



Administrativt vertskommunesamarbeid om voksenopplæring- og kvalifiseringstilbud etter opplæringsloven og introduksjonsloven

Saksbehandler: Mariann Jøssang

Saksnr.: 19/01030-5

Behandlingsrekkefølge

Møtedato

Hovedutvalg for oppvekst og kultur
Hovedutvalg for helse og sosial
Formannskapet
Kommunestyret

Rådmannens innstilling:

1. Ås kommune går sammen med Frogn og Vestby kommuner om et administrativt vertskommunesamarbeid etter kommuneloven § 20-2, om voksenopplæring- og kvalifiseringstilbud etter opplæringsloven og introduksjonsloven.
2. Vedlagt samarbeidsavtale vedtas, og det inngås to likelydende samarbeidsavtaler med Frogn kommune og Vestby kommune.
3. Det nedsettes et samarbeidsråd i tråd med samarbeidsavtale snarlig etter vedtak om vertskommunesamarbeid er fattet i Ås, Frogn og Vestby kommuner. Samarbeidsrådet skal utarbeide nødvendige retningslinjer og rutiner.

Ås, 05.08.2019

Trine Christensen
Rådmann

Marit Roxrud Leinhardt
Kommunalsjef helse og mestring

Avgjørelsesmyndighet:

Kommunestyret

Behandlingsrekkefølge:

Hovedutvalg for oppvekst og kultur
Hovedutvalg for helse og sosial
Formannskapet
Kommunestyret

Vedlegg:

Anbefaling om vertskommunesamarbeid for voksenopplæring og kvalifisering
Samarbeidsavtale Ås Vestby og Frogn vertskommunesamarbeid for voksenopplæring og kvalifisering
Svar på ønske om administrativt vertskommunesamarbeid om voksenopplæringstilbud

Ås kommune

Svar på ønske om administrativt vertskommunesamarbeid om
voksenopplæringstilbud

Invitasjon til administrativt vertskommunesamarbeid med Ås kommune

Ønske om administrativt vertskommunesamarbeid etter kommunelovens § 28 b med
Ås Kommune

Saksbehandler sender vedtaket til:

Kommunalsjef for helse og mestring

Kommunalsjef for oppvekst og opplæring

Leder for NAV Ås

Rektor ved Ås voksenopplæring

Utdanningsforbundet

Fagforbundet

Ås kommune

Saksutredning:

Sammendrag:

Frogn og Vestby kommuner har sendt henvendelse til Ås kommune med ønske om administrativt vertskommunesamarbeid om:

- Opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere
- Introduksjonsprogram
- Grunnskole for voksne

På bakgrunn av henvendelsene har det blitt nedsatt en arbeidsgruppe med deltakere fra alle tre kommuner.

Arbeidsgruppen anbefaler at det etableres et sentralisert samarbeid om voksenopplæring og kvalifisering organisert som et vertskommunesamarbeid, etter kommuneloven § 20-2 (ny kommunelov gjeldende fra 1.1.2020 som tilsvarende gjeldende kommunelov § 28-b), med Ås som vertskommune. Samarbeidet skal:

- Sikre god styringsmodell mellom deltakende kommuner
- Åpne opp for mer fleksibilitet og forutsigbarhet i oppgaveløsningen
- Effektivisere tjenesten
- Utnytte fagkompetanse på tvers av kommuner og fagfelt

Fakta i saken:

Organisering av Ås voksenopplæringscenter

Siden våren 2017 har gradvise organisasjonsendringer ved Ås voksenopplæringscenter (Ås VO) blitt vedtatt, (ref. K-sak 27/17 og 27/18). Endringer gjennomført i tråd med vedtak innebærer at følgende tjenester ligger nå ved Ås VO:

- Ordinær grunnskole for voksne
- Særskilt tilrettelagt opplæring for voksne (STO)
- Norsk og samfunnskunnskap for innvandrere
- Ansvar for undervisningstiltak i introduksjonsprogrammet for flyktninger

Porteføljen av tjenester ved Ås VO viser at kommunen har et helhetlig voksenopplærings- og kvalifiseringstilbud for voksne etter opplæringsloven og introduksjonsloven.

Henvendelser fra Frogn og Vestby kommuner

Frogn og Vestby kommuner har til nå ivaretatt lovpålagte tjenester innen voksenopplæring og introduksjonsprogram for nyankomne flykninger gjennom Follo kvalifiseringssenter, et interkommunalt selskap drevet av kommunene Frogn, Vestby og Ski. Follo kvalifiseringssenter opphører med virkning fra 1.1.2020. Grunnskoleopplæring kjøpes av Ski voksenopplæring.

Frogn og Vestby kommuner ønsker nå å legge til rette for ivaretagelse av de samme tjenestene gjennom større enhet og fagmiljøer enn det som er mulig å etablere alene i egen kommune. Ås kommune mottok april 2019 henvendelser fra begge kommunene med ønske om administrativt vertskommunesamarbeid om voksenopplærings- og kvalifiseringstilbud; opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere, introduksjonsprogram og grunnskole for voksne.

Ås kommune

I henvendelsene trekkes det frem i deres anmodning at de *er kjent med at Ås kommune har et velfungerende tilbud innenfor voksenopplæring og introduksjonsarbeid.*

I mai 2019 ble det nedsatt en arbeidsgruppe med deltakere fra alle tre kommuner. Styringsgruppen for arbeidsgruppen er rådmennene i de 3 kommunene. Hovedtillitsvalgt i Utdanningsforbundet og Fagforbundet i Ås har vært involvert i prosessen, samt plasstillitsvalgt ved Ås VO.

Status i Ås, Frogn og Vestby kommuner

Deltakertall

DELTAKERTALL PR. 1.6. 2019	Ås	Frogn	Vestby	Sum:
Norsk rett og plikt	32	13	13	58
Introduksjonsprogram ordinært	16	8	25	49
Introduksjonsprogram grunnskole	7	3	6	16
Grunnskole utenfor introduksjonsprogrammet	12	7	7	26
Introduksjonsprogram individuelt tilpasset		3	2	5
Sum:	67	34	53	154

DELTAKERTALL PROGNOSE HØST 2019/VÅR 2020	Ås	Frogn	Vestby	Sum:
Norsk rett og plikt	25	13	13	51
Introduksjonsprogram ordinært	15	15	18	48
Introduksjonsprogram grunnskole	3	3	4	10
Grunnskole utenfor introduksjonsprogram	5	3	13	21
Introduksjonsprogram individuelt tilpasset	7	2	1	10
Sum:	55	39	49	140

Oversiktene over viser en nedgang i samlet antall deltakere og dette vil trolig fortsette framover, men da avhengig av nasjonale variasjoner med påfølgende bosettingsvedtak i den enkelte kommune.

Lokasjon

Ås VO holder til i leide lokaler i Moerveien 10 i sentrum av Ås. Senteret disponerer 2 klasserom i 1. etasje og 6 klasserom i 2. etasje. I tillegg er det flere grupperom, kontorer, lærerarbeidsplasser og kantine. Samlet areal: 1154 kvm. Gjeldende leieavtale utløper 31.12.2022.

Det er en stor fordel at lokalene ligger nær togstasjon og bussholdeplass.

Arbeidsgiverforhold

Frogn og Vestby kommuner har ikke arbeidsgiveransvar for noen av de ansatte ved Follo kvalifiseringssenter.

Ås kommune

Arbeidsgruppens anbefalinger

Arbeidsgruppen anbefaler at det etableres et sentralisert samarbeid om voksenopplæring og kvalifisering organisert som et vertskommunesamarbeid (kommuneloven § 20-2) med Ås som vertskommune. Samarbeidet skal:

- Sikre god styringsmodell mellom deltakende kommuner
- Åpne opp for mer fleksibilitet og forutsigbarhet i oppgaveløsningen
- Effektivisere tjenesten
- Utnytte fagkompetanse på tvers av kommuner og fagfelt

Grunnlagsdokumentet for arbeidsgruppens anbefalinger, samt forslag til samarbeidsavtaler følger vedlagt. Samarbeidsavtaler etter kommuneloven § 20-2 skal være bilaterale. Det betyr at det må inngås separate avtaler mellom vertskommune og hver enkelt samarbeidskommune.

Delegerte oppgaver og myndighet

De to avtalene mellom Ås og samarbeidskommunene Frogn og Vestby er likelydende. Følgende oppgaver foreslås delegert i henhold til opplistede lovparagrafer:

- Grunnskole for voksne etter opplæringsloven §§ 4A-1, 4A-2 først ledd og § 4A-8
- Opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere etter introduksjonsloven kapittel 4 § 17 og § 19
- Introduksjonsprogram etter introduksjonsloven § 4

Samarbeidskommunene delegerer myndighet til vertskommunen til å treffe beslutninger som ikke er av prinsipiell betydning. Myndighet til å treffe enkeltvedtak delegeres ikke.

Ledelse og styring

Rektor ved Ås VO er daglig leder og styrer til enhver tid hensiktsmessig organisering og ledelse ved senteret.

Det anbefales at det nedsettes en styringsgruppe som består av rådmennene fra vertskommunen og samarbeidskommunene og rektor ved Ås voksenopplæring (Ås VO). Rektor er sekretær for styringsgruppen.

Videre skal det, i henhold til lovverket, nedsettes et samarbeidsråd. Arbeidsgruppen anbefaler følgende organisering av samarbeidsrådet.

- Rektor ved Ås VO har myndighet som rektor og er leder av samarbeidsrådet.
- Samarbeidsrådet består av rektor, én representant for de ansatte ved Ås VO og to representanter fra hver kommune som oppnevnes av rådmannen fra den respektive kommunen.
- Samarbeidsrådet skal fortrinnsvis representere skole- og flyktningeområdet.
- Samarbeidsmøtene vil danne grunnlag for rapportering, utvikling av tjenestene, styring og kontroll mellom partene.
- Samarbeidsrådet holder rådmennene løpende orientert om saker av vesentlig betydning.

Ås kommune

- Saker av prinsipiell betydning forberedes av samarbeidsrådet før den sendes til styringsgruppen som avgjør videre saksgang. Det samme gjelder tvistesaker.

Arbeidsgiverforhold

Arbeidsgruppen anbefaler at vertskommunen har ansettelsesmyndighet og alminnelig styringsrett som arbeidsgiver for de ansatte ved Ås VO.

Fordeling av utgifter

Arbeidsgruppen anbefaler tilsvarende modell som benyttet ved Follo kvalifiseringssenter til fordeling av utgifter.

Utgifter til drift av Ås VO fordeles slik:

Andel i forhold til innbyggertall pr. 1.1. i regnskapsåret 50 %

Andel i forhold til reell bruk av tjenester 50 %

Tillegg for samarbeidskommunene:

4 % påslag av 1/3 av totalt lønnsbudsjett for økt belastning av fellestjenester (org. og pers, arkiv mv) i vertskommune.

Retningslinjer og rutiner for beregning av reell bruk utarbeides av samarbeidsrådet.

Vurdering:

Strukturelle endringer ved Ås VO foretatt siden 2017 har bedret rammebetingelsene for tjenesten, både med tanke på økt kvalitet og bedre ressursutnyttelse. Gevinster knyttet til disse endringene er for øvrig rapportert i forbindelse med omstillingsprosjektet.

Henvendelser fra Frogn og Vestby kommuner bekrefter at organisasjonsendringene har gjort Ås VO til et attraktivt senter det ønskes å inngå samarbeid med. Dette i hovedsak fordi organisasjonsmodellen åpner for oppgaveløsning som er i tråd med nyere statlige føringer – at grunnskoleopplæring skal kunne, sammen med andre kvalifiserende tiltak, inngå som innhold i introduksjonsprogrammet.

Mer robust tilbud sammen enn alene

Antall bosatte flyktninger er gått markant ned de siste årene. Behovet for kapasitet i opplæring og kvalifisering av flyktninger har gått ned, men ambisjonene i arbeidet med integrering er fortsatt høye. Det er vanskelig å forutse hvordan utviklingen vil bli i årene som kommer, men det er grunn til å tro at bosetting av flyktninger ikke vil øke til samme nivå som i 2015, da trykket var høyt.

Av de som bosettes, bosettes det nå en større andel overføringsflyktninger (kvoteflyktninger som kommer direkte fra flyktingleir) enn tidligere. Kommunenes erfaring er at denne gruppen har større helseutfordringer og lavere formell kompetanse enn flyktninger fra asylmottak. Flere er analfabeter. Dette krever en annen opplæring og ressursinnsats enn tidligere.

I lys av dette mener rådmannen at interkommunalt samarbeid om voksenopplæring og kvalifisering har klare fordeler, både av økonomisk og praktisk art.

Ås kommune

Konsekvenser av samarbeid om voksenopplæring:

- Når flere kommuner bruker Ås VO, øker antall deltakere på senteret. Det muliggjør differensiering og tilrettelagt opplæring.
- Samarbeid om tjenestene vil i større grad øke muligheten for å ha kvalifiseringstiltak, undervisning og veiledning tilpasset nivå og språk, enn om hver enkelt kommune hadde dette tilbudet i egen regi.
- Kombinasjon av introprogram og grunnskoleopplæring vil bli enklere når det er samlet på ett sted, Ås VO.
- Programrådgivere fra kommunene skal i henhold til foreslått samarbeidsavtale, ta aktivt del i de forskjellige tilbudene og tiltakene i introduksjonsprogrammet, slik at behovet for veiledning og informasjon i den enkelte kommune kan gå ned.
- Behovet for tolketjenester kan dreies fra individuell veiledning i hver enkelt kommune til mer samarbeid om fellesinformasjon i introduksjonsprogrammet.
- Administrasjonen effektiviseres ved et kommunesamarbeid.
- Et større senter er mindre sårbart som følge av svingninger i antall deltakere
- Et større senter betyr et bedre sosialt fellesskap og virker motiverende for deltakerne.
- Senteret får et større fagmiljø og blir mer attraktivt som arbeidsplass.

Nye statlige føringer er på trappene. Sammen står Ås, Frogn og Vestby kommuner bedre rustet til å etterleve nye ambisjoner og krav som vil komme.

Lokasjon

Ås kommune har et etablert voksenopplæringscenter. Lokalene ligger sentralt i forhold til offentlig transport mellom Ås, Frogn og Vestby kommuner. Lokasjon er således gunstig.

Økonomiske konsekvenser:

Oppstartskostnader

Ved oppstart vil det være behov for en del nytt utstyr ved Ås VO. Disse utgiftene er estimert til kr. 300 000 og knytter seg til IT-utstyr og inventar (pulter, pc-er, digital tavle, lærebøker, lisenser o.l.). Oppstartskostnadene er en engangsutgift og deles likt mellom de tre kommunene.

Estimat – budsjett basert på 2019-deltakertall

Lønn administrasjon*	5,5 stillinger	kr	4 125 000
Lønn lærere	9 stillinger	kr	7 200 000
Introkonsulenter**	2 stillinger	kr	1 400 000
Vikarutgifter		kr	800 000
Leiekostnader lokaler	Moerveien	kr	1 750 000
Renhold lokaler		kr	600 000
Driftskostnader (lisenser, læremidler, o.l.)		kr	1 000 000
Sum utgifter (brutto)		kr	16 875 000

*Budsjettet som er skissert over er et estimat som baserer seg på tidligere ressursinnsats ved Ås VO og Follo kvalifiseringssenter, sett oppimot deltakertall. Til orientering er anslag årsverk til administrasjon omtrent halvert i forhold til ressurser til administrasjon ved Follo kvalifiseringssenter per i dag. Under administrasjon ligger blant annet rektor, introkoordinator, kontorleder og rådgiver. Økt

Ås kommune

fokus på realkompetansevurdering samt økt antall deltakere som skal ha grunnskoleopplæring krever ressurser til råd, veiledning og realkompetansevurdering. Også økende salg knyttet til privatister fra andre kommuner som avlegger prøver ved Ås VO, krever også administrasjon. Introkoordinator er en sentral funksjon med tanke på koordinering av introduksjonsdeltakere fra tre kommuner. I snitt tilsvarer estimert administrasjonsressurs drøye 1,8 årsverk per kommune. For Ås kommune viser estimatet en nedgang fra 2,5 årsverk til 1,8 årsverk knyttet til administrasjon. Estimater er kun et overslag. Dimensjonering av administrasjon, lærerstab og introkonsulenter vil baseres på reell situasjon nærmere 1.1.2020. Deltakertall og sum av kompetanse vil legge føringer på behov for rekruttering.

** Introkonsulent/kurskonsulent er i denne sammenheng en som holder arbeidslivsrettede kurs for introduksjonsdeltakere. I dag benyttes lærerressurser til denne typen kursvirksomhet. Arbeidslivsrettede kurs er ikke forankret i læreplanverk, slik som opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne og grunnskoleopplæring for voksne. Det betyr blant annet at kursene ikke følger ordinær skolerute, samt at det ikke er ilagt vurderingsansvar eller etterarbeid knyttet til denne typen kursvirksomhet. Bruk av lærerressurser til denne typen tjenester er svært kostbart, samt utfordrende med tanke på ferieavvikling da lærere følger skoleåret og ikke arbeidsåret, slik som introduksjonsprogrammet gjør. Bruk av introkonsulenter vil således effektivisere tjenesten, da ett årsverk vil gi flere kurstimer i og med introkonsulentene ikke vil bli ansatt på lærervilkår.

Utrekning av refusjon basert på estimat for 2019-deltakertall

Dersom arbeidsgruppens anbefaling til utgiftsfordeling legges til grunn, blir utregning av refusjon følgende:

Kommune	A	B	C	Sum refusjon
Ås	kr 3 121 875	kr 2 812 500	kr -	kr 5 934 375
Vestby	kr 2 784 375	kr 2 812 500	kr 180 333	kr 5 777 208
Frogn	kr 2 531 250	kr 2 812 500	kr 180 333	kr 5 524 083

A: 50 % fordeles etter innbyggertall

B: 50 % fordeles likt men avregnes etter reelt bruk

C: 4 % påslag for samarbeidskommuner for økt belastning av fellestjenester i vertskommune.

Arbeidsgruppen foreslår at programrådgiverfunksjonen for introduksjonsprogrammet ivaretas av den enkelte flyktningtjeneste. Kostnader til disse stillingene ligger ikke inne i budsjettet for Ås VO. For Frogn og Vestby kommuner betyr dette at en andel av de midlene som er betalt til Follo Kvalifiseringssenter som refusjon for tjenester må legges inn som lønnsmidler i kommunenes respektive flyktningtjenester og sees i sammenheng med øvrige stillinger/ressurser i disse tjenestene. For Ås sin del vil dette være noe annerledes da flyktningavdelingen på NAV Ås selv har disse funksjonene per i dag. I det nye samarbeidet legges det opp til større grad av involvering fra flyktningtjenestene i introduksjonstilbudet gjennom planlegging og gjennomføring av kurs og gruppeveiledning.

Leie- og renholdskostnader har vært budsjettet utenfor Ås VO, men synliggjøres her for å vise mulig effektiviseringspotensiale.

Utrekningen av kostnader pr. 1.6.19 er basert på faktiske budsjettall som er vedtatt samt kjøp av plasser (Frogn og Vestby). Utrekningen sammenligner de utgifter kommunene har med dagens ordning med foreslåtte endringer i et nytt felles samarbeid, basert på deltakertallet for våren 2019.

Ås kommune

	Vestby	
	pr. 1.6.19	Ny ordning
Norsk/samf/intro	kr 7 500 000	
Grunnskole voksne	kr 2 090 000	
Refusjon Ås VO		kr 5 800 000
Programrådgiver		kr 700 000
Sum	kr 9 590 000	kr 6 500 000

Mulig effektivisering kr 3 090 000

	Frogn	
	pr. 1.6.19	Ny ordning
Norsk/samf/intro	kr 6 100 000	
Grunnskole voksne	kr 1 100 000	
Refusjon Ås VO		kr 5 600 000
Programrådgiver		kr 700 000
Sum	kr 7 200 000	kr 6 300 000

Mulig effektivisering kr 900 000

	Ås	
	pr. 1.6.19	Ny ordning
Andel Ås VO*	kr 6 100 000	kr 5 950 000
Endret ansvar flyktningsjeneste		kr 245 000
Leie/renhold lokaler	kr 2 350 000	
Sum	kr 8 450 000	kr 6 195 000

Mulig effektivisering kr 2 255 000

(*Utgifter ÅS har til 2,8 stilling spes.ped. er ikke tatt med)

Mulig effektivisering for Ås er kr 2 255 000,-

Samlet viser estimatene en mulig økonomisk effektiviseringsgevinst for de tre kommunene på ca. kr 6.000.000,- med dagens deltakertall. Prognoser viser imidlertid lavere deltakerantall. Det kan ikke forventes en like stor økonomisk effektiviseringsgevinst framover, som angitt i estimatet over. Dog vil nedgang i deltakertall bety høyere pris per deltaker, og motsatt. Ved nedgang i deltakertall vil de tre kommuner kunne holde pris per deltaker lavere enn ved drift av tjenestene alene i egen kommune. Samordning av disse tjenestene med Ås kommune som vertskommune betyr således en mer effektiv drift for alle tre kommuner ved svingninger.

Alternativer:

Ås kommune inngår ikke vertskommunesamarbeid med Frogn og Vestby kommuner og fortsetter som i dag.

Konklusjon med begrunnelse:

Ås kommune

Omfang og kompleksitet i tjenester knyttet til voksnes rett til opplæring og kvalifisering etter opplæringsloven og introduksjonsloven er omfattende. Bred kompetanse, erfaring og en viss størrelse på et voksenopplæringscenter kreves for å kunne imøtekomme dette.

Det er svingninger i antall bosettinger, som igjen medfører usikkerhet rundt ressursinnsats knyttet til tjenester gitt ved Ås VO. Ås, Frogn og Vestby kommuner er sammen bedre rustet til å tåle svingninger. Et større voksenopplæringscenter har bedre evne til å tilpasse tilbudet, både til behov som måtte melde seg, og til nye føringer og krav fra sentrale myndigheter.

I tillegg ligger et betydelig effektiviseringspotensiale i et vertskommunesamarbeid. Dette er således i tråd med Ås kommunes mål om omstilling og effektivisering av tjenester.

Kan vedtaket påklages?

Nei

Ikrafttredelse av vedtaket:

1.1.2020