

Arkivsaknr 20/03703-1
Saksbehandler Marit Helene Stensen

Saksgang

Oppvekst- og utdanningsutvalget
Kommunestyret

Myndighet

Innstillende
Avgjørende

Møtedato

Kombinasjonsklassen for elever 16 -21 år uten grunnskolekompetanse

Innstilling til vedtak:

1. Kombinasjonsklassen opprettholdes i tråd med dagens avtale med Troms og Finnmark Fylkeskommune. Avtalen skal evalueres årlig av partene. Statistikk knyttet til frafall i videregående skole for elevgruppen skal fremlegges når dette foreligger.

Britt Elin Steinveg
Kommunedirektør

Kari Henriksen
Avdelingsdirektør oppvekst og utdanning

Hva saken gjelder

I justering av handlings- og økonomiplan 2020-2023 vedtok kommunestyret 11.12.19 i verbalforslag 11: «Kommunestyret ber om en sak om kombinasjonsklassen for elever 16-21 år som mangler grunnskole ved Ishavsbyen videregående skole i mars 2020». Denne saken vil beklageligvis grunnet kort tidsperspektiv ikke kunne bli behandlet i Integreringsutvalget. Dette fordi møte 6. februar ble for tidlig, og neste møte er i april og vil følgelig være for sent i forhold til kommunestyrebehandling i mars.

Det vises til politisk sak 0120/18 «Kombinasjonsklasse for elever 16-21 år som mangler grunnskole», hvor kommunestyret vedtok å opprette en kombinasjonsklasse i samarbeid med Troms Fylke fra og med høst 2018. I denne saken ble det gjort rede for formål med og oppbygging av en slik kombinasjonsklasse. Hovedformålet med opprettelsen av kombinasjonsklassen er å øke gjennomføringen av videregående opplæring for våre unge innvandrere.

Denne saken legger sak om opprettelse av kombinasjonsklassen i 2018 til grunn, og det vil derfor ikke bli orientert om grunnleggende struktur og oppbygging av kombinasjonsklassen. Det vil være fokus på erfaringer man har høstet etter at dette ble et fast samarbeid mellom Tromsø kommune og Troms og Finnmark fylke, i lys av målet om økt gjennomføring. I tillegg vil det være fokus på økonomi tilknyttet kombinasjonsklassen. Alternativet til at våre kommunale elever går i dagens kombinasjonsklasse vil være at de går tilbake til det opprinnelige tilbudet i Voksenopplæringen. Derfor vil kombinasjonsklassen sitt tilbud også ses i lys av Voksenopplæringen sitt tilbud der hvor det er relevant.

Saksutredning

Bakgrunn

I den politiske saken knyttet til opprettelse av kombinasjonsklassen ble det vist til en svært alvorlig frafallsprosent blant innvandrere i alderen 16-24, hvilket i 2017 utgjorde 50 % frafall i Troms etter 5 år i videregående skole. Mønsteret ses også i Norge som helhet. Dette er en alvorlig nasjonal utfordring som medfører fare for permanent utenforskap i form av dårligere folkehelse og vedvarende fattigdom for denne gruppen. Derfor var hovedmotivasjonen med å opprette en kombinasjonsklasse å øke gjennomføringsgraden knyttet til videregående opplæring blant innvandrere.

Frem til 2016 var det ulovlig å organisere grunnskoleopplæringen på en videregående skole, opplæringen var bestemt til å foregå i regi av kommunens Voksenopplæringstilbud. I lys av den katastrofale gjennomføringsprosenten ble det derfor sett på andre muligheter å organisere opplæringen på. Erfaringene fra blant annet Thor Heyerdahl vgs. i Larvik og «Sjøveganmodellen» her i Troms var gode med tanke på økt gjennomføringsgrad av videregående skole. På bakgrunn av dette fikk Opplæringsloven §4A-1 i juni 2016 et nytt andre ledd. §4A-1 annet ledd ga fylkeskommunene mulighet til å gi mer grunnskoleopplæring til elever med rett til videregående opplæring.

Nasjonale erfaringer knyttet til kombinasjonsklassen

Regjeringen doblet bevilgningen til kombinasjonsklasser i statsbudsjettet for 2019. Rent konkret medførte dette at bevilgningen til Jobbsjansen del B, som skal gi innvandrerdømt med kort botid mer grunnskoleopplæring slik at de har bedre forutsetning til å fullføre videregående opplæring, ble doblet fra 35 millioner kroner til 70 millioner kroner. En hovedsatsning i dette var kombinasjonsklasser. Fra 2020 ble det en ytterligere økning da denne bevilgningen gikk over til å bli et rammetilskudd på 90 millioner. Disse midlene er en viktig del av finansieringen av kombinasjonsklassen ved Ishavsbyen, og er midler også de kommunale elevene nyter godt av. Daværende kunnskaps- og integreringsminister Jan Tore Sanner (H) påpekte i forbindelse med

økning av tilskudd i 2019 at ungdommene det gjelder har formelle rettigheter, men ikke reelle muligheter til å gjennomføre videregående skole slik opplæringen har vært frem til da. Satsningen på kombinasjonsklasser fra regjeringens side viser at de har stor tro på at kombinasjonsklasser er veien å gå for å få økt gjennomføring i videregående opplæring. Dette speiles også i det faktum at samtlige Fylkeskommuner har valgt å opprette en kombinasjonsklasse, og at det i 2018 var kombinasjonsklasser ved 41 videregående skoler i Norge (FOU prosjekt 184002 til KS utført av Rambøll management consulting). Antallet kombinasjonsklasser ventes å ha steget siden den tid.

Nasjonalt senter for flerspråklig opplæring (NAFO) peker på at «Erfaringene fra kombinasjonsklassene viser at de kan lette den vanskelige overgangen fra grunnskole til videregående skole. Elevene kan få et bedre grunnlag for å velge utdanningsprogram, noe som kan bidra til mindre frafall og færre omvalg. De kan også få kunnskap om kravene som stilles i den videregående skolen dersom de får mulighet til å hospitere i ordinære klasser. At elevene får gå sammen med jevnaldrende framfor å få opplæring på et voksenopplæringscenter, har vært en viktig suksessfaktor. Dette begrunnes i funn fra følgende rapport: **Rapport: Tilrettelagte opplæringsstilbud for minoritetsspråklig ungdom (pdf)**

IMDI har nominert Tromsø til å motta bosettings- og *integreringsprisen 2020*. Opprettelsen av kombinasjonsklassen ble opprettet i nært samarbeid med blant annet Flyktningetjenesten, og kombinasjonsklassen er en sentral del av vurderingsgrunnlaget for denne nominasjonen fra IMDI.

Statistikk knyttet til frafall i videregående for innvandrerungdom

I 2017 fullførte, som nevnt, kun en av to innvandrerungdommer videregående opplæring. Kombinasjonsklassen ble startet som et forsøk i 2017, men ble først et fast avtale mellom kommune og Fylkeskommune i 2018. Frafallstatistikk for videregående opplæring beregnes 5 år etter oppstart i videregående opplæring, og en evaluering av frafall kan dermed ikke starte før etter 5 år. Da kombinasjonsklassen først ble forsøkt i 2017 vil de første tallene knyttet til frafall blant elever som har gått i kombinasjonsklassen komme i 2022.

Av samme grunn finnes det heller ikke nasjonalt aggregert statistikk knyttet til frafall. Imidlertid vet vi at frafall ikke er et problem mens elevene går i selve kombinasjonsklassen, da gjennomføringsprosenten av kombinasjonsklassen er svært høy. Forrige skoleår var det kun 1 av 75 elever i kombinasjonsklassen som sluttet, og denne elven kom tilbake etter noen måneder. I tillegg oppgir 94 % av elevene i kombinasjonsklassen at de finner tilbudet ved kombinasjonsklassen tilfredsstillende.

Resultat fra spørreundersøkelse blant elevene

Undersøkelsen ble foretatt i februar 2020, og svarprosenten var på 87 %. Spesifikke forhold relevant for organisering Voksenopplæring vs. Ishavsbyen vgs. vil bli vektlagt. Dette vises seg eksempelvis i at 96 % av elevene foretrekker kombinasjonsklassen ved Ishavsbyen foran Voksenopplæringa. 100 % av de spurte gir uttrykk for at tilbudet ved Ishavsbyen er tilfredsstillende. Videre oppgir 100 % at de har deltatt på tilbud utenfor kombinasjonsklassen for å lære om mer om videregående opplæring, eksempelvis besøk ved ulike yrkesfagslinjer, studiespesialisering og Utdanningsmessa. Hele 94 % av elevene mener kombinasjonsklassen er en god/nødvendig forberedelse på videregående opplæring. Videre viser undersøkelsen at alle elevene har kjennskap til ulike psykososiale tilbud som eks. minoritetsrådgiveren og/eller helsesykepleier og/eller sosiale arenaer som kantina og bibliotek. Et overordnet inntrykk er altså at elevene trives godt på Ishavsbyen vgs, og at de får et tilfredsstillende tilbud med tanke på å forberede seg på videregående opplæring. For ytterligere informasjon se vedlagt spørreundersøkelse.

Motivasjon er en svært viktig del av psykisk helse. I tråd med undersøkelsen oppgir de kommunale ungdommene en sterk motivasjon for å gå ved Ishavsbyen istedenfor ved Voksenopplæringen. Subsidiært vil de gå på videregående skole. Motivasjon for opplæring har

svært stor betydning for læringsutbytte, faktisk viser forskning at elevers prestasjoner betinges like mye av motivasjon og innsats som medfødte kognitive ferdigheter. Denne motivasjonen vil derfor ha stor betydning for hvordan våre elever presterer faglig, noe som igjen kan påvirke frafallsstatistikken.

Faglig organisering av opplæringen

Da kombinasjonsklassen består av både kommunale og fylkeskommunale elever er gruppestørrelsen så stor at de har kunnet nivådele undervisningen på 4 -5 ulike grupper, med hver sine lærere. Dette er av stor pedagogisk verdi da det er stor faglig spredning på de ulike elevenes faglige utgangspunkt, betinget av eksempelvis hvilken skolegang de har fått i sine ulike hjemland. De har også fellesaktivitet med norske elever ved Ishavsbyen eksempelvis i sportsdager, friminutt, felles lunsj og besøk på ulike avdelinger i videregående. I tillegg får de hospitering på ønsket utdanningsprogram. Elevene får grunnskoleopplæring i 1-2 år, før de går videre i ordinær videregående opplæring. Erfaringsvis går om lag halvparten av elevene 1 år i kombinasjonsklassen før de er i stand til å begynne på videregående skole, og den resterende halvparten bruker 2 år.

Skulle elevene begynne ved Voksenopplæringen høst 2020 vil de ifølge Voksenopplæringen havne i en egen klasse fordi de ikke har fulgt samme læreplanverk som de øvrige elevene ved Voksenopplæringen. Med dagens tall på omlag 18 elever som planlegges å få et andre år fra høsten 2020, vil dette utgjøre en klasse ved Voksenopplæringen. En enkelt klasse vil ikke gi rom for nivådeling på 4 ulike nivå med egen lærer og klasserom, som ved Ishavsbyen. De vil heller ikke ha tilgang til norske elever i sin aldersgruppe. Voksenopplæringen bruker i tillegg minimum 3 år på å gjennomføre en grunnskoleopplæring, dersom elever har hele sitt grunnskoleforløp på Voksenopplæringen.

Psykososial helse blant innvandrere

For å lykkes på skolen er god psykisk helse svært viktig. Ved Ishavsbyen får elevene mulighet til å benytte seg av tjenester fra helsesykepleier. Imedi sin minoritetsrådgiver har kontor ved skolen og det jobbes målrettet med negativ sosial kontroll, noe som er en kjent utfordring blant innvandrerungdom. Det er også opprettet et prosjekt med en Minoritetsveileder samt at skolen har en rådgiver for elever ved kombinasjonsklassen. Disse tjenestene vil elevene ikke kunne motta ved Voksenopplæringen. I følge Opplæringsloven har elever ved Voksenopplæringen ikke rettigheter til stedlig helsesykepleier, da de defineres som voksne i lovverket. De alvorlige utfordringene knyttet til manglende psykisk helsehjelp for Voksenopplæringens elever er også forhold ledelsen ved Voksenopplæringen har pekt på, senest i en skriftlig redegjørelse i etterkant av Fagerengtragedien.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Beregningen nedenfor viser forskjellen mellom et antall elever i kombinasjonsklassen i regi av fylkeskommunen mot det samme antallet hvis elevene går på Voksenopplæringen.

Det er laget to beregninger avhengig av om det er elevgrunnlag til en klasse eller to klasser i Voksenopplæringa. Dette fordi elevgrunnlaget har variert fra 1 til 2 klasser i den tiden kombinasjonsklassen har eksistert. Begge beregningene viser at det vil bli rimeligere å ha kombinasjonsklassen i fylkeskommunen enn i Voksenopplæringen.

Beregning med utgangspunkt i 27 elever / 2 klasser

Utgifter i regi av kombinasjonsklassen:

Antall elever	Kostnad per elev per år	Gjennomsnittlig antall år per elev	Totalkostnad kombinasjonsklassen
27 elever 1. år	106 000	1,5	4.293.000

Grunnlaget for denne vurderingen er bygd på følgende grunnpremiss: Erfaringsmessig går ca. halvparten av elevene videre til et annet år. Ingen har et tredje år i kombinasjonsklassen som kommunale elever. Videre er summen på 106 000 kroner som betales til Fylkeskommunen en totalsum som omfatter alle utgifter, også driftsutgifter som administrative oppgaver.

Utgifter i regi av Voksenopplæringa med 2 klasser:

Følgende er lagt til grunn i beregningen nedenfor:

Antall klasser	Utgifter til 2,7 lærerårsverk	Gjennomsnittlig antall år per elev	Totalkostnad Voksenopplæringen
2	2.025.000	3	6.075.000

Grunnlaget for denne vurderingen er bygd på følgende grunnpremiss: Gjennomsnittlig lærerlønn som er lagt til grunn er kr. 750.000, og det trengs 1,35 lærerårsverk per klasse. Videre er gjennomføringsløpet for en elev med grunnskoleopplæring i Voksenopplæringen minimum 3 år. Maksimum gruppestørrelse per klasse er 20 elever. Dersom elevene i kombinasjonsklassen overføres til VO, vil det også påløpe andre driftsutgifter som ikke er beregnet her.

Sammenligningen viser at totalutgiften vi betaler til fylkeskommunen vil være vesentlig lavere enn grunnskoleopplæring i regi av Voksenopplæringen dersom elevgrunnlaget tilsier 2 klasser.

Beregning med utgangspunkt i 20 elever/1 klasse

Utgifter i regi av kombinasjonsklassen:

Antall elever	Kostnad per elev per år	Gjennomsnittlig antall år per elev	Totalkostnad kombinasjonsklassen
20 elever 1. år	106 000	1,5	3.180.000

Utgifter i regi av Voksenopplæringa med 1 klasse:

Antall klasser	Utgifter til 1,35 lærerårsverk	Gjennomsnittlig antall år per elev	Totalkostnad Voksenopplæringen
1	1.013.000	3	3.038.000

Sammenligningen i dette eksemplet viser at undervisningen i VO blir noe rimeligere enn fylkeskommunen i første omgang. Imidlertid vil en klasse alltid medføre utgifter til øvrig drift utenom lønn. Det vurderes derfor at det også i dette eksempelet vil det bli rimeligere å ha elevene i kombinasjonsklassen enn i Voksenopplæringen.

Avslutningsvis pekes det også på at utgiftene fremstår som rimelige sammenlignet med andre kommuners kostnader knyttet til kombinasjonsklasser. Dette begrunnes med at pris per elev i kombinasjonsklasser i 2018 varierte mellom 110 000 -144 000 kroner i de fem fylkeskommunene og kommunene som inngikk i undersøkelsen «FOU prosjekt 184002» til KS, utført av Rambøll Management Consulting. Pris for kommunale elever i Tromsø kommune i kombinasjonsklassen er per elev i 2020 satt til 106 000 kroner.

Konklusjon

Ishavsbyen videregående gir kombinasjonsklassen et tilbud der elevene får økt motivasjon for gjennomføring, de møter jevnaldrende, det legges til rette for psykisk helsehjelp samt at det gis en mulighet for nivådeling i undervisningen. Dette antas å medføre økt gjennomføring i videregående for målgruppa på sikt. Økonomiske beregninger viser at tilbudet ved Ishavsbyen vgs. versus Voksenopplæringen ikke gir et økonomisk merforbruk.

Dagens avtale om kombinasjonsklassen med fylkeskommunen bør videreføres, og den bør evalueres årlig.

Vedtakskompetanse

Kommunestyret

Vedlegg

Evaluering av kombinasjonsklassen (2020-02-14)