kostnadseffektivitet ved ulike varianter av tilbud, samt estimere total kostnader ved en eventuell oppskalering, fordrer at målgruppen for kombinasjonsklasser er tydelig definert, noe den per i dag ikke er. En slik beregning fordrer også grundig gjennomgang av hvilke oppgaver som medregnes i kostnader for ulike tilbudsvarianter, samt bedre kunnskap om resultater for elevgruppen.