

Beregnet til
KS

Dokumenttype
Rapport

Dato
30. november 2018

FOU-PROSJEKT 184002 TILRETTELAGTE OPPLÆRINGSTILBUD FOR MINORITETSSPRÅKLIG UNGDOM

RAMBOLL

KS

FoU

Oppdragsnavn **Tilrettelagte opplæringstilbud for minoritetsspråklig ungdom**
Prosjekt nr. **FoU-prosjekt 184002**
Mottaker **KS**
Dokument type **Rapport**
Versjon **2**
Dato **30.11.2018**
Utført av **Rambøll Management Consulting**

Rambøll
Hoffsveien 4
Postboks 427 Skøyen
0213 Oslo

T +47 2252 5903
www.ramboll.no

INNHOILDSFORTEGNELSE

Forord	3
1. Sammendrag	4
1.1 Formål med prosjektet	4
1.2 Hovedfunn	4
2. Innledning	9
2.1 Bakgrunn	9
2.2 Målsetting med og problemstillinger for undersøkelsen	9
2.3 Avgrensning og begrepsavklaring	10
2.4 Metode og datakilder	10
2.5 Leserveiledning	12
3. Historikk og bakgrunnen for lovendringen	14
3.1 Opplæring til minoritetsspråklige elever	14
3.2 Lovendring og mulighet for tilrettelagt grunnskoleopplæring for minoritetsspråklige ungdom	15
4. Utbredelse av kombinasjonsklasser i fylkeskommuner og kommuner	17
4.1 Utbredelsen av tilrettelagte tilbud om grunnskoleopplæring	17
4.2 Samarbeid mellom fylkeskommuner og kommuner om kombinasjonsklasser	18
4.3 Stor variasjon i antall elever som får tilbud i hver fylkeskommune	18
4.4 Utviklingen av tilbud om kombinasjonsklasser lokalt	19
5. Casebeskrivelser	24
5.1 Askim videregående skole v/Østfold fylkeskommune og Askim kommune	24
5.2 Eid videregående skole v/Sogn og Fjordane fylkeskommune og Eid kommune	31
5.3 Hamar Katedralskole v/Hedmark fylkeskommune	40
5.4 Mosjøen videregående skole v/Nordland fylkeskommune og Vefsn kommune	48
5.5 Porsgrunn videregående skole v/Telemark fylkeskommune og Porsgrunn kommune	56
6. Organisering, samarbeid og arbeidsdeling mellom involverte aktører	63
6.1 Samarbeid mellom fylkeskommuner og kommuner	63
6.2 Målgruppe og varighet	68
6.3 Opptaksprosess og informasjon til elevene	70
7. Innholdet i tilbudet og undervisning	73
7.1 Faglig innhold	73
7.2 Integrering på skolen	75
8. Kostnadsfordeling og finansieringsmodeller	77
8.1 Finansiering av tilbudet	77
8.2 Vanskelig å bli enige om kostnadsfordeling	81
9. Oppsummering og drøfting: Suksesskriterier og barrierer for veien videre	83
9.1 Kombinasjonsklasser og tilrettelagt grunnskoleopplæring er viktig	83
9.2 Samarbeid mellom fylkeskommuner og kommuner er nødvendig	83
9.3 Betydelig egenfinansiering av kombinasjonsklassene	84
9.4 Lokale suksesskriterier	85

9.5	Utfordringer på systemnivå	87
10.	Litteraturliste	92

FORORD

Rambøll Management Consulting presenterer med dette rapport for FoU-prosjekt 184002 *Tilrettelagte opplæringstilbud for minoritetsspråklig ungdom*. Prosjektet er gjennomført på oppdrag for KS i perioden mars – november 2018. Kontaktperson i KS har vært Audun Kvale.

Prosjektet har hatt som formål å beskrive forekomst av og variasjon i tilrettelagte opplæringstilbud for minoritetsspråklig ungdom, samt identifisere kostnadselementer og finansieringsordninger. Mesteparten av datainnsamlingen fant sted våren 2018 og gir i hovedsak kunnskap om status for opplæringstilbudet skoleåret 2017/2018.

Prosjektet har blitt fulgt av en referansegruppe nedsatt av KS. Referansegruppen har gitt innspill til problemstillinger og datakilder, samt kommentert på utkast til rapport.

Vi vil takke alle informanter, kontaktpersoner i KS og referansegruppe for godt samarbeid.

1. SAMMENDRAG

1.1 Formål med prosjektet

Dette FoU-prosjektet beskriver forekomst av og variasjon i tilrettelagte opplæringstilbud for minoritetspråklig 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. Mesteparten av datainnsamlingen fant sted våren 2018, og 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.

1.2 Hovedfunn

1.2.1 LOVENDRING OG KOMBINASJONSKLASSER ER GODT MOTTATT

Samlet sett er alle informantene 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 samstemte i – og positive til – at lovendringen i opplæringsloven i 2016 åpner for å ta tak i denne utfordringen.

1.2.2 UTBREDELSE AV KOMBINASJONSKLASSER I FYLKESKOMMUNER OG KOMMUNER

Kartlegging blant fylkeskommunene viser at samtlige har opprettet kombinasjonsklasser, noe som kan tolkes som et uttrykk for lovendringen er positivt mottatt. For skoleåret 2017/2018 det er det identifisert kombinasjonsklasser ved til sammen 41 videregående skoler. Det er imidlertid stor variasjon i antall elever som får tilbud om å gå i kombinasjonsklasse i hver fylkeskommune. Noen fylkeskommuner tilbyr kombinasjonsklasse kun ved én skole, mens det i én fylkeskommune er opprettet kombinasjonsklasse(r) ved åtte skoler. Antall elever som går i kombinasjonsklasse spenner fra 15 i en fylkeskommune til 282¹ 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.

1.2.3 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,

¹ Det er Oslo som har flest elever i kombinasjonsklasse. Nest høyeste antall elever i kombinasjonsklasse finner vi i Vestfold, med 118 elever.

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 samarbeid tilbud 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. Det er i mange tilfeller ledelsen ved den enkelte skole som er mest involvert i arbeidet med kombinasjonsklassen og som står for daglig drift. Det er ofte rektor eller en mellomleder/avdelingsleder som er 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 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, oppgir lærerne at det er 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 tilfredsstillerspråkkravet får da opplæring ved kommunal voksenopplæring eller i særskilt klasse frem til de oppfyller kravet.

1.2.4 INNHOLD I TILBUDET

Samtlige informanter gir tydelig uttrykk for at faglig innhold og opplæring i kombinasjonsklassene dreier seg om *grunnskoleopplæring*. Dette gjelder samtlige kombinasjonsklasser, uavhengig av fylkeskommune og kommune. 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.

1.2.5 FINANSIERING OG KOSTNADSFORDELING

Et formål med prosjektet har vært å få mer kunnskap om hvilke kostnader fylkeskommuner og kommuner har i forbindelse med utvikling og drift av kombinasjonsklassene, samt hvordan tilbudene finansieres.

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.² 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.

I den opprinnelige tilbudsforespørselen etterspurte KS en redegjørelse for «*de samlede kostnadene til opprettelse, drift og eventuelt utvidelse av et utvalg kombinasjonstilbud til minoritetsspråklige ungdom*». Underveis i prosjektet har vi, i samråd med KS, avgrenset problemstillingen til å omhandle samlede kostnader i de fem fylkeskommunene og kommunene som inngår i casestudiene. Kostnadsberegningene er basert på funn fra intervjuer og søknader om tilskuddsmidler gjennom *Jobbsjansen del B*. Gjennomgangen viser at de samlede kostnadene i fylkeskommunene og samarbeidende kommuner 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. Med utgangspunkt i budsjettene og antall elever som går i kombinasjonsklasser i de ulike fylkene, kan vi likevel si noe om prisen per elev i kombinasjonsklasse. 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.

1.2.6 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. Dette handler for det første om at kombinasjonsklasser er en del av en overordnet strategi for opplæringstilbud til minoritetsspråklige elever. Prosjektet viser at 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

² 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.

- 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.

1.2.7 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:

- For det første viser prosjektet at 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.
- Prosjektet viser at 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. Fylkeskommuner og kommuner opplever dette som uforutsigbart. Aktørene etterlyser 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. Tilgjengelige data fra fylkeskommunene og kommunene 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. Det er den ikke per i dag, noe dette prosjektet viser. Videre fordrer en slik beregning grundig gjennomgang av hvilke oppgaver som medregnes i kostnader for ulike tilbudsvarianter, samt bedre kunnskap om resultater for elevgruppen. En slik undersøkelse fordrer at elevene følges over tid, og inngår ikke i dette prosjektet. Det er imidlertid noe som etterlyses av flere av informantene i prosjektet.

2. INNLEDNING

2.1 Bakgrunn

Det er en viktig utdanningspolitisk målsetting at flere unge skal fullføre og bestå videregående opplæring. Flere undersøkelser viser imidlertid at minoritetsspråklige elever i mindre grad fullfører og består videregående opplæring, sammenlignet med majoritetsspråklige elever.³ Det er derfor opprettet flere ulike ordninger som skal bidra til at minoritetsspråklige elever fullfører grunn- og videregående opplæring, blant annet særskilt språkopplæring, innføringsklasser, ekstra år i grunnskolen og ekstra år med videregående opplæring m.m.⁴ I 2016 ble det, gjennom en endring i opplæringslovens § 4A-1, åpnet opp for at fylkeskommuner og kommuner kan tilby mer og tilrettelagt grunnskoleopplæring til ungdom som har rett til videregående opplæring etter opplæringsloven § 3-1. En av målgruppene for lovendringen og den tilrettelagte grunnskoleopplæringen er nettopp minoritetsspråklige elever som antas å ha problemer med å fullføre og bestå videregående opplæring.

Det finnes lite systematisert kunnskap om hvordan fylkeskommuner og kommuner har forholdt seg til lovendringen og hva slags former for tilrettelagte opplæringstilbud som er etablert som følge av lovendringen. Siden det er opp til fylkeskommuner og kommuner å velge hvordan de eventuelt ønsker å organisere og samarbeide om et slikt tilbud, er det også grunn til å anta at det er relativt store variasjoner når det gjelder ulike former for tilbud.

2.2 Målsetting med og problemstillinger for undersøkelsen

Dette prosjektet har til hensikt å beskrive forekomst av og variasjon i tilrettelagte opplæringstilbud, hva ulike fylkeskommuner og kommuner har lagt vekt på når de har utviklet tilbudet og hvilke erfaringer de har gjort seg når det gjelder organisering, dimensjonering, finansiering og kostnadsfordeling av tilbudene. Hovedmålsettingen med prosjektet er å kartlegge kommuner og fylkeskommuners muligheter og ressursbehov ved tilrettelagte opplæringstilbud for minoritetsspråklig ungdom i overgangen fra grunnskole til videregående opplæring.

Kort oppsummert skal prosjektet:

- Kartlegge og beskrive de vanligste typene av tilrettelagte opplæringstilbud med grunnskoleopplæring for minoritetsspråklige ungdom
- Gi dybdekunnskap om et utvalg ulike varianter av kombinasjonstilbud og bakgrunnen for utformingen av tilbudene
- Gi en oversikt over finansieringskilder og hvordan finansieringen er fordelt mellom kommune, fylkeskommune og stat
- Gi en vurdering av hva som kan være hensiktsmessige modeller fremover, herunder suksesskriterier lokalt og viktige avklaringer på systemnivå, samt hvordan fremtidig finansiering av denne type tilbud bør innrettes og hva som kan være hensiktsmessig statlig finansiering

I den opprinnelige tilbudsforespørselen etterspør KS en redegjørelse for «*de samlede kostnadene til opprettelse, drift og eventuelt utvidelse av et utvalg kombinasjonstilbud til minoritetsspråklige ungdom*». Vårt løsningsforslag legger til grunn en kvalitativ tilnærming i form av intervjuer og casestudier, for å innhente dybdekunnskap om tilbudene i utvalgte fylkeskommuner og kommuner. I samråd med oppdragsgiver har vi derfor avgrenset problemstillingen om samlede

³ Se for eksempel SSB (2017): <http://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/hvordan-gar-det-med-innvandrere-og-deres-barn-i-skolen>

⁴ <http://docplayer.me/12474960-Arkivsak-15-5591-3-tittel-horing-endringer-i-opplaeringsloven-friere-skolevalg-mulighet-til-a-tilby-mer-grunnskoleopplaering-m-m.html>

kostnader til å omfatte samlede kostnader for tilbudene i de fem fylkeskommunene og tilhørende kommuner som inngår i casestudiene. Vi har samlet inn data over budsjetterte kostnader for kombinasjonsklassene i de fem fylkeskommunene som inngår i casestudiene, samt beregnet gjennomsnittlig pris per elev i kombinasjonsklasser i hver av disse fylkeskommunene. Dataene gir imidlertid ikke grunnlag til å si noe om totalkostnadene for etablering og drift av kombinasjonsklasser på tvers av fylkeskommuner og kommuner.

Prosjektet gir heller ikke grunnlag for å vurdere kostnadseffektiviteten for ulike varianter av tilbud. Dette redegjøres nærmere for i kapittel 8 og 9, men handler blant annet om at ulike fylkeskommuner og kommuner har ulike vurderinger av hvilke elever som defineres som målgruppe for kombinasjonsklassene. Følgelig er det ulike elevgrupper som får tilbud om å gå i kombinasjonsklasse i ulike fylkeskommuner og kommuner, og det er derfor ikke hensiktsmessig og mulig å sammenligne verken kostnader eller resultater på tvers av fylkeskommuner og kommuner.

2.3 Avgrensning og begrepsavklaring

I denne undersøkelsen har vi tatt utgangspunkt i tilbud som er etablert på bakgrunn av endringen i opplæringslovens §4A-1, og som dermed omfatter tilrettelagt grunnskoleopplæring til elever med ungdomsrett.

Kartleggingen viser at grunnskoleopplæring som gis på videregående skoler til elever i videregående alder uten grunnskolevitnemål og til elever med ungdomsrett har ulike navn. For enkelthetens skyld bruker konsekvent begrepet *kombinasjonstilbud* og *kombinasjonsklasser* når vi omtaler disse tilbudene i rapporten. Begrepet refererer i denne sammenheng til kombinasjonen av elevgrupper som mottar tilbudet.

2.3.1 HVILKE TILBUD INNGÅR IKKE I UNDERSØKELSEN?

Tilbud hvor (deler av) den kommunale voksenopplæringen er lokalisert på en videregående skole og gir opplæring til minoritetsspråklige ungdom der, omfattes ikke av vår kartlegging. I tillegg inngår heller ikke ordinære innføringstilbud i videregående skole, siden dette per definisjon ikke regnes som grunnskoleopplæring, men som en forberedelse til opplæring i videregående. I praksis er det imidlertid ikke helt tydelige grenseoppganger mellom ulike tilbudsvarianter.

2.4 Metode og datakilder

Undersøkelsen baserer seg i hovedsak på kvalitative datainnsamlingsmetoder. Det er viktig å presisere at hoveddelen av datainnsamlingen ble gjort på våren 2018, og at tallene og informasjonen som presenteres derfor tar utgangspunkt i *skoleåret 2017/2018*. For mange fylkeskommuner og kommuner var dette første året med kombinasjonsklasser.

I det følgende beskriver vi fremgangsmåten for å de ulike datainnsamlingsaktivitetene.

2.4.1 INNLEDENDE KVALITATIVE INTERVJUER

I forbindelse med oppstarten av prosjektet gjennomførte vi innledende kvalitative intervjuer med fem informanter fra henholdsvis Utdanningsdirektoratet (Udir), Kunnskapsdepartementet (KD), Akershus fylkeskommune, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) og Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring (NAFO). Målsettingen med intervjuene var å innhente kunnskap og erfaringer om kombinasjonsklasser, samt få innspill til hvilke problemstillinger vi burde være særlig oppmerksomme på i gjennomføringen av prosjektet. Intervjuene ble gjennomført over telefon, og med utgangspunkt i en semistrukturert intervjuguide.

2.4.2 DOKUMENTGJENNOMGANG

I oppstarten av prosjektet gjennomførte vi en gjennomgang av tilgjengelige dokumenter som omhandler og beskriver kombinasjonstilbud. Dokumentgjennomgangen omfattet blant annet høringsnotat om forslag til endringer i opplæringsloven, forarbeider til lovendringen og Udirs veileder om mer grunnskoleopplæring til ungdom. I tillegg gjennomgikk vi informasjon om de eksisterende tilbudene på de relevante aktørers hjemmesider.

Dokumentgjennomgangen ble benyttet for å innhente informasjon om bakgrunnen for lovendringen og opprettelsene av ulike kombinasjonstilbud, samt innhente eksisterende kunnskap om disse tilbudene. Denne kunnskapen ble brukt for å spisse den øvrige datainnsamlingen gjennom tilpassing av intervjuguider.

2.4.3 BREDEKARTLEGGING

For å få en nasjonal oversikt over ulike varianter av kombinasjonstilbud i norske fylkeskommuner, gjennomførte vi kvalitative intervjuer med opplæringsansvarlig (eller tilsvarende) i samtlige fylkeskommuner. Hensikten med intervjuene var å få en oversikt over hvor mange og hva slags tilbud som tilbys målgruppen for kombinasjonstilbud, hva slags samarbeids- og finansieringsmodell som er valgt for tilbudet, hvor mange elever som mottar tilbudet og begrunnelser for valg av modell. Intervjuene ble gjennomført over telefon, og med utgangspunkt i en semistrukturert intervjuguide.

2.4.4 CASESTUDIER AV ET UTVALG KOMBINASJONSTILBUD

Med utgangspunkt i breddekartleggingen, valgte vi ut fem varianter av kombinasjonstilbud for videre undersøkelser. I utvalget la vi vekt på å oppnå variasjon med tanke type samarbeids- og finansieringsmodell, størrelse, antall år med kombinasjonsklasser og geografisk plassering.

Følgende kombinasjonstilbud inngår i casestudiene:

- Porsgrunn vgs. v/Telemark fylkeskommune og Porsgrunn kommune
- Mosjøen vgs. v/Nordland fylkeskommune og Vefsn kommune
- Askim vgs. v/Østfold fylkeskommune og Askim kommune
- Hamar katedralskole v/Hedmark fylkeskommune og Hamar kommune
- Eid vgs. v/Sogn og Fjordane fylkeskommune og Eid kommune

Hvert casestudium ble innledet med en gjennomgang av tilgjengelig dokumentasjon (blant annet prosjektsøknader, avtaledokumenter, budsjetter og regnskaper) knyttet til kombinasjonsklassene. Deretter identifiserte vi relevante informanter fra fylkeskommunens administrasjon, kommunens administrasjon, skoleledelsen, lærere og elever.

Intervjuene ble gjennomført som personlige intervjuer (ansikt-til-ansikt) med utgangspunkt i en semistrukturert intervjuguide. Intervjuguidene var tilpasset informantene og caseenheten, med utgangspunkt i dokumentgjennomgangen og innledende intervju med representant fra fylkeskommunen.

Intervjuene med representanter for administrasjonen i fylkeskommunen og kommunen, samt skoleledelsen ved den aktuelle skolen ble gjennomført én-til-én. Temaene for intervjuet var den overordnede organiseringen av kombinasjonsklassen(e), arbeidsdeling mellom involverte aktører og finansierings- og kostnadsspørsmål.

Intervjuene med lærere i kombinasjonsklassene ble gjennomført som gruppeintervju med 3-5 lærere. Temaet for intervjuet var strukturen på og innholdet i opplæringen til elevene, samt vurderinger knyttet til elevenes behov og muligheter for å gjennomføre videregående opplæring.

Intervjuene med elevene i kombinasjonsklassene ble gjennomført som gruppeintervju med 4-7 elever. Temaet for intervjuet var hvordan elevene opplever og vurderer relevans og kvalitet på tilbudet de mottar og hvordan tilbudet «treffer» elever med ulike faglige forutsetninger og behov. Elevene fikk på forhånd informasjon om undersøkelsen fra sine respektive lærere og meldte seg frivillig til intervjuene. Elevene fikk også informasjon om formålet med undersøkelsen før intervjuet startet. Siden alle elevene er over 15 år, var det ikke nødvendig å innhente særskilt godkjenning fra foresatte.

Til sammen er det gjennomført 50 intervjuer med 83 informanter.

2.4.5 NÆRMERE OM KVALITATIVE UNDERSØKELSER OG ANALYSESTRATEGI

Datagrunnlaget for denne undersøkelsen er i all hovedsak kvalitative data, og samlet inn ved hjelp av intervjuer med personer som har kjennskap til de tilrettelagte opplæringstilbudene i ulike fylkeskommuner og kommuner. I mange tilfeller er det mange aktører som er og har vært involvert i forbindelse med utvikling, implementering og drifting av tilbud lokalt. Denne undersøkelsen omfatter intervjuer og samtaler med et *utvalg* av disse. For eksempel er det enkelte steder flere kommuner involvert i samarbeidet om kombinasjonsklassene, men vi har i de fleste tilfeller kun snakket med en representant for én av kommunene (oftest vertskommunen). Det samme er tilfelle for intervjuer med representanter for fylkeskommunen, og når det gjelder ansatte og lærere på skolene som inngår i casestudiene.

Rapporten og funnene i denne må følgelig tolkes i lys av dette.

Når det gjelder analyse av det innsamlede datamaterialet, har vi gjennomført såkalt *tematisk analyse*. Temaene som er valgt ut omfatter bl.a. «samarbeid mellom fylkeskommuner og kommuner», «målgruppe og varighet for tilbudene», «innhold i tilbudet og undervisning» og «kostnadsfordeling og finansieringsmodeller». Hver av disse temaene har videre en rekke undertemaer og problemstillinger knyttet til seg.

For hvert av temaene har vi gjort en integrert analyse av data fra ulike datakilder. Det betyr at vi for eksempel har benyttet både data fra breddekartleggingen (intervjuer med representanter fra fylkeskommunene), dokumentgjennomgang og intervjudata fra casebesøk når vi redegjør for temaene «samarbeid mellom fylkeskommuner og kommuner» og «kostnadsfordeling og finansieringsmodeller».

Tematisk analyse innebærer at man etterstreber å gruppere svar og data i ulike kategorier. Dette innebærer at det er nødvendig å forenkle deler av datamaterialet, og i noen tilfeller utelate enkelte nyanser og detaljer fra en beskrivelse. Dette gjøres bl.a. når vi kategoriserer de ulike kostnadsfordelingsmodellene i tre ulike kategorier (i kapittel 8).

2.5 Leserveiledning

Resten av rapporten er strukturert som følger:

- I **kapittel 3** redegjør vi kort for historikken og bakgrunnen for lovendringen som kom i 2016.
- I **kapittel 4** redegjør vi for utbredelsen av kombinasjonsklasser i skoleåret 2017/2018.
- **Kapittel 5** inneholder detaljerte beskrivelser av kombinasjonstilbudene i de fem casene som er valgt ut: Hamar katedralskole, Eid videregående, Mosjøen videregående, Askim videregående og Porsgrunn videregående.

- I **kapittel 6** redegjør vi nærmere for hvordan fylkeskommuner og kommuner har organisert kombinasjonsklasser, samt hvordan samarbeidet og arbeidsdelingen mellom involverte aktører fungerer.
- I **kapittel 7** redegjør vi for innholdet i tilbudene som gis, herunder faglig innhold og integreringstiltak på skolene.
- I **kapittel 8** redegjør vi for hvordan fylkeskommuner og kommuner har fordelt kostnadene, samt ulike finansieringsmodeller.
- I **kapittel 9** drøfter vi funnene som presenteres i de øvrige kapitlene, samt redegjør for identifiserte suksesskriterier og barrierer for veien videre.

3. HISTORIKK OG BAKGRUNNEN FOR LOVENDRINGEN

I dette kapitlet gir vi en kort introduksjon til historikken og bakgrunnen for lovendringen som kom i 2016. Kapitlet baserer seg på funn fra Rambølls tidligere rapporter om særskilt språkopplæring og innføringstilbud til minoritetsspråklige elever, samt forarbeidene til lovendringen.⁵

3.1 Opplæring til minoritetsspråklige elever

Minoritetsspråklige elever som kommer til Norge i opplæringsløpet i grunnskolen, innplasseres i utgangspunktet i klassetrinn på bakgrunn av alder. Siden mange av elevene ikke har norskkunnskaper fra før, får elevene et tilbud i henhold til opplæringsloven § 2-8 og § 3-12 og § 3-5, som gir elever med annet morsmål enn norsk og samisk rett til særskilt norskopplæring inntil de har tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å følge den ordinære opplæringen. Den særskilte språkopplæringen skal tilpasses elevens behov og mange nyankomne elever vil i starten ha behov for intensiv opplæring i norsk. For denne gruppen kan skoleeier velge å organisere særskilt språkopplæring i egne grupper, klasser eller skoler, i et tilrettelagt opplæringstilbud, ofte betegnet som *innføringstilbud*. Målet med innføringstilbud er at elevene så raskt som mulig skal lære seg tilstrekkelig norsk til å følge den ordinære opplæringen i norsk skole og nå kompetansemålene i læreplanen. Innføringstilbud er med andre ord et overgangstilbud og skal maksimalt vare i to år. Innføringstilbud kan tilbys elever både i grunn- og videregående opplæring. Når eleven er overført fra innføringstilbud til ordinær klasse kan eleven fortsatt ha behov for, og rett til, særskilt språkopplæring.⁶

Uavhengig av særskilt språkopplæring og ferdigheter i norsk og andre fag, vil elevene ved avsluttet tiende trinn få utstedt vitnemål og regnes da som å ha fullført grunnskolen. I henhold til opplæringsloven § 3-1 vil elevene da ha rett til tre års videregående opplæring (*ungdomsrett*).⁷ Dette gjelder selv om elevene kan ha vært svært kort tid i norsk grunnskole, har mangelfulle kunnskaper i norsk og mangler vurdering med karakterer i ett eller flere fag fra grunnskolen. For denne gruppen ble det etter lovendring i 2016 tillatt å opprette innføringstilbud også i videregående opplæring. Evaluering av særskilt språkopplæring og innføringstilbud⁸ viser at tilbudet vurderes som en positiv og nødvendig ordning. Mange elever har behov for mer opplæring for å kunne ha mulighet til å fullføre videregående opplæring.

Til tross for at innføringstilbud vurderes som en hensiktsmessig ordning, fremkom det i Rambølls evaluering at mange av lærere vurderte at elevene som begynner i innføringstilbud i videregående skole har for svake ferdigheter i norsk (og i noen tilfeller andre programfag) og at de selv etter 1-2 år i innføringstilbud ikke har mulighet til å følge undervisningen i ordinær klasse. I tillegg opplevde lærerne og andre involverte at det var vanskelig å finne en form på undervisningen som fungerte. Innføringsklassene skulle fungere som et forberedelsesår til videregående opplæring, men det forelå ingen gjennomarbeidet læreplan for tilbudet og innholdsmessig ble det mye opp til skolene selv å utvikle innholdet i undervisningen. Mange informanter understreket at det var utfordrende at elevene ikke kunne forbedre karakterer fra grunnskolen, og ungdommene selv opplevde at innføringstilbudet ble et «oppbevaringsår». Mange informanter vurderte at når det gjelder sent ankomne elever som har vært kort tid i norsk grunnskole, har behov for mer *grunnskoleopplæring* og ikke innføringstilbud i videregående opplæring.

⁵ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-72-l-20152016/id2480153/sec1>

⁶ <https://www.udir.no/globalassets/filer/tall-og-forskning/forskningsrapporter/evaluering-av-sarskilt-sprakopplaring-2016.pdf>

⁷ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-72-l-20152016/id2480153/sec1>

⁸ <https://www.udir.no/globalassets/filer/tall-og-forskning/forskningsrapporter/evaluering-av-sarskilt-sprakopplaring-2016.pdf>

3.2 Lovendring og mulighet for tilrettelagt grunnskoleopplæring for minoritetsspråklige ungdom

Blant annet med bakgrunn i en erkjennelse av at mange elever har behov for mer grunnskoleopplæring, til tross for at de formelt sett har ungdomsrett, ble opplæringsloven endret i 2016. Endringen medførte mulighet for kommuner og fylkeskommuner til å tilby mer grunnskoleopplæring etter opplæringsloven § 4A-1 andre ledd til ungdommer som har rett til videregående opplæring (ungdomsrett):

Kommuner og fylkeskommuner kan òg tilby grunnskoleopplæring etter første ledd til dei som har rett til vidaregåande opplæring etter § 3-1, men som har behov for meir grunnskoleopplæring for å kunne fullføre vidaregåande opplæring.

Lovteksten gir ingen klare føringer for hvordan tilbudet skal organiseres, og i tilhørende veileder fra Udir, samt forarbeidene, fremkommer det at kommuner og fylkeskommuner står fritt til å organisere tilrettelagte opplæringstilbud for denne gruppen på måter som oppleves som hensiktsmessig ut fra lokale forhold. Det understrekes imidlertid at et tilbud om mer grunnskoleopplæring for ungdommer som trenger det vil falle inn under grunnskoleopplæring spesielt organisert for voksne, og dermed opplæringslovens kapittel 4A. Dette innebærer at kommunene og fylkeskommunene har større frihet i organiseringen av opplæringen.

Videre heter det i veilederen at «*det ikke er noe i veien for at en skoleeier oppretter et tilbud med tanke på en bestemt gruppe ungdommer med felles utfordringer og behov, og dermed ikke et tilbud som er tilpasset alle som i utgangspunktet oppfyller vilkårene i lovteksten*». ⁹ Det er nærliggende å tolke at Udir i denne sammenhengen henviser elever som ankommer Norge i videregående alder. Denne elevgruppen er utenfor opplæringspliktig alder, men siden mange ikke har fullført skolegang tilsvarende norsk grunnskole i hjemlandet, har de ikke ungdomsrett og dermed ikke mulighet til å søke seg til videregående opplæring. Elever i denne gruppen har i de fleste tilfeller krav på grunnskoleopplæring for voksne. Dette er et tilbud kommunene i henhold til opplæringsloven er pålagt å tilby. Flere forhold tyder imidlertid på at grunnskoleopplæring ved kommunalt voksenopplæringsssenter ikke er særlig egnet for minoritetsspråklige elever i 16-20-årsalderen. Blant annet fremkommer det at elevene mistrives med å gå i klasse/grupper med medelever som er mye eldre enn dem selv, og i noen tilfeller eldre familiemedlemmer. I tillegg melder lærere fra videregående skoler om at mange av elevene ikke har gode nok ferdigheter til å følge undervisningen når de starter i videregående opplæring, selv etter å ha fullført grunnskoleutdanningen og fått vitnemål fra norsk grunnskole. ¹⁰

Med utgangspunkt i en erkjennelse av at disse to elevgruppene har sammenfallende språklige og faglige opplæringsbehov, samt behov for integrering med jevnaldrende elever, har enkelte fylkeskommuner og kommuner opprettet såkalte *kombinasjonsklasser* for disse elevene. Blant annet har kombinasjonsklassene ved Thor Heyerdahl videregående skole i Larvik vært et tilbud for elever i videregående alder som formelt sett har ungdomsrett (fordi de har fullført norsk grunnskole eller tilsvarende), men som likevel har behov for mer grunnskoleopplæring, og elever i videregående alder som ikke har ungdomsrett. Bakgrunnen for etableringen av dette tilbudet var et identifisert felles behov hos disse elevgruppene når det gjelder språklig og faglig opplæring, samt behovet for å møte jevnaldrende elever fra majoritetsbefolkningen.

⁹ <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/finn-regelverk/etter-tema/Minoritetsspraklige/mer-grunnskoleopplaring-til-ungdom---veileder/>

¹⁰ <https://www.udir.no/globalassets/filer/tall-og-forskning/forskningsrapporter/evaluering-av-sarskilt-sprakopplaring-2016.pdf>

Lovendringen i seg selv pålegger imidlertid ikke fylkeskommuner eller kommuner å opprette tilrettelagte opplæringstilbud til elever med behov for mer grunnskoleopplæring. Den sier heller ikke at et slikt tilbud skal organiseres som *kombinasjonsklasser* for elever med og uten ungdomsrett. Som vi kommer tilbake til er det imidlertid nettopp slike kombinasjonsklasser, der både elever med og uten ungdomsrett får et tilbud gjennom et samarbeid mellom fylkeskommuner og kommuner, som er den vanligste formen for slike tilrettelagte opplæringstilbud om mer grunnskoleopplæring til minoritetsspråklige elever.

4. UTBREDELSE AV KOMBINASJONSKLASSER I FYLKESKOMMUNER OG KOMMUNER

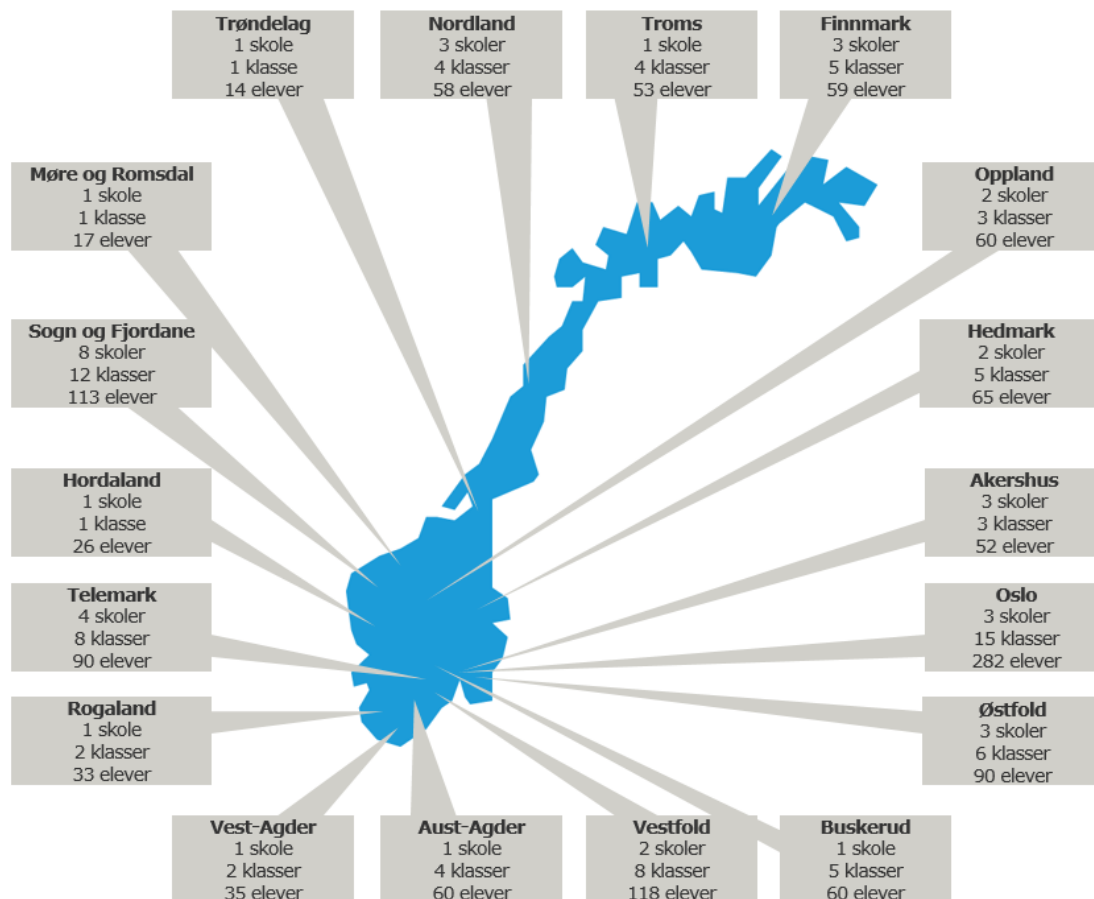
I dette kapitlet redegjør vi for utbredelsen av kombinasjonsklasser i fylkeskommuner og kommuner skoleåret 2017/2018, samt hvordan tilbudene er organisert når det gjelder samarbeid mellom fylkeskommuner og kommuner.

Datagrunnlaget baserer seg i hovedsak på breddekartleggingen blant representanter for opplæringsavdeling (eller tilsvarende) i samtlige fylkeskommuner. Som nevnt innledningsvis inngår ikke ulike former for innføringstilbud i videregående eller tilbud som ikke er rettet mot elever som har ungdomsrett i denne kartleggingen.

4.1 Utbredelsen av tilrettelagte tilbud om grunnskoleopplæring

Vår kartlegging viser at det i skoleåret 2017/2018 var opprettet tilrettelagte tilbud om grunnskoleopplæring for elever i videregående alder med ungdomsrett i samtlige fylkeskommuner. Det varierer imidlertid hvordan tilbudene er organisert, hvilke elever som omfattes av tilbudet og hvor mange skoler og elever som omfattes, jf. figur 4-1. Dette redegjøres nærmere for i avsnittene under. Det må imidlertid presiseres at antall elever som fremkommer i figuren under i mange tilfeller omfatter både elever med og uten ungdomsrett, da flertallet av fylkeskommunene og samarbeidende kommune(r) har opprettet felles tilbud til disse elevgruppene.

Figur 4-1 Oversikt over utbredelsen av kombinasjonsklasser



4.2 Samarbeid mellom fylkeskommuner og kommuner om kombinasjonsklasser

Breddekartleggingen viser at i samtlige fylkeskommuner er tilrettelagt grunnskoleopplæring for minoritetsspråklige elever organisert i samarbeid med en eller flere kommuner. I de fleste tilfeller omfatter samarbeidet at elever med og uten ungdomsrett får (mer) grunnskoleopplæring i samme tilbud ved en videregående skole. Bakgrunnen for dette samarbeidet er at representanter for fylkeskommuner og kommuner opplever stort sammenfall mellom de faglige og språklige behovene til elever i videregående alder, både blant de som *har* ungdomsrett og blant de som *ikke har* ungdomsrett. Det er ofte tilfeldig hvorvidt elevene har vært innom norsk grunnskole i en liten periode og dermed har ungdomsrett, eller om de kom til Norge etter fylte 16 år og dermed ikke får tilbud i norsk grunnskole. Begge elevgruppene har behov for norskopplæring og grunnskoleopplæring, og for begge gruppene er det ønskelig at denne opplæringen gis på en videregående skole der elevene kan gå sammen med jevnaldrende og bli kjent med det norske systemet for videregående opplæring.

Kartleggingen viser at flere aktører peker på at kommunene, og da særlig den kommunale voksenopplæringen, har særskilt kompetanse på grunnskoleopplæring og minoritetsspråklige elever. Dette fremstår også som en av de viktigste grunnene til at fylkeskommuner har ønsket å inngå et samarbeid med kommuner om slike tilrettelagte tilbud om mer grunnskoleopplæring, og det er også en av grunnene til at alle fylkeskommuner har valgt en kombinasjonstilbudsmodell.

Samarbeidet mellom fylkeskommuner og kommuner om å gi et felles tilbud til henholdsvis elever med og uten ungdomsrett, medfører et felles økonomisk ansvar. Hvordan fordelingen av kostnader er fordelt mellom fylkeskommune og kommune 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 inn med i tilbudet, eller 3) er delt 50/50 mellom fylkeskommune og kommune med utgangspunkt i totalpris for tilbudet. Dette redegjøres nærmere for i kapittel 8.

4.3 Stor variasjon i antall elever som får tilbud i hver fylkeskommune

Selv om varianter av kombinasjonstilbud har eksistert i enkelte fylkeskommuner og kommuner i flere år, viser kartleggingen at et stort antall kombinasjonsklasser ble etablert og startet opp som følge av lovendringen i opplæringslovens § 4A-1 i 2016. Fem fylkeskommuner startet opp med kombinasjonsklasser skoleåret 2016/2017 og ni fylkeskommuner startet opp skoleåret 2017/2018. De øvrige fylkeskommunene har startet opp tidligere, hvor lignende tilbud har blitt videreutviklet, utvidet eller supplert som følge av lovendringen.

Selv om det fra og med skoleåret 2017/2018 finnes kombinasjonstilbud som innebærer samarbeid mellom fylkeskommuner og kommuner i samtlige fylkeskommuner, varierer det hvordan tilbudene er organisert, herunder samarbeidet mellom fylkeskommuner og kommuner, samt hvordan kostnadene for tilbudene er fordelt. Dette henger sammen med hvilke elever som defineres som målgruppen for tilbudet, samt hvor mange skoler som tilbyr kombinasjonsklasse(r) og hvor mange elever som får et tilbud.

I åtte av fylkeskommunene finnes tilbudet på kun én skole, tre fylkeskommuner har tilbud på to skoler, fem fylkeskommuner har tilbud på tre skoler, én fylkeskommune har tilbud på fem skoler og én fylkeskommune har tilbud på åtte skoler. Dette betyr også at det er stor spredning i antall elever som går i kombinasjonsklasse per fylkeskommune: På det minste er det 15 elever og på

det meste 282¹¹ elever som går i kombinasjonsklasse. Klassestørrelsen varierer fra 6 elever til 26 elever.

Vår kartlegging viser at det gikk til sammen 1 285 elever i kombinasjonsklasse skoleåret 2017/2018, fordelt på 89 klasser på til sammen 41 skoler over hele landet. Dette tallet omfatter både elever med og uten ungdomsrett. Det er viktig å presisere at siden flertallet av fylkeskommunene og kommunene har opprettet tilbud der elever med ungdomsrett (og som er i målgruppen for lovendringen som kom i 2016) og elever uten ungdomsrett får opplæring sammen, omfatter disse tallene begge elevgruppene.¹²

4.4 Utviklingen av tilbud om kombinasjonsklasser lokalt

Variasjonen i utbredelse av kombinasjonsklasser skyldes flere forhold. For det første har historikken ofte betydning for hvor langt i prosessen fylkeskommuner, kommuner og skoler har kommet når det gjelder samarbeid om utvikling av tilbud. Flertallet av fylkeskommunene har tidligere hatt innføringsklasser, men erstattet disse med kombinasjonsklasser etter lovendringen. Enkelte fylkeskommuner har imidlertid fortsatt med tradisjonelle innføringsklasser i tillegg til kombinasjonsklasser.

Videre har utbredelsen av kombinasjonsklasser sammenheng med hvordan tilbudet er forankret lokalt. Flere steder har fylkeskommunen iverksatt en større prosess hvor det er gjort en helhetlig vurdering av tilbudet til minoritetsspråklig ungdom i fylkeskommunen sett under ett. Disse prosessene innebærer for eksempel en gjennomgang av eksisterende ordninger i fylkeskommunen, og etterfølgende utvikling og overveielse av ulike nye modeller for tilbudet.

Et fellestrekk for fylkeskommuner som har opprettet kombinasjonsklasser ved *flere skoler* og gjennom samarbeid med *flere kommuner*, er at kombinasjonstilbud er forankret i og er en del av en overordnet strategi for opplæringstilbudet til minoritetsspråklige elever. Eksempler på slike fylkeskommuner er Telemark og Sogn og Fjordane. I disse tilfellene har fylkeskommunen og kommuner i samarbeid utviklet en helhetlig modell for kombinasjonstilbudet, og deretter invitert kommuner med videregående skoler til samarbeid om etablering av tilbud. Bestemmelser om ansvars- og oppgavefordeling, kostnadsfordeling og rammer for tilbudet er forankret i samarbeidsavtaler. I disse tilfellene begrunnes den tydelige forankringen blant annet i at fylkeskommunen har en tydelig ambisjon om at kombinasjonsklassene skal være et varig tilbud. Andre fylkeskommuner har opprettet kombinasjonsklasser som prosjekt eller forsøk. Noen av disse har planer om å utvide tilbudet til flere skoler etter at forsøksperioden er over.

Enkelte fylkeskommuner har hatt tilrettelagte opplæringstilbud for minoritetsspråklige ungdom på videregående skole i flere år før lovendringen trådte i kraft. Her har dagens ordninger gradvis blitt til gjennom utvikling over flere år. I disse tilfellene har lovendringen tilsynelatende ført til små justeringer i selve gjennomføringen, men har bidratt til å konsolidere tilbudet ved at man for eksempel har kunnet gå fra prosjekt til ordinær drift, at man har utarbeidet mer formelle avtaler mellom fylkeskommune og kommune, tatt i bruk fast læreplan og at en jobber målrettet mot grunnskoleeksamen, for å nevne noe. Eksempler på dette er tilbudene ved Hamar katedralskole i Hedmark og Thor Heyerdahl videregående skole i Vestfold.

I enkelte tilfeller – som vi kommer tilbake til i kapittel 6 – har ikke fylkeskommunen og aktuelle vertskommuner blitt enige om hvordan de sammen kan etablere et tilbud. Dette betyr at enkelte fylkeskommuner har færre tilrettelagte opplæringstilbud enn de i utgangspunktet kunne ønske.

¹¹ Det er Oslo som har flest elever i kombinasjonsklasse. Nest høyeste antall elever i kombinasjonsklasse finner vi i Vestfold, med 118 elever.

¹² Tallene er ikke kvalitetssikret av informanter i alle fylkeskommunene. Dette vil gjøres til revidert utkast av rapporten.

Selv om forhold som geografi og antall elever i målgruppen til en viss grad kan forklare utbredelse av kombinasjonsklasser, er ikke dette entydig. I flere fylkeskommuner med store byer og sentraliserte skolekretser er det forholdsvis få elever som går i kombinasjonsklasser, mens en fylkeskommune som Sogn og Fjordane, med spredt bosettingsmønster og kompleks infrastruktur, har opprettet kombinasjonsklasser til 113 elever spredt på 8 skoler.

Tabell 4.1 gir en oversikt over tilbudene i de ulike fylkeskommunene, herunder antall vertskommuner, skoler og elever som omfattes av tilbudet, samt en kort beskrivelse av kostnadsfordelingen mellom fylkeskommuner og kommuner.

Tabell 4.1 Oversikt over tilbud om kombinasjonsklasser per juni 2018

Fylkeskommune	Oppstartsår	Antall skoler	Ca. antall elever	Antall klasser	Kostnadsfordeling
Akershus	2017/2018	3 (Lørenskog vgs., Nesodden vgs., Rud vgs.)	52	3	I utgangspunktet fordeles kostnadene for tilbudet likt mellom fylkeskommunen og samarbeidende kommuner. I etterkant foretas en utjevning av kostnader i henhold til oppgavefordeling (primært ut fra fordelingen av lærerressurser), gjennom overføring av tilskuddsmidlene fra <i>Jobbsjansen</i> del B fra fylkeskommunen til kommunene. Fordelingen av lærerressurser mellom fylkeskommunen og kommunene er forskjellig på alle de tre skolene.
Aust-Agder	2017/2018	1 (Sam Eyde vgs.)	60	4	Fylkeskommunen og kommunen drifter og betaler for to klasser hver (lik klasseressurs), herunder betaler for hver sine lærere. Dette er en stykkprisbasert tilnærming. Både kommunens og fylkeskommunens lokaler brukes til kombinasjonsklassene – den videregående skolen og den kommunale voksenopplæringen som ligger vegg i vegg med vgs., låner ut lokaler til hverandre, så fylkeskommunen og kommunen har beholdt sine respektive utgifter til lokaler.
Buskerud	2015	1 (Åssiden vgs.)	60	5	Kommunen og fylkeskommunen betaler for lærere til hhv. 30 elever hver. I tillegg betaler kommunen 1,7 mnok årlig til fylkeskommunen/Åssiden vgs. som skal dekke utgifter til lokaler, PCer, læremateriell, prosjektledelse, osv.
Finnmark	2017/2018	3 (Hammerfest vgs., Kirkenes vgs., Vadsø vgs.)	59	5	Det er ulike kostnadsfordelingsmodeller mellom fylkeskommunen og de samarbeidende på kommunene. På tilbudet ved Hammerfest vgs. fordeles kostnadene 50/50 mellom kommunen og fylkeskommunen. På tilbudene ved Kirkenes vgs. og Vadsø vgs. er kostnader fordelt etter det overordnede prinsippet om at fylkeskommunen og kommunene betaler for hver sine elever (hhv. elever med og uten ungdomsrett).
Hedmark	2003	2 (Hamar katedralskole, Nord-Østerdal vgs.)	65	5	Det er ulike kostnadsfordelingsmodeller mellom fylkeskommunen og de samarbeidende på kommunene. På tilbudet ved Nord-Østerdal vgs. betaler fylkeskommunen 50% av utgiftene og verts- og samarbeidskommunene betaler 50%. På tilbudet ved Hamar katedralskole betaler fylkeskommunen og samarbeidskommunene for hver sine elever (hhv. elever med og uten ungdomsrett), dvs. en stykkprisfinansiering. I tillegg summeres lønnskostnader (inkl. feriepenges, pensjon og arbeidsgiveravgift) og driftskostnader (bøker, ekskursjoner, m.m.) og fordeles likt mellom avtalepartene.

Hordaland	2016/2017	1 (Fyllingsdalen vgs.)	26	1	Fylkeskommune og kommune betaler for hver sine elever (hhv. elever med og uten ungdomsrett). Prisen per elev er lik for begge. Øvrige utgifter (drift, læremidler, PC, drift, administrasjon, lærerressurser, husleie, strøm, mm) er også fordelt likt mellom fylkeskommunen og kommunen. Siden fylkeskommunen og kommunen har like mange elever i tilbudet (fastsatt kvote med 50/50-fordeling) blir kostnadsfordelingen mellom fylkeskommunen og kommunen tilnærmet lik.
Møre og Romsdal	2016/2017	1 (Kristiansund vgs.)	17	1	Oppgavefordelt kostnadsfordeling hvor kommunen bl.a. bidrar med finansiering av lærerressurser og tilrettelegger for gjennomføring av eksamen. Fylkeskommunen bidrar med finansiering av lærerressurser og lokaler til klassen og arbeidsplass for lærerne m.m.
Nordland	2017/2018	3 (Bodø vgs., Mosjøen vgs., Vest- Lofoten vgs.)	58	4	Stykkprisfinansiering hvor kommunene betaler 80 000 kr per elev i kombinasjonsklassen for elever uten ungdomsrett. Fylkeskommunen dekker utgifter til egne elever, samt alle øvrige utgifter som fellestjenester på skolen som helsesøster, rådgiver, PP-tjeneste, lokaler, m.m.
Oppland	2016/2017	2 (Dokka vgs., Lillehammer vgs.)	60	3	Oppgavebasert kostnadsfordeling der kommunene betaler for lærerressurser til fagene norsk, matematikk, engelsk, samfunnsfag og naturfag. FK betaler for lærerressurser til fagene engelsk og gym. I tillegg dekker FK utgifter til prosjektledelse, rådgivertjeneste, lokaler m.m. Dekke dekkes i stor grad av jobbsjansetilskuddet.
Oslo	2004/2005	3 (Hersleb vgs., Holtet vgs., Oslo voksenopplæring Rosenhoff)	282	15	(Ikke aktuelt).
Rogaland	2017/2018	1 (Godalen vgs.)	33	2	Kostnader fordelt ut fra ansvarsoppgaver. Fylkeskommunen dekker utgifter til lærerressurser for fagene samfunnsfag, matematikk, naturfag og kroppsøving, samt utgifter til lokaler, skoleskyss, PC-er og læremateriell m.m. Kommunen dekker bl.a. utgifter til lærerressurser for fagene norsk m.m.

Sogn og Fjordane	2016/2017	8 (Dale vgs., Eid vgs., Firda vgs., Flora vgs., Høyanger vgs., Mo og Øyrane vgs., Sogndal vgs., Stryn vgs.)	113	12	50/50 kostnadsfordeling med utgangspunkt i fordeling av ansvarsoppgaver basert på pris.
Telemark	2017/2018	4 (Porsgrunn vgs., Kragerø vgs., Nome vgs. og Skogmo vgs.)	90	8	Kostnader fordelt ut ifra ansvarsoppgaver. Fylkeskommunen betaler for prosjektleder, noe lærerressurser, ekstra rådgivningstjeneste på skolene, skolelokaler, skoleskyss, læremidler og PCer. Kommunene betaler for hoveddelen av lærerressursene, administrative ressurser knyttet til inntak av elevene, sosialpedagogisk rådgivning og læremidler.
Troms	2017/2018	1 (Ishavsbyen vgs.)	53	4	Stykkprisfinansiering, der utregning av fylkeskommunens og kommunens egenandeler beregnes ut ifra lærerressurser. Lærerressursene er fordelt mellom fylkeskommunen og kommunen på bakgrunn av anslag om antall elever i tilbudet hhv. med og uten ungdomsrett.
Trøndelag	2016/2017	1 (Verdal vgs.)	14	1	I utgangspunktet oppgavebasert kostnadsfordeling. For å utjevne utgiftene betaler kommunen i tillegg en fast pris per elev i tilbudet på 25 000 kr. Samlet skal kostnadsfordelingen mellom fylkeskommunen og kommunen være omtrent 50/50.
Vest-Agder	2017/2018	1 (Mandal vgs.)	35	2	Stykkprisfinansiering hvor kommunen betaler for elever uten ungdomsrett og fylkeskommunen betaler for elever med ungdomsrett.
Vestfold	2007/2008	2 (Thor Heyerdahl vgs. og Greveskogen vgs.)	118	8	Stykkprisfinansiering hvor kommunen betaler for elever uten ungdomsrett og fylkeskommunen betaler for elever med ungdomsrett.
Østfold	2017/2018	3 (Askim vgs., Greåker vgs. og Malakoff vgs.)	90	6	Stykkprisfinansiering hvor fylkeskommunen og kommunene betaler for hver sine elever, hhv. de som har ungdomsrett og de som ikke har ungdomsrett. Kostnadene er fastsatt med utgangspunkt i KOSTRA-tall som angir gjennomsnittsberegninger av hva en elev i videregående opplæring koster.

5. CASEBESKRIVELSER

I dette kapitlet vil vi redegjøre for kombinasjonsklassene på caseskolene og tilhørende fylkeskommuner og kommuner som ble valgt til undersøkelsen.

Datamaterialet baserer seg på dokumentgjennomgang av sentralt avtaleverk (der dette eksisterer) og kvalitative dybdeintervjuer med elever, lærere og ledere for de ulike tilbudene.

Casestudiene presenteres i følgende rekkefølge:

- Kombinasjonsklassene ved Askim videregående skole v/Østfold fylkeskommune og Askim kommune
- Kombinasjonsklassene ved Eid videregående skole v/Sogn og Fjordane fylkeskommune og Eid kommune
- Kombinasjonsklassene ved Hamar katedralskole v/Hedmark fylkeskommune
- Kombinasjonsklassene ved Mosjøen videregående skole v/Nordland fylkeskommune og Vefsn kommune
- Kombinasjonsklassene ved Porsgrunn videregående skole v/Telemark fylkeskommune og Porsgrunn kommune

5.1 Askim videregående skole v/Østfold fylkeskommune og Askim kommune

Fylkeskommune: Østfold
Kommune: Askim

Utdanningsprogram: 4 studieforbereende
og 6 yrkesforberedende

Antall elever totalt: ca. 1 000

Antall kombinasjonsklasser: 2

Antall elever i kombinasjonsklasse: 30

Oppstart kombinasjonsklasse: 2017/2018



1. Askim, Østfold

I Østfold tilbys kombinasjonsklasser hvor elevene får grunnskoleopplæring på en videregående skole. Fylkeskommunen har utarbeidet en modell for klassene og samarbeidet med kommunene. I tillegg til Askim kommune, inngår kommunene Sarpsborg (Greåker vgs., to klasser) og Moss (Malakoff vgs., to klasser) i samarbeidet. Til sammen var det 6 kombinasjonsklasser med ca. 90 elever totalt i kombinasjonsklassene på de tre skolene i skoleåret 2017/2018. Elever fra nabokommunene kan søke seg til tilbudet. Fra høsten 2018/2019 ble det i tillegg opprettet to klasser på Fredrikstad vgs. Dette tilbudet er imidlertid beskrevet i de følgende avsnittene, da datainnsamlingen ble gjennomført på et tidspunkt da dette tilbudet ikke var etablert.

5.1.1 HISTORIKK

Østfold fylkeskommune har tidligere hatt innføringsklasser på flere videregående skoler, bl.a. på Malakoff vgs. og St. Olav vgs. Fylkeskommunen opplevde imidlertid at disse tilbudene ikke fungerte spesielt godt: det var få elever som var motivert for å starte i innføringsklassene og det

var dermed få søkere til tilbudet. I tillegg opplevde lærerne og andre involverte at det var vanskelig å finne en form på undervisningen som fungerte. Innføringsklassene skulle fungere som et forberedelsesår til videregående, men det forelå ingen gjennomarbeidet læreplan og innholdsmessig ble det mye opp til skolene og enkeltlærere å utvikle det faglige innholdet. Et av problemene var at elevene ikke kunne forbedre karakterer fra grunnskolen, så ungdommene selv opplevde at det ble et «oppbevaringsår». Søkertallene til tilbudet falt derfor kraftig, og tilbudet om innføringsklasser ble lagt ned fra og med skoleåret 2017/2018, da kombinasjonsklassene ble opprettet.

Det var administrativt nivå i fylkeskommunen som tok initiativ til å opprette kombinasjonsklassene, men det var etter ønske fra flere aktører. Bakgrunnen for fylkeskommunens initiativ var at det i forbindelse med flyktningkrisen ble behandlet en sak om «skoletilbudet for asylsøkere – mulige konsekvenser av dagens flyktningsituasjon» i fylkestinget. I vedtaket fra behandlingen ba fylkestinget bl.a. om at fylkesrådmannen skulle følge opp mulighetene for å videreutvikle samarbeid om kombinasjonsklasser med kommunene.

Dette resulterte i en større utredning om fylkeskommunens innsats og oppfølging av flyktninger og enslige mindreårige med kort botid. I rapporten ble det utredet ulike alternativer, og det ble foreslått tre ulike strategier for å gi målgruppen et bedre tilbud:

- 1) Utvikle kombinasjonstilbud i samarbeid med kommuner
- 2) Se på forvaltningssiden
- 3) Kompetanseutvikling hos lærere

En egen arbeidsgruppe fikk i oppdrag å følge opp forslaget om å opprette kombinasjonsklasser, og det ble igangsatt et samarbeid med aktuelle kommuner. Arbeidet tok bl.a. utgangspunkt i erfaringene med kombinasjonsklasser ved Thor Heyerdahl vgs. i Larvik og Vestfold.

Prosesen med utviklingen av modellen for kombinasjonsklasser ble forankret politisk både i fylkeskommunen og kommunene. Flere av informantene anser dette som en svært viktig suksessfaktor. Informantene oppgir at det har vært mye velvilje fra involverte aktører gjennom prosessen. Dette begrunnes i en tydelig og godt planlagt prosess, og at alle aktører var enig om at det var behov for å et bedre opplæringstilbud til minoritetsspråklige. En av informantene fra administrativt hold i fylkeskommunen, uttrykker det på følgende måte:

«[Det] var bare godvilje over hele linjen. Vi er nå på slutten av det første skoleåret. Jeg har aldri opplevd en lignende vilje til å få til et samarbeid på tvers av kommune og fylkeskommune.»

5.1.2 ORGANISERING OG SAMARBEID MELLOM INVOLVERTE AKTØRER

Med bakgrunn i utredningen og den påfølgende prosessen, ble det opprettet kombinasjonsklasser hvor elevene får grunnskoleopplæring på en videregående skole. Fylkeskommunen har utarbeidet en modell for klassene og samarbeidet med kommunene. I tillegg til Askim kommune (og de to kombinasjonsklassene på Askim vgs.), inngår kommunene Sarpsborg (Greåker vgs., to klasser) og Moss (Malakoff vgs., to klasser) i samarbeidet. Til sammen var det 6 kombinasjonsklasser med ca. 90 elever totalt i skoleåret 2017/2018.

Det underviser lærere både fra fylkeskommunen og kommunene i kombinasjonsklassene. Lærerne fra samarbeidende kommuner kommer fra kommunal voksenopplæring. Det er den enkelte skole som har kommunisert med de samarbeidende kommunene om hva slags kompetanse de trenger. Det har imidlertid vært to premisser som har vært avgjørende for samarbeidet: lærerne skal i størst mulig grad ha hele arbeidstiden på den videregående skolen,

samt at lærerne fra kommunen skal oppleve at de er en integrert del av lærerkollegiet på den skolen de jobber på. Dette opplever informantene i stor grad at man har lykkes med. Lærerne fra kommunen opplever å fungere som en del av lærerkollegiet på skolen, og flere av informantene oppgir at de er svært fornøyde med samarbeidet.

Lærerne fra kommunen har ikke byttet arbeidsgiver og har fortsatt kommunen som arbeidsgiver. Dette innebærer at det er noen forskjeller i for eksempel arbeidstidsbestemmelser og lønnsvilkår. Dette var imidlertid elementer som fylkeskommunen og kommunen avklarte på forhånd, noe som har bidratt til at det ikke har vært noe konflikter rundt dette ved oppstart av tilbudene.

Lærerne fra kommunen kommer fra voksenopplæringen. Både administrativt ansatte i fylkeskommunen, og lærere og ledelsen på den videregående skolen oppgir at lærerne fra voksenopplæringen er svært dyktige og at de har spesialkompetanse på grunnskoleopplæring og undervisning av minoritetsspråklige som er nødvendig for å undervise elevene i kombinasjonsklassene. Alle informantene oppgir at en av grunnene til at samarbeidet mellom lærerne fra kommunen og den nye arbeidsplassen har fungert er at samarbeidet oppleves som en berikelse og har bidratt til betydelig kompetanseheving på skolen:

«Det er åpenbart at lærerkompetanse var det sentrale for å lykkes.»

I tillegg til å stille lærerressurser til disposisjon, bidrar fylkeskommunen med klasseromslokaler og arbeidsplasser for lærerne i kombinasjonsklassene. I modellen som ble utarbeidet av administrativt nivå i fylkeskommunen er det krav om at klasserommene skal være fysisk integrert og plassert i en sentral del av skolen. Dette fremheves som viktig for integreringen av elevene. I tillegg får elevene den samme tilgangen til pc, ikt-baserte læremidler og skoleskyss som øvrige elever. Dette er noe fylkeskommunen (den enkelte videregående skole) har ansvar for. Øvrige læremidler er det kommunen som bidrar med.

Oppsummert er oppgavene fordelt mellom fylkeskommune og kommune på følgende måte:
Fylkeskommunen v/ den videregående skolen har ansvar for:

- Koordinering av samarbeidet
- Sørgе for at kommunalt personell involveres i skolens organisasjon og får nødvendig informasjon om skolens verdier og reglement
- Sørgе for at personell fra kommunen har nødvendig tilgang til skolens datasystemer slik at lærerne får gjennomført undervisningen effektivt og hensiktsmessig
- Lokaler og inventar
- Legge til rette for at elever og lærere blir en integrert del av den videregående skolen
- Ansvar for å tilby grunnskoleelevene karriereveiledning, innsikt i den videregående skolens utdanningstilbud og hvis praktisk mulig gi tilbud om å hospitere i ulike utdanningsprogram
- Hvis mulig – etter behov legge til rette for forsering av fag på videregående nivå
- Elevene i kombinasjonsklassene får samme tilgang til Elevtjenesten som øvrige elever på skolen
- Elevene får fylkeskommunal elev-pc og tilgang til fylkeskommunens IKT-baserte læremidler
- Rektor legger til rette for at kommunalt ansatt personell er en integrert del av skolens kollegium og kan delta i møter og arrangementer der dette utgjør en naturlig del av arbeidet

Kommunen har ansvar for:

- Elevstatus; juridisk, økonomisk og pedagogisk i henhold til avtalens målgruppe

- Kommunen sørger for tilgang til kommunens systemer for sitt personell
- Øvrig materiell og utstyr til opplæring
- At antallet elever samsvarer med avtale og riktig lærerressurs
- Å informere elevene om Malakoff videregående skoles verdier og reglement
- At lærere og elever deltar i faglige og sosiale fora på den videregående skolen
- Vurdere elevens forkunnskaper for deltagelse i kombinasjonsklassen og eventuelt gi tilbud som sikrer nødvendige forkunnskaper i forkant av oppstart
- Etablere refusjonsrutiner og andre aktuelle samarbeidsordninger i forbindelse med elever som tas inn fra andre kommuner

5.1.3 MÅLGRUPPE, OPPTAK OG VARIGHET

Målgruppen for tilbudene i Østfold er i utgangspunktet:

- Elever i alderen 16-20 med grunnskoleeksamen fra hjemlandet, som nylig har kommet til Norge.
- Elever over 16 år som ikke har grunnskolepapirer hverken fra hjemlandet eller fra Norge.
- Elever som har fått vitnemål fra 10. klasse i Norge etter § 2-1, men som har kort botid og med lav/ingen måloppnåelse på vitnemålet.

I særskilte tilfeller åpnes det for inntak av elever over 20 år. Dette gjøres etter individuelle vurderinger. Informantene presiserer imidlertid at det er en målsetting at det ikke skal være for stor aldersspredning i gruppen, da dette ikke er gunstig for læringsmiljøet. I tillegg er det et premiss for tilbudet at elevene skal ha mulighet til å gjennomføre videregående opplæring innenfor aldersbegrensningen for ungdomsretten, altså i løpet av det skoleåret eleven fyller 24 år. Elevene bør derfor ikke være over 20 år når de begynner i kombinasjonsklasse.

Informantene oppgir at det er utfordrende at det også innad i denne avgrensede målgruppen er svært store variasjoner når det kommer til faglige- og språklige ferdigheter blant elevene. Noen av elevene har vært i Norge i flere år, mens andre kun har vært her i noen uker. Noen har ingen skolebakgrunn fra før, er analfabeter, og har ikke mulighet til å følge undervisningen i kombinasjonsklassen. Disse elevene får tilbud i voksenopplæringen i kommunen.

Det er kommunen som foretar vedtaket om inntak i kombinasjonsklassen etter å ha samordnet med inntakskontoret i fylkeskommunen. Også elever fra nabokommunene til de tre vertskommunene kan søke seg til tilbudet. Ved opptak til det første skoleåret 2017/2018 trodde fylkeskommunen at de ville få for få elever til å fylle to klasser på hver av de tre skolene. Det viste seg imidlertid at det var betydelig flere elever som søkte på tilbudet enn det var plasser.

Tilbud om plass i kombinasjonsklasse kan gis i inntil to skoleår. Opplæringstiden vurderes og avklares individuelt på bakgrunn av tidligere skolerestultater og en vurdering av elevens potensial for faglig utvikling i løpet av tiden i kombinasjonsklasse.

5.1.4 FAGLIG INNHOLD OG OPPLÆRING/UNDERVISNING

Bakgrunnen for at Østfold fylkeskommune opprettet to klasser på hver av de videregående skolene, er erfaringer fra tidligere innføringsklasser som tilsier at det er behov for to klasser for å få til differensiert og tilpasset opplæring til elevgruppen. Ved å parallellegge timeplanene i de to klassene kan elevene gå i enten «sterk» eller «svak» gruppe i alle fagene, avhengig av egen kompetanse og tidligere skolebakgrunn.

Det faglige tilbudet og opplæringen i kombinasjonsklassene omfatter 10 timer i norsk, 6 timer matematikk, 4 timer samfunnsfag, 4 timer engelsk og 3 timer naturfag. I tillegg har elevene 2 timer kroppsøving og 1 time i faget utdanningsvalg hver uke. Lærerne gir tilbakemelding om at det er store variasjoner mellom hva elevene har av kunnskaper fra før, og at det derfor er

utfordrende å tilrettelegge og planlegge undervisningen slik at alle elevene får utbytte av den. Matematikk fremheves som et fag en del elever har relativt god kjennskap til fra før, mens samfunnsfag og naturfag er fag mange sliter med. Dette er begrepstunge fag, og som mange av elevene har lite erfaring med fra tidligere. Også engelsk fremheves som en utfordring og noe mange elever nedprioriterer. Elevene strever allerede med å lære seg norsk, og for elevene som ikke har hatt noe undervisning i engelsk fra før, er det svært utfordrende å skulle lære to nye språk samtidig.

Blant elevene varierer det hvilke fag den enkelte opplever som utfordrende og vanskelige og hvilke de liker godt. Flere oppgir imidlertid engelsk som utfordrende og at dette faget ofte blir nedprioritert til fordel for norsk.

Både lærere og elever er svært positive til de ekstra fagene kroppsøving og utdanningsvalg. Kroppsøving fremheves som viktig for samholdet innad i klassen, og for å introdusere og lære elevene om hvordan det norske skolesystemet fungerer og hvordan gutter og jenter skal forholde seg til hverandre i en slik setting. Generelt oppgir lærerne at de bruker svært mye tid på å lære elevene hva det innebærer å gå på skole og være elev i Norge. Selv for elever som har mye skolebakgrunn fra hjemlandet kan det være en stor overgang å bli introdusert til det norske skolesystemet der det for eksempel er forventet at elevene skal diskutere både med hverandre og med læreren. Lærerne oppgir at de i mange tilfeller må bruke lang tid på å lære elevene at det «ikke er farlig» å være uenig med hverandre, og at det er mulig å skille faglig uenighet fra personkonflikter. I tillegg oppgir lærerne at det er tydelig at mange elever bærer med seg svært traumatiske opplevelser og/eller at de er bekymret for familie hjemme og i andre land. Dette påvirker elevene og gjør det vanskelig for dem å konsentrere seg om skolen.

5.1.5 INTEGRERING

Kombinasjonsklassene er lokalisert i ordinære klasserom på de videregående skolene. Det inngår som en del av den overordnede modellen for kombinasjonsklassene i Østfold at klasserommene og klassene skal være både fysisk og psykisk integrert på skolen. Dette fremheves som svært viktig av både elever, lærere og øvrige ansatte. Elevene setter stor pris på å være omgitt av elever fra ordinære klasser. Lærerne oppgir at integrerte lokaler er svært viktig både for elevens sosiale og språklige utvikling.

5.1.6 KOSTNADER OG FINANSIERING

Fylkeskommunen har fra de startet å planlegge kombinasjonsklassene vært tydelige på at tilbudet ikke skal være et prosjekt, men en del av det ordinære tilbudet ved skolene. Bakgrunnen for dette er tidligere erfaring som tilsier at dersom man definerer et tilbud som et prosjekt, og finansierer tilbudet med prosjektmidler, er det stor fare for at prosjektet blir lagt ned / ikke videreført når prosjektmidlene stopper. Informantene oppgir derfor at det har vært viktig fra start å planlegge og budsjettere tilbudet som ordinær drift. Fylkeskommunen har imidlertid søkt IMDi og tilskuddsordningen *Jobbsjansen* om midler for å ha mulighet til forsterkning av tilbudene innledningsvis og i implementeringsfasen. Midlene har bevisst blitt brukt til kompetanseutvikling for lærerne, samt til å planlegge tilbudene og sikre ledelsesforankring.

Kostnadmessig blir tilbudene finansiert på samme måte som andre klasser, med en fast norm (klasseressurs) som dekker lærerlønn og ledelse. Ressursen er basert på gjennomsnittsberegninger per elev og beregnet ut i fra KOSTRA. Kombinasjonsklassene har en klasseressurs på 1,5 millioner kroner per klasse, og til sammen 9 millioner kroner for de seks klassene i fylkeskommunen.

I tillegg til klasseressursen får skolene med kombinasjonsklasse 200 000 kr som skal gå direkte til å styrke de sosiale støtte- og rådgivningstjenestene. Denne ressursen «holdes unna» utgiftsfordelingen med kommunene, og dekkes således av fylkeskommunen selv. Det samme gjelder utgifter til PCer, læremidler og andre hjelpemidler til elevene, skoleskyss og lokaler.

Til sammen oppgir fylkeskommunen å ha brukt omkring 5 millioner kroner på tilbudet, mens samarbeidende kommuner har brukt omkring 2 millioner kroner hver. Dette kommer i tillegg til jobbsjansemidlene på ca. 2,2 millioner kroner per år¹³ som er brukt til å finansiere prosjektledelse og kompetanseheving for lærerne.

Til sammen var kostnadene for tilbudet i 2017/2018 budsjettet til å utgjøre ca. 13 millioner kroner. Med utgangspunkt i at det var 90 elever i kombinasjonsklasser i Østfold i 2017/2018, kostet hver elevplass dermed ca. 140 000 kr.

Informantene oppgir at det i denne prisen er medberegnet midler som har vært brukt til å planlegge og implementere tilbudet, og som det vil være mindre behov for fremover når tilbudet er etablert. Det har blant annet blitt avsatt midler til forsterket ledelse og koordinering for opprettelsen av tilbudene på den enkelte skole. I tillegg er det avsatte midler til frikjøp av lærere for å utvikle og planlegge tilbudet og nettverksbasert kompetanseutvikling for lærerne som skal undervise i tilbudene.

Når det gjelder kostnadsfordelingen mellom fylkeskommunen og kommunene tar denne utgangspunkt i hvor stor andel kommunale lærere som underviser i tilbudet og hvor mange av elevene som har avsluttet grunnskoleopplæring og som per definisjon fylkeskommunen sitt ansvar. Kommunene dekker utgiftene for de elevene som ikke har avsluttet grunnskolen. Regnearket som fylkeskommunen har utviklet er inspirert av måten de har fordelt kostnadene mellom fylkeskommune og kommunen ved tilbudet på Thor Heyerdahl.

For elever som kommer fra andre kommuner enn «vertskommunen» lages det refusjonsavtale mellom vertskommunen og den kommunen eleven kommer fra. Dette ordner kommunene selv og har ifølge informantene gått «smertefritt».

Det er imidlertid ulike kostnads- og finansieringsmodeller på de ulike skolene og i samarbeid med de ulike kommunene. På tilbudet som skal starte på Fredrikstad videregående har fylkeskommunen og kommunen blitt enige om å betale halvparten av klasseressursen hver. Fylkeskommunen opplever dette som en ryddigere og mer hensiktsmessig betalingsmodell, først og fremst fordi det er enklere. I tillegg oppgir fylkeskommunen at det i det lange løp sannsynligvis vil jevne seg ut med betalingen, og at man uansett er avhengig av at begge parter er «litt rause». En kostnadsfordeling som tar utgangspunkt i stykkprisfinansiering for enkeltelever, kan også føre til at fylkeskommunen eller kommunen enkelte år ender opp med å betale for hele tilbudet, avhengig av hvordan elevgruppen ser ut. På tilbudet ved Malakoff var for eksempel alle elevene som ble tatt inn i kombinasjonsklassen for skoleåret 2017/2018 ferdig med grunnskolen, og fylkeskommunen endte dermed opp med å finansiere hele tilbudet. Ved de andre tilbudene – på Greåker vgs. og Askim vgs., ble ikke dette noe problem siden det var en ca. 50/50 fordeling på elevene med og uten ungdomsrett. Også for tilbudene på Greåker, Malakoff og Askim har aktørene blitt enige om å vurdere mulighetene for en «Fredrikstadmodell» i de andre tilbudene.

¹³ Jobbsjansemidlene tildeles med utgangspunkt i budsjettår. For 2017 mottok fylkeskommunen 2,18 mnok i støtte, mens de for 2018 mottok 2,2 mnok.

5.1.7 VURDERING AV TILBUDET

Alle informantene opplever opprettelsen av kombinasjonsklassene som svært positiv. Både administrativt ansatte i de involverte kommunene, ansatte i voksenopplæringen, lærere som underviser i tilbudet og administrativt ansatte i fylkeskommunen oppgir at det er et stort behov for særskilt, tilrettelagt grunnskoleopplæring til minoritetsspråklige ungdom i videregående alder, og at samarbeidet mellom kommunene og fylkeskommunen om dette tilbudet er nødvendig og viktig.

Elevene selv oppgir at de trives godt i tilbudet og lærerne opplever at de har en god faglig utvikling.

Samtidig er det flere av informantene som peker på utfordringer med tilbudet. For det første oppgir flere informanter at ungdommene er utålmodige og har det svært travelt med å komme gjennom skoleløpet. I kombinasjon med at mange elever også har veldig høye ambisjoner på egne vegne, opplever lærerne at de må bruke svært mye tid på å realitetsorientere elevene.

Videre opplever lærerne at det er svært stor variasjon i kunnskapsgrunnlaget blant elevene, og at det således er utfordrende å tilpasse undervisningen og gi elevene det de har behov for av tilrettelagt opplæring. Det er spesielt utfordrende å skulle tilpasse opplæringen til elevene i den svakere delen av målgruppen. Per i dag opplever lærerne og ansatte i fylkeskommunen og kommunene at de ikke har et godt nok tilbud for disse elevene. Det er derfor diskutert om det skal opprettes et introduksjonstilbud særskilt tilpasset denne elevgruppen, men fylkeskommunen og de samarbeidende kommunene ønsker å utrede behovet for et slikt tilbud, omfanget av elever i målgruppen m.m., før det tas noen avgjørelser om å opprette tilbud.

På overordnet nivå opplever imidlertid informantene at de har lykket med målsettingene for kombinasjonsklassene. Dette handlet om å 1) etablere et tilbud som kan bidra til at målgruppen kommer seg videre i opplæringsløpet og 2) å bedre samarbeidet på tvers av forvaltningsnivåer. Flere informanter, både fra administrativt nivå i fylkeskommunen og samarbeidende kommuner, samt blant lærerne i kombinasjonsklassene, opplever generelt at det er en positiv spillovereffekt fra samarbeidet rundt kombinasjonsklassene. På administrativt nivå fremheves det at samarbeidet har bidratt til å bygge tillitt på tvers av forvaltningsnivåer, og gjort at man har blitt bedre kjent med hverandre situasjon, kompetanseområder og utfordringer. Flere informanter oppgir at dette har vært avgjørende for å lykkes med utviklingen av kombinasjonsklassene, men at det også har bidratt til at fylkeskommunen og tilhørende kommuner har en mer samordnet innsats ovenfor minoritetsspråklige ungdom generelt.

5.2 Eid videregående skole v/Sogn og Fjordane fylkeskommune og Eid kommune

Fylkeskommune: Sogn og Fjordane
Kommune: Eid

Utdanningsprogram: 1 studiespesialiserende
og 3 yrkesfag

Antall elever totalt: 330 elever

Antall kombinasjonsklasser: 3

Antall elever i kombinasjonsklasse: 20

Oppstart kombinasjonsklasse: 2015/2016



2. Eid, Sogn og Fjordane

Skoleåret 2017/2018 var det tolv kombinasjonsklasser ved til sammen åtte videregående skoler i Sogn og Fjordane. Til sammen deltok 113 elever i tilbudet. I Sogn og Fjordane kalles tilbudet Grunnskoleopplæring for minoritetsspråklig ungdom (GMU). Følgende skoler i Sogn og Fjordane hadde GMU-klasser skoleåret 2017/2018:

- Flora vgs. i Flora kommune: to klasser
- Mo og Øyrane vgs. i Førde kommune: én klasse
- Høyanger vgs. i Høyanger kommune: én klasse
- Stryn vgs. i Stryn kommune: én klasse
- Sogndal vgs. i Sogndal kommune: to klasser
- Firda vgs. i Gloppen kommune: én klasse
- Eid vgs. i Eid kommune: tre klasser
- Dale vgs. i Fjaler kommune: én klasse (utgår skoleåret 2018/2019)

5.2.1 HISTORIKK

Planleggingen av en felles modell for kombinasjonsklasser, GMU, startet i fylkeskommunen allerede i 2015. Bakgrunnen for utviklingen av tilbudet var blant annet tilbakemeldinger om misnøye med innføringstilbudene som eksisterte. Undervisningen fungerte dårlig på grunn av store nivåforskjeller i elevgruppen, usikkerhet rundt læreplan, manglende motivasjon blant elevene, og utskrivning av elever fra grunnskolen som manglet både faglige og språklige kompetanser for å kunne mestre videregående opplæring.

Samtidig opplevde også aktører ved de kommunale voksenopplæringssettene at tilbudet til deres elever i videregående alder ikke fungerte optimalt. Både ansatte i voksenopplæringen og ungdommene selv etterlyste blant annet økt samhandling med norske ungdommer. Kommunene ga ungdommene uten ungdomsrett opplæring på voksenopplæringen, men lærerne ga tilbakemelding om at denne organiseringen ikke la til rette for at elevene fikk samhandle med norske ungdom. De betraktet den fysiske lokaliseringen av de minoritetsspråklige ungdommenes opplæring, adskilt fra opplæringen til jevnaldrende norske ungdom, som et hinder for integrering. I tillegg så man at elever med ungdomsrett som søkte seg rett til videregående opplæring hadde dårlig gjennomføring. Videre aktualiserte flyktningstrømmen høsten 2015 behovet for et tilpasset opplæringstilbud til

minoritetsspråklig ungdom ytterligere. Samlet så fylkesadministrasjonen og enkelte kommuner derfor et behov for mer systematiske grep for oppfølging av de minoritetsspråklige ungdommene som kom til regionen.

I tillegg til de tradisjonelle innføringsklassene i videregående, eksisterte det et tilbud i Flora kommune der kommunen og Flora videregående samarbeidet om grunnskoleopplæring til minoritetsspråklige ungdom lokalisert på den videregående skolen. Gjennom dette tilbudet fikk elever uten ungdomsrett grunnskoleopplæring sammen med elever med ungdomsrett. Dette tilbudet oppstod etter et lokalt initiativ allerede i 2013, med bakgrunn i at kommunen og den videregående skolen ønsket å spille på hverandres kompetanse istedenfor å ha to ulike tilbud til en gruppe som hadde samme behov. Tilbudet ved Flora vgs. fungerte godt, og kunne vise til høy gjennomføring av videregående skole blant elevene som hadde gått i tilbudet.

På bakgrunn av disse erfaringene tok assisterende fylkesdirektør initiativ til å opprette tilbud om kombinasjonsklasser i 2015. Fylkeskommunens primære motivasjon for å opprette tilbud var å kvalifisere ungdom slik at de skulle få en mer reell sjanse til å fullføre videregående opplæring. Kommunene var enige i utfordringene som fylkeskommunen belyste, og i forbindelse med etableringen av tilbudet ble det lagt stor vekt på å understreke fylkeskommunens og kommunenes gjensidige fordel av samarbeid. Fylkeskommunen opplevde at et samarbeid ville resultere i bedre kvalifiserte ungdom i ordinært løp i videregående. Kommunene opplevde at samarbeidet også var i deres interesse fordi deres elever i videregående alder ville få mulighet til å gå sammen med jevnaldrende. I tillegg var representanter både fra fylkeskommunen og samarbeidende kommuner opptatt av at et bedre tilbud til målgruppen ville gange alle parter på sikt, siden elevene eventuelt ville kommet tilbake til kommunal og fylkeskommunal oppfølgingstjeneste dersom de ikke hadde fullført videregående opplæring.

Med dette som utgangspunkt ble integrering og gjennomføring av videregående opplæring de to styrende perspektivene for utformingen av tilbudet.

5.2.2 ORGANISERING OG SAMARBEID MELLOM INVOLVERTE AKTØRER

5.2.2.1 Utvikling og forankring av tilbudet

I forbindelse med utviklingen av modellen for Grunnskoleopplæring for minoritetsspråklig ungdom ble det foretatt en gjennomgang av tilbudet som allerede eksisterte i fylkeskommunen, hva som fungerte godt og ga gode resultater, og hva som ikke fungerte. Samtidig ble det gjort en gjennomgang av forskning på feltet, blant annet rapporter fra Thor Heyerdal og NAFO-rapporter.¹⁴ Initiativet til å utvikle modellen kom fra fylkesdirektøren, men ble forankret og videreutviklet i et samarbeidsforum på ledernivå med KS, Fylkesmannen, NAV, IMDi og UDI.

Den utarbeidede modellen ble godkjent politisk gjennom vedtak i fylkestinget. Deretter henvendte fylkeskommunen seg til alle kommunene i Sogn og Fjordane, med forespørsel om et samarbeid om den foreslåtte modellen. Tilnærmingen til kommunene skjedde først gjennom en drøfting av modellen på kommunalsjefnivå, og videre ble informasjonsbrev sendt til rådmennene. Deretter gjennomførte representanter fra fylkeskommunen samarbeidsmøter med hver enkelt kommune, representert ved rådmann eller kommunalsjef, rektor ved voksenopplæringen, flyktingetjeneste og rektor ved videregående skole. Alle

¹⁴ Det ble utarbeidet interne notater fra dette arbeidet som grunnlag for videre saksforberedelse

kommunene i Sogn og Fjordane ønsket å delta i samarbeidet, og modellen ble forankret på politisk nivå også i kommunene. Det ble opprettet en prosjektstilling i fylkesadministrasjonen dedikert til arbeidet med etablering og systematisering av GMU-tilbudene i fylkeskommunen i januar 2017.

Videre ble det utarbeidet detaljerte samarbeidsavtaler mellom hver av vertskommunene og fylkeskommunen. Samarbeidsavtalene regulerer roller og ansvarsområder for partene, blant annet når det gjelder fordeling av lærerressurser, opptaksprosedyrer og finansiering av tilbudet. Fylkeskommunen har inngått like avtaler med hver kommune, men med rom for fleksibilitet: Fylkeskommunen har presentert en ramme som fordeler ansvar og utgifter 50/50 mellom vertskommune og fylkeskommunen. Dette er imidlertid et fleksibelt rammeverk, som skolen og kommunen lokalt er med på å påvirke, eksempelvis ut fra de lærerressurser som er tilgjengelig.

Alle kommunene i Sogn og Fjordane er nå tilsluttet samarbeidet, men ikke alle har en formell avtale med fylkeskommunen. Dette gjelder for eksempel for kommuner som ikke har elever i målgruppen. Vertskommuner er kommuner som har videregående skole med GMU-tilbud. Forutsetningen for å kunne opprette tilbudet er at det er minst 5 søkere til tilbudet. Tredjepartskommuner er kommuner som har søkere til GMU-tilbud, men som ikke har videregående skole i egen kommune. Det er opp til tredjepartskommunene selv å inngå samarbeid med en vertskommune om kjøp av plass på GMU-tilbud.

5.2.2.2 Ansvarsfordeling

Ved utformingen av modellen for GMU-tilbudene ønsket både fylkeskommunen og kommunene å samle det juridiske ansvaret for elevene hos én aktør. Siden det er kommunen som skriver ut vitnemål for grunnskoleopplæringen, vurderte man det som hensiktsmessig at kommunene, ved rektor på voksenopplæringen, har det formelle juridiske ansvaret for elevene. Det er imidlertid flere av informantene som anser det som utfordrende at rektor på voksenopplæringen har ansvar for GMU-klassen, siden klassen er lokalisert på den videregående skolen. Ved tilbudet på Eid vgs. har de forsøkt å imøtekomme dette ved at rektor på voksenopplæringen har kontor på den videregående skolen én dag i uken.

Fylkeskommunen og vertskommunene har delt ansvar for tilbudet 50/50. Undervisning og lærerressurser er også fordelt etter dette prinsippet. I den overordnede modellen for tilbudet er det foreslått at kommunen skal stille med lærerressurser i norsk og samfunnsfag, fordi de har best kompetanse for å undervise denne målgruppen i disse fagene. Det er imidlertid opp til skolen og kommunene å bli enig om fordelingen av lærerressurser, ut fra forutsetninger og kapasitet lokalt. På Eid vgs. har fylkeskommunen ansvar for undervisning i engelsk, matematikk og kroppsøving, samt en kontaktlærerressurs. Eid kommune har ansvar for undervisning i norsk (inkludert nivåprøver), samfunnsfag og naturfag. Videre stiller kommunen med en kontaktlærerressurs, og fylkeskommunen har gitt en rådgiver ansatt på den videregående skolen en koordinator-funksjon. I tillegg har én lærer fra fylkeskommunen og én lærer fra kommunen felles ansvar for faget utdanningsvalg. Det er bevisst lagt opp til et samarbeid om ansvaret for GMU-klassene og om lærerressursene inn i tilbudet. Tanken bak dette er at et felles ansvar skal bidra til å sikre at både fylkeskommunen og kommunen får eierskap til elevgruppen.

Noen av informantene oppgir at det kan være utfordrende at lærerne som underviser i tilbudet har ulike arbeidsgivere. Dette gjelder særlig for de kommunale lærerne, som har sin nærmeste leder i voksenopplæringen i kommunen og som ikke får den daglige oppfølgingen de har behov for.

5.2.2.3 Målgruppen for tilbudet

Målgruppen for GMU-tilbudet i Sogn og Fjordane er minoritetsspråklig ungdom i aldersgruppen 16-24 år. Elever som er 25 år og eldre får opplæring i kommunal voksenopplæring. Begrunnelsen for dette er at man ikke ønsker for stor aldersspredning hos elevene i tilbudet. Rektor ved Eid videregående og rektor ved voksenopplæringen i Eid kommune er samstemte i at den tydelige aldersgrensen har gjort det enklere for fylkeskommunen og kommunen å avgjøre hvilke elever som kan gå i GMU og hvilke elever som skal gå på voksenopplæringen, og begge rektorene er enige i at dette er en hensiktsmessig inndeling.

Et overordnet prinsipp for GMU-tilbudet i Sogn og Fjordane er at alle elever i aldersgruppen 16-24 år med behov for grunnskoleopplæring skal få et tilbud. Dette betyr at det ikke er et bestemt antall plasser forbeholdt elever med og uten ungdomsrett og som juridisk sett er hhv. fylkeskommunen og kommunens ansvar. Bakgrunnen for dette er aktørene vurderer at antall elever over tid vil fordele seg omtrent likt mellom kommunen og fylkeskommunen.

I de to GMU-klassene på Eid vgs. gikk det skoleåret 2017/2018 til sammen 13 elever uten ungdomsrett og 7 elever med ungdomsrett. På de åtte skolene med GMU i Sogn og Fjordane gikk det tilsammen 76 elever uten ungdomsrett og 37 elever med ungdomsrett.

Eid kommune er vertskommune for tilbudet på Eid videregående, og mottar i tillegg til elever fra egen kommune også elever fra Vågsøy og Selje kommuner som er såkalte tredjepartskommuner.

Fylkesadministrasjonen oppgir at det er utfordrende å planlegge dimensjonen på tilbudet fordi det varierer hvor mange elever som har behov for å gå i GMU-tilbud fra år til år. Variasjonen skyldes blant annet at mange av elevene i målgruppen flytter når foreldrene har fullført introduksjonsprogrammet, og at det har variert hvor mange flyktninger som bosettes i kommunene. Nedleggelsen av et asylmottak i Eid kommune førte f.eks. til at en stor andel av elevene i GMU-tilbudet flyttet. Dersom det ikke er nok elever til å opprette et tilbud, blir enkelte elever i målgruppen nødt til å få opplæringen sin et annet sted og i et annet format enn kombinasjonsklasse lokalisert på videregående. Med håp om å kunne sikre en mer stabil situasjon i elevgrunnet fremover har fylkesadministrasjonen derfor kontaktet Integrerings- og mangfoldsdirektoratet for å avklare muligheten for å få en dialog om mer samarbeid rundt (langsiktig) bosetting av flyktninger og asylsøkere.

5.2.3 OPPTAK OG VARIGHET

Elever med grunnskolevitnemål med rett til å søke videregående opplæring, søker seg til GMU-tilbudet gjennom et eget søknadsskjema på fylkeskommunens hjemmeside. Søkere som tas inn får svarbrev på samme måte som søkere til videregående opplæring og blir lagt inn i VIGO-systemet manuelt. Siden skolen opplever at elever i målgruppen søker seg til ordinær videregående opplæring, har de imidlertid også åpnet opp for at elever kan gå over i GMU-klassen ut over høsten og innen 1. november, uten at de bruker av retten til videregående opplæring.

Sogn og Fjordane har i utgangspunktet satt et inntakskrav til GMU-gruppene på norsk nivå A2. Ferdighetsnivå i norsk testes med Kompetanse Norge sin norskprøve med fire delprøver. I henhold til samarbeidsavtalen mellom fylkeskommunen og kommunene, har kommunen ansvar for at alle søkerne (både elever med og uten ungdomsrett) gjennomfører norsktesten. Resultatene fra testen oversendes til inntaksavdelingen i fylkeskommunen. Eventuelt kan vitnemål fra norsk grunnskole med minimum karakter 2 i norsk benyttes som dokumentasjon. I

avtaleverket mellom fylkeskommunen og vertskommunene står det videre at elever på et A2-nivå bør oppfordres til å søke på GMU, mens elever under A2-nivå må få ytterligere norskopplæring i kommunens regi.

Bakgrunnen for kravet om minimum A2-nivå i norsk, er at både fylkeskommunen og kommunene ønsket å sikre at det ikke er for stor spredning på elevenes ferdigheter i norsk. Kravet om minst nivå A2 i norsk er imidlertid ikke en formell grense, og man har ført en mer fleksibel linje på dette i praksis.

Modellen for kombinasjonsklasser i Sogn og Fjordane har utviklet seg på flere punkter siden oppstart. Blant annet har flere av skolene utvidet tilbudet fra ett til to år, da lærerne har erfart at elevene har behov for mer grunnskoleopplæring før de kan søke seg til ordinær videregående opplæring. På skoler med to GMU-grupper er det et tilrettelagt løp med progresjon over to år, hvor første år er en innføring til det andre året. Det andre året tilsvarer det året som gis på skoler med ettårig løp. Det første året gjennomføres ikke eksamen. Timeplanen på førsteåret og andreåret tilstrebes parallelllagt med de ordinære videregående klassene, for å tilrettelegge for at elever kan ta fag på høyere nivå i utvalgte fag. På skoler med kun én gruppe og derfor kun ettårig GMU-tilbud, kan elever søke seg til å ta året en gang til dersom de fremdeles er innenfor målgruppen og ikke er klar for ordinær videregående skolegang.

Tilbudet på Eid vgs. omfattet i 2017/2018, to nivådelte GMU-grupper. I tillegg opprettet skolen en innføringsgruppe for elever som ikke kvalifiserte til opptak i kombinasjonsklassen, pga. for lavt nivå i norsk (under nivå A2¹⁵). Denne gruppen består primært av elever *uten* ungdomsrett og er et rent kommunalt ansvar, men kommunen leier undervisningsarealer på den videregående skolen av fylkeskommunen slik at også elevene i innføringsgruppen får opplæring i en videregående kontekst med jevnaldrende ungdom. Dette er en løsning som samarbeidsavtalen mellom fylkeskommunen og kommunene åpner for og som andre skoler med GMU-klasse i Sogn og Fjordane også kan opprette. Erfaringen er imidlertid at kommunene ofte ikke har mange nok elever til å ha egne ungdomsgrupper som kan skilles ut fra voksenopplæringen, eller at skolene ikke har rom nok til å leie ut lokaler til dette formålet.

Elever *med* ungdomsrett, men med lavere norsknivå enn A2, omfattes per i dag i utgangspunktet ikke av rammeverket for GMU i Sogn og Fjordane. For disse elevene må fylkeskommunen og samarbeidende kommuner finne individuelle løsninger. Dette kan innebære at eleven får norskopplæring i voksenopplæringen i hjemkommunen eller at kommunen tilbyr plass i sin innføringsgruppe til GMU-tilbudet lokalisert på videregående. Der det vurderes som hensiktsmessig kan elever i denne situasjonen også tas opp i en GMU-klasse. Dette kan for eksempel gjelde elever som har søkt seg til ordinær videregående, men som faller fra fordi det er for krevende. Ifølge fylkesadministrasjonen skjer opptak til GMU-klasse til tross for lavt norsknivå kun i unntakstilfeller, og i dialog med alle involverte parter.

Elever med ungdomsrett men med for svake norskerferdigheter til å få opptak i GMU-tilbudet er dermed en elevgruppe som fremdeles faller mellom «to stoler». Dette fremheves som en sentral utfordring og problemstilling som til stadighet gjør seg gjeldende i Sogn og Fjordane, og som kommer av at det ikke finnes krav til fagkvalifikasjoner eller norsknivå for å få grunnskolevitnemål eller for å få inntak til videregående. I slike tilfeller blir veiledning, tett oppfølging og realitetsorientering i forkant av søknadsfrist til videregående opplæring de

¹⁵ I det felles europeiske rammeverket for språk

viktigste tiltakene fylkeskommunen og kommunene har som kan bidra til å omgå dette problemet.

5.2.4 FAGLIG INNHOLD OG OPPLÆRING/UNDERVISNING

All opplæringen i GMU-tilbudet foregår i ordinære klasserom på videregående skoler. Fylkeskommunen har satt en minimumsgrense på fem elever og maksimalt tolv elever per GMU-klasse. Grensen på maksimalt tolv elever per klasse er satt for å sikre tilstrekkelig personlig oppfølging.

5.2.4.1 Timeplan, fag og læremidler

Det faglige tilbudet og opplæringen i GMU-tilbudet omfatter 10 timer i norsk, 4 timer matematikk, 2 timer samfunnsfag, 6 timer engelsk og 3 timer naturfag. I tillegg har elevene i GMU-tilbudet på Eid vgs. tre fag uten vurdering, herunder kroppsøving, som gjennomføres sammen med ordinære videregående klasser. Dette anses som viktig for integrering. Skoleåret 2017/2018 hadde GMU-klassene også faget data, men fra høsten 2018 skal dette faget erstattes med faget utdanningsvalg, fordi lærerne har observert et stort behov for veiledning og økt kompetanse om videre utdanningsvalg. I tillegg har GMU-gruppene klassens time.

Til sammen utgjør disse fagene 30 skoletimer per uke. Både timeplanen på førsteåret og andreåret tilstrebes parallellagt med timeplanen til de ordinære videregående klassene, for å tilrettelegge for at elever kan ta fag på høyere nivå i utvalgte fag.

Lærerne beskriver arbeidet med GMU-klassene som givende, men travelt. For eksempel opplever de at læreplan for 10. klasse ikke er tilpasset denne målgruppen. Konsekvensen er at de ofte bruker mye tid på å finne tilpassede, egnede tekster til undervisningen selv, og må lage egne læremidler og oppgaver som passer målgruppen. I norskfaget følger de imidlertid den mer tilpassede læreplanen i grunnleggende norsk for språklige minoriteter. Videre oppgir lærerne at det er store nivåforskjeller blant elevene i GMU-klassene, noe som krever tilpasset undervisning også innad i klassene. I tillegg har denne elevgruppen behov for veiledning på mange områder utenom det rent faglige. En lærer beskriver arbeidet med GMU-klassen slik:

«Det er en slags dannelsesreise. De har ballast, og vi gir dem en slags ryggrad. Vi er på mange måter et anker, og vi legger rammer for at de skal lykkes.»

Lærerne opplever at engelsk er det vanskeligste faget for elevene, da mange ikke har erfaring med dette faget fra før. For disse elevene er det svært utfordrende å lære to språk (norsk og engelsk) samtidig, i tillegg til øvrige grunnskolefag. Flere av lærerne opplever at denne elevgruppen burde ha en annen læreplan eller fått fritak fra eksamen/standpunktkarakter i engelsk. De ser at det ofte er engelsk og matematikk som gjør at elevene ikke får fagbrev fra videregående, selv om det ikke alltid er like relevant for det arbeidet eleven skal lære seg.

Også flere av elevene trekker frem engelsk som det vanskeligste faget. Generelt oppgir de at det er vanskelig å skulle lære to språk samtidig. En elev synes matematikk er spesielt enkelt fordi han har hatt mye matematikk fra før.

Elevene legger ikke skjul på at det er utfordrende å skulle lære så mye på kort tid – både språk, fag og et nytt skolesystem. En elev sier det slik:

«Vi har kort tid, og vi skal lære mye. Vi må jobbe hardt for å bli flinkere. Vi gjør så godt vi kan.»

Samtidig opplever elevene selv at de har stort utbytte av undervisningen. Elevene er også svært fornøyde med å gå på skole med jevnaldrende og elever i ordinær videregående, og oppgir selv at de trives. De er på skolen hver dag og opplever lærerne som dyktige og støttende. Dette sier en elev:

«Det er bedre her i GMU [grunnskole for minoritetsspråklig ungdom] enn i VO [voksenopplæringen]. Der lærer du ikke så mye. Her kan du få en venn eller kompis. Det får du ikke der. Der er det ingen norske. Er du heldig kan du få en norsk lærer, men det er alt.»

5.2.4.2 Hospitering

Elevene i GMU-klassene har tilbud om å hospitere én dag på et selvvalgt studieprogram, slik som andre ungdomsskoleelever. Skoleleder uttrykker imidlertid vilje og ønske om å utvide hospiteringstilbudet. Skoleleder ønsker da primært å ha flere dager hospitering spredt ut over skoleåret, istedenfor å ha én lengre periode med hospitering sammenhengende. Dette vil bidra til at elevene oftere er inne i videregående klasser for å få økt kunnskap om ulike fagområder, samt for å omgås de norske elevene.

Hospitering anses som et svært viktig grep for å realitetsorientere elevene. Flere av informantene som arbeider tett på elevene i GMU-klassene, sier de opplever en kontinuerlig spenning mellom elevenes ønske om å komme seg fort videre og skolens oppdrag om å forberede elevene best mulig til videregående opplæring. Elever som allerede har grunnskolevitnemål har jo formelt sett rett til å søke seg til videregående, og skolen må arbeide mye med elevenes motivasjon for at de skal velge å gå et ekstra år i GMU fremfor å forhaste seg og søke videregående opplæring før de nødvendige kompetansene er på plass.

5.2.4.3 Lærerressurser og kompetanse

Hverken faglærerne fra videregående eller lærerne ansatt av kommunen har spesiell kompetanse på minoritetsspråklige elever. Alle lærere som underviser GMU-klassene har imidlertid fått tilbud om å delta på to dagskurs med foredragsholdere fra Kompetanse Norge for å heve kompetansen om denne målgruppen. Første dag hadde kulturforståelse som tematikk, og andre dag hadde traumer og læring som tematikk. Kursene ble avholdt tre forskjellige steder i Sogn og Fjordane. Fylkeskommunen valgte å gi dette tilbudet på grunn av behov for generell kompetanseheving på minoritetsspråklige elever i Sogn og Fjordane, sett i sammenheng med at det var mange nyansatte lærere og en kraftig økning i antallet minoritetsspråklige ungdom i regionen.

Fylkeskommunen har videre invitert representanter fra administrativt nivå i kommuner og lærere som underviser i GMU til en årlig evaluering og fagdag med rom for erfaringsutveksling, slik det er bestemt i samarbeidsavtalen om GMU-tilbudet inngått mellom fylkeskommunen og kommunene.

Lærerne i GMU-tilbudet ved Eid vgs. fikk også tilbud om kompetanseheving i forbindelse med en leirskole for GMU-elevene i regi av United World College (UWC). UWC stod for det pedagogiske opplegget for elevene, så GMU-lærerne som var med fikk tilbud om kompetanseheving under oppholdet.

5.2.5 INTEGRERING

Fylkeskommunen og ledelsen på Eid vgs. opplever fysisk samlokalisering med andre elever på samme alder som et effektivt integreringstiltak. Det er derfor gjort et bevisst valg om å plassere GMU-gruppene i klasserom sentralt i skolebygget.

I kroppsøving er GMU-klassene satt sammen med elever fra yrkesfag på videregående for å kombinere opplæring med integrering. Elevene oppgir at de liker å ha kroppsøving sammen med de norske elevene, og de ønsker seg flere timer sammen med norske elever. Lærerne ser imidlertid enkelte utfordringer med å blande klassene, fordi elevene i GMU-klassen kan vise manglende forståelse for regler, dusjing etter timen og lignende, noe som kan virke forstyrrende på elevene i ordinær videregående som skal få karakter i kroppsøving og derfor tar faget veldig seriøst.

Biljardbordet på skolen og volleyballbanene på skolens uteområde blir omtalt som viktige integreringsarenaer. I tillegg har skolen et operahus og generelt stort fokus på kultur, som de opplever at virker integrerende. Felles skidag fremheves også som en suksess. Skoleledelsen og lærerne oppgir at de oppfordrer elever fra ordinær videregående til å tilnærme seg elevene i GMU-klassene, spise lunsj med dem og møte dem på disse arenaene. Elevene i GMU-klassene har også en tendens til å samle seg og søker i liten grad kontakt med de norske elevene.

5.2.6 KOSTNADER OG FINANSIERING

Modellen for kombinasjonsklasser i Sogn og Fjordane legger til grunn at fylkeskommunen og vertskommunene skal dele kostnadene likt mellom seg. Tanken bak denne tilnærmingen er at tilbudet er opprettet for å løse en felles utfordring som vil gagne begge parter. Det er ikke fastsatt hvor mange elever henholdsvis med og uten ungdomsrett som skal ha plass i tilbudet, men aktørene regner med at eventuelle forskjeller i antall vil jevne seg ut over tid og at kostnadene dermed også vil være «rettferdig» fordelt på sikt. Alle kostnader beregnes på forhånd, dvs. at det ikke foretas noen etterbetalinger. Kostnadene beregnes med utgangspunkt i en fordeling av oppgaver, hvor målet er å få til like store utgifter for fylkeskommunen og kommunen.

Fylkeskommunen sine kostnader er stipulert med utgangspunkt i følgende utgiftsposter:

- Undervisning/klassestyring (12 t/uke), koordinator (2 t/uke)
- Inntak
- Lokaler
- Elev-PCer

Eid kommune sine kostnader er stipulert med utgangspunkt i følgende utgiftsposter:

- Undervisning/klassestyring (15 t/uke), rektor/administrasjon
- Eksamen
- Materiell/utstyr

Samlet budsjett for GMU-tilbudet i Sogn og Fjordane for skoleåret 2017/2018 var på ca. 13,9 millioner kroner. Av de totale utgiftene finansierte fylkeskommunen i overkant av 4,8 millioner kroner fra eget driftsbudsjett, mens vertskommunene dekket til sammen ca. 6,3 millioner. I tillegg mottok fylkeskommunen 2,7 millioner kroner fra tilskuddsordningen *Jobbsjansen del B*¹⁶ som ble brukt til å finansiere tilbudet. Fylkesadministrasjonen oppgir at de er avhengige av dette tilskuddet for å få til å skape et tilstrekkelig fleksibelt tilbud.

I tilfeller hvor nabokommuner kjøper plass i en GMU-klasse ved Eid videregående, betaler disse 80 000 kr per plass til Eid kommune. I prisen inngår lærebøker, husleie, lønn til lærer/kontaktlærer, del av rektorstilling og kompetansebygging.

Vertskommunenes utgifter til GMU-klasser er imidlertid større enn det som er beregnet inn i budsjetteringen som fremkommer i avsnittet over, da en rekke ekstrautgifter som varierer fra

¹⁶ IMDi-søknad går på budsjettår, mens GMU går på skoleår. Tilskudd fra IMDi dekker to kull sine halvår

sted til sted ikke er medberegnet i det overordnede budsjettet fra fylkeskommunen. Dette omfatter bl.a. leie av lokaler, kompetanseheving for lærere, egne utgifter til deltakelse på leirskole, eventuelt dekke av livsopphold for elevene der Lånekassens midler ikke er tilstrekkelig, etc.

5.2.7 VURDERINGER AV TILBUDET

Informantene fra både voksenopplæringen i kommunen, fylkesadministrasjonen, skoleledelsen og lærerne på Eid vgs., oppgir at tilbudet om mer grunnskoleopplæring for elever i målgruppen er viktig og nødvendig.

Elevene selv oppgir også å være veldig fornøyd med tilbudet, og opplever at det gjør dem bedre rustet for å fullføre videregående. På spørsmål om elevene tror de vil gjøre det bedre på videregående fordi de har gått i GMU først, svarer én følgende:

«Selvfølgelig. Uten GMU ville det være umulig [å fullføre vgs.]. Lærerne viser oss hele tiden hva vi skal gjøre, lære og snakke om i VGS. Vi blir godt forberedt. Vi får gode tips.»

Både fylkesadministrasjonen, skoleledelsen, rektor på voksenopplæringen, lærerne og elevene trekker frem at det er en stor fordel for elevene i målgruppen at undervisningen er lokalisert på den videregående skolen sammen med jevnaldrende. Dette bidrar til å forberede elevene på videregående og tilrettelegger for integrering med norske ungdommer. Rektor i voksenopplæringen mener selv at GMU-tilbudet passer denne målgruppen bedre enn tilbudet de har på voksenopplæringen. I tillegg til de integreringsmessige fordelene, er selve opplæringen i GMU-tilbudet bedre tilpasset ungdommene fordi formålet med GMU er at elevene etter hvert skal fullføre videregående opplæring, mens man i voksenopplæringen har mer fokus på overgang til arbeid.

Informantene fra fylkeskommunen og kommunen er fornøyd med å ha innledet et samarbeid, og mener det har bidratt til å samle ressursene og dermed skape et bedre og mer robust og strukturert opplæringstilbud for de minoritetsspråklige elevene. Fylkesadministrasjonen vurderer samarbeidet om GMU som et godt utgangspunkt for økt samarbeid om elevgruppen på tvers av etater og forvaltningsnivåer også på andre områder. Blant annet erfarer de at samarbeidet bidrar til dialog mellom fylkeskommunen og kommunen om nyankomne på et tidligere stadium allerede ved bosetting, noe som kan bidra til å skape et mer helhetlig og langsiktig løp for den enkelte.

En suksessfaktor som fremheves av flere informanter er at samarbeidet mellom fylkeskommune, kommuner og etater bygger på en felles innstilling som tar utgangspunkt i elevenes behov. Det innledende arbeidet med utvikling av modellen for GMU og forankring av modellen på administrativt og politisk nivå i fylkeskommunen og i kommunene, har vært viktig for å oppnå dette.

Videre vurderer fylkesadministrasjonen at tydelige prioriteringer lokalt og nasjonalt om å øke gjennomføringen av videregående opplæring er viktig når man skal iverksette slike tiltak. På Eid vgs. fremhever informantene blant annet at undervisning i små grupper og integreringstiltak som fellesaktiviteter og leirskole, er viktige elementer for å lykkes med å etablere et godt tilbud for denne målgruppen.

Skolelederne i Eid uttrykker et stort ønske og behov for følgeforskning, for å få mer kunnskap om resultatene ved tilbudet og om hvilke elementer som synes å fungere bra og hva som fungerer mindre bra.

5.3 Hamar Katedralskole v/Hedmark fylkeskommune

Fylkeskommune: Hedmark

Kommune: Hamar

Studieprogrammer: 3 studieforberevende og 5 yrkesfaglige

Antall elever totalt: 1 440

Antall kombinasjonsklasser: 4

Antall elever i kombinasjonsklasse: 50

Oppstart kombinasjonsklasse: 2002



3. Hamar, Hedmark

Hamar katedralskole er en av to videregående skoler med kombinasjonsklasser i Hedmark fylkeskommune, hvor til sammen 65 elever fikk tilrettelagt grunnskoleopplæring på videregående i skoleåret 2017/2018. Hamar katedralskole har 50 av disse elevene. Her kalles tilbudet «innføringsklasse med grunnskole». Det er også en kombinasjonsklasse med 15 elever ved Nord-Østerdal videregående skole i Tynset kommune. Tilbudet på de to skolene har ulik historikk, noe som har resultert i ulike organiserings- og finansieringsmodeller. Disse forskjellene redegjøres for underveis i casebeskrivelsen.

5.3.1 HISTORIKK

Det har eksistert tilbud om grunnskoleopplæring til minoritetsspråklige elever ved Hamar katedralskole siden 2003. Det var fylkesmannen som tok initiativ til å opprette tilbudet, og som tilførte midler til oppstarten av tilbudet. Tilbudet ble opprettet fordi man så et behov for å gi mer grunnskoleopplæring til minoritetsspråklige elever før de skulle begynne i ordinær videregående, samt fordi man så at disse elevene hadde behov for å være sammen med jevnaldrende. Siden det før lovendringen i 2016 ikke formelt sett var mulig for elever som allerede har fullført grunnskolen å forbedre grunnskolevitnemålet, utviklet Hamar katedralskole en praksis der lærerne vurderte elevene og satt nye karakterer til intern bruk, slik at elevene kunne vurderes individuelt på bakgrunn av prestasjonene ved opptaket til ordinær videregående opplæring.

Selve tilbudet har utviklet og endret seg gradvis siden oppstart i 2003. Lovendringen i 2016 førte imidlertid til at tilbudet ble mer konsolidert, fordi man begynte å ta i bruk en fast læreplan for opplæringen og fordi elevene nå har mulighet til å forbedre sine karakterer på vitnemålet fra grunnskolen. Lovendringen bidro samtidig til at ansvarsforhold, organisering og finansiering ble tydeligere forankret gjennom skriftlige avtaler mellom fylkeskommunen og kommunene. Før lovendringen gjorde Hedmark fylkeskommune eller Hamar katedralskole muntlige avtaler med grunnskolene om at de ikke skulle skrive ut elevene med vitnemål. Etter lovendringen er det blitt omforent praksis at alle elever som går ut av 10. klasse skrives ut med vitnemål, men at elever med behov for mer grunnskoleopplæring kan motta dette og forbedre karakterer fra grunnskolen gjennom tilbudet på Hamar katedralskole. Ut over dette har det ikke vært betydelige endringer i tilbudet etter lovendringen, og heller ingen store praktiske endringer for gjennomføringen ved Hamar katedralskole.

5.3.2 ORGANISERING OG SAMARBEID MELLOM INVOLVERTE AKTØRER

Det er fylkeskommunen som drifter tilbudet, og kombinasjonsklassene i Hedmark er lokalisert på fylkeskommunens skoler. Innføringsklassene med grunnskole tar imot elever både med og uten ungdomsrett. Det er blant annet tett dialog med ungdomsskolen Børstad i Hamar kommune som har mottaksklasse hvor alle nyankomne minoritetsspråklige elever i ungdomsskolealder i Hamar går. Elever som skrives ut fra Børstad kanaliseres til innføringsklassen med grunnskole på Hamar katedralskole. Elever i videregående alder uten ungdomsrett tas imot fra voksenopplæringen i nabokommunene Stange og Løten. Vertskommunen for skolen, Hamar, er imidlertid ikke involvert i samarbeidet om mer grunnskoleopplæring for elever uten ungdomsrett på Hamar katedralskole. I Hamar får derfor minoritetsspråklige ungdom i videregående alder med behov for grunnskoleopplæring tilbud på læringscenteret (voksenopplæringen) i kommunen i stedet. Dette er billigere for kommunen, da innføringstilbudet med grunnskole på Hamar katedralskole omfatter flere fag (kroppssøving og utdanningsvalg), undervisningen gis i mindre grupper og utgiftene til lærerressurser er noe høyere, sammenlignet med tilbudet i voksenopplæringen. I tillegg er det såpass mange elever i den kommunale voksenopplæringen at kommunen har mulighet til nivå- og aldersdifferensiere elevene, og dermed gi et tilpasset opplæringstilbud til elevene. Elevene ved voksenopplæringen i Hamar kommune har imidlertid selv gitt uttrykk for at de ønsker å ha grunnskoleopplæringen sammen med jevnaldrende på en videregående skole.¹⁷

Representanter fra Stange og Løten kommuner har løpende dialog med skoleledelsen og kontaktlærer om samarbeidet generelt og om enkeltelever. I Stange kommune er det leder i flyktningetjenesten, som er samorganisert med voksenopplæringscenteret, som holder i denne kontakten. Fra Løten er det også flyktningetjenesten som står for kontakten med Hamar katedralskole om elevene i innføringsklassen, men voksenopplæringen på Løten er også tett involvert. Videre har representanter fra kommunene vært delaktige i inntaksprosessen, som forklares nærmere i neste delkapittel.

I den praktiske gjennomføringen av tilbudet har fylkesadministrasjonen i dag en tilbaketrasket rolle. Ansvaret for driften av tilbudet ligger hos ledelsen og lærere ved den videregående skolen. Flyktningetjenesten og barneverntjenesten er implisitte samarbeidspartnere som fylkeskommunen har kontakt med når det gjelder enkeltelever.

Hamar katedralskole står for rekruttering og ansettelse av lærerne som skal undervise i innføringsklassene med grunnskole. De bruker lærere med ulik kompetanse til å undervise klassene – det vil si både lærere med grunnskolekompetanse og faglærere fra videregående. Tre personer er ansatt dedikert til innføringsklassene med grunnskole, og totalt er det 19 lærere som jobber med klassene. Lærernes kompetanse og sammensetning av lærerteamet beskrives nærmere i avsnitt 5.3.4.2.

Målgruppen for innføringsklasse med grunnskole ved Hamar katedralskole er primært minoritetsspråklige ungdommer mellom 16-21 år. Denne aldersgruppen er valgt for at elevene skal ha mulighet til å fullføre videregående opplæring innenfor ungdomsretten som varer til og med det skoleåret eleven fyller 24 år, samt for å unngå at aldersforskjellen mellom elevene i innføringsklassene og ordinære elever på skolen blir for stor. I enkelttilfeller hvor det er vurdert som hensiktsmessig, har skolen imidlertid også tatt inn eldre elever.

Ut over alderskrav kjennetegnes målgruppen for tilbudet av kort botid i Norge, mangelfull skolegang og mangelfulle norsk og/eller engelskkunnskaper. De aller fleste elevene i innføringsklassene med grunnskole kommer fra Afrika og Midtøsten, men det finnes også tilfeller

¹⁷ <https://www.h-a.no/debatt/innvandrerungdom-vil-gaa-paa-hamar-katedralskole>

hvor elever fra Europa har gått i innføringsklassen. Også asylsøkere som venter på vedtak om opphold har fått plass i tilbudet.

Skoleåret 2017/2018 var omtrent 35 av totalt 50 elever i innføringsklassene på Hamar katedralskole elever med ungdomsrett (opp til 24 år) som har vitnemål fra grunnskolen, men som behøver økt fag- og/eller norskkompetanse for å kunne fullføre videregående opplæring. Resterende 15 elever i tilbudet på Hamar var ungdom i videregående alder uten grunnskolevitnemål, overført fra voksenopplæringen i samarbeidskommunene Løten og Stange.

5.3.3 OPPTAK OG VARIGHET

Hovedopptaket til innføringsklassene med grunnskole er på våren. Elever med grunnskoleeksamen og ungdomsrett kan søke på tilbudet gjennom VIGO. Skolen er imidlertid fleksibel og tar inn elever løpende gjennom hele året. Dette kan være aktuelt for elever som flytter til kommunen midt i skoleåret, eller elever som har begynt skoleåret i ordinær videregående, men som oppdager at det er for utfordrende og derfor vil begynne i innføringsklassen likevel. Nettopp dette oppleves som en utfordring for skolen: Elevene i målgruppen er ofte utålmodige og ambisiøse, og har lyst til å starte i ordinær videregående så fort som mulig. Mange av elevene har mangelfull forståelse for eget nivå i norsk og i fagkompetanse sammenlignet med kravene som stilles i videregående opplæring.

Elevene som ikke har vitnemål fra grunnskolen, men som har passert grunnskolealder, kommer fra voksenopplæringen i de samarbeidende kommunene og søker seg stort sett til innføringsklasse med grunnskole med en papirsøknad. Denne søknaden er grunnlaget for opptak til innføringsklasse med grunnskole. Kommunen ser over søkerlisten og bidrar med en vurdering om hvorvidt tilbudet er det rette for den enkelte elev. Før lovendringen i 2016, ble det i tillegg holdt et inntaksmøte, hvor representanter fra de samarbeidende kommunene ved flyktningstjenesten og/eller voksenopplæringen, fylkeskommunen ved avdelingssjef for videregående opplæring og skoleledelsen ved ansvarlig for innføringstilbudet, fordelte kostnader ut fra elevenes skolebakgrunn og ferdighetsnivå. Dette har man imidlertid gått bort fra i år, siden aktørene oppfatter at lovendringen har bidratt til å klargjøre ansvarsfordelingen mellom kommunen og fylkeskommunen når det gjelder det juridiske og økonomiske ansvaret for elevene.

Når søkerlistene foreligger inviterer inntaksansvarlige på Hamar katedralskole elevene til kartlegging. Kartleggingen innebærer testing i norsk, engelsk og matematikk, samt innhenting av informasjon om skolebakgrunn fra Norge og hjemlandet. Skolen benytter blant annet NOKUT sin database som utgangspunkt for å finne ut hva slags skolebakgrunn eleven har med seg fra hjemlandet. På bakgrunn av informasjon fra kartleggingen gjør de en foreløpig inndeling i klasser/nivåer. Nivåplasseringen justeres underveis i skoleåret dersom elever viser seg å være innplassert på feil nivå, dersom lærerne merker seg spesielt rask progresjon, eller lignende.¹⁸ Ved inntak anslår skolen også hvor lang tid hver enkelt elev kommer til å trenge i tilbudet før de er klare for videregående opplæring.

Tilbudet med innføringsklasse med grunnskole varer i utgangspunkt i ett år, men en del elever går lenger i tilbudet. Skolen ønsker å være fleksibel og å ikke ha for strenge rammer, slik at tilbudet kan tilpasses behovene til den enkelte elev. Fylkeskommunen har derfor innvilget mulighet til å tilby elever som trenger det tre år i innføringsklasse med grunnskole. Elever med svært lite eller ingen skolegang fra før, og som har behov for fire år i innføringstilbudet, får også innvilget dette.

¹⁸ Nivådelingen av klassene redegjøres nærmere for i neste delkapittel.

5.3.4 FAGLIG INNHOLD OG OPPLÆRING

5.3.4.1 Timeplan, fag og læremidler

Elevene i innføringsklassene med grunnskole har full undervisningsuke. Klassen får undervisning i grunnskolefagene norsk (10 timer/uke), samfunnsfag (4 timer/uke), naturfag (4 timer/uke), engelsk (5 timer/uke) og matematikk (5 timer/uke). I tillegg får elevene kroppsøving (2 timer/uke) og utdanningsvalg. Tidligere omfattet tilbudet også opplæring i faget IKT, men skolen ønsket å erstatte dette med utdanningsvalg, og heller integrere IKT-opplæringen i alle fag. Innføringsklassene med grunnskole har alle fag separat fra andre klasser på skolen.

Det er til enhver tid tre eller fire innføringsklasser med grunnskole på skolen, avhengig av antall søkere. Det store antallet elever gjør det mulig å dele klassene etter nivåer. Elevene følger undervisningen i norsk, samfunnsfag og naturfag sammen med sin klasse, som er sammensatt på bakgrunn av en innledende kartlegging av elevenes norskkferdigheter. Lærerne oppgir at samfunnsfag og naturfag er begrepstunge fag, og derfor er det nærliggende at elevenes forutsetninger for å beherske disse fagene henger sammen med deres norskkferdigheter. Undervisningen i engelsk og matematikk er nivådelt på tvers av innføringsklassene på bakgrunn av de innledende testene i disse fagene, slik at elevene går sammen med elever fra andre klasser i disse timene. Bakgrunnen for at elevene deles i nye grupper i disse fagene, er at lærerne og skolen har erfart at elevenes kompetanse og nivå i matematikk og engelsk ikke nødvendigvis har sammenheng med nivå i norsk og samfunnsfag. Nivådelingen etter både norsk-, engelsk- og matematikkferdigheter fremheves som en suksessfaktor både av skoleledelsen og av lærerne. Nivådelingen bidrar til at elevene til enhver tid kan følge undervisningen i ulike fag på riktig nivå – også dersom den enkelte elev er på ulikt nivå i de forskjellige fagene. Undervisning på rett nivå oppfattes som viktig både for den enkelte elevs progresjon, samt for motivasjonen til å jobbe med faget.

Lærerne opplever at elevene har størst vanskeligheter med naturfag på grunn av mange nye begreper som fordrer gode norskkunnskaper. Lærerne nevner også at det er spesielt stort pensum i naturfag og geografidelen av samfunnsfag, noe som gjør dette til vanskelige fag for mange elever. Elevene selv har ulike preferanser, men flere liker matematikk og flere liker også samfunnsfag og naturfag. De fleste elevene trekker frem norsk eller engelsk som de vanskeligste fagene.

Elevene fremhever at de særlig trenger å lære seg mer norsk. De ser dette som nøkkelen til å mestre videregående opplæring, og til å få jobb senere. De mener de får praktisert norsk mer når de går i innføringsklassen med grunnskole som er lokalisert på en videregående skole, enn i voksenopplæringen. En elev sier følgende:

«Alt er på norsk i videregående opplæring, man må snakke med elever og lærere. Så det er viktig å lære norsk bedre. Jeg har ikke lært noe nytt i faget, det er bedre å skjønne ordene i fagene når man begynner på videregående.»

Lærerne påpeker at elevene i tillegg til behovet for å øke språklig og faglig kompetanse, må lære seg å gå på skole. Selv elevene som har en del skolegang fra før bruker mye tid på å forstå og tilpasse seg det norske skolesystemet. Lærerne oppgir derfor at de bruker mye tid på utenomfaglige temaer og problemstillinger. Behovet for hjelp fra lærerne ut over det rent faglige understrekes også i intervjuet med elevene.

«De [lærerne] er veldig snille mot oss. Vi trenger dem utenfor skolen og klassen også. Når vi får papirer fra staten, de hjelper med det og.»

Til tross for at det er mange elever i målgruppen for tilbudet på Hamar katedralskole, og det dermed er mulig å dele klassene i ulike nivåer, opplever lærerne selv å ha for lite tid og kapasitet til å gi tilstrekkelig tilpasset opplæring til elevene. Dette gjelder især elevene på laveste nivå, som inkluderer både elever med skolebakgrunn fra før, men som ikke kan norsk elever, og elever som har svært lite eller ingen skolebakgrunn fra før og som følgelig må lære å lese og skrive.

Samtidig som det er store forskjeller på faglig og språklig nivå hos elevene, oppgir lærerne at mange av elevene har svært høye ambisjoner for videre utdanning. Elevene vi intervjuet ønsker å bli blant annet lege, kardiolog og jordmor.

Elevene i innføringsklassen med grunnskole får mulighet til å hospitere på ulike studieprogrammer i ordinær videregående utvalgte dager i løpet av skoleåret. I tillegg til hospiteringen forsøker skolen å få til en ordning med utprøving og utplassering, spesielt på yrkesfag. Videre var det i skoleåret 2017/2018 enkelte elever som fulgte undervisningen i matematikk og engelsk på Vg1.

På nåværende tidspunkt er det ikke etablert faste rutiner for slik utplassering og utprøving, men skoleledelsen har en ambisjon om å få til mer systematikk i dette tilbudet fordi de erfarer at elevene trenger å se mer av tilbudene som finnes i videregående opplæring og hvilke kompetanser som kreves der. Det er primært utfordringer med å koordinere timeplanene til innføringsklassene med grunnskole med videregående som til nå har stått i veien for dette. Det er ønskelig at elever som er ute av timene ikke mister så mye av grunnskoleundervisningen.

5.3.4.2 Lærerressurser og kompetanse

Da grunnskoletilbudet ved Hamar katedralskole startet opp i 2003, var det lærere fra voksenopplæringen fra de samarbeidende kommunene som stod for undervisningen som ble gitt på den videregående skolen. Ledelsen ved skolen opplevde imidlertid at lærerne fra voksenopplæringen ikke fikk den ønskede tilknytningen til skolen og til miljøet der. Lærerne hadde deltidsstillinger i innføringsklassene og beveget seg mellom undervisning på voksenopplæringen i kommunene og på den videregående skolen. Ledelsen på Hamar katedralskole opplevde det som uoversiktlig å ha lærere med ulike arbeidsgivere plassert på skolen. Organiseringen ble derfor endret, og i dag er det fylkeskommunen som rekrutterer og ansetter alle lærerne som jobber med innføringsklassen med grunnskole. I følge ledelsen har dette bidratt til at lærerne har fått en bedre tilknytning og eierskap til tilbudet, klassene og miljøet, samt har gitt en større stabilitet i lærerstyrken. Med dagens organisering opplever skolen å ha bedre oversikt over tilgjengelige ressurser og kompetanse enn tidligere.

Det er til sammen 19 lærere som underviser i innføringsklassene på Hamar katedralskole. Tre av lærerne er dedikert til innføringsklassene, mens resten av lærerne jobber med ordinære videregående klasser i tillegg. Lærerne underviser ofte flere fag. Morsmålslærere og assistenter bidrar i tillegg ved spesielle behov.

Lærerne som er intervjuet har undervist i innføringsklasser med grunnskole i mange år, og lærerne oppgir å føle seg mer integrert i skolens ordinære miljø nå enn tidligere. Tidligere har de opplevd å stå litt på siden av de ordinære klassene og lærerkollegiet ved skolen. Likevel oppgir informantene at det fortsatt kan være utfordrende å finne tid til møter og samarbeid mellom alle lærerne som jobber med innføringsklassene.

Noen av lærerne har kompetanse i å undervise grunnskolepensum, mens andre har kompetanse i å undervise videregående pensum. Lærerne mener denne kombinasjonen er fruktbar, og at det er viktig med kompletterende bakgrunn og kompetanse. De trekker frem den generelle forståelsen

for minoritetsspråklige elever som det aller viktigste for arbeidet de gjør. Videre fremhever både skoleledelsen og de øvrige lærerne at lærere fra grunnskolen har mye å tilføre spesielt når det gjelder språkopplæring og pedagogikk.

Enkelte av lærerne har utdanning innenfor migrasjonspedagogikk eller andrespråksdidaktikk. En av lærerne har tidligere jobbet på asylmottak og i flyktningetjenesten. Alle lærerne i innføringsklassen med grunnskole har fått tilbud fra fylkeskommunen om å delta i kurs om flerkulturell forståelse, og noen av lærerne har benyttet seg av det.

Elevene opplever stort sett lærerne som veldig flinke, og at de er gode til å tilpasse undervisningen til elevenes nivå. Elevene omtaler også lærerne som veldig snille og hjelpsomme også med ting de lurer på utenfor skolen og klassen.

5.3.5 INTEGRERING

Elevene i innføringstilbudet med grunnskole er med på aktivitetsdager, turer, avslutninger og andre fellesarrangementer. Skoleledelsen oppgir at elevene også har deltatt i prosjektarbeid med ordinære videregående elever, men at dette ikke er helt satt i system. En fadderordning har også vært utprøvd, men skoleledelsen oppgir at dette har vært vanskelig å få til å fungere fordi det har vært vanskelig å rekruttere faddere og fadderne har hatt lite tid til overs å bruke på oppgaven.

Lærerne påpeker at det er viktig for elevenes læring og integrering at de er lokalisert på den videregående skolen. De blir motivert av å se de norske jevnaldrende elevene til daglig, og blir samtidig kjent med systemet på videregående og skolebygget før de begynner i ordinær videregående opplæring.

Elevene selv synes det er veldig fint å gå på en skole sammen med norske ungdommer. En elev sier følgende:

«[...] det er bedre for oss her enn å gå sammen med de voksne. Gå med de i samme alder. Man får venner som er like gamle.»

Integrering av elevene i det ordinære skolemiljøet fremheves likevel som en utfordring blant både skoleledelsen, lærerne og elevene selv. Elevene i innføringsklassen er mest sammen med hverandre. Elevene oppgir at de trives, men at de føler seg tryggest sammen med de andre elevene i innføringsklassene. Innføringsklassen har blitt som en familie, som forstår hverandre og hvor man ikke er redd for å gjøre eller svare feil. Elevene forteller at de ofte holder seg i sitt eget klasserom i pauser, og ikke treffer så mange andre elever på skolen, selv om de skulle ønske at de hadde mer kontakt på tvers.

Deltakerne i innføringsklassen er også litt bekymret for overgangen til ordinær klasse på videregående, fordi de har sett og hørt av tidligere elever i innføringsklassen at de er mer alene. Følgende sitat illustrerer dette:

«Mange ganger er vi bare i vårt klasserom. Vi treffer ikke elever fra vanlig videregående. Så når vi skal videre i videregående blir vi litt redde. Mange sier man blir alene når man begynner på vanlig videregående. Vi vil ha mer kontakt med de andre elevene på skolen. Både sosialt og faglig.»

Innføringsklassenes klasserom er plassert innerst i «norskfløyen», med lærerkontorer rett utenfor klasserommene. Hamar katedralskole er en stor skole med store avstander, noe som medfører at

både elevene og lærerne føler seg litt på siden av det ordinære videregående miljøet. Lærerne opplever imidlertid at innføringsklassene har blitt en mer integrert del av skolen de siste årene.

5.3.6 KOSTNADER OG FINANSIERING

I dag finansieres innføringsklassene med grunnskole på Hamar katedralskole kun gjennom egenfinansiering fra fylkeskommunen og kommunene Stange og Løten. Fylkeskommunen og kommunene har en kostnadsfordeling som tar utgangspunkt i hvem som har det juridiske ansvaret for elevene, og betaler en stykkpris for hver elev i tilbudet de har ansvar for. Det er fylkeskommunen som har flest elever i tilbudet (35 av 50 elever), og de finansierer derfor hoveddelen av tilbudet. Dersom en elev fra kommunen trenger tre år i tilbudet, har kommunen og fylkeskommunen delt på kostnadene for enkelteleven slik at kommunen betaler for de to første årene og fylkeskommunen betaler for det siste året.

Kostnaden for en plass i innføringsklassen varierer utfra antall deltakere per skoleår og antall nivåer og klasser elevene deles inn i. Skoleåret 2017/2018 var prisen per elev 110 000 kr. I denne prisen inngår lærerlønn, administrasjon, lokaler, PCer til utlån, skidag og overnattingsturer. Prisen omfatter imidlertid ikke andre fasiliteter og tjenester på skolen som elevene i innføringsklassene med grunnskole har tilgang til på lik linje med ordinære elever på Hamar katedralskole, som lokaler, gratis frokost, helsesøster, bibliotek, m.m.

Fylkeskommunen oppgir å ha påtatt seg et større finansieringsansvar etter at fylkesmannen trakk seg ut av tilbudet. Fylkeskommunen anslår sine årlige utgifter knyttet til tilbudet på Hamar katedralskole i dag til 3,5-4 millioner kroner per år. De to kommunene som har elever i tilbudet ved Hamar katedralskole har skoleåret 2017/2018 en kostnad på til sammen rundt 1,65 millioner kroner.

Hedmark fylkeskommune har ikke søkt midler gjennom *Jobbsjansen* del B for tilbudet på Hamar katedralskole. Dette begrunnes med at tilbudet har eksistert og utviklet seg over lengre tid, og ikke oppleves å inneholde tilstrekkelig med nye elementer for å kvalifisere til tildeling av midler fra *Jobbsjansen*. Fylkeskommunen har imidlertid søkt og mottatt midler til tilbudet ved Nord-Østerdal videregående. Dette tilbudet har blitt støttet av IMDi med 400 000 kr per år. Disse midlene brukes primært til å lønne lærere og til å tilby ekstrarfagene kroppsøving og utdanningsvalg.

Fylkeskommunen og samarbeidende kommuner har fordelt kostnadene knyttet til kombinasjonsklassen på Nord-Østerdal vgs. etter en annen modell. Fylkeskommunen finansierer 50 prosent av de totale kostnadene for tilbudet, og de resterende 50 prosentene dekkes gjennom et spleiselag mellom de fem kommunene¹⁹ i regionen som samarbeider om kombinasjonsklassen. Fylkeskommunen forholder seg kun til vertskommunen Tynset. Tilbudet ved Nord-Østerdal videregående har en grunnfinansiering fra fylkeskommunen og samarbeidende kommuner som dekker tolv elevplasser – det vil si at kommunen over budsjettet bevilger 50 prosent av kostnaden for tolv elevplasser og at fylkeskommunen gjør tilsvarende. Disse pengene går til kombinasjonsklassen uavhengig av om færre enn tolv elever skulle søke seg til tilbudet. Blir det flere enn tolv elever i klassen betaler fylkeskommunen og kommunen halvparten hver av prisen det koster å ha en ekstra elev i klassen. Modellen med grunnfinansiering er valgt for å redusere risikoen ved å opprette tilbud på et sted hvor elevgrunnlaget er mindre, fordi det kreves et minimum med midler for å opprette et tilbud (til lokaler, lønninger til lærerne, m.m.). Denne ordningen er valgt for tilbudet i Tynset nettopp fordi det er et mindre elevgrunnlag i denne

¹⁹ Tolga, Alvdal, Os, Folldal og Rendalen

regionen enn det er i Hamar-regionen, og derfor ville en ordning med stykkprisbetaling innebåret for stor risiko for skolen og fylkeskommunen.

5.3.7 VURDERINGER AV TILBUDET

Alle informantene er enige i at kombinasjonsklasser er et godt tilbud for elever med behov for mer grunnskoleopplæring. Både informanter fra fylkesadministrasjonen og lærerne som underviser i tilbudet oppgir at elevene klarer seg bedre i videregående opplæring etter de har vært innom innføringsklassen med grunnskole først. Videre fremhever informantene at det er viktig med nivådeling av elevene, og at det gis mulighet til å gå i tilbudet i flere år. Mulighet til å forbedre karakterer fra grunnskolevitnemål vurderes også som nødvendig, bl.a. for elevenes motivasjon. Videre fremheves det som en viktig suksessfaktor for tilbudet at opplæringen er lokalisert på en videregående skole. Elevene fremhever at dette er svært motiverende, og lærerne oppgir at det bidrar til bedre integrering og bedre språklig utvikling for elevene.

Videre fremhever representanter fra fylkesadministrasjonen og ledelsen ved skolen at lovendringen har bidratt til å tydeliggjøre hvilke aktører som har ansvar for elevgruppen. Før lovendringen gjennomførte Hamar katedralskole et inntaksmøte på våren, hvor representanter fra fylkeskommunen ved avdelingssjef for videregående opplæring, skoleledelsen ved fagansvarlig for innføringstilbudet ved Hamar katedralskole og kommunene ved eksempelvis flyktingetjenesten og/eller voksenopplæringen, gikk gjennom søkerlistene og fordelte plasser etter elevenes tilhørighet til enten fylkeskommunen eller en av kommunene. Informanter fra de ulike deltakende parter har oppgitt at det i disse møtene kunne oppstå diskusjoner om enkeltelever skulle inn på henholdsvis kommunal eller fylkeskommunal kvote og dermed hvem som skulle betale for hvilke elever. Dette gjaldt spesielt i tilfeller hvor enkeltelever ikke hadde dokumenter på tidligere skolegang eller de så vidt hadde vært innom norsk ungdomsskole. Informantene fra både fylkeskommunen, kommunene og skoleledelsen problematiserer denne praksisen, og enkelte opplever at enkeltelevers karakterer og resultater på tester har blitt brukt som argumentasjon for å fordele et juridisk og dermed økonomisk ansvar. Denne erfaringen tydeliggjør hvor viktig det er med klar ansvarsfordeling mellom fylkeskommune og kommune. Med stykkprisbetaling for hver elevplass i tilbudet kan implikasjonen av slike diskusjoner i ytterste konsekvens bli at partenes økonomi og mulighet for å betale påvirker hvorvidt enkeltelever får plass i tilbudet eller ikke. Administrasjonen i fylkeskommunen opplever at lovendringen har bidratt til en avklaring på dette, og at de fra og med skoleåret 2017/2018 derfor har en tydeligere avgrensning av ansvarsforhold.

Andre kommuner i Hedmark ser også på innføringsklasse med grunnskole som et godt og egnet tilbud for målgruppen, og fylkeskommunen har fått henvendelser fra andre kommuner i Hedmark (Elverum og Kongsvinger) som ønsker å opprette tilsvarende ordninger ved sine videregående skoler. Disse kommunene har vist interesse for å tilby grunnskoleopplæring lokalisert på videregående til elever med og uten ungdomsrett også tidligere, men fylkesadministrasjonen opplever at både lovendringen i 2016 og midlene fra *Jobbsjansen* har gitt et nytt insitament til å forsøke å realisere planene. Høsten 2018 arbeider fylkeskommunen, Elverum og Kongsvinger med å få på plass et tilbud fra neste skoleår.²⁰

²⁰ Sak skal legges frem til behandling i fylkesrådet senere i år

5.4 Mosjøen videregående skole v/Nordland fylkeskommune og Vefsn kommune

Fylkeskommune: Nordland

Kommune: Vefsn

Utdanningsprogram: 4 studieforberevende
og 8 yrkesfaglige

Antall elever totalt: ca. 850

Antall kombinasjonsklasser: 1

Antall elever i kombinasjonsklasse: 15

Oppstart kombinasjonsklasse: 2017/2018



4. Mosjøen, Nordland

Nordland fylkeskommune har opprettet kombinasjonsklasser gjennom et prosjekt med tilskuddsmidler fra IMDi og *Jobbsjansen* del B. Fylkeskommunen samarbeider med tre kommuner som har opprettet kombinasjonsklasser ved hver sin videregående skole, og hvor elever fra både kommunen og fylkeskommunen får grunnskoleopplæring. Til sammen gikk 58 elever i kombinasjonsklasse i Nordland skoleåret 2017/2018. Per juni 2018 fantes det kombinasjonsklasser på følgende skoler:

- Mosjøen vgs. i Vefsn kommune: én klasse
- Vest-Lofoten vgs. i Vestvågøy kommune: to klasser
- Bodø vgs. i Bodø kommune: én klasse

Ved siden av de tre kommunene med kombinasjonsklasser finnes ni rent fylkeskommunale innføringsklasser fordelt på ni ulike videregående skoler i andre kommuner i Nordland.²¹ Det er bare elever som har rett til videregående skole, altså elever som har fullført grunnskolen men som trenger økt kompetanse, som tas inn i disse innføringsklassene. Fylkeskommunen skal innføre mulighet til forbedring av grunnskolevitnemålet også for elevene i innføringsklassene fra og med skoleåret 2018/2019.

5.4.1 HISTORIKK

Forut for opprettelsen av kombinasjonsklassen i 2017/2018 ble det utformet et innføringstilbud på Mosjøen videregående skoleåret 2015/2016. Bakgrunnen for dette var at det hadde kommet mange enslige mindreårige asylsøkere til Nordland. Fylkesadministrasjonen opplevde at de måtte opprette et tilbud som imøtekom denne elevgruppens behov da det var mange som søkte opptak til videregående med svake eller manglende karakterer. Innføringsklassene var et forsøk på å opprette et tilbud som bidro til at elevene hadde større sjans for å gjennomføre videregående. Innføringsklassen på Mosjøen videregående fikk imidlertid svært få søkere, og fungerte ikke optimalt.

Samtidig opplevde også flere av kommunene i Nordland utfordringer knyttet til å gi minoritetsspråklige ungdom et godt og relevant opplæringstilbud. Mange av de enslige

²¹ Antallet blir redusert til fire klasser inneværende skoleår grunnet bortfall av elevgrunnlag.

mindreårige asylsøkerne som ble bosatt i Nordlands kommuner, var i videregående alder men hadde ikke grunnskolekompetanse med seg fra hjemlandet. Denne gruppen fikk tilbud om grunnskoleopplæring i voksenopplæringen i sine respektive kommuner. Lærerne i voksenopplæringen og andre aktører i kommunen, opplevde at dette tilbudet ikke fungerte særlig godt, bl.a. fordi elevene ikke møtte norske ungdom men snarere ble en segregert gruppe som kun omgikk andre innvandrere og egen familie.

Kommunen opplevde derfor et stort behov for å opprette et mer tilpasset tilbud til denne målgruppen allerede før lovendringen i 2016, og det ble nedsatt et utvalg i kommunen som skulle undersøke muligheten for å få til et samarbeid som sikret innpass på videregående skole. Det ble blant annet vurdert å leie lokaler på Mosjøen vgs. og at kommunen skulle flytte inn der med sine lærere og ressurser for å være samlokalisert.

Underveis i denne utforskende fasen kom imidlertid lovendringen som åpnet for å gi mer grunnskoleopplæring til elever med ungdomsrett på videregående skole. Mosjøen videregående fikk en forespørsel fra fylkeskommunen om å opprette kombinasjonsklasse, og tok forespørselen videre til Vefsn kommune. Det ble avholdt et møte med Vefsn kommune, Nordland fylkeskommune og Vestvågøy kommune som hadde erfaring med lokalisering av opplæringstilbudet på videregående skole (Vest-Lofoten vgs. på Leknes). Representanter fra alle nivåer i kommunen deltok i møtet – helsesøstertjenesten, flyktningetjenesten, voksenopplæringen, m.m. Fylkeskommunen og Vefsn kommune utviklet videre modellen for kombinasjonsklassene i samarbeid, som deretter ble forankret politisk gjennom vedtak i kommunestyret.

5.4.2 ORGANISERING OG SAMARBEID MELLOM INVOLVERTE AKTØRER

Det er fylkeskommunen som «eier» kombinasjonsklassene og som har ansvar for daglig drift og oppfølging av tilbudet. Ansvarlig for minoritetsspråklige i fylkeskommunen har fått prosjektledelsen for alle kombinasjonsklassene i Nordland. På hver skole er det videre én person som har lokal prosjektledelse med overordnet ansvar for tilbudet, økonomi og rekruttering av lærere, samt som står for kontakten med fylkeskommunen, fylkesmannen og politisk ledelse. På Mosjøen vgs. er det i tillegg en annen person fra skolens ledelse som har ansvaret på det operasjonelle nivået. Hun er blant annet med i lærerstaben, er med ut til voksenopplæringen for å informere, m.m.

Det foreligger en skriftlig avtale mellom fylkeskommunen og Vefsn kommune om samarbeidet om kombinasjonsklassen på Mosjøen videregående. Der fremkommer det bl.a. at ansvaret for elevene er delt mellom kommunen og fylkeskommunen: Kommunen har ansvar for elevene som ikke har vitnemål fra grunnskolen, mens fylkeskommunen har ansvar for elevene som har vitnemål fra grunnskolen men som ønsker og har behov for å forbedre sine ferdigheter og resultater. Kommunen hjelper også til med gjennomføring av eksamen, utsteding av vitnemål, valg av læremidler, ol., som er oppgaver knyttet til deres kompetanse og arbeid.

Partene vurderer samarbeidet mellom fylkeskommunen og kommunen om denne elevgruppen som en fordel. Det løser blant annet praktiske utfordringer knyttet til at opplæringen gis til elever med ulikt formelt ansvar, slik som utstedelse av nye grunnskolevitnemål. Skolen og fylkeskommunen opplever samarbeidet med kommunen som godt, men at samarbeidet med kommunene ikke har vært så tett som fylkeskommunen i utgangspunktet hadde tenkt. I dag har samarbeidspartene faste møtepunkter gjennom prosjektmøter, hvor arbeidsdeling og samarbeid tas opp. Enkelte informanter oppgir imidlertid at det er behov for tettere samarbeid mellom lærere og ansvarlige for tilbudet, bl.a. når det gjelder å utvikle det faglige innholdet i tilbudene.

Det er i all hovedsak faglærere fra videregående som underviser i kombinasjonsklassen på Mosjøen vgs. Det ble opprinnelig forsøkt å få med lærere fra kommunal grunnskole til å undervise i kombinasjonsklassen, men dette lyktes ikke. I forbindelse med opprettelsen av kombinasjonsklassen ble det derfor lyst ut én stilling dedikert til arbeid med kombinasjonsklassen. Vedkommende som ble ansatt kom fra ordinær grunnskole, noe som beskrives som en fordel siden det undervises i grunnskolepensum. Læreren har 100% permisjon fra stillingen i grunnskolen mens han jobber med kombinasjonsklassen på videregående. Denne løsningen ble valgt for å redusere risikoen ved å ta stillingen gitt at kombinasjonsklassen foreløpig er et treårig prosjekt, samt for å forenkle arbeidsgiveransvaret ved å ikke dele det opp mellom kommunen og fylkeskommunen.

5.4.2.1 Målgruppe

Totalt gikk 58 elever i kombinasjonsklasse i Nordland skoleåret 2017/2018. Det er kun elever fra de tre vertskommunene som tas opp som elever i kombinasjonsklasse. Fylkeskommunen har vurdert å ta inn elever fra andre kommuner også, men store avstander innad i fylkeskommunen gjør dette vanskelig.

Tilbudet har til nå rettet seg mot minoritetsspråklig ungdom i alderen 16-21 år, men øvre aldersgrense ble hevet til 23 år fra og med skoleåret 2018/2019. Årsaken er at det har blitt færre elever i målgruppen som følge av nedleggelse av asylmottak for enslige mindreårige og at mange i denne gruppen er sendt tilbake til sine hjemland. Usikkerhet rundt elevgrunnlaget fremover fremheves som en utfordring fra informantene.

5.4.3 OPPTAK OG VARIGHET

Vertskommunene har ansvaret for opptak av elever til kombinasjonsklassen fra voksenopplæringen (uten ungdomsrett). Aktuelle kandidater til kombinasjonsklassen på Mosjøen vgs. blir anbefalt av rektor på voksenopplæringen på bakgrunn av hvem blant elevene under 21 eller 22 år der som vurderes til å ha kort tid igjen før de kan få grunnskolevitnemål. I voksenopplæringen vil dette si elever som er på nivå fire eller fem av totalt fem nivåer, hvor nivå fem tilsvarer nivå B1 i norsk.²² Bakgrunnen for denne nivåvurderingen er ønsket om at elevene kun skal trenge ett år i kombinasjonsklassen før de kan gå over i videregående opplæring. Kommunen melder så inn til fylkeskommunen hvor mange elever de ønsker inn i kombinasjonsklassen. Opptak skjer etter at søkerlistene fra både kommunen og fylkeskommunen foreligger.

Elever med ungdomsrett kan søke seg til kombinasjonsklassen gjennom søknadsportalen vigo.no på lik linje med andre opplæringsprogram i videregående. Elever i målgruppen blir ofte anbefalt å søke seg til kombinasjonsklassen av rådgiver på grunnskolen eleven skrives ut fra. Det foretas ikke en språkvurdering av elevene med ungdomsrett slik det gjøres i voksenopplæringen. Bakgrunnen for det er at det ikke finnes krav til opptak i videregående opplæring ut over å ha gjennomført grunnskole.

Fylkeskommunen og kommunen har en avtale om at fordelingen av plasser i kombinasjonsklassen skal fordeles «fornuftig» mellom fylkeskommunens og kommunens elever ut fra antall søkere. Det har imidlertid ikke vært oversøking til tilbudet så langt, slik at alle som har søkt eller blitt anbefalt til tilbudet har fått plass. Klassen som startet opp skoleåret 2017/2018 bestod av ti elever fra kommunen og fem elever fra fylkeskommunen. Denne fordelingen er annerledes ved de to andre skolene i Nordland som tilbyr kombinasjonsklasser. Etter opptak blir alle elevene registrert i det fylkeskommunale systemet I-skole.

²² I det felles europeiske rammeverket for språk

I utgangspunktet har elever tilbud om å gå i kombinasjonsklasse i ett skoleår, men ved behov kan elever søke om å gå førsteåret om igjen.

Generelt oppgir informantene at de opplever at mange av elevene er utålmodige og lite motiverte til å gå et ekstra år, og derfor opprinnelig ønsker seg direkte til ordinær videregående. Informantene oppgir derfor at de bruker mye ressurser på å realitetsorientere elevene og oppmuntre dem til å starte i kombinasjonsklassen. Prosjektleder fra fylkeskommunen og lokal prosjektleder på Mosjøen videregående holder blant annet informasjonsmøter om tilbudet for elever og foreldre på voksenopplæringen i kommunen i forkant av opptaket for å informere om tilbudet som alternativ.

Det første skoleåret med kombinasjonsklasse møtte man på enkelte praktiske barrierer som har måttet løses for å få til en bedre flyt i organiseringen av tilbudet. En av disse utfordringene har vært knyttet til utstedelse av nye grunnskolevitnemål. Lærerne på den videregående skolen har hatt tilgang til elevenes vitnemål, men må kontakte kommunen for å få utstedt nytt vitnemål dersom eleven har oppnådd bedre karakter etter kombinasjonsklassen, noe som oppleves som tungvint.

5.4.4 FAGLIG INNHOLD OG OPPLÆRING/UNDERVISNING

5.4.4.1 Timeplan, fag og læremidler

I kombinasjonsklassene får elevene opplæring i fagene norsk (8 timer/uke), engelsk (5 timer/uke), matte (5 timer/uke), samfunnsfag (5 timer/uke) og naturfag (5 timer/uke). I tillegg har man i Nordland valgt å inkludere to timer kroppsøving per uke. Til sammen har elevene 30 timer i uken med vanlig undervisning.

Elevene kommer med innspill til at timeplanen med fordel kan legges opp på en annen måte, spesielt ønsker de ikke å ha to timer fritime midt på dagen slik det er lagt opp til i dag. Elevene forteller at det er mange som drar ut av skolens område i fritimen og noen som heller ikke kommer tilbake. Elevene mener det hadde blitt bedre oppmøte i timene og mer sosialisering med de jevnaldrende på skolen dersom denne fritimen ble fjernet.

Undervisningen av kombinasjonsklassen følger den ordinære læreplanen med kompetansemål for 10. trinn i grunnskolen. Lærerne oppgir imidlertid at læremidlene ikke er egnet og ønsker å ta i bruk samme læreverk i norsk som de bruker på voksenopplæringen.²³ De har ikke hatt økonomi ved skolen til å kjøpe inn egne læremidler, men har lånt noen letteste bøker og har fått råd fra voksenopplæringen om hvilke bøker som kan egne seg. Elevene synes ikke situasjonen knyttet til læremidlene er særlig god, og etterlyser en tydeligere lærebok.

Lærerne opplever at elevene sliter mest i norsk. Nettopp mangelen på språkkunnskaper i norsk gir denne elevgruppen også en dobbel utfordring i de andre fagene. Lærerne oppgir at spesielt i naturfag og samfunnsfag er begrepstunge fag som er utfordrende for elever med et annet morsmål enn norsk.

I tillegg til faglig undervisning og oppfølging oppgir lærerne at de bruker mye tid på å lære elevene om det norske skolesystemet og om forventningene til elevenes oppmøte og deltakelse. Følgende sitater beskriver dette:

²³ Læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter

«Å gi uttrykk for egne meninger, tenke kritisk, ikke kopiere, en helt annet tekstkultur, bruk av kilder – det er jo helt nytt for dem.»

«Vi har brukt masse tid på å informere om fravær, dokumentasjon, sykemeldinger etc. I individuelle samtaler har vi brukt mye tid på å realitetsorientere – at de ikke hadde fått fullført med så mye fravær. Det er nytt for dem – de kjenner jo ikke til det norske skolesystemet. De kommer fra land med helt andre skolesystem.»

Selv om fravær etter loven ikke har konsekvens for denne elevgruppen, har lærerne og skoleledelsen valgt å informere om fraværeregler som om det var videregående. Dette for å bruke tiden i kombinasjonsklasse til å gjøre elevene forberedt på kravene som stilles i videregående opplæring. Fravær er et tema skolen har vært nødt til å prioritere. Noen av elevene har utfordringer knyttet til psykisk helse, og det kan være vanskelig å håndtere, selv om skolen har et godt system for fraværsoppfølging.

De intervjuede elevene har svært ulike preferanser på skolefag: Mens noen liker samfunnsfag trekker en annen frem at han mangler språk for å kunne forstå og diskutere nok i dette faget. En elev trives med engelsk, mens en annen aldri har hatt engelsk før og synes det er vanskelig. En av elevene trekker frem matematikk som det beste faget, mens en annen aldri har lært matematikk før og strever med det.

Dette viser en stor variasjon mellom elevenes faglige preferanser og tidligere skolegang. For å imøtekomme slike nivåforskjeller og kartlegge hvordan man kan legge opp til tilpasset undervisning for hver enkelt elev, utfører skolen tester av elevene i norsk, skriving, regning og engelsk. Nivåforskjellene mellom elevene i de ulike fagene blir ivare tatt med differensiert undervisning innad i klassen, gitt at det er for få elever til å kunne dele opp klassen i flere grupper. Lærerne sikrer tilpasset undervisning ved å ha flere lærere inne i timen samtidig.

5.4.4.2 Lærerressurser og kompetanse

Det er i hovedsak faglærere fra den videregående skolen som underviser kombinasjonsklassen. I tillegg er det ansatt en lærer fra grunnskolen i fulltidsstilling knyttet til kombinasjonsklassen, for å sikre at kompetansen til lærerne også dekker grunnskolefag og -pedagogikk.

Fylkeskommunen la ingen bestemte føringer på hva slags kompetanse lærerne i tilbudet skal inneha i forbindelse med rekrutteringen av lærere til kombinasjonsklassen, fordi det fort kunne bli for vanskelig å finne noen som tilfredsstilte eventuelle krav. Formalkompetanse eller erfaring med målgruppen, samt ønske og engasjement om å jobbe med kombinasjonsklassen telte imidlertid positivt. Man har imidlertid opplevd underveis at lærerne har hatt behov for veiledning i måloppnåelse og vurdering av denne målgruppen, så det er identifisert et behov for økt fokus på dette området.

Lærerne som underviser kombinasjonsklassen har variert bakgrunn – noen har erfaring fra grunnskole og noen har utdanning i norsk som andrespråk. Noen av lærerne tar videre-/etterutdanning i norsk som andrespråk parallelt med at de underviser kombinasjonsklassen.

Til sammen er det tre faste lærere i kombinasjonsklassen, og for resten av timene innhentes andre lærere på videregående som timelærere. Skolen har ulike campuser og det har blitt opplevd som problematisk å hente inn lærere fra campuser som ligger et stykke unna, på grunn av tiden det tar å forflytte seg fysisk. Derfor har skolen nå besluttet å kun innhente timelærere fra campus i Mosjøen sentrum fremover. Videre er det planlagt å oppføre en ny, samlokalisert skole, noe som også vil fjerne denne utfordringen. Elevene er ikke helt fornøyd med lærersituasjonen, da de møter mange forskjellige lærere gjennom året.

5.4.4.3 Hospitering

Elevene har hospitering i ordinære videregående fag, og er med på prosjektdager som arrangeres på skolen. Bakgrunnen for at fylkeskommunen og skolen har valgt å inkludere hospitering for elevene i kombinasjonsklassen, er at de opplever at elevene har behov for å bli kjent med de ulike fagene og tilbudene på videregående. Dette kan bidra til at de gjør mer informerte valg når de skal søke seg inn i ordinær videregående.

Elevene i kombinasjonsklassen velger selv tre studieprogrammer som de ønsker å hospitere i. For hvert studieprogram tilbringer eleven én uke sammen med elever i ordinær videregående. Elevene selv oppgir at de setter pris på hospiteringen, men at tre uker til sammen var litt lenge og gjorde at de mistet mange timer av grunnskoleundervisningen. Elevene trekker frem at hospitering gjør det enklere å vite hva slags utdanningsprogram man liker og passer til når man skal velge opplæringsprogram i videregående.

5.4.5 INTEGRERING

Til tross for fokus på integrering av elevene i kombinasjonsklassen, opplever informantene både fra skoleledelsen og fra lærerstaben at dette er en utfordring. Elevene i kombinasjonsklassen har en tendens til å ikke søke andre elever, og vice versa. En lærer sier følgende om integreringsutfordringen:

«Det er klart at klassen som sådan kan bli litt isolert på skolen. Det er jo en utfordring, og er noe vi har tenkt mye på. De bruker skolens lokaler veldig lite, er ikke noe særlig i kantina etc. Vi har og et leksehjelpstilbud som de ikke bruker noe særlig. Det er jo og en typisk integreringsarena men som ikke har fungert som det i praksis.»

Elevene selv oppgir også at de på tross av de trives godt på skolen og i klassen, føler seg litt på utsiden av det ordinære skolemiljøet. De opplever at det er veldig tydelig at de kommer fra innvandringsklassen og det er få av de norske elevene som tar kontakt med dem. De ønsker seg flere morsomme fellesaktiviteter sammen med de norske elevene. En elev forteller at det er vanskelig for dem å ta kontakt med de norske også, siden det oppleves som litt skummelt. Elevene gleder seg til å gå i en ordinær videregående klasse, og tror det blir mye lettere å få norske venner da.

De elevene som tidligere har gått på voksenopplæringen er imidlertid tydelige på at trives mye bedre på Mosjøen videregående skole, primært fordi de er sammen med jevnaldrende. De opplever også å en mer variert hverdag med flere aktiviteter på Mosjøen videregående, men etterlyser mer felles aktiviteter, for eksempel kroppsøving, sammen med de norske elevene.

For å bedre integreringen av elevene har skolen gjennomført en rekke tiltak som har til hensikt å fremme integreringen av klassen i det ordinære skolemiljøet. Klassen er lokalisert i hovedbygget på campus, i samme lokaler som de andre, ordinære klassene på skolen. Selve lokaliseringen på videregående betraktes som et sentralt element både for integreringen og sosialiseringen med jevnaldrende, og for at elevene kan bli kjent med videregåendesystemet i Norge. Dette er faktorer som fylkeskommunen og kommunen tror kan bidra til å danne et bedre grunnlag for læring og gjennomføring av videregående opplæring for denne elevgruppen.

Videre har Mosjøen videregående en aktiv elevtjeneste som arbeider mye med gruppen – som blant annet ringer hjem til elevene om morgenen dersom de ikke har møtt opp på skolen (dette gjøres for alle skolens elever). Informantene oppgir at elevtjenesten bidrar til at alle elever blir sett og får et nært forhold til de voksne på skolen. Fra skoleåret 2018/2019 skal det være to faste elevmentorer for kombinasjonsklassen som skal jobbe aktivt for å integrere dem enda bedre. En

gutt og en jente fra Vg2 vil da få mentoropplæring, og skal fungere som fadder for hele klassen. Skolen har også arrangert internasjonal dag hvor man deler og lærer om de ulike land og kulturer som elevene på skolen kommer fra.

5.4.6 KOSTNADER OG FINANSIERING

Kostnadene for kombinasjonsklassene i Nordland finansieres gjennom tilskudd fra *Jobbsjansen* og over fylkeskommunens og kommunens ordinære budsjetter. For 2018 mottok fylkeskommunen 2,9 millioner kroner til kombinasjonsklassene over *Jobbsjansen*²⁴. Fylkeskommunenes egne utgifter er beregnet til å utgjøre drøye 2 millioner kroner, mens vertskommunene hadde til sammen omkring 1,8 millioner i utgifter for tilbudet i 2017/2018. De samlede utgiftene for kombinasjonsklassene i Nordland skoleåret 2017/2018 er dermed beregnet til å utgjøre omkring 6,8 millioner kroner.

Fylkeskommunen finansierer sin del av utgiftene til kombinasjonsklassene på lik linje med ordinære klasser i videregående, dvs. over eget budsjett for videregående skoler og ved tildeling av en klasseressurs til skolen. Fylkeskommunen tildeler de videregående skolene 1,4 millioner kr per klasse som rammetilskudd. Dersom enkeltklasser på skolen bruker mer ressurser, prioriterer skolen ressursbruken internt ut fra sin samlede ramme. Kombinasjonsklassen har ekstra utgifter sammenlignet med ordinære klasser på grunn av ekstra pedagogisk støttefunksjon, utvidet kontaktlærerstilling, fem timer lærerstyrking per uke, en time ekstra rådgivning per uke, en time tolketjeneste per uke, og en halv stilling tospråklig miljøassistent. I tillegg brukes noe av fylkeskommunens budsjett for minoritetsspråklige til å finansiere dette tilbudet. Fylkeskommunens utgifter per elev er beregnet til omtrent 150 000 kr. I dette er imidlertid ikke utgifter til bruk av fellestjenester på skolen som helsesøster, rådgiver, PP-tjeneste, lokaler, m.m. inkludert.

Kommunene betaler en stykkpris på 80 000 kr per elev for elevene i kombinasjonsklasse som ikke har ungdomsrett. Denne prisen valgt fordi det tilsvarer summen kommunen får refundert fra staten for bosetting av enslige mindreårige asylsøkere.

5.4.7 VURDERINGER AV TILBUDET

Informantene vurderer ordningen med grunnskoleopplæring lokalisert på videregående for elever med og uten ungdomsrett, som en god løsning. Skolen ønsker å fortsette å tilby kombinasjonsklasse til målgruppen. Det oppleves som spesielt viktig at elevene får mulighet til å gå i kombinasjonsklasse over flere år, og informanter foreslår derfor å utvide regelen om maks to års innføringstilbud. Bakgrunnen er at man har erfart at flere elever trenger lenger tid enn to år på å bli klare for videregående.

Skoleledelsen opplever at muligheten til å forbedre vitnemål fra grunnskolen for elevene med ungdomsrett virker motiverende på elevene. Lærerne sier at de aller fleste har klart å forbedre karakterene sine. I tillegg til faglig utvikling, oppgir lærerne at elevene lærer mye om hvordan det er å gå på norsk skole, hvordan den norske skolekulturen er, hva som forventes av elevene og hvordan de blir vurdert når det skal settes karakterer m.m. Lokaliseringen av opplæringen på en videregående skole fremmer dette.

Representanter fra skoleledelsen understreker viktigheten av å ha ansatte som er dedikert og motivert til å arbeide med elevgruppen. Det gjelder både prosjektledere på skolen og i fylkeskommunen, og ikke minst lærerne. Også elevene trekker frem flinke, snille og oppmerksomme lærere som veldig viktig.

²⁴ 600 000 kr av disse brukes på de fylkeskommunale innføringsklassene

Både fylkeskommunen og flere kommuner i Nordland opplever det som dyrt å etablere og drive kombinasjonsklasse. Dette har forhindre enkelte kommuner fra å bli med på et samarbeid med fylkeskommunen om å opprette kombinasjonsklasse, til tross for at de tror at tilbudet hadde vært positivt for de minoritetspråklige ungdommene. Skoleledelsen ved Mosjøen vgs. opplever å være presset økonomisk og har brukt av eget budsjett i forbindelse med etableringen av kombinasjonsklassen. Dette skyldes delvis måten kostnadsfordelingen mellom fylkeskommunen og kommuner er, gitt at kommunen betaler mindre for sine elevplasser enn fylkeskommunen og at det i dag er desidert flest kommunale elever i tilbudet.

Enkelte av informantene peker på forhold ved systemet i dag som ikke tilrettelegger godt nok for samarbeid om opplæring av denne målgruppen. For det første er det enkelte som etterlyser krav til norskkompetanse for å få inntak på videregående opplæring. Dette vil bidra til at flere elever med behov for mer grunnskoleopplæring søker seg til kombinasjonsklasse, hever fag- og språkferdighetene sine og dermed får større mulighet til å fullføre videregående opplæring. Videre problematiserer enkelte at det per i dag ikke er tydelig hvilket ansvar de ulike aktørene har for norsk- og grunnskoleopplæring av ulike elevgrupper. Dette fremstår som en utfordring og står til hinder for samarbeidet mellom fylkeskommuner og kommuner om å innføre kombinasjonsklasser.

5.5 Porsgrunn videregående skole v/Telemark fylkeskommune og Porsgrunn kommune

Fylkeskommune: Telemark

Kommune: Porsgrunn

Utdanningsprogram: 7 studieforbereidende,
1 yrkesforberedende

Antall elever totalt: 1 150

Antall kombinasjonsklasser: 2

Antall elever i kombinasjonsklasse: 30

Opstart kombinasjonsklasse: 2017/2018



5. Porsgrunn, Telemark

I Telemark tilbys kombinasjonsklasser hvor elevene får grunnskoleopplæring på en videregående skole. Fylkeskommunen har, sammen med samarbeidende kommuner, utarbeidet et felles konsept for kombinasjonsklasser som alle samarbeidskommunene og skolene følger. I skoleåret 2017/2018 var det seks kombinasjonsklasser med til sammen 90 elever fordelt på fire videregående skoler i Telemark:

- Porsgrunn vgs. i Porsgrunn kommune: én klasse
- Kragerø vgs. i Kragerø kommune: én klasse
- Nome vgs. i samarbeid med Nome og Bø kommune: én klasse
- Skogmo vgs. i Skien kommune: tre klasser ²⁵

5.5.1 HISTORIKK

Før lovendringen som åpnet for å gi grunnskoleundervisning i videregående opplæring, hadde fylkeskommunen opprettet innføringsklasser på utvalgte skoler. Hverken lærere i tilbudet eller fylkesadministrasjonen opplevde imidlertid dette tilbudet som tilfredsstillende. Elevene i tilbudet opplevde å ikke være en integrert del av skolen og mange opplevde det som lite motiverende at de ikke kunne forbedre grunnskolekarakterer.

Videre var det kun noen få skoler i Telemark som hadde innføringstilbud. På Porsgrunn vgs. var det ikke innføringsklasser, og alle elever med ungdomsrett ble derfor inkludert i ordinær undervisning, med tilbud om særskilt språkopplæring. Både rektor og lærere opplevde dette som en utfordring, da mange av elevene hadde for svake norskkunnskaper til å nyttiggjøre seg av tilbudet og følge den ordinære undervisningen.

Videre var tilbudet i innføringsklassene bare rettet mot elever med ungdomsrett, altså elever som allerede hadde gjennomført grunnskolen (eller tilsvarende). For elever i videregående alder som ikke hadde ungdomsrett, var alternativet grunnskoleopplæring i den kommunale voksenopplæringen. Voksenopplæringen prøvde å nivå- og aldersdifferensiere opplæringen, men i

²⁵ For skoleåret 2018/2019 ble det opprettet kombinasjonsklasser på Bamble vgs. i samarbeid med Bamble kommune. Til sammen er det 135 elever fordelt på ni klasser og fem videregående skoler.

noen tilfeller endte ungdommene opp med å gå i klasse sammen med foreldre og andre eldre. Dette opplevdes som et lite gunstig og motiverende læringsmiljø for elevene.

Både aktører i fylkeskommunen og kommunene i Telemark opplevde derfor at det var behov for et bedre tilpasset tilbud til minoritetsspråklige ungdom med behov for grunnskoleopplæring. Videre kjente både fylkeskommunen og flere av kommunene godt til kombinasjonsklassene på Thor Heyerdahl vgs. i Vestfold og Larvik, og ønsket å opprette lignende tilbud i egen fylkeskommune og kommune. Etter lovendringen ble innført i 2016 inviterte derfor fylkeskommunen alle 18 kommuner i Telemark til et drøftingsmøte på fylkeshuset. Temaet for møtet var hvordan fylkeskommunen og kommunene kunne samarbeide om å opprette kombinasjonsklasser til de minoritetsspråklige elevene. Fylkeskommunen inngikk et samarbeid sammen med de av kommunene som har videregående skole og som var interessert i å bli med. Enkelte kommuner ønsket imidlertid ikke å samarbeide om et slikt tilbud, bl.a. fordi de opplevde at tilbudet ville bli for dyrt, og fordi tilbudet i egen voksenopplæring ble ansett som adekvat for målgruppen.

De fem kommunene Porsgrunn, Skien, Kragerø, Nome og Bø ønsket å opprette kombinasjonsklasser for målgruppen. Sammen med fylkeskommunen diskuterte og bearbeidet de konseptet og modellen videre på felles møter.

5.5.2 ORGANISERING OG SAMARBEID MELLOM INVOLVERTE AKTØRER

Bak tilbudet ligger i Telemark ligger et grundig forarbeid der det er blitt lagt vekt på å forankre og formalisere modellen og samarbeidet. Modellens innhold og fordeling av kostnader er formalisert gjennom en skriftlig avtale mellom fylkeskommunen (v/fylkesopplæringsjef) og kommunene (v/kommunalsjefer). Det er ikke gjort formelle politiske vedtak om kombinasjonsklasser i kommunene, men det er orientert om tilbudene i politiske hovedutvalg, og administrasjonen har fått tilslutning til planer og positive tilbakemeldinger på rapporter. I fylkeskommunen inngår kombinasjonsklassene i det totale skoletilbudet som vedtas av fylkestinget hvert år. Fylkestinget har som del av skoletilbudet vedtatt å satse på kombinasjonsklasser og å avvikle tilbudet vi tidligere hadde om innføringsklasser.

I modellen ligger en struktur med en styringsgruppe og en arbeidsgruppe på hver skole. Styringsgruppen har ansvar for rammer, økonomi og overordnede prinsipper for tilbudet, og møtes ca. to ganger i året. Styringsgruppen består av en representant fra kommunen, en representant fra fylkeskommunen og en representant fra skolene. Styringsgruppen rapporterer på aktiviteter og resultater i kombinasjonsklassen for hvert skoleår, og denne skal ligge til grunn for utvikling av tilbudet. Arbeidsgruppen rigger innholdet i tilbudet og undervisningen og har ansvaret for den daglige driften av tilbudet. Arbeidsgruppen består av lærere som underviser i kombinasjonsklassen på den enkelte skolen. Hovedandelen av lærerne som underviser er fra voksenopplæringen i kommunen, men det er også lærere fra den aktuelle videregående skolen involvert. Dette fremheves som viktig for å få til et godt samarbeid, samt for den samlede kompetansen i lærergruppen: lærerne fra voksenopplæringen har særskilt kompetanse når det gjelder grunnskoleopplæring og undervisning av minoritetsspråklige, mens lærerne fra videregående har kjennskap til hva elevene har behov for av ferdigheter og kunnskap for å lette overgangen til ordinær videregående.

Kommunen har formelt ansvar for elevene, da elevene er registrert og har status som deltakere i voksenopplæringen. Dette vurderes som hensiktsmessig på grunn av de andre oppgavene som tilfaller kommunen: arbeidsgiveransvar for flertallet av lærerne, undervisning, gjennomføring av eksamen, vurdering/sette standpunktkarakterer, o.l. Kommunene har også ansvar for timetall,

fraværstøring²⁶, etc. Rådgivning er delt mellom fylkeskommunen som har karriereveiledning, og kommunen som har den sosialpedagogiske biten.

Rektor for voksenopplæringen har ansvar for kommunalt ansatte lærere (står for 26 lærertimer per klasse per uke), mens rektor på den videregående skolen har ansvar for lærerne derfra (står for 8 lærertimer per klasse per uke). Dette gir til sammen 34 lærertimer på 30 elevtimer, noe som muliggjør forsterking med to lærere i noen timer, eller å la deler av klassen hospitere i klasser i ordinær videregående.

Oppsummert er oppgavene fordelt mellom fylkeskommune og kommune på følgende måte:

Fylkeskommunen:

- Skolelokaler for en kombinasjonsklasse à 15 elever og arbeidsplasser for deres lærere
- 8 lærertimer per uke per klasse til undervisning og hospitering
- Rådgivning om temaer knyttet til videregående opplæring tilsvarende 80 timer per klasse per år
- Skoleskysst etter regelverk for videregående opplæring
- Fri deltakelse for elevene i sosiale og kulturelle aktiviteter og aktuelle arrangementer ved skolen
- Tilrettelegging for kompetanseheving og faglig utvikling for de som arbeider med kombinasjonsklassene
- Læremidler etter nærmere avtale med kommunen

Kommunen:

- 26 lærertimer per uke per klasse
- Administrativt ansvar for elevene og deres formelle tilknytning til grunnskolen; inntak, karakterer, eksamen og vitnemål
- Sosialpedagogisk rådgivning
- Læremidler etter nærmere avtale med fylkeskommunen

5.5.3 OPPTAK OG VARIGHET

I Telemark har man valgt å ta utgangspunkt i opplæringsloven § 13-1 og 13-3 ved fordeling av ansvar og oppgaver for kombinasjonsklassen. Dersom elevene har behov for grunnskolefag, er det kommunen som har ansvaret og elevene går i kombinasjonsklasser. Hvis elevene har tilstrekkelig faglig grunnlag til å gå i videregående, men mangler kompetanse i norsk, er det fylkeskommunen som har ansvaret og elevene går i videregående med særskilt språkopplæring og tilpasning. Telemark fylkeskommune opplever dette som et mer formelt korrekt grunnlag for samarbeidet enn å se på hvilke elever som har rett til videregående ut fra § 3-1.

Basert på denne fordelingen av ansvaret, og siden det er kommunen som «eier» elevene, er det kommunen som avgjør hvilke elever som tas opp i kombinasjonsklassen. Det er voksenopplæringen i kommunen som gjennomfører selve inntaket. De vurderer både elever som kommer fra ungdomsskolene i kommunen (elever med ungdomsrett) og elever som kommer fra voksenopplæringen (elever uten ungdomsrett). Elevene får status som deltakere i voksenopplæringen i vertskommunen.

Det er ikke satt noen formelle opptakskrav for å komme inn, men opptak vurderes på individuelt grunnlag. Elevene vurderes ut fra om de har behov for mer grunnskoleopplæring, uavhengig av

²⁶ Formelt sett føres det ikke fravær i voksenopplæringen eller i kombinasjonsklassene. Dette gjøres derfor symbolsk for å forberede elevene på hvilke regler som gjelder i ordinær videregående opplæring. Det gir imidlertid ingen formelle konsekvenser å ha høyt fravær i kombinasjonsklassen. Informantene oppgir imidlertid at fravær generelt ikke er noe problem i kombinasjonsklassene.

om de har rett til videregående opplæring eller ikke. Inntaket samordnes med fylkeskommunens inntakskontor for videregående. Dette skjer ved at kommunen leverer inntaksliste for kombinasjonsklassene innen 15. mai.

Elever fra både 10. klasse og fra voksenopplæringen kan få plass i kombinasjonsklasse. I noen tilfeller, bl.a. på Porsgrunn videregående, har elever som har startet i ordinær videregående opplæring ønsket å gå over i kombinasjonsklassen fordi de opplever underveis at de ikke har god nok kompetanse fra grunnskolen til å mestre opplæringen i videregående. I slike tilfeller har skolen, kommunen og fylkeskommunen lagt vekt på å være fleksible, og eleven har blitt tatt inn i kombinasjonsklassen uten at eleven bruker av retten til videregående opplæring.

Det er i utgangspunktet opptak til klassene en gang i året, men elever kan også starte i klassen i løpet av skoleåret dersom det er plass. Ved forrige skoleåret (2017/2018) ble imidlertid klassene fulle ved ordinært inntak.

I modellen fra fylkeskommunen er det lagt opp til at omfanget på tilbudet skal tilpasses etter elevens behov. Om elevene trenger ett eller to år i kombinasjonsklassene avhenger derfor av elevens nivå når den starter i kombinasjonsklassen. Siden det er kommunene som vurderer hvilke elever som får tilbud i kombinasjonsklassen, er dette til en viss grad også opp til kommunen selv. Voksenopplæringen kan «holde igjen» elever inntil de kan klare seg med ett år i kombinasjonsklassen, eller de kan åpne opp for at også elever med svært lavt nivå i norsk kan begynne i kombinasjonsklassen dersom eleven aldersmessig tilhører videregående. I Porsgrunn var tilbudet i kombinasjonsklassene i utgangspunktet tenkt å vare ett skoleår. I forbindelse med evaluering av tilbudet og elevenes ferdigheter ved slutten av skoleåret 2017/2018, ble det imidlertid bestemt at tilbudet skal utvides til å vare i to år. Bakgrunnen for dette er at lærerne opplevde at mange av elevene ikke var klare for overgangen til videregående etter det første året i kombinasjonsklassen.

Både i kombinasjonsklassene ved Porsgrunn videregående skole og i resten av Telemark går omtrent halvparten av elevene ett år og halvparten går to år.

5.5.4 FAGLIG INNHOLD OG OPPLÆRING/UNDERVISNING

Det faglige tilbudet og opplæringen i kombinasjonsklassene omfatter norsk, engelsk, matematikk, naturfag og samfunnsfag, og tar utgangspunkt i kompetansemålene for 10. trinn. I tillegg har elevene i kombinasjonsklassen kroppsøving sammen med elever i ordinær videregående. Til sammen har klassen 30 undervisningstimer per uke.

Lærerne fremhever spesielt engelsk som vanskelig for mange elever. Forholdsvis få av elevene har hatt opplæring i engelsk i eget hjemland, og det er utfordrende å skulle lære engelsk samtidig som de skal lære norsk. Dette bekreftes av elevene som også oppgir at det er vanskelig å skulle lære to språk på en gang. Videre oppgir lærerne at også samfunnsfag og naturfag er utfordrende for mange elever, siden pensum fra grunnskolen er svært omfattende, og fagene består av mange og kompliserte begreper. Flere av elevene fremhever imidlertid både samfunnsfag og naturfag som fag de trives spesielt godt med, og en av elevene beskriver hvorfor samfunnsfag er spesielt viktig for å sikre at fremtidige generasjoner lærer av feilene som er blitt gjort i eget hjemland:

«Samfunnsfag er viktig fordi man kan lære mye og fordi barnebarna våre kan lære om hvorfor man ikke må krige sånn som i Syria.»

I beskrivelsen av modellen fremkommer det at det er åpning for å ta enkeltfag fra videregående samtidig som man går i kombinasjonsklassen. For å få formell vurdering og kompetansebevis er det nødvendig at de følger undervisningen i faget et helt skoleår. I søknaden til IMDis *Jobbsjansen* del B står det at få benytter seg av denne muligheten. Det finnes imidlertid også mulighet for hospitering i enkelttimer i Vg1 for å få innblikk i ulike utdanningsprogrammer og yrker. På Porsgrunn vgs. har de i noen grad gjennomført dette, da elevene i kombinasjonsklassen har hatt 2-3 dager med hospitering i klasser/utdanningsprogrammer de selv har ønsket seg til. For kommende skoleår har skolen planer om å utvide denne ordningen, slik at elevene hospiterer over en litt lenger periode. I tillegg ønsker skolen og fylkeskommunen å utvide hospiteringsmulighetene slik at elevene også kan hospitere på andre videregående skoler i Telemark for å bli kjent med utdanningsprogrammer som egen skole ikke har.

Elevene selv gir tilbakemelding om at de syns denne ordningen er både viktig og motiverende, og flere av dem fikk inspirasjon til å søke seg til det aktuelle utdanningsprogrammet når de skal over i ordinær videregående.

5.5.5 INTEGRERING

I henhold til modellen for kombinasjonsklasser i Telemark skal elevene i kombinasjonsklassene delta på idrettsaktiviteter, sosiale aktiviteter, kulturelle arrangementer, ol., på skolen. På Porsgrunn vgs. gir informantene tilbakemelding om at de i noen grad har lykket med disse målsettingene, men at dette også er noe de skal arbeide videre med å styrke fremover. Alle informantene understreker imidlertid viktigheten av den sosiale integreringen og inkluderingen. Denne gruppen elever har et spesielt behov for å føle at de er inkludert i skolemiljøet.

Andre grep for å styrke integreringen er at man har forsøkt å plassere klasserommene i samme gang som klasserommene til andre elever, og at timeplanen er lagt opp slik at klassen har lunsjpause samtidig som de andre klassene. På Porsgrunn videregående har de imidlertid utfordringer med for lite/små skolelokaler, så sentral plassering av klassen har vært en utfordring. I dag har klassen sitt ordinære klasserom i en avdeling av skolen som ligger noen hundre meter vekk fra «hovedbygningen». Dette fremheves som en utfordring og flere av informantene understreker viktigheten av fysisk integrering i skolemiljøet. Dette er viktig for at elevene *faktisk* får mulighet til å komme i kontakt med øvrige elever, og opplever at de er en del av skolemiljøet. Det fremkommer gjennom intervjuene at det er «lett å glemme kombinasjonsklassen» når de er plassert i et annet bygg enn øvrige elever. Det er også utfordrende med tanke på lærersamarbeid siden lærerne i kombinasjonsklassen ikke får den naturlige tilhørigheten til skolen og resten av lærerkollegiet på videregående.

På øvrige skoler med kombinasjonsklasser i Telemark har man lykket med målsettingen om å integrere kombinasjonsklassen(e) i det ordinære skolemiljøet, og informantene fremhever dette som svært viktig. På Skien vgs., hvor det var tre kombinasjonsklasser i skoleåret 2017/2018, var klasserommene til de ulike kombinasjonsklassene spredt blant rommene til de ordinære elevene. I Porsgrunn planlegges det å bygge et nytt og samlet skolebygg, og informantene oppgir at det i denne prosessen legges vekt på at det opprettes klasserom til kombinasjonsklassene som integreres sammen med de ordinære videregående elevene.

5.5.6 KOSTNADER OG FINANSIERING

I Telemark har man valgt en tilnærming der fordelingen av oppgaver mellom kommunen og fylkeskommunen er bestemt på forhånd, og der aktøren som leverer tjenestene betaler for disse. Dette fremheves som nyttig fordi når man først er blitt enige om hvem som gjør hva, er det ikke mer spørsmål eller diskusjoner om penger. Det er ingen særskilt regnskapsføring, og det er ingen

fakturering eller overføringer mellom kommune og fylkeskommune. Fylkeskommunen opplever at dette gir en enkel administrasjon av kombinasjonsklassene, da finansiering av klassene inngår i den ordinære driften av kommunens voksenopplæring og i den ordinære driften av de videregående skolene. Dette fremheves som et viktig suksesskriterium for arbeidet. Modellen for økonomifordeling skal sikre at det bare er pedagogiske forhold som avgjør om elever får tilbud om plass i en kombinasjonsklasse, og at mulige innsparinger for en av partene ikke skal være tema ved vurdering om inntak.

Aktørene oppfatter at modellen fungerer etter intensjonen, og at det har vært viktig med en tydelig avklaring på dette tidlig i prosessen. Dette har bidratt til at man har kunnet «snakke om oppgaver istedenfor kroner og øre», noe som har virket konfliktdepende.

For de fem kombinasjonsklassene som var opprettet i skoleåret 2017/2018, budsjetterte fylkeskommunen og kommunene med utgifter på til sammen 12,5 millioner kr. Av dette utgjorde drøye 10 millioner utgifter til lærerressurser og ledelse, og 8,7 millioner av disse utgjorde kostnadene for lærerressurser og ledelse fra de seks samarbeidende kommunene. Fylkeskommunen har budsjettert med nærmere 4 millioner i utgifter til sin del av lærerressursene, ledelse, skolelokaler, skoleskyss, og læremidler (inkludert PC). Disse utgiftene kommer i tillegg til midlene fra *Jobbsjansen* som utgjorde 3 millioner i 2018. Disse midlene ble bl.a. brukt til å dekke reisekostnader for ansatte, kompetanseutvikling for lærere som underviser i tilbudet, kontordrift, læremidler m.m. Til sammen var kostnadene for tilbudet i 2017/2018 budsjettert til å utgjøre 12,8 millioner kroner. Med utgangspunkt i at det var 90 elever i kombinasjonsklasser i Telemark i 2017/2018, kostet hver elevplass dermed ca. 140 000 kr.

5.5.7 VURDERINGER AV TILBUDET

Alle informantene som er intervjuet opplever at tilbudet om kombinasjonsklasser er et viktig tilbud til minoritetsspråklige ungdom i videregående alder. Kombinasjonsklasse fremheves som bedre enn tidligere innføringsklasser og sammenlignet med opplæring i voksenopplæringen av flere grunner. For det første fordi elevene får opplæring i et miljø der de er omgitt av jevnaldrende. En av informantene uttrykker det slik:

«Kombinasjonsklasser er bedre enn innføringsklasser bl.a. fordi elever ser på sosial inkludering som vel så viktig som faglig inkludering. Det å være med elever på samme alder er veldig viktig for disse elevene. Å gå i voksenopplæringen er utfordrende for inkludering, og det samme er innføringstilbud fordi det blir fort et segregert tilbud. Det handler ikke bare om fysisk inkludering, men opplevd psykisk inkludering.»

Videre er det flere av informantene som oppgir at det er svært nyttig med et samarbeid mellom kommunen og fylkeskommunen om denne målgruppen, bl.a. fordi voksenopplæringen besitter spesialkompetanse på å undervise minoritetsspråklige, som ikke fylkeskommunen har på samme måte. En av informantene uttrykker deg slik:

«Det er en god løsning i den forstand at man oppnår spisskompetansen voksenopplæringen har som er nødvendig, samtidig som de [elevene] er en del av videregående opplæring og kan følge undervisning og få kunnskap om hva ordinær videregående er.»

En annen informant forklarer:

«Når elevene har lav kompetanse i det norske språk, trenger vi lærere som har god kompetanse på flerspråklige. Det har voksenopplæringen i mye større grad enn videregående.»

Videre fremhever både ledelsen i kommunen, på skolen og i fylkeskommunen at det har vært viktig med en tydelig rolleavklaring og kostnadsfordeling tidlig i prosessen. Dette er formalisert i

egne samarbeidsavtaler på ledelsesnivå i kommunen(e) og fylkeskommunen, og er derfor ikke til gjenstand for diskusjoner og uenighet i det daglige. Samtidig opplever flere informanter at det hadde vært nyttig med en tilsvarende tydelig rolle- og ansvarsavklaring på skolen. Det første året har opplevdes litt som et «prøve- og feile-år», der lærerne fra kommunen som underviser fulltid i kombinasjonsklassen opplever å ikke være like integrert på skolen og i lærerkollegiet som de ønsker. Dette handler i stor grad om den fysiske plasseringen av kombinasjonsklassene, som er lagt til et bygg litt utenfor de øvrige klasserommene. Flere av aktørene – både ledelsen ved skolen, kommuneledelsen, rektor ved voksenopplæringen og elevene selv, fremhever den fysiske lokasjonen som en utfordring, og noe de ønsker å gjøre noe med. På øvrige skoler i fylkeskommunen oppgir informantene at det tette samarbeidet mellom lærere fra kommunal voksenopplæring og videregående opplæring, er et suksesskriterium for kombinasjonsklassene.

6. ORGANISERING, SAMARBEID OG ARBEIDSDELING MELLOM INVOLVERTE AKTØRER

I dette kapitlet redegjør vi nærmere for hvordan fylkeskommuner og kommuner har organisert arbeidet med kombinasjonsklassene, og hvordan samarbeid og arbeidsdeling mellom involverte aktører fungerer.

Kapitlet baserer seg på funn fra breddekartlegging og casestudier.

6.1 Samarbeid mellom fylkeskommuner og kommuner

Lovendringen og tilhørende policydokumenter²⁷ åpner for at fylkeskommuner og kommuner selv kan velge å organisere tilrettelagt grunnskoleopplæring for elever i videregående alder *med* ungdomsrett, og på måter de selv vurderer som hensiktsmessig. Prosjektet viser at organisering og samarbeid mellom involverte aktører varierer, både mellom fylkeskommuner og mellom ulike tilbud i samme fylke. I alle tilfeller innebærer opprettelsen av kombinasjonsklasser imidlertid samarbeid mellom fylkeskommuner og kommuner. Videre er det i de fleste tilfeller snakk om at det tilbys grunnskoleopplæring til elever i videregående alder som har ungdomsrett *sammen med elever i samme aldersgruppe som ikke har ungdomsrett*. I alle tilfeller tilbys kombinasjonsklasser ved en videregående skole i fylkeskommunen.

6.1.1 INITIATIV TIL SAMARBEID OM KOMBINASJONSKLASSER

Prosjektet viser at ulike aktører har tatt initiativ til samarbeid om kombinasjonsklassene.

Enkelte steder har initiativet kommet fra Fylkesmannen. Et eksempel på dette er kombinasjonsklassen ved Hamar katedralskole, som ble opprettet på initiativ fra utdanningsavdelingen hos Fylkesmannen i Hedmark i 2003. Dette medførte et samarbeidsprosjekt mellom Fylkesmannen, Hedmark fylkeskommune, Hamar katedralskole og kommunene Hamar, Ringsaker, Løten og Stange, om å opprette kombinasjonsklasse for minoritetsspråklige elever i videregående alder, lokalisert ved Hamar katedralskole. Fylkesmannen støttet prosjektet med starttilskudd på 1,5 millioner kroner, samt ressurser på 50 000 kroner til koordinator. Fylkesmannen har i senere tid trukket seg ut av samarbeidet, og fylkeskommunen har tatt over store deler av administrasjon og finansiering av tilbudet.

Et annet eksempel hvor Fylkesmannen har vært involvert i oppstarten av kombinasjonsklasser, er tilbudet ved Åssiden videregående skole i Buskerud fylkeskommune. Tilbudet ble opprettet som et prosjekt gjennom satsingen *Kompetanse for mangfold* som Fylkesmannen forvaltet. Fylkesmannen, Buskerud fylkeskommune og Drammen kommune ble enige om å opprette et samarbeid ved Åssiden videregående skole. Selv om fylkesmannen var involvert i oppstarten, er det fylkeskommunen som i dag drifter tilbudet.

Prosjektet viser imidlertid at det stort sett er administrativt nivå i fylkeskommunen som har initiert etableringen av kombinasjonsklasser. Funn fra intervjuene viser samtidig at flere kommuner også har sett behov for samarbeid om opplæringstilbud til minoritetsspråklige elever og derfor har vært «tett på» i utviklingen av tilbudet når fylkeskommunen har tatt initiativ.

²⁷ Udir «Mer grunnskoleopplæring til ungdom – veileder». Hentet fra: <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/finn-regelverk/etter-tema/Minoritetsspraklige/mer-grunnskoleopplaring-til-ungdom---veileder/>; <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-72-l-20152016/id2480153/sec1>

Fylkeskommunene har valgt ulike strategier for utvikling og implementering av tilbudet og for rekruttering av samarbeidende kommuner.

Noen fylkeskommuner har gått bredt ut og invitert alle kommuner til å samarbeide om kombinasjonsklasser, og det oppgis at kommunene i mange tilfeller har vært svært positive til samarbeid. Informanter fra fylkeskommunene oppgir imidlertid at enkelte kommuner ikke har ønsket å samarbeide om tilrettelagte opplæringstilbud fordi det bidrar til redusert elevgrunnlag for den kommunale voksenopplæringen og/eller fordi tilbudet oppfattes som (for) dyrt. Et eksempel er Telemark fylkeskommune som ønsket å samarbeide med flere kommuner om tilbud til målgruppen, men hvor enkelte kommuner ikke vil samarbeide fordi de vurderer at tilbudet fra i kommunal voksenopplæring er hensiktsmessig og/eller fordi de mener kombinasjonsklasse er (for) dyrt. Når det gjelder kombinasjonsklassene ved Hamar katedralskole ønsket Hedmark fylkeskommune å samarbeide med Hamar kommune, mens kommunen ikke var interessert i dette fordi de vurderer tilbudet i regi av egen voksenopplæring som tilstrekkelig. Kombinasjonsklassen ved Hamar katedralskole er derfor et samarbeid mellom Hedmark fylkeskommune og kommunene Stange og Løten. Også i Nordland har fylkeskommunen ønsket å utvide tilbudet til ytterligere én videregående skole og har derfor kontaktet flere kommuner med forespørsel om samarbeid. Til tross for at kommunene ser pedagogiske og sosiale fordeler med kombinasjonsklasser, har de ikke ønsket å samarbeide om det fordi det vurderes som dyrt.

Andre steder er det fylkeskommunen som har pekt ut skoler som vurderes som egnet for kombinasjonsklasser. Dette handler ofte om at skolen har stort elevgrunnlag og/eller at skolen har erfaring med opplæring av minoritetsspråklig ungdom. Østfold fylkeskommune valgte denne strategien da de opprettet kombinasjonsklasser ved tre videregående skoler og i samarbeid med de tre vertskommunene for skolene. Her ble det lagt vekt på at skolene har stort elevgrunnlag og tidligere har hatt innføringstilbud for minoritetsspråklige elever. To av skolene er også skoler som er fokusskoler for minoritetsspråklige. Samtidig var det en uttalt målsetting at modellen for kombinasjonsklasser skulle prøves ut ved de tre skolene i første omgang og deretter utvides til flere kommuner og skoler påfølgende år.

At det i mange tilfeller er fylkeskommunen som har tatt initiativ til å etablere kombinasjonsklasser, kan knyttes til at det er fylkeskommunen som er mottaker og målgruppe for tilskuddsordningen *Jobbsjansen*. *Jobbsjansen* forvaltes av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) og er de eneste statlige midlene som er øremerket grunnskoleopplæring til minoritetsspråklig ungdom med ungdomsrett. Det redegjøres nærmere for *Jobbsjansen* og finansieringen av tilbudene i kapittel 8.

I noen tilfeller er det politiske initiativer og konkrete ønsker fra ungdom i målgruppen som har vært utløsende årsak til at en har opprettet kombinasjonsklasser. For eksempel var det i Trondheim kommune sterkt press og demonstrasjon fra elever som var den utløsende årsaken til at bystyret fattet vedtak om å opprette kombinasjonsklasser. Elevene i målgruppen gikk på dette tidspunkt i kommunal voksenopplæring, men ønsket å gå sammen med jevnaldrende ungdom på en videregående skole. Også i Oppland fylkeskommune var det politisk initiativ og fylkestingsvedtak som lå til grunn for etableringen av kombinasjonsklasser i 2016.

6.1.2 BEGRUNNELSER FOR ETABLERING AV KOMBINASJONSKLASSER

Selv om det i mange tilfeller er fylkeskommunen som har tatt initiativ til å opprette kombinasjonsklasser, understreker flere informanter - både fra fylkeskommuner og kommuner - at flere aktører har etterspurt samarbeid om grunnskoleopplæring til minoritetsspråklige elever. Både administrativt nivå i fylkeskommunene og kommunene, samt ledelse og lærere på ungdoms- og videregående skoler, har i flere år erfart at mange elever faller mellom «to stoler»

og to forvaltningsnivåer. Konsekvensen er at de ikke får den opplæringen de har behov for med tanke på å fullføre og bestå videregående opplæring. Lovendringen vurderes derfor i all hovedsak som veldig positiv. Flere oppgir at lovendringen «endelig» ga mulighet til å ta tak i en utfordring som har vært der i flere år, men som det tidligere har vært vanskelig å gjøre noe med.

Problemstillinger knyttet til skolemiljø, integrering, tilrettelegging av undervisning, frafall og overgang mellom opplæringstilbud for målgruppen er også aktualisert i forbindelse med økningen i antall flyktningeankomster og da særlig enslige mindreårige asylsøkere. Et eksempel er kombinasjonsklassen i Nord-Østerdal som ble opprettet i 2010 etter at mange enslige mindreårige flyktninger ble bosatt i regionen i 2009. Videre er det flere aktører, både fra fylkeskommunalt og kommunalt nivå, som fremhever flyktningekrisen i 2015 som den viktigste årsaken til samarbeid om og etablering av tilbud. Både i Sogn og Fjordane og Buskerud påbegynte gjennomgang av opplæringstilbudet til minoritetsspråklig ungdom i 2015, på bakgrunn av sterk vekst i asylankomster og fordi det utløste behov for systematiske grep overfor ungdom som skulle bosettes. Også informanter fra Nordland og Oppland oppgir at behovet for å utvide opplæringstilbudet til minoritetsspråklig ungdom meldte seg etter 2015, da det ble bosatt mange enslige mindreårige asylsøkere.

Som nevnt er samtlige kombinasjonsklasses tilbud som er undersøkt i dette prosjektet et samarbeid mellom fylkeskommuner og kommuner. Videre hadde fleste både ungdom med og uten ungdomsrett som målgruppe. Informantene begrunner dette med at de to elevgruppene har samme opplæringsbehov og samme behov for integrering i et norsk ungdomsmiljø hvor de kan møte likesinnede med sammenfallende interesser. Mange informanter oppgir at de kjenner til tilbudet ved Thor Heyerdal videregående skole i Larvik og noen har vært på studietur der for å lære hvordan man har løst de organisatoriske, samarbeidsmessige og økonomiske utfordringene. Flere oppgir at de har blitt inspirert av denne modellen.

6.1.3 MÅLSETTINGER MED KOMBINASJONSKLASSER

Felles for kombinasjonsklassene er at de har som overordnet målsetting å gi elevene mer grunnskoleopplæring og å heve elevenes faglige og språklige ferdigheter. Aktørene oppgir at dette er nødvendig for å sikre at flere elever fullfører og består videregående opplæring, samt redusere antall omvalg.

En annen viktig målsetning handler om å legge bedre til rette for integrering av minoritetsspråklig ungdom med jevnaldrende. Minoritetsspråklig ungdom uten ungdomsrett og med behov for grunnskoleopplæring har tidligere fått opplæring i kommunal voksenopplæring. I mange tilfeller går elevene her i klasse med (eldre) familiemedlemmer og i alle tilfeller kun med andre minoritetsspråklige elever. Undervisning i kommunal voksenopplæring gir med andre ord begrenset mulighet til å komme i kontakt med norske jevnaldrende ungdommer og bidrar ikke til at elevene får noen introduksjon til det norske skolesystemet, med dets normer og regler for læring, oppførsel m.m. To av informantene uttrykker det på denne måten:

«Jeg tenker at [kombinasjons]tilbudet på VGS her er veldig bra. Jeg kommer fra voksenopplæringen, og vet at i hver pause møter de foreldrene eller onkelen. Tilbudet i kombinasjonsklassen er veldig nyttig, spesielt når det gjelder norskspråket, og at lokasjonen har vært her sammen med jevnaldrende.»

«Hvis de [minoritetsspråklige ungdommene] er eldre enn grunnskolealder har de gått på voksenopplæringen. Det har vært uheldig fordi de får undervisning sammen med foreldre, osv.»

Det ser vi at ikke er heldig. Jentene har ikke kontakt med guttene osv. Så vi har diskutert lenge om hvordan vi kan få til en annen type opplæring.»

6.1.4 ROLLE- OG ANSVARSFORDELING

Selv om det i mange tilfeller er skoleadministrasjonen i fylkeskommunen som har tatt konkret initiativ til å opprette kombinasjonsklasser, har denne fått en mer tilbaketrukket rolle etter hvert som tilbudet er etablert og utviklet. Administrasjonen i fylkeskommunen har med andre ord vært sentral i forbindelse med selve utformingen av tilbudet om kombinasjonsklasser og med å legge til rette for samarbeid med kommuner og utarbeidelse av modell for kostnadsfordeling. Etter hvert som tilbudet er etablert og implementert på den aktuelle skolen, er det i mange tilfeller ledelsen ved den enkelte skole som er involvert fra fylkeskommunens side og som står for den daglige driften av tilbudet.

Kommunenes involvering i daglig drift varierer. Noen steder er rektor og/eller lærer ved kommunal voksenopplæring ansvarlig for kombinasjonsklassene, andre steder er de kun involvert i forbindelse med inntak av elever. En relativt vanlig struktur og rollefordeling er at det er en ansvarlig for kombinasjonsklassene i fylkeskommunen, en ansvarlig på skolen hvor kombinasjonsklassene er lokalisert, samt en ansvarlig person fra kommunen. Fra fylkeskommunen er det gjerne opplæringsansvarlig, leder av inntaksavdeling, annen avdelingsleder eller en ansatt som er prosjektleder. Fra aktuell videregående skole er det ofte rektor eller avdelingsleder som fungerer som ansvarlig for tilbudet på skolen. Fra samarbeidende kommune er det ofte rektor eller annen ansatt ved voksenopplæringen som er ansvarlig for kombinasjonsklassen. Enkelte steder har disse partene faste møtepunkter gjennom året gjennom en etablert styringsgruppestruktur, andre steder dreier samarbeidet seg primært om inntak og dialog om enkeltelever.

Kommunen ved voksenopplæringen har i de fleste tilfeller ansvaret for elever i kombinasjonsklassene som ikke har ungdomsrett. Det er også identifisert ett tilfelle, i Sogn og Fjordane, hvor rektor ved voksenopplæringen har formelt ansvar for alle elevene i kombinasjonsklassen – både for elever med og uten ungdomsrett. Dette begrunnes med at fylkeskommunen og kommunene vurderer det som lite hensiktsmessig å skille på ansvaret for elevene i kombinasjonsklassene, og har heller ønsket å samle dette hos en aktør.

6.1.5 FORDELING AV ELEVPLASSER MELLOM FYLKESKOMMUNER OG KOMMUNER

I noen tilfeller er det kun elever fra vertskommunen for den videregående skolen som får tilbud om å gå i kombinasjonsklasse. Andre steder er det opprettet en struktur hvor tredjepartskommuner sender elever til kombinasjonsklasse ved en videregående skole som ligger i en annen kommune. Når tredjepartskommuner er involvert er det vanlig at de betaler en stykkpris for plassen(e) de har kjøpt i tilbudet.

Innenfor strukturen med tredjepartskommuner varierer det hvorvidt fylkeskommunen kun forholder seg til vertskommunen, eller også forholder seg til tredjepartskommunene. I kombinasjonsklassene ved Hamar katedralskole (som geografisk har Hamar kommune som vertskommune) går det for eksempel elever fra den kommunale voksenopplæringen i kommunene Løten og Stange. Representanter fra administrasjonen i fylkeskommunen har derfor kontakt og møter med representanter fra kommunene Løten og Stange, bl.a. i forbindelse med inntak. Kostnadene for hver enkelt elev faktureres imidlertid direkte fra skolen til kommunene uten administrasjonen i fylkeskommunen som mellomledd. Når det gjelder tilbudet ved Nord-Østerdal videregående skole forholder fylkeskommunen seg kun til vertskommunen Tynset. Tynset kommune har interkommunalt samarbeid med flere kommuner i regionen om

kombinasjonsklassen. Dette oppgis å være enklere for fylkeskommunen, siden den da kun forholder seg til én kommunal aktør.

Prosjektet viser at det ved enkelte skoler er avtalefestet hvor mange kombinasjonsklasseplasser som er forbeholdt elever fra henholdsvis fylkeskommune og kommune. De fleste har lagt opp til at det skal være like mange elever med ungdomsrett (fra fylkeskommunen) og uten ungdomsrett (fra kommunene), mens det i ett fylke er identifisert en avtalt skjevfordeling hvor kommunen har flere plasser enn fylkeskommunen. Det er også en del som ikke opererer med en fastsatt fordeling av elevplasser, og hvor elevsammensetningen varierer på bakgrunn av antall søkere og antall i målgruppen.

6.1.6 LÆRERRESSURSER

I de fleste kombinasjonsklassene underviser det både faglærere fra videregående skole og lærere fra grunnskolen. Dette er en bevisst tilnærming, da aktørene vurderer at det er behov for lærere med grunnskolekompetanse og lærere med erfaring fra videregående opplæring.

Enkelte steder er alle lærerne som underviser i tilbudet rekruttert og ansatt av den videregående skolen, med fylkeskommunen som arbeidsgiver. Dette gjelder for eksempel for tilbudene ved Hamar katedralskole og Mosjøen videregående skole. Begge steder er begrunnelsen at fylkeskommunen ønsker et samlet arbeidsgiveransvar for å styrke lærernes eierskap til kombinasjonsklassene, samt tilknytning til skolen og øvrige lærere. Begge steder er det imidlertid ansatt dedikerte lærere med grunnskolekompetanse til å undervise i kombinasjonsklassen, da dette vurderes som nødvendig.

På andre skoler har fylkeskommunen arbeidsgiveransvar for noen av lærerne, mens kommunen er arbeidsgiver for andre. Lærere som er ansatt i kommunen kommer i hovedsak fra voksenopplæring eller ordinær grunnskole. Det er ulike oppfatninger av hvem som bør være arbeidsgiver for lærere i kombinasjonsklassene. Lærere som har kommunen som arbeidsgiver oppgir i enkelte tilfeller at det er utfordrende at deres nærmeste leder sitter langt unna deres daglige arbeidsplass. De oppgir at de får mindre oppfølging fra egen arbeidsgiver og mindre forståelse for selve arbeidet de gjør og for de utfordringer de opplever i sitt daglige virke. Andre steder oppgir lærerne at det ikke er noen utfordringer med dette, og at ulike lærere har ulike arbeidsgivere.

Der hvor kommunalt ansatte lærere ikke har hele sin stilling dedikert til undervisning i kombinasjonsklassen, underviser enkelte også i voksenopplæring eller ved ordinær barne-/ungdomsskole i kommunen. Enkelte oppgir at en konsekvens av to arbeidssteder er svakere tilknytning til kombinasjonsklassen og mindre kontakt med lærerkollegiet ved skolen. I tillegg kan delt arbeidsplass gjøre at en får mindre tid til oppfølging av elevene. Flertallet oppgir av den grunn at det er mest hensiktsmessig at lærerne er dedikert til og har full stilling i kombinasjonsklassen.

Noen steder er antall lærertimer fra henholdsvis fylkeskommunen og kommunen fordelt ut fra tilgjengelige lærerressurser. Andre steder er fordeling av lærere og lærerressurser gjort med utgangspunkt i en vurdering av hvilken kompetanse som er nødvendig og hensiktsmessig i ulike fag. Sogn og Fjordane har for eksempel anbefalt at kommunen, ved voksenopplæringen, har ansvar for norsk- og samfunnsfagundervisningen, siden det er nødvendig med særskilt kompetanse på minoritetsspråklige elever og språkopplæring. Tilsvarende anbefales at den

videregående skolen bidrar med lærerressurser til undervisning i matematikk, naturfag og engelsk.²⁸

I modellen for kombinasjonsklasser og samarbeidet mellom fylkeskommunen og kommuner i Telemark, tildeles kommunen ansvaret for 26 timer undervisning per uke, mens fylkeskommunen bidrar med 8 timer. Denne fordelingen tar utgangspunkt i at det er *grunnskoleopplæring* som er formålet med kombinasjonsklasser, og at kompetansen til lærerne som skal undervise i tilbudene må gjenspeile dette. Fylkeskommunens bidrag med undervisningstimer er primært begrunnet med at tilbudet skal gjøres attraktivt for kommunen å samarbeide om og gi dem noe «mer» enn et tilbud uten samarbeid.

6.2 Målgruppe og varighet

I henhold til opplæringslovens § 4A-1 er målgruppen for tilrettelagte opplæringstilbud elever «som har rett på videregående opplæring etter § 3-1 [ungdomsrett], men som har behov for mer grunnskoleopplæring for å kunne fullføre videregående opplæring.»²⁹

Dette omfatter elever som har fullført norsk grunnskole eller tilsvarende og som har rett til videregående opplæring, men som allikevel vurderes å ha behov for mer grunnskoleopplæring på grunn av kort botid i Norge og som har gått i norsk grunnskole i en begrenset periode.

Alle kombinasjonsklassene som er undersøkt i dette prosjektet er et resultat av samarbeid mellom fylkeskommuner og kommuner. I de fleste tilfeller går elever med og uten ungdomsrett for grunnskoleopplæring i samme klasse ved en videregående skole. Elever uten ungdomsrett er ungdom som ankommer Norge etter opplæringspliktig alder, og som ikke har skolegang fra hjemlandet som tilsvarer norsk grunnskole. Denne gruppen har rett til grunnskoleopplæring for voksne, noe kommunen er ansvarlig for å gi.

Selv om de fleste kombinasjonsklassene har elever med og uten ungdomsrett som målgruppe, er det variasjon i de øvrige inntakskriteriene.

De fleste har valgt å avgrense målgruppen for tilbudet ved å definere et aldersintervall. Det vanligste er å tilby plass i kombinasjonsklasse til elever i alderen 16 til 20 eller 21 år. Bakgrunnen for den øvre grensen på 20 eller 21 år, er målet om at elevene skal ha mulighet til å gjennomføre videregående opplæring innen fylte 24 år. Enkelte fylkeskommuner oppgir imidlertid at de har hevet aldersgrensen for kombinasjonsklasse ettersom *Jobbsjansen* har definert målgruppen for tilskuddsmidler som personer i alderen 16-24 år. Det er også enkelte skoler som har hevet aldersgrensen på grunn av redusert elevgrunnlag, men som prioriterer de yngste elevene dersom det blir flere søkere enn det er plasser til. Informantene oppgir gjennomgående at de er fleksible når det gjelder hvilke elever som får tilbud om plass. Selv om hovedregelen er at elever skal ha permanent oppholdstillatelse, er det også noen skoler som åpner for at asylsøkere i aldersgruppen får tilbud om opplæring i kombinasjonsklasse.

Elever uten ungdomsrett og som er over angitt alder, får tilbud om opplæring i kommunal voksenopplæring. Siden aldersgrense for inntak til kombinasjonsklasse varierer mellom de ulike fylkeskommunene, vil bosted fort avgjøre hvorvidt man som 22-åring går i kombinasjonsklasse ved en videregående skole eller i grunnskoleopplæring i kommunal voksenopplæring.

²⁸ I Sogn- og Fjordane er den grunnleggende tanken at fylkeskommunen og kommunen skal bidra med omtrent like mange oppgaver hver, fordi målgruppen er et felles ansvar som de skal samarbeide om.

²⁹ https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1998-07-17-61/KAPITTEL_5#%C2%A74a-2

6.2.1 STORE NIVÅFORSKJELLER PÅ ELEVENE

Selv om fylkeskommuner og kommuner oppgir at både elever med og uten ungdomsrett har behov for mer grunnskoleopplæring, oppgir flertallet av informantene at målgruppen er svært heterogen og det er stor forskjell på elevenes faglige og språklige nivå. Dette uavhengig av hvorvidt elevene har ungdomsrett eller ikke. De store nivåforskjellene medfører at elevene har ulike behov for undervisning, oppfølging og progresjon, og mange informanter oppgir at det er vanskelig å utforme et tilbud som «treffer» alle.

Fylkeskommuner og kommuner forholder seg til dette på ulik måte.. I noen tilfeller har fylkeskommunen og kommunen på forhånd blitt enige om hvor mange kombinasjonsklasser som skal opprettes ved den enkelte skole, og hvor mange elever som skal få plass. I disse tilfellene har en vurdert hvilke søkere som har *størst* behov for tilrettelagt opplæring, og som med høy sannsynlighet kan gå over i ordinær videregående opplæring etter 1-2 år i kombinasjonsklasse. I disse tilfellene er det med andre ord flere elever i de aktuelle fylkeskommunene og kommunene som kan ha behov for mer tilrettelagt grunnskoleopplæring før videregående skole, men som ikke får plass i kombinasjonsklassen.³⁰ Mange av informantene oppgir at det er svært utfordrende og problematisk at en i praksis forskjellsbehandler elever innad i egen kommune og fylkeskommune, da elever som har behov for mer tilrettelagt grunnskoleopplæring ikke får tilbud om samme opplæring.

Andre steder er det tatt utgangspunkt i hvilke elever i målgruppen som har behov for mer tilrettelagt grunnskoleopplæring, og opprettet klasser basert på behov. Også med denne tilnærmingen oppgir informantene at det er svært utfordrende å vurdere hvilke elever som skal tilbys plass i kombinasjonsklasse. Bakgrunnen for dette er at det er svært store forskjeller mellom elevenes nivå og deres behov for opplæring i de ulike fagene. Utfordringene handler også om at det per i dag ikke er fastsatt norm for hva som er minimumskrav for å ha fullført norsk grunnskole og/eller minimumskrav for opptak til videregående opplæring.

Enkelte fylkeskommuner og kommuner har løst denne utfordringen ved å stille minimumskrav til norskferdigheter før elevene tilbys plass i kombinasjonsklasse. Dette innebærer at elever som ikke oppfyller kravet får opplæring i den kommunale voksenopplæringen før evt. inntak til kombinasjonsklassen. Dette gjelder blant annet kombinasjonsklassen ved Mosjøen videregående skole, hvor elevene får undervisning i kommunal voksenopplæring frem til de vurderes å ha tilstrekkelige faglige og språklige ferdigheter. Rent praktisk er dette løst ved at elevene går i voksenopplæringen frem til nivå 4 eller 5 av totalt fem nivåer, hvor nivå 5 tilsvarer B1-nivå i norsk. Det er lærerne i voksenopplæringen som vurderer elevenes nivå.

Et annet eksempel er Sogn og Fjordane som har satt nivå A2 som minimumskrav for opptak til kombinasjonsklassen. Elever i målgruppen som ikke oppfyller språkkravet får ytterligere norskopplæring i kommunal regi frem til de oppnår A2-nivå. Siden det er mange elever i videregående alder som ikke kvalifiserer til nivå A2 og til opptak i kombinasjonsklassen, har voksenopplæringen ved Eid kommune opprettet en egen klasse for elever under A2-nivå i norsk ved den videregående skolen. Denne klassen er et rent kommunalt ansvar, siden opplæring frem til nivå A2 er definert som kommunens oppgave. Kommunen leier lokaler på Eid videregående av fylkeskommunen for denne klassen.

³⁰ Dersom disse elevene ikke har ungdomsrett (ikke har fullført norsk grunnskole eller lignende) får de et tilbud i voksenopplæringen i kommunen. For elevene som har ungdomsrett (fordi de har fullført norsk grunnskole eller tilsvarende) vil få plass i en ordinær klasse på videregående og ha krav på særskilt språkopplæring der.

Også Verdal videregående skole har opprettet særskilt klasse for elever som trenger å styrke sine norskferdigheter før opptak til kombinasjonsklasse. Det er Verdal kommune som driver og har ansvar for klassen, selv om den er lokalisert ved Verdal videregående skole. Bakgrunnen for denne samlokaliseringen er at elevgruppen er i videregående alder og derfor ikke bør følge undervisning i voksenopplæringen.

6.2.2 KOMBINASJONSTILBUDENES VARIGHET VARIERER

Hvor lenge hver elev går i kombinasjonsklasse varierer og henger blant annet sammen med hvilke krav som er satt til norskkompetanse: Skoler hvor kombinasjonsklassen omfatter elever som er helt på nybegynnernivå i norsk (og evt. analfabeter) må nødvendigvis tilby elevene lengre løp enn skoler som kun tar inn elever med god kompetanse i norsk.

Prosjektet viser at elever går i kombinasjonsklasse fra ett til fire år. Det vanligste er å følge opplæringen i kombinasjonsklassen i to år. I tilfeller der skolen har stort nok elevgrunnlag til å opprette flere klasser, deles gjerne elevene inn etter norsk nivå. Elever som ved inntak vurderes å kun trenge ett år i kombinasjonsklasse starter på høyeste nivå, mens elever som trenger mer tid starter på lavere nivå.

På skoler der det ikke er stort nok elevgrunnlag for flere, nivåinndelte klasser, får elever som trenger det mulighet til å gå samme år om igjen. Informantene oppgir at de fleste elevene har behov for mer enn ett år i kombinasjonsklasse.

6.3 Opptaksprosess og informasjon til elevene

I de fleste tilfeller er det fylkeskommunen som har ansvar for elever med ungdomsrett og kommunene har ansvar for elever uten ungdomsrett. I mange tilfeller gjenspeiler dette opptaket av elevene, hvor elever uten ungdomsrett formelt tas inn som elever i kommunal voksenopplæring, mens elever med ungdomsrett skrives inn som elever i kombinasjonsklassen ved den videregående skolen.

De fleste skolene oppgir at de er fleksible på inntak ut over hovedopptaket om våren. Dette er nødvendig fordi mange i målgruppen bosettes i samarbeidende kommuner i løpet av året. I tillegg er det ikke uvanlig at elever som starter i ordinær videregående opplæring ved skolestart, etter hvert ønsker seg over i kombinasjonsklassen. I slike tilfeller oppgir skolene og fylkeskommunene at de er fleksible, og i de fleste tilfeller åpner opp for at eleven begynner i kombinasjonsklassen, uten at de bruker av retten til videregående opplæring.

6.3.1 OPPTAK OG INFORMASJON TIL ELEVER MED UNGDOMSRETT

For elever med ungdomsrett forutsetter inntak til kombinasjonsklasse stort sett at eleven selv søker seg til tilbudet, forutsatt at eleven har fått informasjon om og kjennskap til denne muligheten. De fleste tilbud om kombinasjonsklasse er gjort søkbare i nettplattformen for søknad til videregående opplæring, VIGO, og elever med ungdomsrett kan i disse tilfellene søke seg til kombinasjonsklassen selv. Det er imidlertid ikke alle kombinasjonsklassene som er søkbare i VIGO. Informantene oppgir at mange elever ikke benytter seg av muligheten til å søke seg til kombinasjonsklasse, enten på grunn av manglende informasjon om tilbudet eller fordi de ikke er motiverte og ønsker å starte rett i ordinær videregående opplæring.

Siden elevene selv søker om opptak til videregående opplæring vinteren/våren³¹ siste året på ungdomsskolen, spiller lærere og rådgivere ved de enkelte ungdomsskolene en viktig rolle overfor

³¹ Avhengig av om eleven tas opp etter individuell behandling eller ikke. Elever som mangler karakter i mer enn halvparten av fagene har rett til inntak etter individuell behandling, og har dermed søknadsfrist 1.februar.

potensielle kombinasjonsklasseselever. For å sikre god informasjon til målgruppen har enkelte fylkeskommuner utarbeidet egne rutiner og materiell for å informere om tilbudet til elever i 10.klasse. I Møre og Romsdal sender f.eks. fylkeskommunen informasjon om kombinasjonsklassen ved Kristiansund videregående skole til samtlige ungdomsskoler i fylket. Elever som vil søke seg til kombinasjonsklassen kan fylle ut og levere inn et skriftlig skjema som fungerer som søknad. I tillegg besøker rådgiverne fra den videregående skolen ungdomsskolene i kommunen for å informere om tilbudet. For å spre informasjon om kombinasjonsklassene til elever i grunnskolene, har Vestfold fylkeskommune opprettet et eget rådgivernettsverk, og Oppland fylkeskommune har laget egne tiltaksplaner for rekruttering og informasjon til rådgivere i grunnskolen. Det er blant annet laget video og annet rekrutteringsmateriale gjennom tilskuddsmidlene fra *Jobbsjansen del B*.

Det er i mange tilfeller inntakskontoret for videregående opplæring som «fanger opp» elever i målgruppen. I mange tilfeller har elever i målgruppen, jf. kapittel 6 i forskrift til opplæringsloven, krav om individuell vurdering ved opptak til videregående opplæring. Dette gjelder bl.a. elever som mangler karakterer i mer enn halvparten av fagene og elever med rett til særskilt språkopplæring. Siden søknader fra denne elevgruppen behandles individuelt, kan inntaksavdelingen i fylkeskommunen i slike tilfeller gjøre en vurdering av hvilke elever som bør få tilbud om plass i kombinasjonsklassen fremfor opptak til ordinær videregående opplæring.

Mange informanter oppgir imidlertid at det er en betydelig utfordring å motivere elever med ungdomsrett til å søke seg til kombinasjonsklasse fremfor ordinær videregående opplæring. Elevene har ofte «dårlig tid» og vil gjerne begynne på og fullføre videregående opplæring så fort som mulig. Flere skoler oppgir at de bruker mye tid på å overbevise elever om at kombinasjonsklassen vil være mer egnet for dem, og at mange elever «ikke skjønner sitt eget beste» når de ønsker å starte rett på videregående opplæring. En av informantene uttrykker på det denne måten:

«Vi ser mange som går rett inn i VGS for tidlig, siden de bestemmer selv når de skal inn på VGS og siden det ikke stilles krav til kompetanse [når de har ungdomsrett]. Dette er et problem fordi de ikke er klare, og ikke har nok kompetanse, bl.a. dårlige norskkunnskaper. Det er vanskelig å holde dem igjen.»

Enkelte informanter oppgir i den forbindelse at de skulle ønske det var noen formelle opptakskrav, eller andre muligheter til å «holde igjen» elever som har behov for mer grunnskolekompetanse før de begynner i ordinær videregående opplæring.

6.3.2 OPPTAK OG INFORMASJON TIL ELEVER UTEN UNGDOMSRETT

Siden alle elever over oppføringspliktig alder skal få tilbud om norsk- og evt. grunnskoleopplæring i kommunal voksenopplæring, og voksenopplæringen er en direkte samarbeidspart i kombinasjonsklassene, er det ikke like utfordrende med informasjon om tilbudet til denne elevgruppen. Samtidig er det flere informanter som oppgir at det også her er viktig med god informasjon om hva tilbudet i kombinasjonsklassen er og hva det ikke er. I Mosjøen kommune er det derfor opprettet en ordning hvor ansvarlig for kombinasjonsklassen ved Mosjøen videregående skole besøker voksenopplæringen for å informere elever i målgruppen og deres foreldre om dette tilbudet.

Videre er det stort sett de ansatte ved voksenopplæringen i kommunen som vurderer hvilke elever, utfra lokale kriterier (f.eks. alder, norsknivå, antall plasser osv.), som er i målgruppen for tilbudet og oppfordrer disse til å søke om opptak i kombinasjonsklassen. Det varierer hvorvidt det er formelle søknadsprosedyrer for elever fra voksenopplæringen. Enkelte steder melder ansatte

ved voksenopplæringen inn kombinasjonsklasseselever til den aktuelle skolen. Andre steder fyller elevene selv ut søknad om opptak til kombinasjonsklassen.

For kombinasjonsklasser der det *ikke* er bestemt antall plasser forbeholdt elever med og uten ungdomsrett, har representanter for fylkeskommune og kommune felles inntaksmøter for å vurdere hvilke som skal få plass. Fra kommunens side er det ofte voksenopplæringen eller andre kommunale instanser (for eksempel flyktningetjenesten) som er involvert i inntaksprosessen, mens det fra fylkeskommunens side ofte er inntakskontor og skoleledelse som er involvert. Kontaktlærere og rådgivere kan også spille en rolle i søknads- og opptaksprosessen.

Flere informanter oppgir at mangelfull informasjon om elevene og tidligere skole- og helsebakgrunn er utfordrende med tanke på hvem som skal tilbys plass. Mange i målgruppen har lite eller mangelfull dokumentasjon på tidligere skolebakgrunn, noe som gjør det vanskelig å vurdere elevens faglige nivå, og om eleven har ungdomsrett eller ei. Enkelte informanter oppgir at mangel på dokumentasjon skaper uenighet mellom fylkeskommunen og kommunen når det gjelder hvem som har formelt ansvar for opplæring, og hvem som har økonomisk ansvar dersom eleven begynner i kombinasjonsklasse. Flere oppgir dette som uheldig siden partenes økonomi kan avgjøre hvorvidt eleven blir tilbudt plass i kombinasjonsklasse eller ei.

7. INNHOLDET I TILBUDET OG UNDERVISNING

Det faglige innholdet i kombinasjonsklassene, herunder undervisningsmetoder og pedagogiske og didaktiske vurderinger, er ikke et hovedtema i prosjektet, ei heller i intervjuer og øvrig datainnsamling. Det har allikevel vært et mål å få vite noe om hovedtrekkene i tilbudet og i dette kapitlet redegjør vi kort for rammene for faglig innhold, hvordan opplæringen foregår og hvordan elevene blir integrert ved skolen gjennom fysisk tilrettelegging og interaksjon med andre. Kapitlet baserer seg på funn fra breddekartlegging og casestudier.

7.1 Faglig innhold

Samtlige informanter gir tydelig uttrykk for at det faglige innholdet og opplæringen i kombinasjonsklassene handler om *grunnskoleopplæring*. Tilbud om kombinasjonsklasser er, til forskjell fra innføringstilbud, ikke forberedende opplæring til videregående, men er et tilbud til elever som har behov for å styrke sin kompetanse i grunnskolefagene. Samtlige av tilbudene vi har kartlagt omfatter derfor opplæring i de fem grunnskolefagene norsk, engelsk, matematikk, samfunnskunnskap og naturfag, men timefordelingen mellom fagene varierer noe. De fleste har imidlertid særskilt fokus på norskopplæring og det er forholdsvis mye norsk på timeplanen gjennom hele skoleåret. Kombinasjonsklassen ved Verdal videregående skole har for eksempel delt språkundervisningen i grunnleggende undervisning og ungdomsskoleundervisning: Elevene har fire klokketimer grunnleggende norsk og fem klokketimer 10. klasse-norsk per uke og 1,5 klokketimer grunnleggende engelsk og fire klokketimer 10. klasse-engelsk per uke. Ved denne skolen har de lagt opp til et spesielt fokus på norsk språk i starten av skoleåret, og norsk skal være en integrert del av all fagundervisning i starten av skoleåret.

I tillegg til de fem grunnskolefagene har de fleste kroppsøving som eget fag. Dette fremheves som viktig for samholdet i klassen, og for å introdusere og lære elevene om hvordan det norske skolesystemet fungerer, samt hvordan gutter og jenter skal forholde seg til hverandre i en slik setting. I noen tilfeller har kombinasjonsklassene kroppsøving sammen med ordinære klasser ved den videregående skolen, og dette fremheves som nyttig med tanke på integrering.

Flere skoler har også valgt å inkludere *utdanningsvalg* eller *yrkesveiledning* i tilbudet. Utdanningsvalg fremheves som spesielt viktig for denne målgruppen, som ofte behøver hjelp til realitetsorientering, samt hjelp til å lære om hvilke muligheter som finnes i norsk videregående opplæring. Dette skal bidra til å forhindre feilvalg i videregående opplæring blant elevene som går i kombinasjonsklasse.

Enkelte skoler tilbyr også yrkesfaglig fordypning (YFF) til elevene i kombinasjonsklasse. Ett eksempel er Rud videregående skole i Akershus, hvor elevene får jobbe praktisk med fag og lære om ulike yrkesfag på skolen seks timer per uke, samtidig som det er fokus på å lære norsk og fagbegreper gjennom det praktiske arbeidet.

Enkelte steder har skolen også avsatt tid til IKT-undervisning, leksehjelp, klassens time, karrierelæring og eksamensforberedende opplæring i timeplanen, og ett sted er det lagt inn svømming i tillegg til ordinær kroppsøving. Ett sted er det satt av tre timer per uke som fylles etter klassens behov.

Sett under ett oppgir lærerne at de bruker svært mye tid på å lære elevene hva det innebærer å gå på skole og hva det vil si å være elev i Norge. Selv for elever med mye skolebakgrunn fra hjemlandet kan overgangen til norsk skole være stor, blant annet der hvor elevene skal diskutere med utgangspunkt i egne argumenter og kunnskap. Mange elever er ikke vant til denne måten å tilegne seg og bruke kunnskap på, og en slik måte å snakke på og diskutere med medelever og

lærere. Lærerne oppgir at de i mange tilfeller må bruke lang tid på å lære elevene at det «ikke er farlig» å være uenig med hverandre, og at det er mulig å skille faglig uenighet fra personkonflikter.

En informant uttrykker følgende:

«Vi har jobbet veldig mye med at alle er her for å lære – det er lov å gjøre feil og at det er ufarlig å være uenig. Vi må vise i praksis at det er lov å spørre om alt og at man får et ordentlig svar uansett. Da blir læringsmiljøet godt og da lærer de mer. Vi har brukt mye tid på dette.»

«Å gi uttrykk for egne meninger, tenke kritisk, ikke kopiere, en helt annet tekstkultur, bruk av kilder – dette er jo noe norske elever lærer fra 1.klasse, men som er helt nytt for disse elevene. Det er klart det er mye å lære på en gang.»

I tillegg oppgir lærerne at mange elever bærer med seg svært traumatiske opplevelser og/eller at de er bekymret for familie og venner som ikke er i Norge. Dette påvirker elevene og gjør det vanskelig for dem å konsentrere seg om skolen. I mange tilfeller er elevene den eneste i familien som kan (noe) norsk, og som derfor må bistå foreldre med å fylle ut skjemaer, følge pårørende til lege osv. Flere informanter oppgir at for enkelte elever tar slike oppgaver mye tid, noe som medfører fravær og mindre tid til og oppmerksomhet rundt skolearbeidet.

Samtidig oppgir flere av lærerne at mange av elevene er uvanlig engasjerte og opptatt av skolen. Elevene beskrives gjennomgående svært positivt:

«De er en utrolig gjeng, veldig positive og motiverte på en annen måte enn en vanlig gruppe elever. De er «på» og de vil lære, vil diskutere. Vi som lærere får veldig respons. Det er masse dialog hele tiden.»

7.1.1 BEHOV FOR NIVÅDELING I KLASSER OG FAG

Elever i målgruppen har til felles at de er i videregående alder og har behov for (mer) grunnskoleopplæring. Utover dette oppgir informantene at det er svært store forskjeller på elevene. Avhengig av hvordan kommuner og fylkeskommuner har organisert tilbudet om kombinasjonsklasser, fordelt elevplasser mellom elever med og uten ungdomsrett og hvilke krav de ev. har satt til språklig nivå hos elevene, vil elevene i kombinasjonsklassene omfatte både elever med lang skolebakgrunn fra hjemlandet, elever uten tidligere skolebakgrunn og elever med ulik kompetanse i norsk. Samtlige informanter understreker at det er svært utfordrende å tilpasse undervisningen til en så variert elevgruppe.

På skoler med stort nok elevgrunnlag til å ha minst to kombinasjonsklasser, er klassene stort sett inndelt etter nivå. Ved enkelte skoler er det i tillegg til nivådeling av klasser, også nivådeling i enkeltfag, slik at elever kan gå i ulike nivå i ulike fag. Dette forutsetter parallelllagte timeplaner. Tilbudet om kombinasjonsklasser på Hamar katedralskole er et eksempel på dette. Skolen har mange nok elever til å ha fire kombinasjonsklasser med ulike nivåer på undervisningen. Elevene blir plassert tentativt i en klasse ved starten av året på bakgrunn av tester i norsk, engelsk og matematikk, men kan bytte klasse/nivå underveis dersom progresjonen tilsier det. Elevene følger undervisning i samfunnsfag, naturfag og norsk i disse klassene, men kan gå opp eller ned et nivå i matematikk- og engelsktimene. Denne løsningen er valgt bevisst fordi lærerne erfarer at matematikk og engelsk er de enkeltfagene med størst nivåforskjeller, uavhengig av nivå i andre fag.

Både tilbudet på Askim videregående skole og på Eid videregående skole består av et toårig løp der det er opprettet to klasser med undervisning på hhv. nivå 1 og nivå 2 i alle fag. Avhengig av elevens tidligere ferdigheter og progresjon, får eleven opplæring i gruppe 1 eller gruppe 2 i de ulike fagene.

På skoler der det kun er én kombinasjonsklasse, etterstreber lærerne å tilpasse undervisningen individuelt, ut ifra hva den enkelte elev har behov for i ulike fag. Samtlige informanter oppgir at dette er svært utfordrende, fordi nivåene på elevene er så ulike. I tilbudet om kombinasjonsklasser ved Porsgrunn videregående skole har de forsøkt å bøte på denne utfordringen ved å sette inn en ekstra lærer i enkelte timer, slik at elevene får et tettere og mer tilpasset undervisning. I praksis betyr det at det er lagt opp til 34 lærertimer per uke på 30 elevtimer.

Kartleggingen viser også at enkelte skoler har gitt elever mulighet til å forsere til Vg1 i enkeltfag de er spesielt sterke i. På Eid videregående skole er timeplanen til kombinasjonsklassene forsøkt parallelllagt med ordinær Vg1, for å tilrettelegge for at elever i kombinasjonsklassen kan ta fag på enda høyere nivå i utvalgte fag hvor det er hensiktsmessig. Ved Porsgrunn videregående skole har elevene i kombinasjonsklassen en tilsvarende mulighet, men informantene oppgir at ingen elever har benyttet denne muligheten hittil.

7.2 Integrering på skolen

Integrering av minoritetsspråklige ungdom i et ordinært skolemiljø med jevnaldrende ungdom er en av de viktigste årsakene til at fylkeskommuner og kommuner har opprettet kombinasjonsklasser på videregående skoler. Samtidig er dette noe et flertall av informantene opplever som utfordrende, og mange oppgir at integrering «ikke skjer av seg selv.» Mange av skolene har derfor innført en rekke tiltak for å fremme integrering av elevene.

7.2.1 FYSISK INTEGRERING

Nær samtlige informanter oppgir at det er behov for å fysisk integrere kombinasjonsklassene på den videregående skolen. Siden klassen og elevene ofte opplever at de er «litt på siden» av det ordinære opplæringstilbudet, er det ekstra viktig at klasserommet til kombinasjonsklassen *ikke* er plassert i en egen fløy, i et eget bygg eller lignende, men snarere at klasserommet er sentralt plassert i skolebygget. I Østfold er det definert i modellen for kombinasjonsklassene og samarbeidet mellom fylkeskommunen, vertskommuner og den enkelte videregående skole at «*tilbudet må ha en plassering som sikrer fysisk integrasjon av kombinasjonstilbudet.*»

På Eid videregående skole har de lagt vekt på å plassere kombinasjonsklassen nær fellesområder som er naturlige samlingspunkter og som brukes mye av skolens øvrige elever, for eksempel kantinen. I motsetning til de øvrige klassene på skolen har kombinasjonsklassen også et fast klasserom. Informantene vurderer dette som viktig fordi elevgruppen har særskilt behov for stabilitet.

Det er imidlertid ikke alle skoler som har lyktes med en sentral plassering av kombinasjonsklassen. Informantene på disse skolene oppgir at dette er uheldig, da elevene ofte holder seg i sin fløy/base/klasserom også i friminuttene, og dermed har mindre interaksjon med andre elever.

Innsatsen for å gjøre kombinasjonsklassene til en integrert del av skolen innebærer også å inkludere lærerteamet i kombinasjonsklassene med resten av lærerne, bl.a. gjennom felles pauserom, kontorlokaler etc. På enkelte skoler oppgir lærere at de ofte blir «glemt» fordi de underviser kombinasjonsklassen som er plassert i en egen fløy eller en egen avdeling på skolen.

Dette er uheldig både for lærerne som mister tilhørigheten til resten av lærerkollegiet på skolen, samt for kombinasjonsklassen som i mange tilfeller også blir «glemt» når det er snakk om fellesaktiviteter med resten av skolen m.m. Samtidig fremhever alle informantene at dette er utfordringer de er bevisste på, og ønsker å gjøre noe med fremover.

7.2.2 INTEGRERING GJENNOM FAG OG FELLESAKTIVITETER

I tillegg til fysisk integrering på skolen, er det flere av skolene som har innført andre tiltak som skal bidra til integrering av elevene i det ordinære skolemiljøet og ovenfor øvrige elever på skolen. Ved enkelte skoler har f.eks. kombinasjonsklassen kroppsøving sammen med ordinære videregåendeklasser. Dette gir anledning til å møte, observere og snakke med norske elever, noe som fremheves som svært positivt. Enkelte informanter påpeker imidlertid at dette ikke alltid er helt uproblematisk da ordinære elever, i motsetning til elever i kombinasjonsklassen, skal ha karakter i kroppsøving. Siden mange elever i kombinasjonsklassen har liten eller ingen erfaring med kroppsøving fra før, blir det utfordrende både for læreren som skal utarbeide et felles undervisningsopplegg, samt for elevene i ordinær videregående som får en litt annen lærings situasjon.

Videre er det enkelte skoler som har opprettet egne prosjekter der kombinasjonsklassen samarbeider med elever i ordinære videregåendeklasser. Dette dreier seg gjerne om prosjekter eller temadager innenfor samfunnsfag hvor flerkultur inngår som tema. Et eksempel er Mosjøen videregående skole der elever i faget kommunikasjon og kultur i Vg2 har hatt prosjekt om flerkulturell kommunikasjon sammen med elevene i kombinasjonsklassen.

En annen viktig integreringsarena er muligheten for å hospitere i en ordinær klasse på i løpet av skoleåret. Gjennom dette får elevene mulighet til å bli kjent med elever i ordinær videregående, samt få en smakebit på de ulike utdanningsprogrammene i ordinær videregående. Informantene oppgir at hospiteringen også er en viktig del av realitetsorienteringen som mange elever har behov for, da de opplever hvilke krav og kompetanser som er nødvendig for å følge undervisningen på videregående. Samtidig fremheves hospiteringsmulighetene som noe som motiverer og inspirerer mange elever, og som bidrar til at elevene tar bedre og mer informerte valg når de skal søke opptak til ordinær videregående. Elevene selv opplever hospiteringen som nyttig, og er særlig fornøyd med muligheten til å bli kjent med andre elever som de kan hilse på og snakke med i kantinen i etterkant. Omfanget av hospiteringen varierer imidlertid mellom de ulike tilbudene. På Eid videregående har elevene i kombinasjonsklassen tilbud om å hospitere én dag på et selvvalgt studieprogram, mens elevene i kombinasjonsklassen på Mosjøen videregående får tilbud om tre uker med hospitering fordelt på tre ulike utdanningsprogram.

Videre har enkelte skoler innført mentor- eller fadderordning som integreringstiltak. Noen av informantene oppgir at dette er et godt tiltak, mens andre oppgir at det er vanskelig å rekruttere faddere blant videregående elevene.

Andre tiltak som bidrar til å legge til rette for integrering er arealer for fellesaktiviteter i skolegården. På Eid videregående skole har de for eksempel et biljardbord og en volleyballbane som brukes flittig, og både på Hamar Katedralskole på Porsgrunn videregående skole fremheves bordtennisbordet som et av de viktigste og mest vellykkete integreringstiltakene.

8. KOSTNADSFORDELING OG FINANSIERINGSMODELLER

I dette kapitlet vil vi redegjøre for funn fra datainnsamlingen som knyttes til kostnader og finansieringsmodeller for tilbud om kombinasjonsklasser. Vi vil først redegjøre for hvordan fylkeskommuner og kommuner *finansierer* klassene, samt hvilke kostnader de fem fylkeskommunene og kommunene som inngår i casestudiene har hatt i forbindelse med utvikling og drift av kombinasjonsklassene. Videre vil vi redegjøre for hvordan fylkeskommuner og kommuner har fordelt kostnadene for tilbudet mellom seg og presentere de vanligste modellene for kostnadsfordeling.

En av målsettingene med oppdraget har vært å vurdere hvilke samarbeidsmodeller som fremstår som mest kostnadseffektive. Tilgjengelige data i fylkeskommuner og kommuner gir imidlertid ikke grunnlag for å gjøre slike vurderinger, bl.a. fordi det varierer hvilke oppgaver som er beregnet inn regnskap og budsjett for kombinasjonsklassene. Dette gjør at en direkte sammenligning mellom kostnader for ulike tilbud ikke er mulig, og det er derfor heller ikke mulig å gjøre en vurdering av kostnadseffektiviteten til ulike modeller.

Datagrunnlaget i kapitlet baserer seg på gjennomgang og analyse av lokale budsjetter for kombinasjonsklasser, samt funn fra breddekartlegging og casestudier.

8.1 Finansiering av tilbudet

Samtlige kombinasjonsklasser finansieres i hovedsak gjennom egenfinansiering over ordinære budsjetter i fylkeskommuner og kommuner. Kommuner finansierer sin del av kostnadene gjennom ordinære budsjetter for den kommunale voksenopplæringen. De fleste fylkeskommuner finansierer kombinasjonsklasser på lik linje som øvrige klasser i videregående opplæring. Skolen blir tildelt en klasseressurs per klasse fra fylkeskommunen, og finansieres dermed over ordinære budsjetter for videregående opplæring.

I tillegg til egenfinansiering fra fylkeskommuner og kommuner, er finansieringen av kombinasjonsklasser i de fleste fylkeskommuner supplert med øremerkede statlige midler gjennom tilskuddsordningen *Jobbsjansen*. De fleste fylkeskommuner (17/19) har søkt om, og fått innvilget, midler fra IMDis tilskuddsordning *Jobbsjansen del B* for å finansiere tilbudet.

8.1.1 JOBBSJANSEN DEL B

Jobbsjansen har som formål å bidra til økt yrkesdeltakelse blant innvandrere. Ordningen består av tre ulike deler, hvor del B er knyttet til mer grunnskoleopplæring for innvandrere som har ungdomsrett, men som ikke har et godt nok faglig grunnlag til å påbegynne eller gjennomføre videregående opplæring. Det er fylkeskommuner som kan gi tilbudet og søke om tilskudd til dette, men det er krav om at fylkeskommunen skal samarbeide med aktuelle kommuner i sin region. Videre er det krav om at prosjektene må rette seg mot innvandrerungdom i alderen 16–24 år som har rett til videregående opplæring, men som ikke har opparbeidet seg godt nok faglig grunnlag eller som har språklige utfordringer. Prosjektene bør ha minimum 15 deltakere og skal som hovedregel vare ett år, men kan utvides til to ved behov.³²

Flertallet av fylkeskommunene som har opprettet tilrettelagt grunnskoleopplæring for minoritetsspråklige elever, har søkt om midler fra *Jobbsjansen del B*. Hedmark fylkeskommune skiller seg imidlertid ut, da de ikke har søkt om støtte til kombinasjonsklassene ved Hamar katedralskole.³³ Informantene oppgir at bakgrunnen for dette er at tilbudet på skolen har eksistert

³² <https://www.imdi.no/tilskudd/tilskudd-til-jobbsjansen-mer-grunnskoleopplering-til-innvandrerungdom/>

³³ I Hedmark har man riktignok søkt om et lite beløp til kombinasjonsklassen på Nord-Østerdal videregående.

i flere år og inngår som en del av den ordinære driften på skolen. I Østfold ligger et tilsvarende prinsipp til grunn da man kun bruker midler fra *Jobbsjansen* til å finansiere planleggingen av tilbudet. Informantene oppgir at dette er et bevisst valg, siden de ikke ønsker at driften av tilbudet skal være avhengig av prosjektmidler som det ikke garanteres for fremover.

8.1.2 KOSTNADER VED KOMBINASJONSKLASSER

I den opprinnelige tilbudsforespørselen etterspør KS en redegjørelse for «*de samlede kostnadene til opprettelse, drift og eventuelt utvidelse av et utvalg kombinasjonstilbud til minoritetsspråklige ungdom*». Vårt løsningsforslag legger imidlertid en kvalitativ tilnærming til grunn, hvor vi går i dybden på kombinasjonsklasser inoen utvalgte fylkeskommuner og kommuner. Etter avtale med oppdragsgiver har vi derfor avgrenset problemstillingen om samlede kostnader til å gjelde de samlede kostnadene for tilbudene i de fem fylkeskommunene og tilhørende kommuner som inngår i casestudiene.

Det har vært utfordrende å kartlegge kostnader, blant annet fordi de færreste fylkeskommuner og kommuner fører særskilte regnskap for kombinasjonsklassene. Utgiftene til elevene i kombinasjonsklassen inngår dermed som en del av de ordinære utgiftene til henholdsvis videregående opplæring og voksenopplæringen i de respektive fylkeskommunene og kommunene.

Flertallet av fylkeskommunene og kommunene har imidlertid utarbeidet budsjetter for tilbudene, blant annet i forbindelse med søknad om midler fra *Jobbsjansen*. Kostnadene varierer etter hvordan fylkeskommuner og kommuner har fordelt oppgaver og kostnader seg imellom, samt hvilke oppgaver som er medregnet. Enkelte steder er det kun utgifter til lærerressurser som er medregnet, andre steder er det også lagt inn utgifter til lokaler, skoleskyss for elevene, opplæring og kursing av ansatte og lignende. Dette gjør at en direkte sammenligning av kostnader for ulike tilbud verken er mulig eller hensiktsmessig.

Tabell 8.1 oppsummerer hvilke utgifter fylkeskommuner og kommuner som inngår i casestudiene har budsjettert med for skoleåret 2017/2018. Basert på dette og antall elever i kombinasjonsklasser dette skoleåret, har vi regnet ut en «gjennomsnittspris» per elev. I tillegg har vi laget en oversikt over hvor mye de respektive fylkeskommunene har mottatt i øremerkede statlige midler gjennom *Jobbsjansen*, og hvor stor andel dette utgjør av totale (budsjetterte) kostnader.

Tabell 8.1 Kostnadsoversikt

Fylkeskommune	Budsjetterte kostnader	Antall skoler	Antall elever	Gjennomsnittspris per elev (ca.)	Jobbsjansemidler
Telemark fylkeskommune og kommunene Kragerø, Porsgrunn, Skien og Nome og Bø	12,8 mnok	5 skoler	90 elever	142 000 kr	2 mnok (16 %)
Østfold fylkeskommune og kommunene Askim, Sarpsborg og Moss	13 mnok	3 skoler	90 elever	144 000 kr	2,2 mnok (17 %)
Nordland fylkeskommune og kommunene Bodø, Vefsn og Vestvågøy	6,8 mnok	3 skoler	58 elever	117 000 kr	2,3 mnok ³⁴ (34 %)
Hedmark fylkeskommune og tilbudet på Hamar katedralskole (i	5,5 mnok	1 skoler	50 elever	110 000 kr	Har ikke søkt eller mottatt

³⁴ Nordland fylkeskommune mottok til sammen 2,9 mnok i tilskuddsmidler over *Jobbsjansen del B* for 2018. 600 000 av disse tilskuddsmidlene ble brukt til å finansiere fylkeskommunale innføringsklasser. Dette beløpet er derfor trukket fra i tabellen og beregningene for finansiering av og kostnader ved kombinasjonsklassen.

samarbeid med kommunene Stange og Løten) ³⁵					jobbsjansemidler (0%)
Sogn og Fjordane fylkeskommune og kommunene Fjaler, Eid, Gloppen, Flora, Høyanger, Førde, Sogndal og Stryn)	13,9 mnok	8 skoler	113 elever	123 000 kr	2,7 mnok (19 %)
Gjennomsnitt	10,4 mnok	4,2 skoler	80 elever	127 800 kr	2,3 mnok (22 %) ³⁶

Som tabell 8.1. viser, er det enkelte forskjeller mellom (budsjetterte) kostnader for kombinasjonsklassene i de ulike fylkene, gjennomsnittskostnad per elev, samt hvor stor andel av de totale utgiftene jobbsjansemidlene dekker. Tallene i tabellen må imidlertid tolkes og forstås ut i fra at det er ulike størrelser og oppgaver som ligger til grunn for de beregnede budsjettene, og det er ikke mulig å gjøre en direkte sammenligning av kostnader for ulike tilbud. For eksempel er de oppgitte kostnadene for Hedmark fylkeskommune kun knyttet til ett enkelt tilbud på Hamar katedralskole, mens når det gjelder Sogn og Fjordane og Telemark er kostnadene knyttet til kombinasjonsklasser på hhv. åtte og fem videregående skoler. Antall vertskommuner og samarbeidende kommuner varierer også, og det varierer hvordan fylkeskommuner og samarbeidende kommuner har fordelt kostnadene mellom seg.

I tillegg varierer det i hvilken grad kostnader til å planlegge og utvikle tilbudet er budsjettet inn i de totale kostnadene. For tilbudet i Østfold er det for eksempel medberegnet midler som har vært brukt til å planlegge og implementere tilbudet, og som det vil være mindre behov for fremover når tilbudet er etablert. Det har blant annet blitt avsatt midler til forsterket ledelse og koordinering for opprettelsen av tilbudene på den enkelte skole. I tillegg er det avsatte midler til frikjøp av lærere for å utvikle og planlegge tilbudet og nettverksbasert kompetanseutvikling for lærerne som skal undervise i tilbudene. Midlene fremheves som svært viktige i den innledende fasen, men ettersom dette etter hvert vil fases ut, vil prisen per elev i tilbudene synke.

Uavhengig av dette viser beregningene at de fem fylkeskommunene som inngår som case i undersøkelsen, har budsjettet med en gjennomsnittspris på 127 800 kr per elev i kombinasjonsklasse. Tilskuddene fra *Jobbsjansen* dekker i gjennomsnitt 22 prosent av de totale utgiftene fylkeskommunene og kommunene har for tilbudet, og utregningene viser med andre ord at det i all hovedsak er fylkeskommunale- og kommunale ressurser som dekker kostnadene til å drifte tilbudene. Det må imidlertid understrekes at tilbudet ved Hamar katedralskole i Hedmark fylkeskommune er utelatt for gjennomsnittsberegningene for dekningsgraden av jobbsjansemidlene, siden fylkeskommunen ikke har søkt IMDi om støtte for tilbudet ved Hamar katedralskole.

Som nevnt innledningsvis i kapitlet er en målsetting med oppdraget å vurdere hvilke samarbeidsmodeller som fremstår som mest kostnadseffektive. Siden det varierer mellom de ulike fylkeskommunene og kommunene hvilke elevgrupper som får tilbud om å gå i kombinasjonsklasser, hvor mange skoler som tilbyr kombinasjonsklasser, samt hvilke oppgaver som er budsjettet inn i de totale kostnadene, er det imidlertid ikke mulig å foreta en direkte sammenligning mellom kostnadene for ulike tilbud. Som vi kommer tilbake til i kapittel 9, fordrer en vurdering av kostnadseffektiviteten til ulike varianter av tilbud at det er definert *hvilke* elevgrupper som får/skal få tilbud om å gå i kombinasjonsklasse, samt et grundigere «dypdykk» i hvilke kostnader som er medregnet i totalkostnadene for tilbudet.

³⁵ Dette refererer *kun* til kombinasjonsklassen ved Hamar katedralskole. Utgifter til kombinasjonsklassen ved Nord-Østerdal videregående skole i Tynset kommune inngår ikke denne oversikten.

³⁶ Hedmark fylkeskommune og tilbudet på Hamar katedralskole, hvor det ikke er søkt om jobbsjansemidler, er ikke tatt med i utredningen av dette gjennomsnittet

8.1.3 KOSTNADSFORDELING MELLOM FYLKESKOMMUNENE OG KOMMUNENE

Det er fylkeskommunene og kommunene som i all hovedsak dekker kostnadene ved kombinasjonsklassene. Hvordan fylkeskommunene og kommunene fordeler kostnadene seg imellom varierer imidlertid. Gjennom kartleggingen fremkommer det tre hovedmodeller for hvordan kommuner og fylkeskommuner har valgt å fordele kostnadene. Disse redegjøres for i avsnittene under.

8.1.3.1 Modell 1: Stykkprisfinansiering

Den mest utbredte modellen for kostnadsfordeling er basert på en stykkprisfinansiering. Dette innebærer at fylkeskommunen og samarbeidende kommuner finansierer tilbudene med utgangspunkt i en fastsatt sum per elev for henholdsvis elever som har ungdomsrett (fylkeskommunen) og elever som ikke har ungdomsrett (kommunen). Det varierer hvilke kostnader som er beregnet inn i stykkprisen per elev. I noen tilfeller er det bare tatt hensyn til lærerressurser, mens det andre steder er beregnet inn kostnader til lokaler, skoleskyss, ekstra helsesøstertjeneste m.m.

I ett fylke er det en «avtalt skjevfordeling» mellom plasser i kombinasjonsklassen forbeholdt henholdsvis elever med og uten ungdomsrett. Med stykkprisfinansiering resulterer dette i en avtalt skjevfordeling av kostnader mellom fylkeskommune og kommune.

Andre steder, blant annet på Hamar katedralskole, er det ikke på forhånd bestemt hvor mange elevplasser i tilbudet som forbeholdes elever som har og ikke har ungdomsrett. Avhengig av elevgrunnlaget de ulike årene, vil dermed fylkeskommunen og samarbeidende kommuner finansiere større eller mindre deler av de totale utgiftene. I skoleåret 2017/2018 hadde 35 av 50 elever i kombinasjonsklassene på Hamar katedralskole ungdomsrett og 15 av elevene i tilbudet hadde ikke ungdomsrett. Fylkeskommunen endte dermed opp med å betale for flertallet av elevene, og fylkeskommunen opplevde at den totale kostnadsbyrden for dem ble forholdsvis stor.

En annen implikasjon av en stykkprisfinansiering er at det kan oppstå diskusjoner om hvilken aktør som er juridisk ansvarlig for enkeltelever (som f.eks. ikke har dokumentasjon på tidligere skolegang fra hjemlandet), og dermed hvilken aktør som skal finansiere kostnadene for enkeltelever. Flere informanter oppgir at dette kan være utfordrende, og er bekymret for at økonomi, og ikke elevenes behov, blir avgjørende for hvilke elever som får et tilbud i kombinasjonsklassen.

8.1.3.2 Modell 2: 50/50-fordeling av kostnader ut fra totalpris

En annen modell for kostnadsfordeling er å dele utgiftene til tilbudet likt mellom fylkeskommune og vertskommune, med utgangspunkt i en beregnet totalpris for tilbudet. Eventuelle tredjepartskommuner betaler som regel en stykkpris for elever de har i tilbudet. En variant av denne modellen er at fylkeskommune betaler 50 prosent av kostnadene, mens de resterende 50 prosent av kostnadene betales som et spleiselag mellom flere samarbeidskommuner (vertskommune og tredjepartskommuner).

I Sogn og Fjordane har man valgt denne tilnærmingen overfor alle skolene og kommunene som er vertskap for kombinasjonsklasser. Bakgrunnen for dette er at aktørene antar at antall elever fra fylkeskommunen og kommunen vil være tilnærmet lik over tid. I Sogn og Fjordane har man fått til en 50/50 fordeling av kostnadene ved å fordele ansvarsoppgaver ut fra pris, slik at kostnadene samlet sett blir like for begge parter.

8.1.3.3 Modell 3: Oppgavebasert fordeling av kostnader

Den tredje identifiserte modellen for kostnadsfordeling er en oppgavebasert tilnærming, hvor aktørene først har fordelt hvilke oppgaver hhv. fylkeskommunen og kommunene skal ha ansvar for å levere og dermed også betale for disse. I Telemark har man hatt denne tilnærmingen overfor alle skolene og kommunene som er vertskap for kombinasjonsklasser. Før implementeringen av kombinasjonsklasser arbeidet man med å utforme en felles modell for kombinasjonsklasser i hele fylkeskommunen, der aktørene ble enige om fordeling av oppgaver og ansvar i tilbudet. Aktørene selv opplever denne modellen som positiv siden den bidrar til at man kan ha mer fokus på oppgavene som skal leveres enn på prisen ved tilbudet.

8.1.3.4 Andre varianter av kostnadsfordelingsmodeller

De fleste fylkeskommuner og kommuner har valgt en av ovennevnte modellene for kostnadsfordeling. Det er imidlertid tre fylkeskommuner som har ulike modeller for ulike skoler i fylkeskommunen – det vil si at én skole f.eks. finansieres etter stykkprismodell mens en annen skole i samme fylkeskommune finansieres med en 50/50-betaling. Ett eksempel på dette er i Hedmark, hvor tilbudet på Hamar katedralskole har en kostnadsfordeling basert på stykkpris per elev i tilbudet, mens Nord-Østerdal videregående skole har en 50/50 fordeling av kostnader mellom fylkeskommunen og et spleiselag mellom vertskommune og fire samarbeidskommuner. Også i Østfold har fylkeskommunen og samarbeidende kommuner ulike avtaler når det gjelder kostnadsfinansiering. Mens samarbeidet med kommunene Moss, Askim og Sarpsborg innebærer en stykkprisfinansiering, har fylkeskommunen og Fredrikstad kommune blitt enige om en 50/50 fordeling av kostnader for det nye tilbudet som ble opprettet på Fredrikstad vgs. fra og med høsten 2018/2019.

8.2 Vanskelig å bli enige om kostnadsfordeling

I mange tilfeller oppgir informantene at det har vært krevende å bli enige om kostnadsfordelingen for kombinasjonsklassene. Flere kommuner oppgir at tilbudet i kombinasjonsklasser er dyrere per elev enn alternativet for «deres elever», som er å gi grunnskoleopplæring i kommunal voksenopplæring. Fylkeskommunene og skolene oppgir også at tilbudet er forholdsvis dyrt å drifte, da det gis undervisning til elever i mindre grupper enn ordinære klasser. I tillegg finansierer i mange tilfeller fylkeskommunene forsterket sosialrådgivningstjeneste, ekstra leksehjelp o.l. og i noen tilfeller er ikke dette medberegnet i kostnadene for tilbudene som fordeles mellom kommunene og fylkeskommunen.

Enkelte steder har uenighet om kostnadsfordeling bidratt til at man ikke har fått til et samarbeid. Dette gjelder bl.a. for tilbudet ved Hamar katedralskole, hvor Hamar kommune ikke ønsker å inngå i samarbeidet om kombinasjonsklassen fordi kommunen opplever at elevene får et kvalitetsmessig godt tilbud i voksenopplæringen, samt at stykkprisen per elev i kombinasjonsklasse er vesentlig høyere enn utgiftene per elev i voksenopplæringen. Det er flere årsaker til dette, blant annet at kombinasjonsklassen generelt er et mer omfattende tilbud enn grunnskoleopplæring i voksenopplæringen da elevene bl.a. får kroppsøving og utdanningsvalg i tillegg til de ordinære grunnskolefagene. Det er også færre elever per lærer i kombinasjonsklassene enn i voksenopplæringen. I tillegg er lærerressursene fra den videregående skolen noe dyrere enn lærerressursene i voksenopplæringen. Også flere informanter fra andre kommune oppgir at prisen per elev i kombinasjonsklasse er vesentlig høyere enn hva det koster å ha en elev i voksenopplæringen i kommunen.

Om tilbudet i kombinasjonsklasser er dyrere for kommunene enn å gi «sine» elever tilbud i ordinær voksenopplæring, avhenger imidlertid av flere faktorer. Særlig vil antall elever i målgruppen og hva slags avtaler som ligger til grunn for voksenopplæringstilbudet være avgjørende for om prisen per elev er høyere i kombinasjonsklasse enn i voksenopplæring. I

kommuner der det er mange minoritetsspråklige over opplæringspliktig alder som ikke har ungdomsrett og som ønsker grunnskolekompetanse, vil kommunen ofte ha stordriftsfordeler ved å samle disse på ett sted. I tillegg innebærer et samarbeid om kombinasjonsklasser i de fleste tilfeller at voksenopplæringen i samarbeidende kommuner bidrar med lærerressurser inn i tilbudet. Dette bidrar til at voksenopplæringen ev. må ansette flere lærere og/eller må greie seg med færre lærere i eget tilbud.

Flere informanter hevder imidlertid at kombinasjonsklasser er et bedre og mer tilpasset opplæringstilbud til målgruppen, og at det derfor ikke er relevant å sammenligne kostnadene for kombinasjonsklasser med hva det koster å gi en elev grunnskoleopplæring i ordinær voksenopplæring (for elever uten ungdomsrett) og/eller hva det vil koste å gi elevene særskilt språkopplæring i videregående (for elever med ungdomsrett). I kombinasjonsklassene får elevene mer undervisning og tettere oppfølging enn i voksenopplæringen og ved særskilt språkopplæring.

I forlengelsen av dette er det også stor enighet blant informantene om at alternativkostnadene sannsynligvis er mye høyere, dersom man ser på dette i et lengre, samfunnmessig perspektiv.

9. OPPSUMMERING OG DRØFTING: SUKSESSKRITERIER OG BARRIERER FOR VEIEN VIDERE

I dette kapitlet vil vi oppsummere funn fra de foregående kapitlene, samt drøfte suksesskriterier og utfordringer for videre utvikling av kombinasjonsklasser.

9.1 Kombinasjonsklasser og tilrettelagt grunnskoleopplæring er viktig

Alle informantene som er intervjuet i forbindelse med prosjektet er svært positive til lovendringen fra 2016, og at det nå er mulig å gi elever med ungdomsrett mer grunnskoleopplæring i en videregående kontekst. Dette er noe en rekke aktører, både på administrativt nivå i fylkeskommuner og kommuner og ledelse og lærere i videregående skole, kommunal voksenopplæring og grunnskole har etterlyst. At kartleggingen viser at samtlige fylkeskommuner har opprettet tilbud om tilrettelagt grunnskoleopplæring til minoritetsspråklige elever med behov for mer grunnskolekompetanse, kan tolkes som et uttrykk for at lovendringen er positivt mottatt og at kombinasjonstilbud vurderes som et helt nødvendig tilbud.

Videre viser prosjektet at *samtlige informanter vurderer kombinasjonsklasser som et bedre egnet tilbud enn innføringsklasser* for den nevnte elevgruppen. Et flertall av informantene oppgir at innføringsklasser i mange tilfeller ikke fungerer spesielt godt, blant annet fordi elevene ikke har mulighet til å forbedre karakterer fra grunnskolen. Dette er lite motiverende for elevene og mange ønsker derfor ikke å bruke et ekstra år på å gå i innføringsklasse. I tillegg oppgir flere informanter at innføringstilbudene har hatt som formål å forberede elevene på tilbudet i videregående opplæring og ikke har hatt (nok) fokus på å heve elevenes grunnskolekompetanse.

At lovendringen og opprettelsen av kombinasjonsklasser er godt mottatt bekreftes også av intervjuer med elevene, som *oppgir at de er svært fornøyd med tilbudet* i kombinasjonsklassene. Mange fremhever muligheten til å forbedre karakterer fra grunnskolen som viktig motivasjon for å delta. I tillegg oppgir mange elever det som motiverende og positivt at undervisningen foregår på en videregående skole hvor de går sammen med jevnaldrende ungdom.

9.2 Samarbeid mellom fylkeskommuner og kommuner er nødvendig

Prosjektet viser at nær samtlige informanter mener at *samarbeidet mellom kommuner og fylkeskommuner er avgjørende for å etablere kombinasjonsklasser*. I henhold til endringen i opplæringsloven og tilstøtende policydokumenter, står fylkeskommuner og kommuner fritt til å organisere tilbud om mer og tilrettelagt opplæringstilbud til minoritetsspråklige elever med behov for å bedre grunnskolekompetanse, på de måter aktørene selv anser som hensiktsmessig. Dette prosjektet viser at samtlige kombinasjonsklasser er et resultat av samarbeid mellom fylkeskommuner og kommuner. Dette innebærer at ungdom i videregående alder uten ungdomsrett, som tidligere har fått tilbud om grunnskoleopplæring i kommunal voksenopplæring, også inngår i målgruppen for kombinasjonsklassene. Kombinasjonsklassene omfatter dermed grunnskoleopplæring til ungdom både med og uten ungdomsrett.

Det er flere årsaker til at aktørene har valgt denne organiseringen. I mange tilfeller handler det om at de eneste øremerkede statlige midlene som er avsatt til denne typen opplæring – jobbsjansemidlene som forvaltes av IMDi – stiller krav om at fylkeskommuner skal samarbeide med kommuner om å utvikle et tilbud til målgruppen. Dette er et viktig incitament for samarbeid.

Videre oppgir et flertall av informantene at de vurderer samarbeid om kombinasjonsklasser som nødvendig. For det første fremheves *samarbeidet mellom faglærere fra videregående og lærere med grunnskolekompetanse og kompetanse i å undervise minoritetsspråklige fra kommunal*

voksenopplæring, som en viktig suksessfaktor for å undervise målgruppen. Lærerne selv oppgir at de utfyller hverandres kompetanse. For det andre er de to elevgruppene – både de med og uten ungdomsrett, i utgangspunktet bare forskjellige på papiret og i juridisk forstand. I mange tilfeller har de samme behov for (mer) grunnskoleopplæring før overgang til videregående opplæring. Å samarbeide om et felles opplæringstilbud til målgruppen fremstår dermed som nødvendig.

Informantene påpeker at *det at opplæringen nå er samlet og lokalisert på videregående skoler, er svært viktig.* Begrunnelsen er at dette fremmer elevenes kontakt med jevnaldrende ungdommer og forbereder dem på hva som venter dem i videregående opplæring, noe som ikke på samme måte er tilfelle for elever i kommunal voksenopplæring. For mange i målgruppen er overgangen til norsk skolesystem stor. Lærerne påpeker at elevene har behov for å observere og interagere med norsk ungdom i et videregående skolemiljø for å forstå skolekulturen. Opplæring innenfor rammen av en videregående skole forbereder også elevene på hva som forventes av dem i videregående opplæring og hvilke kriterier de blir vurdert ut fra.

Flere informanter fremhever at *samarbeidet om å etablere og drifte kombinasjonsklasser også har hatt positive spillovereffekter.* For det første har forarbeidet i forbindelse med utvikling og etablering bidratt til at fylkeskommuner og kommuner har foretatt en helhetlig gjennomgang av opplæringstilbudet til minoritetsspråklig ungdom. Dette har bidratt til økt bevissthet om målgruppens behov, noe som fremheves som spesielt positivt fordi denne gruppen krever mye samarbeid på tvers av forvaltningsnivåer og sektorer. Informantene oppgir videre at samarbeidet har ført til at voksenopplæringens kompetanse har blitt mer kjent lokalt, benyttes i større grad og delvis også overføres til de involverte lærerne fra videregående skole.

9.3 Betydelig egenfinansiering av kombinasjonsklassene

Et formål med prosjektet har vært å undersøke hvilke kostnader fylkeskommuner og kommuner har når det gjelder utvikling og drift av kombinasjonsklassene, samt hvordan tilbudene finansieres.

Kartlegging blant samtlige fylkeskommuner viser at kombinasjonsklasser i hovedsak finansieres over fylkeskommunenes og kommunenes ordinære budsjetter til hhv. videregående opplæring og kommunal voksenopplæring. I tillegg har alle fylkeskommuner, med ett unntak, søkt om midler fra IMDis tilskuddsordning *Jobbsjansen del B* for å finansiere tilbudet.³⁷

I kartleggingen oppgir informantene at tilskudd fra *Jobbsjansen* dekker en forholdsvis liten del av de totale utgiftene fylkeskommunene og kommunene har til kombinasjonsklassene. Dette bekreftes av funn fra casestudiene, som viser at øremerkede tilskuddsmidler i gjennomsnitt utgjør 22 prosent av de totale kostnadene. Videre viser gjennomgangen at de samlede kostnadene i fylkeskommunene og samarbeidende kommuner varierer fra 5,5 millioner kroner til 13,9 millioner kroner.³⁸ Disse tallene må imidlertid tolkes med varsomhet, da det er ulike kostnader medregnet i budsjetter for ulike tilbud. I tillegg varierer det hvor mange skoler, klasser og elever budsjettene tar utgangspunkt i. Med utgangspunkt i budsjettene og antall elever som går i kombinasjonsklasser i de ulike fylkene, kan vi si likevel si noe om prisen per elev. Våre beregninger viser at pris per kombinasjonsklasseelev varierer fra omtrent 110 000 kroner til omtrent 144 000 kroner per år.

³⁷ 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.

³⁸ Kostnadsberegninger for kombinasjonsklassene som inngår i casestudiene, er basert på intervjuer og søknader om tilskuddsmidler gjennom *Jobbsjansen del B*.

Fordi det er store forskjeller i hvor mange skoler som tilbyr kombinasjonsklasser, samt *hvilke* og *hvor mange* elever som får tilbud om å gå i kombinasjonsklasse, er det verken mulig eller relevant å sammenligne kostnader ved ulike tilbud. Følgelig er det heller ikke mulig å si noe om *kostnadseffektiviteten* til ulike tilbudsvarianter.

9.4 Lokale suksesskriterier

Prosjektet har hatt til hensikt å identifisere modell(er) for kombinasjonsklasser som fremstår som hensiktsmessige med tanke på organisering, tilbudskvalitet, forutsigbarhet, kostnadseffektivitet og elevresultater. Funn fra våre undersøkelser gir imidlertid ikke grunnlag for å utlede en konkret, helhetlig modell for kombinasjonsklasser. Vi har imidlertid identifisert en rekke forutsetninger som bør være på plass for at kombinasjonsklasser skal være et egnet tilbud til målgruppen og som dermed kan defineres som suksesskriterier for lokale tilbud.

9.4.1 FORANKRING PÅ ULIKE NIVÅER ER VIKTIG

For det første viser prosjektet at samarbeidet mellom fylkeskommune og kommuner fungerer bedre i de tilfellene hvor det er brukt tid på å utvikle og forankre tilbudet lokalt.

Dette handler for det første om at fylkeskommunen og samarbeidende kommuner har utviklet og forankret kombinasjonsklassene som en del av en overordnet strategi for opplæringstilbud til minoritetsspråklige elever i fylkeskommunen og samarbeidende kommuner. Prosjektet viser at en fellesnevner for fylkeskommuner hvor det er opprettet kombinasjonsklasser ved *flere skoler* og gjennom samarbeid med *flere kommuner*, er nettopp at kombinasjonsklasser er forankret i og er en del av en overordnet fylkeskommunal strategi.

Videre handler den lokale forankringen om at samarbeidende aktører (fylkeskommune og kommuner) utarbeider en felles modell og samarbeidsavtale, hvor blant annet bestemmelser om ansvars- og oppgavefordeling, kostnadsfordeling og rammer for tilbudet beskrives. Dette bør være på plass før kombinasjonsklasser implementeres på den enkelte skole. I tilfeller der de overordnede rammene ikke har vært på plass før implementering, oppgir flere informanter at det har vært utfordrende å bli enige om for eksempel oppgavefordeling underveis i prosessen.

Endelig viser prosjektet at tydelig forankring av kombinasjonsklassen på den enkelte skole og hos skoleledelsen gjør at kombinasjonsklassene i større grad blir prioritert og inkludert i det samlede tilbudet ved den enkelte skole. Som vi kommer tilbake til i neste avsnitt, er dette viktig for elevene, men det er også viktig med tanke på lærerne som underviser i kombinasjonstilbudene.

Der man ikke har lyktes med å forankre kombinasjonsklassen hos skoleledelsen oppgir lærerne at de og klassen ofte blir «glemt». Konsekvensen er at lærere som underviser i kombinasjonsklassen ikke får den støtte og oppfølging fra skoleledelsen om de har behov for og som andre lærere får. Dette er også noe skoleledelsen på de aktuelle skolene selv rapporterer om. For lærerne er det er viktig at kombinasjonsklassene anses som en del av den videregående skolen på lik linje med andre klasser, slik at de også føler seg som en naturlig del av lærerkollegiet ved skolen. Dette bidrar til å styrke lærernes tilknytning til skolemiljøet, samtidig som det fremmer samarbeid med ordinære videregåendeklasser om felles prosjekter og aktiviteter.

9.4.2 KOMBINASJONSKLASSEN MÅ VÆRE EN INTEGRERT DEL AV SKOLEN OG SKOLEMILJØET

En av grunnene til at fylkeskommuner og kommuner har ønsket å opprette tilrettelagte opplæringstilbud på videregående skoler, er at elevene har behov for å være i et miljø sammen med jevnaldrende norske elever. Dette fremheves som viktig både for sosial utvikling og

integrasjon i samfunnet som helhet, og for språklig og faglig utvikling. En viktig forutsetning for dette er imidlertid at kombinasjonsklassen *faktisk* er en integrert del av den videregående skolen.

Et viktig tiltak for å sikre dette, og noe som fremheves av nær samtlige informanter, er at kombinasjonsklassen bør lokaliseres i klasserom sentralt beliggende på skolen og helst i nærheten av fellesområder som kantine og/eller bibliotek. I forbindelse med etableringen av kombinasjonsklasser har det flere steder vært særskilt krav om dette i samarbeidsavtalene mellom fylkeskommune og kommune., Der en har fått det til, oppgir informantene dette som et svært viktig suksesskriterium. Det er viktig for elevene fordi de på denne måten opplever å være en integrert del av skolemiljøet og fordi de lettere kommer i kontakt med elever fra ordinære klasser. I tillegg er det flere informanter som fremhever nytten av fellesområder og utstyr som biljardbord, bordtennisbord og lignende, som innbyr til aktiviteter som mange elever syns er morsomme og hvor kommer i kontakt med andre elever på skolen. At elevene i kombinasjonsklassen også deltar på fellesaktiviteter med resten av skolen, fremheves også som viktig for integreringen.

9.4.3 NIVÅDELING ER HENSIKTMESSIG

Felles for elevene i målgruppen for kombinasjonsklasser er at de er i videregåendealder og har behov for (mer) grunnskoleopplæring. Samtlige informanter oppgir imidlertid at det er svært store forskjeller på elever som oppfyller disse kravene og som er i målgruppen. Avhengig av hvordan kommuner og fylkeskommuner har organisert kombinasjonsklassene, fordelt elevplasser ut i fra elever med og uten ungdomsrett, og hvilke krav de evt. har satt til språklig nivå hos elevene, vil elevene i kombinasjonsklassene omfatte elever med både kort og lang skolebakgrunn fra hjemlandet, elever uten tidligere skolebakgrunn og elever med ulik kompetanse i norsk.

Lærerne oppgir at dette gjør det utfordrende å planlegge undervisningen og gi elevene den tilpassede opplæringen de har behov for. I tillegg til at den generelle faglige kompetansen til elevene når de starter i kombinasjonsklassen varierer, er det svært stor forskjell på progresjon underveis i skoleåret. Dette handler blant annet om at noen elever har lite eller svært lite skolegang fra før, og at elevene i tillegg til å lære seg grunnskolefagene må «lære å gå på skole» og «lære å lære».

For å yte bedre tilpasset opplæring til elever på ulike nivåer, har flere fylkeskommuner og kommuner valgt å etablere kombinasjonsklasser hvor elevene er inndelt etter nivå. Siden hver enkelt elev ofte er på forskjellig nivå i de ulike fagene, har flere skoler valgt å parallellegge timeplanene til kombinasjonsklassene, slik at elevene går i ulike grupper avhengig av nivå i enkeltfagene. Dette fremstår som hensiktsmessig, men fordrer at elevgruppen er stor nok til at en kan dele opp på denne måten.

På skoler der det kun er én kombinasjonsklasse, etterstreber lærerne å tilpasse undervisningen individuelt, ut ifra hva den enkelte elev har behov for i ulike fag. Dette løses ved å ha flere lærere inne i timen samtidig. Det understrekes imidlertid at dette er svært utfordrende, fordi nivåene på elevene er så varierende. Siden elevene er på såpass ulikt nivå i ulike fag, vil en viss sentralisering av kombinasjonsklassene være formålstjenlig, for å sikre store nok grupper som gir større muligheter for nivådeling og tilpasset opplæring, samt muligheten for å samle kompetanse og sikre kvalitet og forutsigbarhet i tilbudet.

9.4.4 LÆRERNES KOMPETANSE ER VIKTIG

Ett av suksesskriteriene, og noe som fremheves av nær samtlige informanter, er betydningen av lærernes kompetanse. Særlig fremheves behovet for kompetanse på grunnskoleopplæring og kompetanse på opplæring av minoritetsspråklige elever. Dette er noe informantene oppgir at

lærere fra kommunen, og særlig fra kommunal voksenopplæring, har spisskompetanse på. Behovet for slik kompetanse fremheves dermed som en hovedgrunn til at fylkeskommuner og kommuner samarbeider om tilbudet til elevene.

Videre viser prosjektet at samarbeidet mellom faglærere i videregående og lærere fra kommunal voksenopplæring kan gi positive lærings- og spillovereffekter lokalt. Flere informanter, både lærere selv og representanter fra administrativ skoleledelse, oppgir at lærerne fra kommunal voksenopplæring har bidratt til generell kompetanseheving av lærerkollegiet på den aktuelle videregående skolen. I tillegg har faglærere fra videregående opplæring som underviser i kombinasjonsklassen, i mange tilfeller blitt tilbudt kompetansehevingstiltak fra skolen (for eksempel videreutdanning i andrespråkspedagogikk). Kombinasjonsklassen har dermed bidratt til kompetanseheving av lærerne, som kommer både kombinasjonsklasseelever og øvrige elever til gode.

I tillegg til formell fagkompetanse er mange opptatt av at lærerne som underviser i kombinasjonsklassene er dedikerte og engasjerte, med storinteresse for å undervise minoritetsspråklige elever. Dedikerte lærere som arbeider i kombinasjonsklassen på heltid fremheves som viktig, blant annet fordi elevgruppen har stort behov for tett oppfølging både faglig og sosialt. Stabilitet i lærerstab og faste faglærere fremheves derfor som et suksesskriterium.

Videre viser prosjektet at ulike fylkeskommuner og skoler har valgt ulike løsninger når det gjelder arbeidsgiveransvar for lærerne som underviser kombinasjonsklassene. Ved enkelte skoler har fylkeskommunen og den enkelte videregående skole overtatt arbeidsgiveransvaret, også når det gjelder lærerne fra kommunal voksenopplæring. Andre steder har lærerne fra kommunal voksenopplæring og/eller grunnskolen beholdt kommunen som arbeidsgiver, mens lærerne fra videregående skole fortsatt har fylkeskommunen som arbeidsgiver. Prosjektet gir ikke grunnlag for å konkludere med at én løsning er å foretrekke. Uavhengig av arbeidsgiveransvar er det avgjørende at lærerne i kombinasjonsklassen integreres som en del av lærerkollegiet ved den videregående skolen, at de har fast arbeidsplass på den videregående skolen og at lærerne i den grad det er mulig arbeider 100 prosent i kombinasjonsklassene.

9.5 Utfordringer på systemnivå

Selv om samtlige informanter opplever at lovendringen og påfølgende tilbud til minoritetsspråklige elever med behov for grunnskoleopplæring er nødvendig, peker flere informanter på en rekke utfordringer på systemnivå som gjør at utviklingen, implementeringen og innholdet i tilbudene varierer, og som gjør det utfordrende for aktørene å etablere tilbud lokalt.

9.5.1 STORE VARIASJONER I ANTALL ELEVER OG HVILKE ELEVER SOM FÅR TILBUD

Siden det i henhold til opplæringsloven ikke er pålagt å opprette kombinasjonstilbud eller andre former for tilrettelagt grunnskoleopplæring for elever i videregående alder med ungdomsrett, varierer det hvor mange tilbud som er opprettet i de enkelte fylkeskommuner og hvor mange elever som får et tilbud. I noen tilfeller har fylkeskommunen og kommunen på forhånd blitt enige om hvor mange kombinasjonsklasser som skal opprettes på den enkelte skole, og hvor mange elever som skal få plass i tilbudet. I disse tilfellene har man vurdert hvilke søkere som har *størst* behov for den tilrettelagte opplæringen, og som det er sannsynlig at kan gå over i ordinær videregående opplæring etter 1-2 år i kombinasjonsklassen. I disse tilfellene kan det være flere elever i de aktuelle fylkeskommunene og kommunene som har behov for mer tilrettelagt grunnskoleopplæring før videregående skole, men som ikke får plass i kombinasjonsklasse i fylket. Mange av informantene opplever det som svært utfordrende og problematisk at man i praksis ender opp med en forskjellsbehandling av elever innad i egen kommune og

fylkeskommune, da ikke alle elever som har behov for mer tilrettelagt grunnskoleopplæring får tilbud om samme opplæring.

Andre steder har man tatt utgangspunkt i hvor mange elever i målgruppen som har behov for (mer) tilrettelagt grunnskoleopplæring, og opprettet klasser ut fra det identifiserte behovet. Også med denne tilnærmingen oppgir imidlertid informantene at det er svært utfordrende å vurdere hvilke elever som skal få tilbud i kombinasjonsklassen og ikke.

Dette gjelder spesielt for elever med ungdomsrett, altså de som har vitnemål fra norsk grunnskole eller tilsvarende. Det er denne elevgruppen lovendringen i utgangspunktet retter seg mot, men per i dag er det ingen felles definisjon for hva det vil si å ha, ev. mangle, grunnskolekompetanse når eleven har formell rett til videregående. Dette gjør det svært utfordrende for aktørene å vurdere hvilke elever som skal ha et tilbud.

Det samme gjelder i noen grad for elever i videregående alder uten ungdomsrett. Flertallet av de kartlagte tilbudene gir grunnskoleopplæring til elever med og uten ungdomsrett sammen, på en videregående skole.

For å vurdere hvilke elever som skal tas inn i kombinasjonstilbudene, har enkelte fylkeskommuner, kommuner og skoler utviklet kriterier for opptak. I mange tilfeller er det for eksempel satt et alderskrav, hvor de yngste elevene ofte blir prioritert ved oversøking. Flere steder har fylkeskommuner og kommuner også satt krav til et visst ferdighetsnivå i norsk (for eksempel A2) før eleven tas opp i kombinasjonsklassen. Der det settes krav til ferdighetsnivå i norsk finnes det ordninger som ivaretar elevene under nivåkravet og som skal gi elevene norskopplæring til de blir kvalifisert for kombinasjonsklassen. Nivåkravet gjelder imidlertid primært for elever uten ungdomsrett. Elever med ungdomsrett, som ønsker seg til kombinasjonstilbudet, blir i de fleste tilfeller prioritert, dersom det er plass. Dette innebærer at det enkelte steder tas opp elever med ungdomsrett som ikke oppfyller de lokale kriteriene for norsk nivå. Andre steder finner fylkeskommunen, kommunen og skolen individuelle løsninger som enten innebærer at kommunen tilbyr eleven mer opplæring før opptak i kombinasjonsklassen eller som innebærer at eleven får plass i kombinasjonsklassen likevel. Disse ulike løsningene fører imidlertid til at elever i samme situasjon får ulike opplæringstilbud avhengig av hvor i landet de er bosatt og hvilke (lokale) kriterier for opptak og målgruppe ulike fylkeskommuner, kommuner og videregående skoler har valgt.

Fylkeskommuner, kommuner og skoler har videre valgt ulik varighet på kombinasjonstilbudene. Dette har i noen grad sammenheng med hvilke kriterier for målgruppen som er utviklet lokalt. I tilbud der personer helt uten tidligere skolegang og/eller kompetanse i norsk tas opp som elever i kombinasjonsklassen, må nødvendigvis tilbudet vare i flere år, sammenlignet med tilbud som har satt høye krav til f.eks. norskkompetanse hos elevene.

Konsekvensen av at fylkeskommuner, kommuner og skoler har valgt ulike løsninger for fordeling av elever med og uten ungdomsrett og ulike kriterier for opptak, er at bosted eller kommunetilhørighet blir avgjørende for hvorvidt den enkelte ungdom får tilbud om plass i kombinasjonsklasse eller ikke. Dette kan for eksempel gjelde i tilfeller hvor en kommune enten ikke har fått tilbud fra fylkeskommunen om å opprette kombinasjonsklasse og/eller det ikke finnes ordninger for å sende elever til kombinasjonsklasser i nabokommuner, eller det kan gjelde i tilfeller med begrenset antall plasser i kombinasjonstilbudet totalt eller et begrenset antall elevplasser i tilbudet forbeholdt henholdsvis fylkeskommunens og kommunens elever.

Andre steder kan ressurs spørsmål bli avgjørende for hvorvidt elever i målgruppen får et tilbud eller ikke. Også i slike tilfeller kan bosted/kommunetilhørighet avgjøre hvorvidt enkelte elever får tilbud eller ikke. Kartleggingen viser at flere kommuner selv har valgt å stå utenfor et samarbeid med fylkeskommunen fordi de opplever tilbudet som for dyrt, sammenlignet med å gi elevene opplæring i egen kommunal voksenopplæring.

Sett under ett bidrar mangel på felles og tydelige retningslinjer på hvem som er i målgruppen for tilrettelagt grunnskoleopplæring og kombinasjonstilbud til at det kan bli tilfeldig hvilke elever som får tilbud og hvor lang tid de får i tilbudet. Samtidig oppgir flertallet av informantene at målgruppen for kombinasjonsklasser mest sannsynlig er betydelig større enn elever som får tilbud i dag. Dersom målsetningen er å sikre et likeverdig tilbud til alle elever med behov for (mer) grunnskoleopplæring før videregående, er det behov for tydeligere, felles retningslinjer og kriterier når det gjelder målgruppen.

9.5.2 ROLLEAVKLARING OG ANSVARSFORDELING MÅ TYDELIGGJØRES

Kartleggingen viser at regelverket gir få føringer for hvordan tilbudet om tilrettelagt opplæring til minoritetspråklige ungdom med behov for mer grunnskolekompetanse skal organiseres. I henhold til lovteksten og tilhørende policydokumenter er det i stor grad opp til fylkeskommuner og kommuner å organisere tilbud til målgruppen på den måten de selv anser som hensiktsmessig. Siden den eneste statlige støtteordningen som er øremerket tilbud om mer grunnskoleopplæring til innvandrerungdom, *Jobbsjansen del B* som forvaltes av IMDi, legger opp til at fylkeskommuner og kommuner *skal* samarbeide om et tilbud for å motta tilskuddsmidler, ligger det imidlertid noen overordnede føringer som tilsier at aktørene *bør* samarbeide om tilbudet. Dette er nok noe av forklaringen på hvorfor alle tilbudene som er kartlagt har valgt denne løsningen.

Samtidig, og som nevnt tidligere, oppgir alle informantene at de ser store gevinster med å samarbeide om et tilbud. Det handler både om at en kombinasjon av lærerkompetanse fra grunnskolen og videregående fremstår som viktig, og fordi elevgruppene med og uten ungdomsrett har de samme behovene for faglig opplæring og for integrering blant jevnaldrende ungdom.

Selv om aktørene oppgir mange fordeler med å samarbeide om tilbud til elevgruppen, er det mange som også opplever at det er behov for en tydeliggjøring av roller og ansvarsfordeling mellom fylkeskommuner og kommuner. Spesielt opplever informantene at det er behov for avklaring av hvilke elever som er og skal være i målgruppen for tilbudene. Per i dag er det ikke tydelig hvorvidt tilbudet skal gis til alle elever i videregående alder som har behov for grunnskoleopplæring (elever med og uten ungdomsrett), om det *kun* skal rettes mot elever med behov for *mer* grunnskoleopplæring (elever med ungdomsrett) eller om det skal også omfatte elever som har fagkompetanse men som trenger norskopplæring for å kunne ta i bruk denne kunnskapen i norsk videregående opplæring. Flertallet av informantene som er intervjuet ønsker imidlertid at tilbud om kombinasjonsklasser *bør* gis til *alle* elever med behov for grunnskoleopplæring, både elever med og uten ungdomsrett. Å anslå eksakt hvor mange elever som inngår i denne gruppen, er imidlertid utfordrende. En av grunnene til dette er at det per i dag ikke er definert tydelig hva det vil si å «ha behov for mer grunnskolekompetanse.» Informantene er imidlertid samstemte i at langt flere har behov for tilbud om å gå i kombinasjonsklasse enn de som mottar dette tilbudet i dag. Funn fra statistikk og forskning om målgruppen tilsier også at behovet for kombinasjonsklasse er større enn dagens tilbud.

Videre viser undersøkelsen at ulike aktører har forskjellig oppfatning av hvilke aktører som har opplæringsansvar for ungdom med behov for mer grunnskoleopplæring. Flere informanter oppfatter at det i hht. opplæringsloven er kommunen som har ansvar for elever i grunnskolealder

uten ungdomsrett (rett til opplæring etter § 3-1), mens fylkeskommunen har ansvar for elever med ungdomsrett, men som har mangelfull grunnskolekompetanse (rett til opplæring etter § 4A-1). Andre informanter vurderer at siden det er grunnskoleopplæring elevene har behov for, er det kommunen som i hht. opplæringsloven er ansvarlig for opplæringen og elevene.

Juridiske uenigheter knyttet til ansvarsfordeling for ulike elevgrupper er utfordrende for samarbeidet om å etablere kombinasjonsklasser. Særlig har fylkeskommuner og kommuner vært uenige om hvordan kostnadene skal fordeles. Mange steder har en valgt en kostnadsfordeling som følger det juridiske ansvaret for elevene. I slike tilfeller betaler fylkeskommunen en stykkpris for «sine» elever og kommunen tilsvarende for «sine» elever. Dersom aktørene i utgangspunktet ikke er enige om hvilke elever de ulike har ansvar for, er en slik modell krevende å få på plass.

Selv i tilfeller der aktørene er enige om kostnadsfordelingen, er implikasjonen ved en slik modell at kostnadene for hver aktør øker med antall elever som omfattes av tilbudet. Undersøkelsen viser at flere kommuner som har mange elever i målgruppen har valgt å ikke samarbeide om kombinasjonstilbud fordi det blir for dyrt, sammenlignet med å gi disse elevene et tilbud i kommunal voksenopplæring. Flere informanter oppgir at det er svært problematisk at økonomi blir avgjørende for om eleven får tilbud i kombinasjonsklasse. Dette er spesielt utfordrende i tilfeller hvor kommunen ikke har et alternativt opplæringstilbud med nivå- og aldersdifferensiering, siden elevene dermed får et mindre tilpasset opplæringstilbud enn elever med samme behov i andre kommuner.

Noen fylkeskommuner og kommuner har valgt en modell for kostnadsfordeling som etterstreber jevn fordeling mellom fylkeskommunen og kommunene ved å avtale en fast kvote elevplasser, forbeholdt henholdsvis elever med og uten ungdomsrett. Andre steder har aktørene blitt enige om å dele kostnadene likt mellom fylkeskommunen og kommunen, til tross for ulikt antall elever fra hhv. fylkeskommune og kommune. Enten deler de de totale kostnadene knyttet til kombinasjonstilbudet likt mellom partene, eller de fordeler oppgaver seg imellom som gir omtrent like kostnader. I disse tilfellene kan en av samarbeidspartene ende med å betale for tilbud til elever som i utgangspunktet ikke er deres ansvar.

Uavhengig av hvilken kostnadsfordelingsmodell som benyttes, oppgir mange informanter at få føringer og avklaring om som har ansvar for opplæring av ulike elevgrupper er en utfordring. Enkelte steder tolker aktørene opplæringsloven og ansvarsfordelingen forskjellig, og greier ikke å bli enige om hvordan de skal samarbeide om kombinasjonstilbud. Det er helt klart problematisk at ulik tolkning og forståelse for ansvarsfordeling og lovverk resulterer i lokale variasjoner i hva som tilbys og hvilke elever som får tilbud om å gå i kombinasjonsklasse. Dersom målsetningen er å sikre et *likeverdig* tilbud til alle elever med behov for (mer) grunnskoleopplæring før videregående, er det behov for en avklaring av hvilke aktører som har det økonomiske og pedagogiske ansvaret for de ulike elevgruppene.

9.5.3 BEHOV FOR ØKONOMISK FORUTSIGBARHET

I tillegg til avklaring av hvem som har det økonomiske ansvaret for elevgruppen, oppgir flertallet av informantene at det er behov for avklaring av hvordan kombinasjonsklassene skal finansieres. Informanter fra både fylkeskommuner og kommuner oppgir at kombinasjonsklasser er kostbart. For kommunene er kombinasjonsklasser dyrere (per elev) enn å gi grunnskoleopplæring i kommunal voksenopplæring. For fylkeskommunene er kombinasjonsklasser dyrere per elev enn øvrige tilbud, da det gis undervisning til elever i mindre grupper. I tillegg finansierer mange fylkeskommuner tiltak som forsterket sosialrådgivningstjeneste, ekstra leksehjelp m.m. til elever i kombinasjonsklassene, noe som bidrar til at kostnadene per elev blir høyere enn for elever i ordinære tilbudet.

Per i dag er det kun tilskuddsmidler fra *Jobbsjansen* som supplerer fylkeskommuners og kommuners egenfinansiering av kombinasjonsklasser. Aktørene oppgir at disse øremerkede midlene er avgjørende for å gi et fullverdig opplæringstilbud til elevene. Undersøkelsen viser imidlertid at tilskudd fra *Jobbsjansen* dekker en nokså liten andel av de totale kostnadene for kombinasjonsklasser og at jobbsjansemidlene ikke kompenserer for ekstrakostnader for kombinasjonsklasser. I tillegg er det utfordrende at jobbsjansemidlene er prosjektmidler som innvilges fra år til år, og som dermed ikke gir nødvendig stabilitet i inntektsgrunnlag, noe aktørene har behov for dersom de skal videreføre kombinasjonstilbud i ordinær drift. Et eventuelt pålegg eller oppfordring om å opprette kombinasjonstilbud bør derfor følges av finansiering enten i form av øremerkede midler eller via økte rammetilskudd til fylkeskommunene og kommune.

9.5.4 BEHOV FOR MER KUNNSKAP OM KOSTNADER, MÅLGRUPPE OG RESULTATER

En av målsettingene med dette prosjektet har vært å vurdere kostnadseffektivitet ved ulike kombinasjonsklassetilbud som inngår i casestudiene. Tilgjengelige data fra fylkeskommuner og kommuner har imidlertid ikke gjort det mulig å foreta en slik sammenligning, fordi det varierer *hvilke* elevgrupper som får tilbud om å gå i kombinasjonsklasser. Siden ulike aktører har ulike oppfatninger av hvilke elevgrupper som skal få tilbud om å gå i kombinasjonsklasse, er det heller ikke mulig å beregne hvor stor målgruppen for kombinasjonsklasser er. Fordi vi ikke vet hvor mange elever som potensielt faller i målgruppen for kombinasjonsklasser, er det også utfordrende beregne totalkostnader ved en eventuell oppskalering til et universelt tilbud.

Å beregne kostnadseffektivitet ved ulike varianter av tilbud, samt si noe om totalkostnader ved oppskalering, krever med andre ord at målgruppen for kombinasjonsklasser er tydelig definert og avklart, samt en grundig gjennomgang av hvilke oppgaver som er beregnet inn i de totale kostnadene for varianter av tilbud i fylkeskommuner og kommuner.

Videre vil en vurdering av kostnadseffektivitet av ulike tilbud kreve en nærmere undersøkelse av resultater for elevgruppen. Dette har ikke vært en del av dette prosjektet. Tilbakemeldinger fra koordinatører/ansvarlige og lærere i kombinasjonsklassene er imidlertid at elevene har godt faglig utbytte av opplæringen. Flere oppgir at mange av elevene klarer seg godt i videregående opplæring etter å ha gått i kombinasjonsklasse. Også elevene oppgir å være fornøyd med tilbudet de får.

Selv om både lærere og elever oppgir at de er fornøyd med opplæringen i kombinasjonsklassene, vet vi lite om resultater for elevgruppen på aggregert nivå. Dette henger igjen sammen med at det er stor variasjon i hvilke elever som får tilbud om å gå i kombinasjonsklasse, og at det ikke finnes noen naturlig kontrollgruppe å sammenligne med.³⁹ Av den grunn vet vi lite om effekten av kombinasjonsklasser på gjennomføringsgrad i videregående opplæring. For å undersøke hvorvidt kombinasjonsklasser understøtter målsettingen om at flere minoritetsspråklige ungdommer fullfører og består videregående opplæring, er det behov for å følge elevene over tid og eventuelt gjennom følgeforskning. Dette er også noe som etterlyses av flere informanter som er intervjuet i forbindelse med dette prosjektet.

³⁹ En kontrollgruppe i denne sammenhengen vil være elever med samme behov for opplæring, men som ikke får opplæring i kombinasjonsklasse.

10. LITTERATURLISTE

Hamar Arbeiderblad (2016, 22. juni). *Innvandrerungdom vil gå på Hamar katedralskole*. Hentet fra: <<https://www.h-a.no/debatt/innvandrerungdom-vil-gaa-paa-hamar-katedralskole>>

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2018). *Integreringstilskudd*. Hentet fra <<https://www.imdi.no/tilskudd/integreringstilskudd/>>

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2018). *Tilskudd til Jobbsjansen – mer grunnskoleopplæring til innvandrerungdom*. Hentet fra: <<https://www.imdi.no/tilskudd/tilskudd-til-jobbsjansen-mer-grunnskoleopplaring-til-innvandrerungdom/>>

KS (2014). *Kommunenes utgifter i flyktningarbeidet*. Hentet fra <<https://www.ks.no/globalassets/regionene/ks-hedmark-og-oppland/christina/nina-gran-ressursbruk---beregningutvalget.pdf>>

Opplæringsloven (1998). Lov om grunnskolen og den videregående opplæringa (LOV-1998-07-17-61). Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1998-07-17-61/KAPITTEL_5#%C2%A74a-2>

Prop. 72 L (2015-2016). *Endringer i opplæringslova (friare skoleval over fylkesgrenser, praksisbrevordning m.m.)*. Hentet fra: <<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-72-l-20152016/id2480153/sec1>>

Rambøll (2016). *Evaluering av særskilt språkopplæring og innføringstilbud*. Hentet fra: <<https://www.udir.no/globalassets/filer/tall-og-forskning/forskningsrapporter/evaluering-av-sarskilt-sprakopplaring-2016.pdf>>

SSB (2017). *Hvordan går det med innvandrere og deres barn i skolen?* Hentet fra <<http://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/hvordan-gar-det-med-innvandrere-og-deres-barn-i-skolen>>

Troms Fylkeskommune (2015). *Høring – Endringer i opplæringsloven – friere skolevalg, mulighet til å tilby mer grunnskoleopplæring m.m.* Hentet fra: <<http://docplayer.me/12474960-Arkivsak-15-5591-3-tittel-horing-endringer-i-opplaeringsloven-friere-skolevalg-mulighet-til-a-tilby-mer-grunnskoleopplaering-m-m.html>>

Utdanningsdirektoratet (2018). *Mer grunnskoleopplæring til ungdom – veileder*. Hentet fra: <<https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/finn-regelverk/etter-tema/Minoritetsspraklige/mer-grunnskoleopplaring-til-ungdom---veileder/>>

