



Arkivnr: 2016/6854-7

Saksbehandlar: Nina Ludvigsen

Saksframlegg

Saksgang

Utval	Saknr.	Møtedato
Yrkesopplæringsnemnda		30.01.2018
Utval for opplæring og helse		06.02.2018
Fylkesutvalet		21.02.2018
Fylkestinget		06.03.2018

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. Utover dette omhandlar saka Riksrevisjonen si undersøking i 2015/16 av oppfølging av unge utanfor opplæring og arbeid, fylkeskommunen sitt ansvar for gruppa.

I saka vert det vist til kva erfaringar Hordaland fylkeskommune har gjort med gjennomføring og resultat frå Hyssingen produksjonsskole sidan 2015. 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: Økonomiske utrekningar og kostnader med produksjonsskule vert omtalt i sak om vurdering av produksjonsskule på Hjeltnes

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, 16.01.2018

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.

I samsvar med den nasjonale satsinga for å styrke gjennomstrøyminga i vidaregåande opplæring (St. meld. nr. 44 (2008-2009)), har Hordaland fylkeskommune **auka læringsutbyte 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.

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.

Ungdomsgruppa som ikkje er i opplæring eller arbeid, er samansett, og tiltaka vert derfor ulikt innretta med utgangspunkt i behova til dei unge. Tiltaka skal og representere eit alternativ til ordinær opplæring, fordi fråfall ofte skuldast manglande oppleving av meistring, svake grunnleggjande ferdigheiter og ei manglande kjensle av tilhørse hos dei unge.

Kva er ein produksjonsskule

Produksjonsskular er eit nytt tiltak i Noreg gjennom forsøket med Hyssingen produksjonsskule, der opplæringa ikkje er knytt til tradisjonelle undervisningsformer, men er fundert på relasjonsretta danning- og læringsarbeid i verkstadsamanheng. Tilbodet hentar inspirasjon frå den danske modellen *produksjonsskule*. I Danmark er ordninga lovfesta, og det finst 82 produksjonsskular med stor variasjon i det faglege tilbodet. Felles kjenneteikn er likevel at tilbodet byggjer på produksjonstanken, og produktutvikling og tenesteyting skjer i samspel med miljø utanfor.

Eit sentralt element er omgrepet *danning gjennom arbeid og produksjon*. Ideen er at rytmen i autentisk, produktivt arbeid har ein motiverande og disiplinerande funksjon for ungdom som har hatt for usikre rammer rundt seg, eller som på anna vis har opplevd at tradisjonell skulegang har passa dårleg.

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

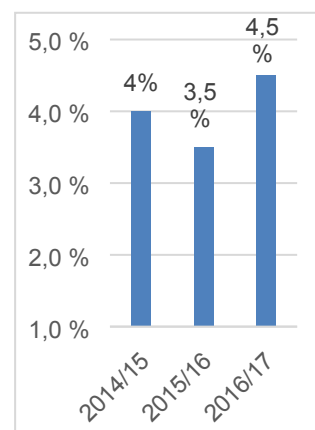
Føremålet er å sørje for at all ungdom som høyrer til målgruppa, jf. § 13-2, får tilbod om opplæring, arbeid eller andre kompetansefremjande tiltak, eventuelt ein kombinasjon av desse. Tilboda skal primært ta sikte på å føre fram til studiekompetanse, yrkeskompetanse eller grunnkompetanse innanfor vidaregåande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

Omtale av målgruppa for ein produksjonsskule

Kven som er aktuelle deltakarar i ein produksjonsskule, heng saman med fleire faktorar. Gruppa er samansett og inkluderer elevar som har avbrote opplæringa, har gjennomført løp på lågare kompetansenivå, lærekandidatar, elevar i arbeidstrening, elevar med alternative opplæringsplanar eller 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. Den felles faktoren er likevel motivasjon og interesse, og i kva grad helsa tilseier at dei er klar.

Tabellen under viser talet på sluttarar i Hordaland fylkeskommune dei tre siste åra. Det er i kategoriane det er vist til her, som «anna årsak», «personlege årsaker», «stort fråvær», «feilval» og «skulelei/motivasjon» at vi finn sluttarar som får tilbod om bistand gjennom OT.

Sluttårsak	2014/15	2015/16	2016/17
Anna årsak/ikkje oppditt	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



Over: Tal sluttarar siste tre skuleår.
Hjernen og Hjertet

Tilboda til ungdom utanfor opplæring og arbeid

Tilboda som OT rår over eller samarbeider om med NAV, er innretta etter dei ulike behova i målgruppa. For nokre ungdommar må ein tenkje at det er grunnleggande viktig berre å få dei ut av heimen, sjølv om det berre er for nokre timar på dagen, for så å kome vidare med motivasjon til å meistre andre tilbod. Andre ungdommar kan gå rett inn i eit praksisretta tilbod eller skule, og andre treng berre hjelp på vegen til å velje og kome i gang på nytt.

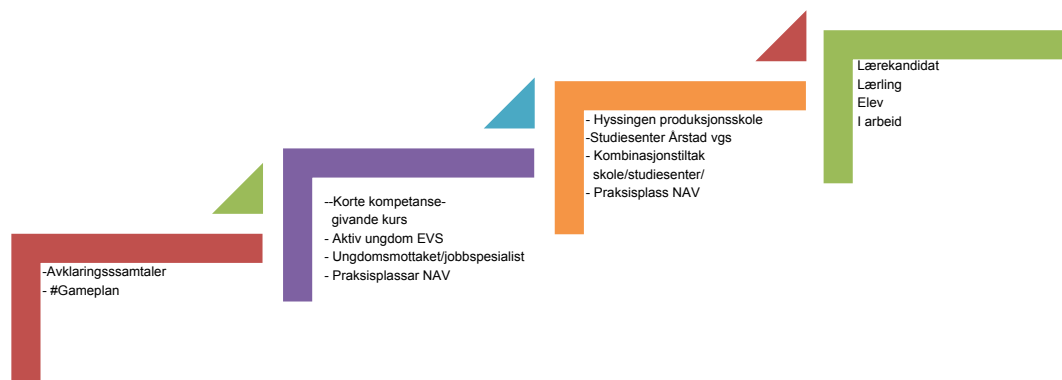
Målgruppa for Oppfølgingstenesta (OT) utgjorde 1596 ungdomar pr. 15.11.2017. Desse var fordelt på fire kategoriar:

1	OT arbeider med å oppnå kontakt med ungdomen	319
2	Ungdomen har individuelle samtaler/blir kartlagt for å kome i aktivitet	340
3	Ungdomen har kome i aktivitet eller tiltak	662
4	Ungdomen er avklart, Dvs. at OT har kontakt og bistår, men annan instans har hovudansvaret.	275
	SUM	1596

Dei 662 ungdomane som var i kome i aktivitet pr. 15.11.2017 var fordelt på følgjande aktivitetar:

Opplæring og arbeidspraksis i regi av fylkeskommunen	59
Arbeidspraksis/praksisplass i regi av NAV	289
Kombinasjonstiltak - fylkeskommunen og NAV	17
Fått ordinært arbeid	74
Elev i fylkeskommunal vidaregåande skule	178
Elev i privat vidaregåande skole	16
Lærling/lærekandidat/praksisbrevkandidat	29
SUM	662

Figuren under viser dei ulike tilboda i ei tiltakstrapp som startar med samtalar og relasjonsbygging med dei som ein må jobbe tettast med før dei kan kome vidare til andre tilbod. Målet er å bidra til at kvar ungdom til slutt skal ha ein kompetanse både sosialt og fagleg, gjennom utdanning eller arbeid, til å kunne meistre liva sine.



Kort omtale av dei enkelte tilboda i tiltakstrappa

#Gameplan

Sidan 2014 har OT drive eit gruppebasert lågterskeltilbod som fangar opp og får i gang ungdom som ikkje er heilt klar til å gå inn i meir praksis- eller skuleretta tiltak. Kvar gruppe varer i fire veker og vert leia av OT-medarbeidarar med særleg kompetanse på coaching og rettleiing. Samstundes fungerer tiltaket som ei grundigare kartlegging av motivasjon og vidare løp for ungdomen.

Studiesenter	OT har med hjelp av fråfallsmidlar i fleire år hatt ein avtale med Årstad vidaregåande skole om å gi opplæring til dei som er i OT si målgruppe og som ønskjer å oppnå standpunktkarakter i fellesfag som dei manglar. Dei kan og ta enkeltfag som ledd i motivasjon til å returnere til skulen og fullføre løpet der. Dette tilbodet kan kombinerast med andre praksisretta aktivitetar.
Aktiv ungdom	Aktiv Ungdom er eit samarbeid med Regionalavdelinga i Hordaland fylkeskommune. Gjennom Europeisk volontørteneste (EVS) kan ungdom få tilbod om å jobbe friviljug i ikkje-kommersielle prosjekt i Europa i opp til 12 månader. Til vanleg er det ungdom i skule som får tilrettelagt denne type tilbod. No får ungdom som står utanfor skule og arbeid høve til å ha ein aktivitet i eit anna land og gjennom dette vekse og bli motivert for vidare opplæring.
Korte kompetanse-givande kurs	Dette er korte kurs som oppfølgingstenesta kan kjøpe frå kursarrangørar eller bedrifter og som fører fram til at ungdomen får prøve seg i ei bedrift eller kan gjere han/henne motivert for eit fagområde. Føresetnaden er at det er oppretta kontakt med ei bestemt bedrift som vil samarbeide om eit opplegg. Tiltaket er retta mot ungdom under 19 år som etter NAV sine retningslinjer ikkje har rett til arbeidsmarknadskurs på grunn av alder.
Hyssingen Produksjonsskole	I 2015 etablerte Hordaland fylkeskommune Hyssingen produksjonsskole som eit forsøk. Hyssingen arbeider for at ungdom i bergensområdet 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.
NAV Ungdomsmottaket	Tilbodet vert drive av NAV i samspel med OT og er eit gruppetilbod i Bergen med kartleggingsaktivitetar som skal føre til praksisplass eller læreplass. NAV nyttar ein jobbspesialist som samarbeider med bedrifter om utprøving og plassering. Det kan vere om lag 15 ungdomar i Ungdomsmottaket til ei kvar tid.
NAV Arbeidspraksis	Gjennom samarbeidsavtalen mellom fylkeskommunen og NAV forpliktar dei lokale NAV-kontora seg til å få ungdom ut i praksisplassar.

Når det gjeld tiltaka er det ein tendens til at ungdom som bur i bynære strøk har betre tilgang på ulike tilbod.

Riksrevisjonen si undersøking og forventning av oppfølging av unge utanfor opplæring og arbeid

Det er ulikt korleis tilboda over er retta inn mot kompetansemål eller mål i læreplanen. Riksrevisjonen gjorde i 2015/16 ei undersøking av oppfølging av unge utanfor opplæring og arbeid. Denne viste mellom anna at det var eit fåtal av ungdomane som var i tiltak som inkluderte læreplanmål. Det følgjer av forskrift til opplæringslova at sluttarar som er i OT 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.

Nasjonalt viser Riksrevisjonen at i løpet av dei siste åra har fylkeskommunale tiltak for målgruppa utgjort 5% av alle tiltak. Riksrevisjonen vurderer det som uheldig at fylkeskommunane som har ansvaret både for den vidaregåande opplæringa og for oppfølgingstenesta, ikkje gjer nok for å ha eigne tilbod til fleire ungdomar. Riksrevisjonen legg vekt på 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

Målet med at tilboda skal rettast inn mot kompetansemål eller mål i læreplanen, er etter Riksrevisjonen si undersøking tatt inn i dei fylkeskommunale tiltaka, og i størst grad i Hyssingen produksjonsskule.

Ungdomen skal i hovudsak delta i praktisk produksjon og kome i gang med nokre av kompetansemåla i eit yrkesfagleg utdanningsprogram. Ho/han 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, skriving, rekning, digital kompetanse og munnleg framføring er ein naturleg del av læringsteorien. Tverrfaglege tema frå læreplanen, overordna delverdier og prinsipp skal gå som ein raud tråd gjennom all aktivitet.

Mange unge strevar med å fullføre vidaregåande opplæring trass i gode føresetnader for å lære, og mange 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 meistrar liva sine. Produksjonsskulen er ikkje ein spesialskule og heller ikkje ein behandlingstilsetning. Ei tilnærming som byggjer på fagleg kompetanse, er difor avgjerande for at både ungdom og tilsette kjenner seg trygge i sosial omgang med kvarandre. Dette gjer at ein får ei systemisk tilnærming til målgruppa, både sosialt, relasjonelt og fagleg.

Å bli i stand til å arbeide 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 Hyssingen produksjonsskule i 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 produksjonsskulen til rette for deltaking i eit sosialt fellesskap der ein skaper produkt i samhandling med andre ungdommar, tilsette og oppdragsgjevarar. I tillegg kan ungdommane kombinere opphaldet med å ta fag på studiesenteret på Årstad vidaregåande skule.

Etter at Kunnskapsdepartementet sende ut høyringsutkast til «Overordnet del av generell læreplan – verdier og prinsipper», er det starta eit grundig arbeid for å vidareutvikle produksjonsskulen 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 operasjoniserte.

Dette betyr at det skjer ei systematisk tilnærming til tilbakeføringa til skule eller arbeid, heilt frå kartlegging av ungdommen, til motivasjon og innsøking til tilbodet, til innhaldet i produksjonen og opplæringa, og til ungdommen er over i ny og framtidig aktivitet. Produksjonsskulen framstår som eit tydeleg alternativt opplæringsløp, som samstundes heile tida er innretta mot måla om gjennomføring i den vidaregåande opplæringa.

Det ligg arbeid og ressursar bak tilbakeføring av ungdom til skule eller arbeid. Mykje av arbeidet må ungdomen gjere sjølv, men fylkeskommunen har ei lovfesta oppgåve i å bidra til å oppnå målet om tilbakeføring.

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.