

Kunnskapsdepartementet

Vår ref: 16/24
Vår dato: 11.4.16

Deres ref: 16/138
Deres dato:

Høringsuttalelse fra Vox, Nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk

Kunnskapssektoren sett utenfra – Gjennomgang av organiseringen av de sentraladministrative oppgavene i kunnskapssektoren

Uttalelsen fra Vox er delt i følgende tre hovedpunkter:

1. Innledende kommentarer
2. Utvikling av kompetansepolitikken
3. Ansvar for kompetansepolitikken

1. Innledende kommentarer

Vox ser positivt på initiativet til dette utredningsarbeidet. Vi mener det er potensiale for bedre måloppnåelse og mer effektiv ressursbruk gjennom bedret styring og ledelse av kunnskapssektoren. Konkret peker utredningen på behovet for ansvarliggjøring og tydeligere ansvarsdeling i sektoren. Dette er vurderinger Vox fullt ut deler.

Vox velger å avgrense sine synspunkter og innspill til området kompetansepolitikk og voksenopplæring. Vi har særlig merket oss følgende i utredningen:

- at voksenopplæring og kompetansepolitikk overlapper andre departementers ansvarsområder og at er det påkrevd å rydde i ansvarsforholdene.
- at overlappende oppgaver mellom forvaltningsorganer gir risiko for dobbeltarbeid
- at ansvaret for hele området voksenopplæring og kompetansepolitikk anbefales samlet i enten Utdanningsdirektoratet eller Vox.

Vox noterer at utredningen ikke har vektlagt en grundig diskusjon av kompetansepolitikken. Kompetansepolitikkens relasjon til næringspolitikk og til samarbeidet med partene i arbeidslivet er knapt berørt. Det refereres imidlertid til at voksenopplæring er et satsingsområde i Sundvollen-plattformen og at regjeringen vil styrke koordineringen av oppgavene.

Postadresse

Postboks 236 Sentrum
0103 Oslo
Telefon 23 38 13 00

Besøksadresse

Karl Johans gate 7, Oslo
Rådhusgaten 2, Bergen

www.vox.no

postmottak@vox.no

Org.nr: 974 788 985

Kontonr: 8276 01 00389

2. Utvikling av kompetansepolitikken

2.1 Kompetansepolitikken i et framtidsperspektiv

For å sikre god styring og effektiv ressursbruk og måloppnåelse ser Vox et behov for en gjennomgang av struktur, virkemidler og tiltak, styring og ansvar for kompetansepolitikken, sett i lys av dens overgripende karakter.

Temaene omstilling og integrering preger den senere tids offentlige ordskifte. Oljeprisfall og teknologiendringer gjør at jobber forsvinner, mens det grønne skiftet, nye næringer, eldrebølge og nye teknologiløsninger gir grunnlag for at nye jobber oppstår. Det innebærer at arbeidslivet har økt fokus på behovet for kompetanseoppbygging. Samtidig har vi opplevd en rekordstor tilstrømning av asylsøkere. God og rask integrering av dem som får sine søknader innvilget, blir om mulig enda viktigere enn før. Det synes å være bred enighet om at det beste integreringstiltaket er å gjøre veien til arbeidslivet kortest mulig.

Vox mener at de sentrale utfordringene blant annet er knyttet til:

- hvordan vi skal styrke arbeidslivets evne til å møte omstilling og kompetanseutfordringer framover
- hvordan vi kan bevare, utvikle og bruke kompetanse på nye områder i omstilling, slik at vi unngår at flere faller utenfor arbeidslivet
- hvordan vi effektivt og raskt kan kartlegge og ta i bruk innvandrernes kompetanse
- hvordan vi kan gi voksne et tilrettelagt opplæringstilbud som tar i bruk og samordner ulike læringsarenaer

Framover blir det avgjørende å finne gode løsninger som kan sikre at befolkningen har kompetanse som er relevant og tidsriktig.

2.2 Kompetansepolitikkens omfang og avgrensninger

Kompetansepolitikk er etter Vox sin oppfatning et nytt og ikke entydig definert begrep, som dels benyttes overlappende med begrepet livslang læring. Kompetansepolitikken omfatter flere politikkområder, hvorav utdannings-, arbeidsmarkeds- og integreringspolitikken er åpenbare. Etter vår mening strekker kompetansepolitikken seg i tillegg tydelig inn på det næringspolitiske og inn i det regionale utviklingsarbeidet. Vi ser at store deler av sentralforvaltningen har forsterket innsatsen på kompetanse og innovasjon.

Som nevnt har ikke rapporten vektlagt en grundig diskusjon om kompetansepolitikken. Vox forventer at det pågående arbeidet med en nasjonal kompetansestrategi vil gi en omforent definisjon og bredere forståelse av politikkområdet.

2.3 Oppgaver og virkemidler i kompetansepolitikken

For å lykkes i ambisjonen om å ha en politikk som sikrer god og rett kompetanse, fordres det virkemidler av høy kvalitet og som inngår i et system med klare ansvarsforhold.

Vox vil i denne sammenheng peke på det igangsatte arbeidet med kompetanseframskrivninger. Et system for kartlegging, analyse og dialog om framtidige kompetanser vil etter Vox sitt syn utgjøre et sentralt kunnskapsgrunnlag for mange aktører i feltet og spesielt for norsk arbeidsliv.

Karriereveiledning støtter både omstilling og integrering. Vox mener det er vesentlig å sikre et likeverdig tilbud om karriereveiledning over hele landet. Fleksible veiledningstjenester for voksne i ulike livssituasjoner kan bidra til at den enkeltes forutsetninger og arbeidslivets etterspørsel etter kompetanse ivaretas på en effektiv måte.

Ordninger for dokumentasjon og verdsetting av realkompetanse er et annet viktig kompetansepolitisk virkemiddel. Det kreves gode systemer for å kunne dokumentere realkompetanse. Systemet må bygge på tillit inn mot utdanningssystemet, men må også kunne anvendes for kompetanseoppbygging innenfor arbeidslivet.

Stortingsmelding 16 «Fra utenforskap til ny sjanse» har fokus på videreutvikling av tilbudene til målgruppene i kompetansepolitikken, som i all hovedsak er voksne. Vox støtter stortingsmeldingens forslag til tiltak for å nå dette målet. I et langsiktig perspektiv ser vi at det kan være hensiktsmessig å tenke i retning av et eget helhetlig kompetanseløp for voksne. En framtidig ordning vil måtte organiseres på en ny måte og ha andre finansieringsløsninger. Et eget voksenløp kan utløse behov for å samle gjeldende lovregulering av voksnes læring i én lov som omfatter all formell rettighetsbasert opplæring og den ikke-formelle voksenopplæringen.

3 Plassering av ansvar for kompetansepolitikken

3.1 Ansvarfordeling mellom departementer

Kompetansepolitikken omfatter som omtalt flere politikkområder og har mange grenseflater. Kompetansepolitikken overgripende karakter krever tydelig styring og avgrensning mot andre politikkområder.

Det kompetansepolitiske området har fått økt betydning for ulike fagdepartementers virkemiddelapparat, noe som igjen medfører en risiko for fragmentering både i kompetansepolitikken selv og av virkemiddelapparatet som skal støtte opp under politikkområdet. Vox forutsetter at færre styringsorganer og renere styringslinjer gir bedre styring. Vi mener det er påkrevd med en bevisst og tydeligere styring fra departementets side og forutsetter også styrket tverrdepartementalt samarbeid.

Stortingsmelding 16 inneholder forslag som etter Vox sin vurdering bringer kompetansepolitikken et stort og viktig skritt i riktig retning. Utredningens forventning om «retningslinjer eller føringer for ansvarsfordelingen mellom departementer» er ikke oppfylt slik Vox vurderer det. Meldingen er imidlertid ikke rettet mot politisk styring, men har fokus på voksne utenfor eller på vei ut av arbeidslivet. Meldingen presenterer tiltak for samordning av oppgaver på tvers av departementer, men det er ikke departementenes styring med egen sektor som står i sentrum.

Vox mener at overordnet ansvar for all rettighetsbasert opplæring for voksne bør samles i Kunnskapsdepartementet, dagens delte ansvar for grunnopplæring og norskopplæring mellom to departementer er uheldig. Delt ansvar kan bidra til uklare

styringsforhold og en kompliserende bruk av virkemidler og tiltak for å fremme voksnes læring.

Det er en klar sammenheng mellom utdanning og deltakelse i arbeidslivet, og sysselsettingen øker med økt utdanningsnivå. Kompetansebehovet i framtidig norsk arbeidsliv må ligge til grunn for en målrettet kompetansepolitikk. Kompetanseutvikling er en forutsetning for å få nyttet den enkeltes ressurser i et samfunns- og arbeidsliv i utvikling og endring.

3.2 Mulige organisasjonsmodeller og kriterier for plassering av ansvar

Vox oppfatter at utredningen er åpen for at skillet mellom policyutvikling, forvaltning, tjenesteproduksjon og tilsyn kan gi grunnlag for å plassere ansvar etter funksjoner eller oppgaver, eksempelvis ett felles ansvarsorgan for all tilsynsvirksomhet innenfor utdanningsområdet. Vi er usikre på om en slik organisering vil gi større effektivitet og ivareta behovet for kvalitet. Vox mener at analyse, tilsyn og tjenesteproduksjon innenfor det kompetansepolitiske området kan sikres som adskilte funksjoner i én forvaltningsorganisasjon.

Vox slutter seg i utgangspunktet til vurderingen av at hver virksomhet «så langt råd er skal få konsentrere seg om sine kjerneoppgaver» (pkt 4.3.2). Vi forstår dette i betydningen kjerneområde med underliggende funksjoner og oppgaver. Vox fastslår at voksnes læring er et slikt kjerneområde og at voksne er den sentrale målgruppen i kompetansepolitikken.

Utredningen anfører at dagens ansvar for rettighetsbaserte opplæringstilbud til voksne ikke nødvendigvis reflekterer at voksegruppene krever en annen innretning på undervisningen enn det som tilrettelegges for barn og unge. Den peker også på risikoen for at kompetansepolitikk og voksenopplæring som politikkområder ikke prioriteres i gjeldende struktur.

Vox mener disse vurderingene sammenfaller med svakheter som allerede er dokumentert i flere rapporter om fylkeskommunenes og kommunenes håndtering av sitt ansvar for opplæring av voksne, og den manglende prioriteringen av politikkområdet.

3.3 Forvaltningsansvar for voksnes læring

Vox mener at kompetansepolitikken bør forvaltes av et eget forvaltningsorgan. Vi legger til grunn at voksnes læring er et kjerneområde i kompetansepolitikken. Området må sikres tillit både i utdanningssystemet og i arbeidslivet. Målgruppens egenart og utfordringer og områdets samfunnsmessige betydning forutsetter at både partene i arbeidslivet og frivillige aktører får spillerom til å bidra som aktive medspillere i innsatsen for voksnes læring i en helhetlig kompetansepolitikk.

Vox er svært skeptisk til å flytte ansvaret for kompetansepolitikk og voksenopplæring til Utdanningsdirektoratet. Utdanningsdirektoratet er, og skal være, fokusert på opplæring i skole og andre utdanningsinstitusjoner. For voksne er læring i arbeids- og samfunnsliv imidlertid et viktig alternativ og supplement til læring i skole, et aspekt som vil kunne få mindre oppmerksomhet.

Vi slutter oss til utredningens argumenter i pkt 5.6.1.2 Vurdering, som sier:

- «Et argument mot å samle alt ansvaret i Utdanningsdirektoratet er risikoen for at kompetansepoltikk og voksenopplæring som politikkområde ikke vil bli prioritert. De tverrgående aspektene ved opplæringen kan bli skadelidende når fagområdet legges til et rent skoleorgan.»
og videre:
- «Selv om mål og læringsutbytte for det enkelte faget er det samme som i skolesystemet ellers, krever disse gruppene en helt annen innretning på undervisningen, enn det som tilrettelegges for barn og unge gjennom ordinær grunnopplæring. Det er ikke nødvendigvis direktoratet, med et omfattende ansvarsområde forøvrig, som er best egnet til å ivareta dette perspektivet.»

Det er godt dokumentert at ansvaret for voksengruppen ikke ivaretas godt nok av kommuner og fylkeskommuner som skoleeiere. Politikkområdet har ikke prioritet i dagens struktur. Det er også grunn til å forvente at målgruppen blant voksne som ikke har funnet seg til rette med læring i skole, opplever å få færre læringsalternativer. Like alvorlig kan det være at en slik overføring kan svekke partenes engasjement for kompetansebygging i arbeidslivet. Det vil være å trekke utviklingen i stikk motsatt retning av det Stortingsmelding 16 legger opp til.

Vox er allerede tildelt tunge oppdrag i utvikling av kompetansepoltikken. Vi har koordinerende ansvar for karriereveiledning og er fra 2015 sekretariat for utvikling av en nasjonal kompetansestrategi. Utvikling av nye virkemidler og tiltak som fagbrev på jobb, kartleggingsverktøy for grunnleggende ferdigheter og standarder for norskopplæring, er oppgaver av nyere dato. Vox forvalter flere tilskuddsordninger som gir god kontakt til praksisfeltet, hvor BKA-programmet og tilskudd til studieforbund er de største. Oppdragene utfordrer fagkompetanse på tvers av utdannings-, arbeidsmarkeds- og integreringspolitikken. Vox går ut fra at tildelingen av nye oppdrag reflekterer at Kunnskapsdepartementet har tillit til at Vox har kompetanse og samarbeidsrelasjoner for å være det sentrale forvaltningsorganet for kompetansepoltikken i Norge.

Utredningen foreslår at det settes ned et utvalg for å vurdere oppgavefordeling og ansvar mellom departementer og virksomheter om voksnes læring. Vox er i tvil om hensikten med et slikt utvalg. Etter vår oppfatning er ikke utfordringene knyttet til mangel på kunnskap. Vox foreslår at Kunnskapsdepartementet basert på tidligere utredninger avklarer hvordan vi kan få på plass effektiv og god ressursbruk, organisering og styring av kompetansepoltikken, med bred involvering av de mest berørte departementer.

Med vennlig hilsen

Gina Lund
Direktør

Björg Ilebekk
avdelingsleder