

Arkivreferanse: 2023/4312-1
Arkivkode:
Saksbehandler: Wenche Irene Holen
Adm.enhet: Kompetanse og
tannhelse - Koordinering
og lederstøtte
Dato: 09.01.2023

Utvalg	Møtedato	Saksnummer
Fylkesutvalget	17.01.2023	

Framtidig skole- og tilbudsstruktur i Innlandet fylkeskommune - plan for videre arbeid

Fylkeskommunedirektørens innstilling til vedtak:

1. Fylkesutvalget slutter seg til foreslått organisering av det videre arbeidet med oppfølging av fylkestingets vedtak om skole- og tilbudsstruktur. Arbeidet gjennomføres som tre delutredninger; framtidig skole- og tilbudsstruktur, mer effektiv bruk av fylkeskommunale bygg og alternative opplæringsmodeller.
2. Sak om framtidig skole – og tilbudsstruktur legges fram for behandling i fylkestinget sommer/høst 2024, med målsetting om iverksetting fra august 2025. Tidsplanen forutsetter at planlagt framdrift for ikrafttredelse av ny opplæringslov med forskrifter overholdes.
3. Det gjennomføres fire regionale forankringsmøter kombinert med innspill til planstrategi i mars/april 2023. Møtene ledes av politisk ledelse.
4. Fylkeskommunedirektøren ser at det kan være formålstjenlig med politisk forankring av utredningsarbeidet underveis i prosessen, og legger opp til saker til politisk behandling for nødvendige avklaringer underveis.

Tron Bamrud
Fylkeskommunedirektør

Bakgrunn:

I forbindelse med behandlingen av sak «Tilbudsstrukturen for videregående opplæring i Innlandet fylkeskommune – skoleåret 2023-2024» (sak 65/2022, 18.10.2022), fattet fylkestinget følgende vedtak i tillegg til vedtak om skole- og tilbudsstruktur for kommende skoleår;

«3. Fylkestinget ber fylkeskommunedirektøren utarbeide en sak om framtidig skolestruktur som sikrer bærekraftig dimensjonering, lokalisering og finansiering basert på nåværende og framskrevne elevtall. Forutsigbarhet, kvalitet og bredde i utdanningstilbudet, alternative opplæringsmodeller i samarbeid med arbeidslivet samt eventuelt nødvendige endringer i inntaksforskriften og normtallsmodellen, skal belyses i saken. Med alternative opplæringsmodeller ønsker vi å etablere piloter og forsøksordninger som utfordrer dagens rammer for videregående opplæring. Fylkestinget i Innlandet mener nasjonale myndigheter må åpne for nye løsninger på utfordringer vi har i et spredtbygd fylke som Innlandet.

Fylkestinget ber fylkeskommunedirektøren om å gjennomføre prosess med alle sentrale samarbeidspartnere i de ulike regionene i Innlandet. Målet er å sikre forankring gjennom dialog, der regionene er tydelige på hvilke utdanninger som er de sentrale å bygge opp under i sin region. Slike møtepunkter skal gjennomføres vinteren 22/23. De interkommunale politiske rådene skal også komme med innspill til skolestruktur og linjer som er viktige for rekruttering og utvikling av lokalt næringsliv i sin region.»

Fylkeskommunedirektøren legger gjennom denne saken fram sitt forslag til skisse for det videre arbeidet.

Vurdering opp mot FNs bærekraftsmål:

Innlandet fylkeskommune skal bidra med å nå nasjonale og globale målsettinger. Skole- og tilbudsstrukturen for videregående opplæring i Innlandet fylkeskommune er viktig med tanke på en bærekraftig utvikling i Innlandet. God utdanning og kunnskap danner grunnlaget og er avgjørende for å oppnå alle FNs 17 bærekraftsmål. Gode skoletilbud og økt gjennomføring bidrar til reduksjon av fattigdom, til god helse og livskvalitet, og til at innbyggerne får anstendig arbeid og Innlandet økonomisk vekst.

Generell vurdering:

Organisering av videre prosess

Elevtallsnedgang, reduserte økonomiske rammer, regionenes behov for kvalifisert arbeidskraft og Fullføringsreformen/ ny opplæringslov er viktige rammefaktorer som må hensyntas i en utredning om framtidig skolestruktur i Innlandet fylkeskommune.

Konsekvensene av Fullføringsreformen/ ny opplæringslov er vesentlig for framdriften av arbeidet, og vil bli beskrevet nærmere i et eget punkt.

Å opprettholde god kvalitet i utdanningstilbudene vil være styrende for arbeidet og for de løsningene som foreslås.

I forbindelse med at skole- og tilbudsstrukturen skal utredes, ser fylkeskommunedirektøren det som hensiktsmessig at det som en del av dette arbeidet også tas inn en utredning som ser nærmere på mulighetene for en mer effektiv bruk av fylkeskommunale bygg.

Fylkestingsvedtaket om utredning av framtidig skolestruktur er sammensatt og omfattende, og fylkeskommunedirektøren foreslår å dele det videre arbeidet i tre ulike delutredninger, som gjennomføres parallelt og koordineres underveis. Man ser for seg at delutredningene til slutt munner ut i en samlet utredning om framtidig skole- og tilbudsstruktur i Innlandet fylkeskommune.

En utredning om framtidig skolestruktur i Innlandet innebærer at man samtidig må vurdere framtidig tilbudsstruktur for videregående opplæring, da dette henger tett sammen.

Det foreslås følgende organisering av utredningsarbeidet;

- Delutredning I – framtidig skole- og tilbudsstruktur
- Delutredning II – mer effektiv bruk av fylkeskommunale bygg
- Delutredning III – alternative opplæringsmodeller.

Det vil bli opprettet arbeidsgrupper knyttet til hver av delutredningene som koordineres av en felles prosjektleder. Prosjektledelsen knyttes til Kompetanse og tannhelse.

Arbeidsgruppen som jobber med framtidig skole- og tilbudsstruktur vil være tverrfaglig sammensatt og med representanter fra seksjonene HR, Økonomi, Eiendom og Kompetanse og tannhelse. For arbeidsgruppa som ser på mer effektiv bruk av fylkeskommunale bygg vil det til tillegg være naturlig å trekke inn representanter fra Kultur og Samferdsel. Arbeidsgruppa som skal se på alternative opplæringsmodeller vil primært bestå av representanter fra Kompetanse og tannhelse og skolene.

I alle arbeidsgruppene er det viktig at tillitsvalgte deltar, og for delutredning I og II er det også naturlig at vernetjenesten deltar.

Det vil underveis i prosjektet bli vurdert om det er behov for å trekke inn ekstern bistand.

Mandat for de ulike delutredningene må defineres nærmere.

Tidsplan for arbeidet

Fullføringsreformen/ny opplæringslov

Kunnskapsdepartementet jobber med å utarbeide en ny opplæringslov som skal erstatte dagens opplæringslov. Forslag til ny opplæringslov var ute på høring høsten 2021. Ny lov vedtas av Stortinget våren 2023, og nye forskrifter vedtas etter planen i januar 2024. Ny opplæringslov med forskrifter skal etter planen bli innført fra skolestart 2024.

Utredningen om framtidig skole- og tilbudsstruktur må ta høyde for endringer som kommer som følge av ny lov. Pt. har man ikke full oversikt over konsekvensene som følge av ny opplæringslov, men i lovforslaget er det foreslått omfattende endringer som vil ha vesentlig betydning for organisering av utdanningstilbudet for både ungdom og voksne.

Dette er blant forslagene i den nye loven som gir elevene utvidede rettigheter:

- Utvide retten til videregående opplæring for ungdom slik at den gjelder fram til oppnådd studie- eller yrkeskompetanse.
- Innføre rett til læreplass eller et annet tilbud på videregående opplæring trinn 3.

- Oppheve dagens begrensning på ett omvalg slik at ungdom i videregående opplæring får rett til et ubegrenset antall omvalg fram til søknadsfristen for inntak det kalenderåret de fyller 19 år.
- Innføre at de mellom 19 og 24 år får rett til å velge om de vil ha opplæring organisert for ungdom eller voksne.
- Utrede hvordan det kan legges bedre til rette for at alle elever skal ha reell mulighet til å velge programfag fra andre utdanningsprogram.

Dette er blant forslagene i den nye loven som pålegger fylkeskommunen som skoleeier nye plikter:

- Innføre en plikt til å tilby intensiv opplæring til elever i videregående opplæring som står i fare for ikke å bestå fag.
- Innføre plikt for fylkeskommunene til å ha et overgangstilbud for elever som har rett til videregående opplæring, men som mangler faglige eller språklige forutsetninger for å kunne delta i, fullføre og bestå videregående opplæring.
- Innføre en plikt for fylkeskommunene til å sørge for at de som har læretid i bedrift, får tilgang til rådgivning om utdannings- og yrkesvalg og rådgivning om sosiale og personlige forhold.
- Utvide oppfølgingstjenestens målgruppe til å omfatte personer til og med 24 år.

Tidslinje

Siden innføring av ny opplæringslov vil ha stor innvirkning på framtidig skole- og tilbudsstruktur, har dette betydning for når forslag til framtidig skole- og tilbudsstruktur kan legges fram for politisk behandling.

Forskrifter til ny opplæringslov blir først vedtatt i januar 2024, og man vil trenge tid til å utrede konsekvensene av nytt lovverk. På bakgrunn av dette, samt at det er et omfattende arbeid både å sikre et godt kunnskapsgrunnlag i saken og sørge for god medvirkning og involvering underveis i prosessen, vil det være realistisk at sak om framtidig skole – og tilbudsstruktur legges fram til behandling i fylkestinget sommer/høst 2024, med målsetting om iverksettelse fra høsten 2025.

I forkant av at saken legges frem, må det gjennomføres nødvendige høringsprosesser med aktuelle instanser.

Fylkeskommunedirektøren ser at det kan være formålstjenlig med politisk forankring av utredningsarbeidet underveis i prosessen, og legger opp til saker til politisk behandling for nødvendige avklaringer underveis.

Medvirkning/involvering

En utredning om framtidig skole- og tilbudsstruktur har mange interessenter, og det blir viktig å skape gode prosesser for involvering og medvirkning.

Involvering av sentrale samarbeidspartnere i regionene er beskrevet i eget punkt i saken.

I tillegg blir det viktig å legge til rette for god medvirkning og kommunikasjon gjennom at det lages egne planer for dette for andre interessenter. Dette omfatter skolene/rektorkollegiet, representanter for elevene via Ungdommens fylkesting, tillitsvalgte, vernetjenesten samt fylkeskommunale råd og utvalg.

Nærmere om de ulike delutredningene

Delutredning I - Framtidig skole- og tilbudsstruktur

Å bevare kvalitet i opplæringstilbudene vil være styrende for arbeidet med framtidig skole – og tilbudsstruktur, og vil være grunnleggende for hva slags løsninger som legges fram. Å definere og skape felles forståelse for hva som er god kvalitet vil derfor være en viktig del av prosessen.

Økonomiske rammebetingelser, elevtallsutvikling, behov for arbeidskraft, bærekraftig dimensjonering, og kvalitet og bredde i utdanningstilbudene blir viktige elementer som må belyses i utredningen. Som nevnt tidligere i saken må hele utredningen i tillegg ta høyde for endringer som følge av fullføringsreformen/ ny opplæringslov.

Fylkeskommunedirektøren ønsker å legge frem en kunnskapsbasert utredning, og ønsker å innhente informasjon og erfaringer fra blant andre NAV, andre fylkeskommuner, forskningsmiljøer og partene i arbeidslivet.

Delutredning II – mer effektiv bruk av fylkeskommunale bygg

Denne delutredningen henger tett sammen med framtidig skole – og tilbudsstruktur. Reduserte økonomiske rammer og elevtallsnedgang gjør det naturlig å se på muligheter for mer effektiv bruk av fylkeskommunale bygg, noe som blant annet kan gi mulighet for å redusere omfanget av leide lokaler. Innlandet fylkeskommune har pr i dag ca. 400 000 m² bygningsmasse som vi eier, i tillegg kommer leide lokaler på ca. 35 000 m².

Målsetting for delutredningen er å søke og effektivisere samlet arealbruk. Delutredningen skal kartlegge dagens bygningsmasse og arealbruk, og foreslå muligheter for å sikre effektiv og god bruk av fylkeskommunale lokaler. I tillegg vil denne utredningen ta inn innspill underveis fra arbeidsgruppen som vurderer framtidig skole – og tilbudsstruktur.

Delutredning III – Alternative opplæringsmodeller

Fylkestingsvedtaket ga følgende føringer rundt alternative opplæringsmodeller:

«Fylkestinget ber fylkeskommunedirektøren utarbeide en sak om framtidig skolestruktur som sikrer bærekraftig dimensjonering, lokalisering og finansiering basert på nåværende og framskrevne elevtall. Forutsigbarhet, kvalitet og bredde i utdanningstilbudet, alternative opplæringsmodeller i samarbeid med arbeidslivet samt eventuelt nødvendige endringer i inntaksforskriften og normtallsmodellen, skal belyses i saken. Med alternative opplæringsmodeller ønsker vi å etablere piloter og forsøksordninger som utfordrer dagens rammer for videregående opplæring»

I arbeidet med utredning av alternative opplæringsmodeller blir det viktig å definere og skape en felles forståelse for hva man legger i begrepet «alternative opplæringsmodeller» og hvilke målgrupper alternative opplæringsmodeller skal innrettes for.

Hvordan man sikrer at alternative opplæringsmodeller ivaretar ønsket kvalitet i opplæringen, og unngå at de alternative opplæringsmodellene undergraver det ordinære opplæringstilbudet, er også en viktig problemstilling som utredningen må gå nærmere inn i. Det er også en kjensgjerning at alternative opplæringsmodeller er kostnadsdrivende, og dette er noe man må synliggjøre i utredningen.

Utredningen må gå nærmere inn på konsekvensene av Fullføringsreformen og ny opplæringslov. Det må ses nærmere på hvilke tiltak og endringsprosesser som uansett må gjennomføres som konsekvens av fullføringsreformen og ny opplæringslov. Endringene vil utfordre fylkeskommunen på å utvikle større fleksibilitet, uavhengig av forsøk med alternative modeller.

Når det gjelder opplæringsmodeller innenfor yrkesfag er de fleste yrkesfaglige utdanningsløp organisert etter hovedmodellen, som er to år i skole etterfulgt av to års læretid i bedrift. Det finnes også andre måter å organisere opplæringstilbudet i yrkesfag på, og pr i dag har Innlandet fylkeskommune 16 ulike alternative opplæringsmodeller innenfor yrkesfag, i tillegg til hovedmodellen. Nedenfor følger en oversikt over de ulike modellene:

1. Lærekontrakt 2+2: Hovedmodellen for yrkesfag er at elevene går to år i skole, etterfulgt av to års læretid i bedrift (2+2-modellen). I hovedmodellen har bedriftene alene ansvaret for opplæringa på vg3. Av de to åra i læretid er det ett år opplæring og ett år verdiskaping.
2. Lærekontrakt 1+3: Unntaksmodell, hvor eleven går et år i skole, etterfulgt av tre års læretid i bedrift (1+3-modellen).
3. Lærekontrakt 0+4: Unntaksmodell, hvor eleven har fire års læretid i bedrift (0+4-modellen)
4. Opplæringskontrakt (1): Hovedmodell: Opplæringskontrakt er en skriftlig avtale kontrakt mellom en lærekandidat og en lærebedrift med sikte på å oppnå kompetanse på et lavere nivå enn fag-/svennebrev. I de fleste sammenhenger er regelverket for slike kontrakter det samme som for lærekontrakter. Etter endt opplæringstid utstedes et kompetansebevis som spesifiserer hvilke kompetansemål i læreplanen lærekandidaten har fått opplæring i.
5. Opplæringskontrakt (2): Tilleggsmodell i Innlandet: Modell for bedriftsopplæring med spesialundervisning for lærekandidater.
6. Kryssløp: Kryssløp viser til valgmuligheter i videregående skole der det åpnes for at elever kan «krysse» fra et utdanningsprogram eller programområde til et annet. Valg av kryssløp regnes ikke som et omvalg, der eleven velger å bytte utdanningsprogram og følgelig må begynne på nytt.
7. Særløp: I særløpsfag går elevene vg1 i skole og deretter tre år læretid i bedrift. Av de tre åra i bedrift regner vi to år opplæring og ett år verdiskaping. I løpet av læretida skal lærlingen ha opplæring i fellesfagene og programfagene. Det er en obligatorisk eksamen i læreplanen for særløpsfagene. Lærlingene kan i tillegg trekkes ut til eksamen i fellesfag (norsk, engelsk, samfunnsfag).
8. Alternativ opplæringsmodell med supplerende digital programfagundervisning
9. Alternativ rekrutterings- og opplæringsmodell (samarbeid NAV Innlandet og IFK)
10. TAF: etter fire år oppnår du dobbel kvalifikasjon, fagbrev og spesiell studiekompetanse med fordypning i matematikk og fysikk (tilbys på Raufoss vgs.) Det eksisterer en tilsvarende løsning på Elverum vgs. for salgsfaget (uten fordypning i realfag).
11. Kryssløp fra studiespesialisering til yrkesfag: Elever som har fullført vg1 studiespesialisering kan gå over til vg2 yrkesfag, og samtidig fullføre opplæringa på normert tid. Disse elevene må hente opp kompetanse fra programfagene på vg1 i det aktuelle yrkesfaglege utdanningsprogrammet. Dette gjør de i faget yrkesfaglig opphenting, som er et eget fag på 196 årstimer i fag- og timefordelinga. Utdanningsdirektoratet har fastsett nasjonale rammer for utvikling av lokale læreplaner i faget yrkesfaglig opphenting og forslag til mal for lokal læreplan.

12. Yrkeskompetanseløp: er rene skoleløp, der elevene får tre år med yrkesopplæring i skole. Elevene avslutter med en eksamen som gir vitnemål med yrkeskompetanse.
13. Praksisbrevkandidatordningen: er et toårig opplæringsløp for de som ønsker en mer praktisk, yrkesfaglig videregående opplæring der mye av opplæringen skjer ute i en bedrift.
14. Praksiskandidatordningen: En praksiskandidat er en privatist i yrkesfag med yrkespraksis, men som mangler teori for å få fag- eller svennebrev.
15. Fagbrev på jobb: Fagbrev på jobb er en ny ordning der personer som er i lønnet arbeid kan bli realkompetansevurdert, få opplæring på arbeidsplassen og ta fagbrev på grunnlag av dette. Ikke alle fylker tilbyr dette, og tilbudet vil også variere fra arbeidsplass til arbeidsplass.
16. Modulstrukturert opplæring: er en kombinasjon av arbeid og skole, hvor størst mulig del av opplæringen skal foregå i bedrift. Opplæringen er delt inn i flere moduler, med egne opplæringsmål for hver modul. Det er ingen teoretisk eksamen, men en sluttvurdering etter hver modul.
17. SK-løp: det er etablert studieforberedende løp for yrkesfaglige programfag, eksempelvis Helse- og oppvekstfag. Løsningen er 3-årig.

Det vises også til sak: «*Nye opplæringsmodeller på yrkesfaglige utdanningsprogram i videregående opplæring*» (FT 22.02.2022), hvor det ble vedtatt igangsatt en pilot knyttet til lærekontrakt med full opplæring i bedrift etter VG1, som et planlagt alternativt opplæringstilbud ved inntil fire skoler. I denne saken ble det gjort et omfattende utredningsarbeid, basert på kunnskapsgrunnlag blant annet hentet fra forsknings- og utredningsrapporter og erfaringer fra andre fylkeskommuner. Det videre arbeidet vil bygge videre på denne utredningen.

Prosess med sentrale samarbeidspartnere

Fylkestingsvedtaket innbefatter også føringer om involvering av sentrale samarbeidspartnere i hele fylket:

«Fylkestinget ber fylkeskommunedirektøren om å gjennomføre prosess med alle sentrale samarbeidspartnere i de ulike regionene i Innlandet. Målet er å sikre forankring gjennom dialog, der regionene er tydelige på hvilke utdanninger som er de sentrale å bygge opp under i sin region. Slike møtepunkter skal gjennomføres vinteren 22/23. De interkommunale politiske rådene skal også komme med innspill til skolestruktur og linjer som er viktige for rekruttering og utvikling av lokalt næringsliv i sin region.»

For å oppfylle denne delen av vedtaket, foreslår fylkeskommunedirektøren at det inviteres til regionale dialogmøter for å skape en god arena for dialog og innspill rundt hva som er viktige behov innen skole- og utdanningstilbud i de ulike regionene.

Det foreslås at de regionale dialogmøtene i forbindelse med framtidig skolestruktur ses i sammenheng med behovet for møter i forbindelse med oppstart av arbeidet med ny planstrategi, jfr. sak i fylkesutvalget 15.11.22. Regional planstrategi er en arena hvor mange aktører møtes for å drøfte utfordringer og gjensidige forventninger. Lokal erfaring og kunnskap danner grunnlag for en felles forståelse og enighet om hva som er hovedutfordringene i regionen, samt hvilke utfordringer som bør prioriteres. En god prosess er derfor svært vesentlig, og det er viktig at regionale aktører blir involvert i planstrategiarbeidet så tidlig som mulig.

På denne bakgrunn ønsker man å invitere til regionale dagssamlinger med to tema hvor det åpnes for innspill fra relevante aktører når det gjelder utfordringer og muligheter i Innlandet. Del 1 av samlingen vil omhandle regional planstrategi med vekt på kunnskapsgrunnlaget, hvor et av temaene som fylkeskommunen ser det som spesielt viktig å drøfte, er demografiutviklingen. Innlandet har den høyeste andelen av personer over 67 år i Norge og den laveste andelen unge. Utviklingen har store konsekvenser blant annet med tanke på fremtidig arbeidsstyrke, opprettholdelse av velferdsstaten og tilbud innenfor pleie og omsorg. Dette vil også ha konsekvenser for muligheten til å gi kvalitativt gode utdanningstilbud i hele Innlandet til ungdom og voksne, og dette vil være tematikken for del 2 av de regionale møtene.

De interkommunale politiske rådene, kommunene, representanter fra næringsliv, NHO, LO, kompetanseinstitusjoner og representanter fra Ungdommens fylkesting inviteres til møtene.

Det foreslås å legge opp til fire møter;

- Nord-Gudbrandsdal-, Midt-Gudbrandsdal- og Lillehammerregionen
- Valdres- og Gjøvikregionen, Gran kommune
- Nord-Østerdal og Sør -Østerdal
- Kongsvinger- og Hamarregionen

Det foreslås videre at de regionale møtene avholdes i perioden mars- april 2023. Det er ønskelig at møtene er ledet fra politisk nivå i fylkeskommunen, og det ses også som naturlig at fylkesutvalget inviteres. Fylkeskommunedirektøren vil komme tilbake til fylkesutvalget innen kort tid med tidspunkt, sted og konkret program for møtene.

Det vil i det videre arbeidet også bli muligheter for skriftlige innspill fra regionene, og hvis ønskelig, deltakelse i interkommunale politiske råd underveis i prosessen.

Konklusjon:

Fylkeskommunedirektøren anbefaler at fylkesutvalget slutter seg til organisering av arbeidet slik som det går fram av saksfremlegget med hensyn til:

- foreslått fremdrift av utredningsarbeidet
- organisering av arbeidet i delutredninger
- prosess for medvirkning og involvering
- prosess for involvering av sentrale samarbeidspartnere i regionen.