



Arkivnr: 2016/6854-6
Saksbehandlar: Nina Ludvigsen

Saksframlegg

Saksgang

Utval	Saknr.	Møtedato
Yrkesopplæringsnemnda		31.10.2017
Utval for opplæring og helse		07.11.2017
Fylkesutvalet		22.11.2017
Fylkestinget		12.12.2017

Vurdering av framtidig behov for produksjonsskular

Samandrag

Fylkesrådmannen viser til vedtak i Fylkesutvalet den 03.05.2017:

«Fylkesutvalget ønsker at fylkestinget får framlagt politisk sak som vurderer fremtidige behov for produksjonsskoler»

I denne saka gir fylkesrådmannen ei vurdering av kva behova er i ungdomsgruppa som har slutta i vidaregåande opplæring og kva for ansvar fylkeskommunen har for gruppa. Vurderinga av produksjonsskule som eit alternativt opplæringstilbod vert å sjå i lys av utviklinga og funn frå perioden med Ny Giv, seinare Program for betre gjennomføring og målsettingane som Hordaland fylkeskommune har om auka gjennomføring. Tilbodet er også i samsvar med mål i Regional plan for folkehelse. Utover dette tydeleggjer Riksrevisjonen si undersøking i 2015/16 av oppfølging av unge utanfor opplæring og arbeid fylkeskommunen sitt ansvar for gruppa.

Hordaland fylkeskommune har sidan 2015 gjort gode erfaringar med gjennomføring og resultat frå Hyssingen produksjonsskule. Fylkesrådmannen vurderer produksjonsskule som ein alternativ opplæringsmodell og eit tilbakeførnde tilbod som sørgjer for fylkeskommunen sitt ansvar for store delar av gruppa ungdom som er utanfor opplæring og arbeid.

Økonomi: Hyssingen produksjonsskule har ein netto driftskostnad på om lag 10 mill. kr årleg. Hordaland fylkeskommune har søkt Kunnskapsdepartementet om etablering av ein ny produksjonsskule med døgnkontinuerleg drift på Hjeltnes i Hardanger. Netto årlege driftskostnader til dette tiltaket er rekna til om lag 14 mill. kr årleg. Belastninga på det fylkeskommunale budsjettet vil avhenge av om ein får stønad og storleiken på stønaden frå Kunnskapsdepartementet. I tillegg kjem investeringskostnader i bygg og utstyr.

Klima: Produksjonsskule skal som eit fylkeskommunalt tilbod ivareta klima og miljø

Folkehelse: Saka viser at produksjonsskule som alternativt og tilbakeførnde tilbod har stor verknad i eit folkehelseperspektiv, både for den einskilde ungdom og for samfunnet

Regional planstrategi: Saka er relevant for Utviklingsplan for Hordaland - Regional planstrategi 2016-20

Forslag til innstilling

Fylkestinget tek saka til orientering.

Rune Haugsdal
fylkesrådmann

Svein Leidulf Heggheim
fylkesdirektør opplæring

Saksframlegget er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.

Fylkesrådmannen, 12.10.2017

Innleiing

Hordaland fylkeskommune har som siktemål å sikre rask tilbakeføring til skule eller anna opplæring når elevar fell frå tilbod i vidaregåande opplæring, eller ikkje tek til i opplæring/arbeid etter avslutta grunnskule.

Svak gjennomføring i vidaregåande opplæring er eit nasjonalt fenomen. Det har særleg dei fem siste åra vore gjort mykje for å sikre eit kunnskapsgrunnlag for å setje i verk tiltak for å auke gjennomføringa. Prosjektet Ny GIV tok utgangspunkt i elevar med svakt fagleg grunnlag frå ungdomsskulen, og over heile landet har det vore prøvd ut tiltak som har vore meir eller mindre treffsikre. Etter Ny GIV har Program for betre gjennomføring fokusert på å få gode tiltak inn i vanleg drift.

Eit sentralt spørsmål er kva som skal til for å lukkast med å få ungdom som har hatt dårlege opplevingar i skule, tilbake på utdanningssporet etter avbroten skulegang. Konseptet «meir av det same» betrar ikkje motivasjonen for eit nytt forsøk.

I samsvar med den nasjonale satsinga for å styrke gjennomstrøyminga i vidaregåande opplæring (St. meld. nr. 44 (2008-2009) har Hordaland fylkeskommune **auka læringsutbytte** og **fullføring** som overordna mål for det pedagogiske utviklingsarbeidet. Målsettinga er nedfelt i overordna planar og vidareført inn i verksemdsplanar ved den enkelte skule. I Hordaland fylkeskommune er det ei prioritert oppgåve å sikre høge gjennomføringstal i vidaregåande opplæring.

Fylkeskommunane sitt ansvar for ungdom som er utanfor opplæring og arbeid

Utover ansvar for elevar og lærlingar har fylkeskommunen ansvar for all ungdom mellom 16 og 21 år som

- a) ikkje har søkt eller teke imot elev- eller læreplass, eller
- b) avbryt slik opplæring, eller
- c) ikkje er i arbeid, eller
- d) har tapt opplæringsretten som følgje av vedtak om bortvising med heimel i opplæringslova §3-8 eller
- e) som følgje av vedtak om heving av lærekontrakt eller opplæringskontrakt i samsvar med opplæringslova §4-6

Dette ansvaret er lovfesta i opplæringslova kap13, opplæringslova § 3-6 og forskrift til opplæringslova kapittel 13. Fylkeskommunen organiserer ansvaret gjennom oppfølgingstenesta (OT).

Føremålet med oppfølgingstenesta er å sørge for at all ungdom som høyrer til målgruppa, jf. § 13-2, får tilbod om opplæring, arbeid eller andre kompetansefremjande tiltak, eventuelt ein kombinasjon av desse. Tilboda skal primært ta sikte på å føre fram til studiekompetanse, yrkeskompetanse eller grunnkompetanse innanfor vidaregåande opplæring.

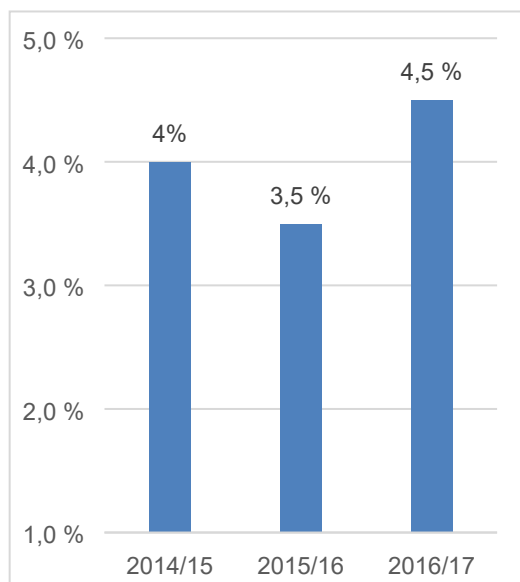
Det er ungdom i denne målgruppa som er aktuelle for å delta på ein produksjonsskule. Gruppa er samansett og inkluderer elevar med gjennomført løp på lågare kompetansenivå, lære kandidat, elevar i arbeidstrening, elevar med alternative opplæringsplanar og elevar som ikkje har bestått eitt eller fleire fag eller fagprøva. Gruppa består og av ungdom som ikkje har kome i gang med vidaregåande opplæring etter ungdomsskulen. Mangfaldet i gruppa krev difor at det vert gjennomført fleire ulike tiltak som kan hindre utanforskap og styrke gjennomføring av vidaregåande opplæring. Det mest brukte tiltaket er praksisplassar gjennom NAV. Likevel dekkjer ikkje dette behovet for alle i gruppa, eller det er ikkje like målretta i forhold til vidare opplæringsløp.

Tabellen under viser talet på sluttarar i Hordaland fylkeskommune dei tre siste åra. Årsakene «begynt på annan skule», «flytta», «bytta kurs på same skule» og «slutta, skal begynne i lære» er ikkje kritiske sluttarar, slik vi prøver å vise med desse tala, men elevane i desse kategoriane har ikkje vore registrert i opplæring etter at dei til dømes flytta eller skulle ha begynt på ein annen skule. Det er difor under

kategoriane «anna årsak», «personlege årsaker», «stort fråvær», «feilval» og «skulelei/motivasjon» at vi finn dei største tala på sluttarar.

Sluttårsak	2014/15	2015/16	2016/17
Anna årsak/ikkje oppgitt	100	120	177
Personlege årsaker	160	161	212
Stort fråvær	170	127	158
Feilval	77	66	72
Skulelei/motivasjon	53	29	43
Begynt på annan skule	25	17	27
Flytta	26	17	11
Ikkje møtt	1	2	6
Bytta kurs på same skule	2	2	5
Slutta, skal begynne i lære	4	2	8
Fagvanskar	2	0	1
Lang reiseveg	1	0	1
Totalt	621	543	721

Tal sluttarar siste tre skuleår. Hjernen og Hjertet



Del sluttarar siste tre skuleår. Hjernen og Hjertet

Riksrevisjonen si undersøking av oppfølging av unge utanfor opplæring og arbeid

Riksrevisjonen gjorde i 2015/16 ei undersøking av oppfølging av unge utanfor opplæring og arbeid (<https://www.riksrevisjonen.no/rapporter/Sider/UngdomUtenforOpplaringOgArbeid.aspx>).

Undersøkinga viste at det nasjonalt var stor variasjon i kvaliteten på oppfølging av ungdom som har avbrote vidaregåande opplæring, og rundt 60 prosent av ungdomane deltok ikkje i tiltak.

Det var og eit fåtal av ungdomane som var i tiltak som inkluderer læreplanmål. Det følgjer av forskrift til opplæringslova at alle i oppfølgingstenesta si målgruppe skal få eit tilbod om opplæring, arbeid eller andre kompetansefremjande tiltak, eventuelt ein kombinasjon av desse. Tilboda skal primært ta sikte på å føre fram til studiekompetanse, yrkeskompetanse eller grunnkompetanse innanfor vidaregåande opplæring.

Dei siste åra har delen ungdomar i oppfølgingstenesta si målgruppe som deltar i fylkeskommunale tiltak, vore ca. 5 %. Riksrevisjonen vurderer det som uheldig at fylkeskommunane som har ansvaret både for den vidaregåande opplæringa og for oppfølgingstenesta, ikkje gjer nok for å ha tilbod til fleire ungdomar. Riksrevisjonen vektlegg at å inkludere læreplanmål i tiltaka kan vere eit steg på vegen til å gjennomføre vidaregåande opplæring, med generell studie-/yrkeskompetanse eller med delkompetanse som mål.

Produksjonsskule – ei alternativ tilnærming - kva kan produksjonsskulen bidra med i forhold til andre tilbod

Dei fleste fylka i Noreg har etablert fleire tilbod som skal fange opp ungdom som har falle ut eller som står i fare for å falle ut av ordinær vidaregåande opplæring. Dette mangfaldet gjer at tilboda som er utvikla, gjerne står fram som ei kompleks tiltakspakke der det er krevjande å sikre tilstrekkeleg kvalitet i iverksettinga. Riksrevisjonen peikar på at det enno er få fylke som har arbeidd med å setja arbeidsretta og opplæringsretta tiltak inn i ein systematisk samanheng.

Det vil difor vere viktig å ha tiltak som tar utgangspunkt i behova dei unge har, og som representerer eit tydeleg alternativ til ordinær opplæring, fordi fråfall ofte skuldast manglande oppleving av meistring, svake grunnleggjande ferdigheiter og ei manglande kjensle av tilhørslse hos dei unge.

Produksjonsskular representerer eit nytt tiltak i Noreg, der opplæringa ikkje er knytt til tradisjonelle undervisningsformer, men er fundert på relasjonsretta dannelses- og læringsarbeid i verkstadsamanheng. Tilbodet hentar inspirasjon frå den danske modellen *produksjonsskole*. I Danmark er det 82 produksjonsskular, og det er stor variasjon i det faglege tilbodet. Felles kjenneteikn er likevel at tilbodet byggjer på produksjonstanken. I Danmark er ordninga lovfesta, og eit sentralt element er omgrepet *danning gjennom arbeid og produksjon*. Det ser ut til at rytmen i autentisk, produktivt arbeid har ein motiverande og disiplinierende funksjon for ungdom som har hatt for usikre rammer rundt seg, eller som på anna vis har opplevd at tradisjonell skulegang har passa dårleg.

Produksjonsskular kan ha eit særleg nyttepotensiale fordi tiltaket både er retta mot ivaretaking av deltakarane og mot omgjevnadene. Produktutvikling og tenesteyting skjer i samspel med miljø utanfor. Eit døme på dette er byggproduksjonen og kafèdrifta ved Hyssingen produksjonsskule. Vare- og tenesteproduksjonen kan gje inntekter undervegs, og vil kunne bidra til reduserte kostnader for fylkeskommunen på lengre sikt.

Produksjonsskule i eit folkehelseperspektiv

Produksjonsskule som alternativt og tilbakeførande tilbod har og stor verknad i eit folkehelseperspektiv, både for den einskilde ungdom og for samfunnet. Mange unge strevar med å fullføre vidaregåande opplæring trass i gode føresetnader for å lære, og mange unge slit med psykiske helseutfordringar. Det vert

difor viktig å vere tydeleg på korleis produksjonsskulen kan leggje til rette, kva tid og korleis ein må få hjelp frå helsetenestene. Psykisk helse omfattar spekteret frå plager til sjukdom, og den einskilde sine føresetnader for å meistre eigne helseutfordringar varierer. Erfaring tilseier at tilsette på produksjonsskular vil møte ungdommar med utfordringar, og det er difor viktig at ein har kompetanse til å møte ungdom som ikkje meistarar liva sine. Produksjonsskulen er ikkje ein spesialskule og heller ikkje ein behandlingsinstitusjon. Ei tilnærming som byggjer på fagleg kompetanse, er difor avgjerande for at både ungdom og tilsette kjenner seg trygge i sosial omgang med kvarandre.

Ungdomen skal i hovudsak delta i praktisk produksjon og kome i gang med nokre av kompetansemåla i eit yrkesfagleg utdanningsprogram. Dei kan difor gå ut med dokumentasjon på oppnådd fagkompetanse, og kan få godskrive læreplanmål eller avkorta opplæringstid i ei yrkesfagleg utdanning. Vidare kan dei kombinere det praktiske med teoriopplæring på eit studiesenter og få dokumentasjon på oppnådd kompetanse i teoretiske fag. Grunnleggjande ferdigheiter som lesing, skrivning, rekning, digital kompetanse og munnleg framføring er ein naturleg del av læringsteorien. Tverrfaglege tema frå læreplanen, overordna del-verdiar og prinsipp skal gå som ein raud tråd gjennom all aktivitet.

Erfaringar frå Hyssingen produksjonsskole

I 2015 etablerte Hordaland fylkeskommune Hyssingen produksjonsskole som eit forsøk. «Vi er den skolen hvor de som *ikke har* lykkes, *skal* lykkes». Slik presenterer dagleg leiar for Hyssingen ambisjonen med tiltaket. Hyssingen arbeider for at ungdom som ikkje har funne ein trygg og meningsfull plass innanfor det ordinære opplæringstilbodet eller i arbeidsmarknaden, skal finne ein arena der dei opplever samspel, positiv sjølvkjensle, eigenverd og meistring knytt til opplæring og eige liv.

Å bli i stand til arbeid er det kortsiktige målet for somme, medan andre finn sin vidare utdanningsveg og søker seg tilbake til ordinær opplæring, eller dei går over i læreverksemd eller arbeid. Tal frå september 2017 viser at av dei som har fullført etter oppsett plan, har 85 % blitt tilbakeført til skule eller til arbeid. Mellom 30 og 40 ungdommar er til ei kvar tid knytt til Hyssingen, og opptaket skjer kontinuerleg etter kvart som det vert ledige plassar.

Gjennom reell produksjon legg Hyssingen til rette for deltaking i eit sosialt fellesskap der ein skaper produkt i samhandling med andre ungdommar, tilsette og oppdragsgjevarar. I tillegg kan ungdommane søkje seg til studiesenteret på Årstad videregående skole.

Hyssingen driv eit kontinuerleg utviklingsarbeid, og etter at Kunnskapsdepartementet sende ut høyringsutkast til «Overordnet del av generell læreplan – verdier og prinsipper», er det starta eit grundig arbeid for å vidareutvikle Hyssingen i tråd med verdisyn og prinsipp for opplæring som ligg til grunn for den nye generelle læreplanen. Tverrfaglege tema som folkehelse og livsmeistring, demokrati og medborgarskap og berekraftig utvikling vert operasjonaliserte slik at Hyssingen også framover kan lukkast i å vise veg frå ord til handling.

Gjennom utvikling av Hyssingen har Hordaland fylkeskommune fått eit fundament og ein systematikk for å svare på behovet for alternative læringsarenaer.

Kostnader med produksjonsskule

Sjølv om det er ein føresetnad at vare- og tenesteproduksjon skal gje inntekter, vil produksjonsskular krevje midlar til investeringar og drift. Som det kostar å ha ein elev i skule, vil det og koste å ha ein alternativ opplæringsarena for dei som ikkje lenger er elev på ein skule, men som like fullt fylkeskommunen har eit ansvar for.

Frå sentralt hald er det ikkje øyremerka midlar til produksjonsskule som tiltak i overføringane til fylkeskommunen. Dette er difor kostnader som må dekkast gjennom fylket sitt budsjett.

Hysingen produksjonsskule har i dag 4 verkstader og gir eit tilbod til om lag 40 ungdommar. Tiltaket har ein netto driftskostnad på om lag 10 mill. kr årleg. Hordaland fylkeskommune har søkt Kunnskapsdepartementet om etablering av ein ny produksjonsskule med døgkontinuerleg drift på Hjeltnes i Hardanger. Dette prosjektet legg opp til etablering av 4 verkstader med plass til om lag 40 ungdommar totalt. Netto årlege driftskostnader til dette tiltaket er rekna til om lag 14 mill. kr årleg. I dette er det lagt til grunn ei årleg inntekt på om lag 1,3 mill. kr frå produksjonen i tiltaket. Belastninga på det fylkeskommunale budsjettet vil avhenge av om ein får stønad og storleiken på stønaden frå Kunnskapsdepartementet. I tillegg kjem investeringskostnader i bygg og utstyr.

Professor Torberg Falch frå NTNU (2016) har rekna ut at det kostar samfunnet 7,1 millionar per person som hamnar utanfor arbeidslivet i ein alder av 20 år. I eit samfunnsperspektiv vil eit tilbakeføringstilbod som produksjonsskule vere ei samfunnsinvestering når tilbakeføringsprosenten er høg.

Ei sak om eventuell utviding av tilbodet med produksjonsskular vil bli lagt fram for fylkestinget i mars 2018. Innan den tid vil det vere klart om vi kan rekne med statleg støtte til eit slikt tiltak. Det aktuelle alternativet som skal vurderast, er lokalisering til tidlegare Hjeltnes vidaregåande skule.