



FYLKESRÅDSSAK

Møtedato: 29. 01.2008

Høringsuttalelse NOU 2007:11 Studieforbund - læring for livet

Kort sammendrag

Kunnskapsdepartementet har sendt på høring ”NOU 2007:11 Studieforbund – læring for livet”. Utredningen tar blant annet tar for seg studieforbundenes oppgaver og rolle og fylkeskommunens ansvarsforhold når det gjelder kompetansepolitikken i et bredt perspektiv. Saken gjelder fylkeskommunens uttalelse til utredningen der man tar stilling til deler av denne.

Utfyllende sammendrag

Kunnskapsdepartementet oppnevnte høsten 2006 et bredt sammensatt utvalg (Tron-utvalget) for å vurdere studieforbundenes oppgaver og rolle. Til grunn for mandatet var at vurderingene skulle ha et bredt perspektiv knyttet til kultur, folkeopplysning, likeverd, deltagelse, demokrati, integrering og inkludering, herunder studieforbundenes oppgaver og rolle i forhold til offentlige og andre utdanningstilbud. Utvalget overleverte sin innstilling, ”NOU 2007:11 Studieforbund” i september i år. For at studieforbundne fortsatt skal kunne spille en viktig rolle som opplæringsaktør tilpasset framtidens utfordringer, mener utvalget det er nødvendig med nye grep for å tydeliggjøre oppgaver og ansvar.

I høringsbrev fra Kunnskapsdepartementet bes det om vurderinger av utvalgets forslag på flere områder. Ett av disse gjelder et styrket regionalt ansvarsområde for voksnes opplæring. Det foreslås at fylkeskommunen gis et overordnet ansvar å møte voksnes og regionens behov for kompetanse. Fylkeskommunens uttalelse omhandler denne delen av utredningen.

Tron-utvalget peker på behov for en mer fleksibel tilbudsstruktur for å gjøre rettighetsbasert opplæring tilgjengelig og tilrettelagt ut fra voksnes behov samtidig som man sikrer at opplæringen blir kvalitetssikret i samsvar med godkjente læreplaner. Utvalget mener studieforbundenes fortrinn kan nyttes bedre i innsatsen rettet mot personer som står svakt i arbeidsmarkedet. Dette gjelder spesielt utfordringer knyttet til grunnleggende ferdigheter. Det pekes på at studieforbundene i sterkere grad bør benytte de muligheter teknologien gir for å videreutvikle opplæringstilbud. Når det gjelder aktør for formell grunnopplæring for voksne, understreker utvalget at studieforbundene selv må synliggjøre egne styrker og hvordan de kan supplere det offentlige tilbudet.

Behov for et bredt samarbeid mellom ulike aktører på opplæringsiden understrekes. Voksne bør i størst mulig grad ha ett sted å henvende seg til når det gjelder veiledning og informasjon og tilrettelegging av relevante opplæringstilbud. Utvalget anbefaler at fylkeskommunen får ansvar for en mer helhetlig kompetanseutvikling. En konsekvens av dette er også at ansvar for grunnskoleopplæring for voksne overføres fra kommunene til fylkeskommunen. Unntaket er grupper av funksjonshemmede og innvandrere som befinner seg i introduksjonsprogrammet og andre integreringstiltak i kommunene.

Utvalget konkluderer blant annet med følgende:

- Det fylkeskommunale ansvar for voksnes læring må være videre og åpnere enn å ivareta kun formelle rettigheter til videregående opplæring for voksne
- Ansvar for all grunnopplæring for voksne bør samles hos fylkeskommunen
- Fylkeskommunen bør inngå gjensidig og forpliktende partnerskapsavtaler med studieforbundene
- Gjennom økt samhandling med studieforbundene er det viktig at fylkeskommunen benytter disse som tilbydere der man framstår som egnet og med tilfredsstillende krav til kvalitet

Fylkesrådets vurdering

Fylkesråden slutter seg til Tron-utvalgets forslag om at fylkeskommunen skal ha et overordnet ansvar for å møte voksnes og regionens behov for kompetanse. Fylkeskommunens har en sentral rolle som regional samfunnsaktør og til å stimulere til utviklingsarbeid i regionene. Dette innebærer å ivareta et helhetlig behov for voksne kompetanseutvikling i samarbeid mellom ulike aktører på fylkesnivå og i kommunene.

Strategier vedtatt i flere fylkestingssaker i 2007 berører forslag som omtales i Tron-utvalget. Dette omfatter blant annet utvikling av en regional *en dørs-politikk* når det gjelder veiledning og tilrettelegging av opplæring for voksne. Etablering av regionale karrieresentre og studiesentre vil her være et hensiktsmessig virkemiddel. Videre er det pekt på behov for økt samordning av opplæringstilbud for voksne på grunnskolens og videregående skoles område. Ved at fylkeskommunen får et samlet ansvar for all grunnopplæring for voksne, vil det være enklere å tilrettelegge tilbudet tilpasset den enkeltes behov.

Når det gjelder formell videregående opplæring for voksne, mener fylkesråden denne primært skal ivaretas av fylkeskommunen. Som praksis i dag vil det være naturlig at studieforbund og andre supplerer der fylkeskommunen ikke kan gi tilbud. Det må imidlertid stilles krav til at tilbud som gis er i tråd med offentlige godkjente læreplaner og regelverk med krav til kompetanse til instruktører, lærere og veiledere. Opplæringen må videre tilpasses voksnes forutsetninger og bygge på den enkeltes realkompetanse. Fylkesråden mener studieforbundene har en viktig rolle i alle typer kurs/opplæringstiltak som ligger utenfor de formelle læreplanene. Dette gjelder områder som kultur, folkeopplysning, likeverd og deltagelse, demokrati, integrering og inkludering.

Fylkesråden vil videre framheve at opplæring for voksne i størst mulig grad må skje i samarbeid mellom flere aktører med ansvar for opplæring på ulike utdanningsnivå. Regionale studiesentre er av fylkestinget vedtatt å ha en sentral rolle når det gjelder å tilrettelegge for utdanning i samsvar med regionens og den enkeltes behov. Her er også studieforbundene en viktig samarbeidspart. Det må avklares hvilken spisskompetanse det enkelte studieforbund har og hvordan man kan bidra med kompetanseheving innen sine felt. Fylkesråden mener det kan være hensiktsmessig at det inngås gjensidig forpliktende partnerskapsavtaler mellom fylkeskommunen og studieforbundene. Voksenopplæringsforbudet, VOFO vil her være en sentral aktør.

Høringsfrist er satt til 14. januar. Fylkesrådets innstilling til Kunnskapsdepartementet vil bli sendt innen fristen. Fylkesrådets endelige vedtak ettersendes.

Vedtakskompetanse

FT-sak 22/07: Delegasjon av fullmakt til fylkesrådet i høringssaker.

Fylkesrådets innstilling til vedtak

1. Fylkeskommunen støtter Tron-utvalgets innstilling om at fylkeskommunen får ansvar for all grunnopplæring for voksne, inkludert grunnskoleopplæring for voksne. Det forutsettes at det gis full kompensasjon fra staten for det ekstra ansvaret dette innebærer.
2. Formell videregående opplæring for voksne ivaretas primært av videregående skoler. Studieforbundene o.a. supplerer der fylkeskommunen ikke kan gi tilbud. Det stilles krav til at tilbud som gis er i tråd med offentlige godkjente læreplaner og regelverk med krav til kompetanse til instruktører, lærere og veiledere. Opplæringen må tilpasses voksnes forutsetninger og bygge på den enkeltes realkompetanse.
3. Fylkeskommunen støtter utvalgets forslag om at det utarbeides gjensidig forpliktende partnerskapsavtaler når det gjelder samarbeid med studieforbundene.
4. Opplæring for voksne må i størst mulig grad skje i samarbeid mellom flere aktører med ansvar for opplæring på ulike utdanningsnivå. Etablering av regionale karrieresentre som ivaretar veiledning for voksne og studiesentre som tilrettelegger for opplæring på ulike nivå, er hensiktsmessig og bidrar til en *en dørs-politikk*.

Bodø, den 22.01.2008

Trud Berg
fylkesråd for utdanning

Trykte vedlegg:

NOU 2007:11 – Studieforbund – læring for livet (kap 2: Sammendrag)
Brev fra VOFO datert 10.12. 2007.

Utrykte vedlegg:

NOU 2007:11 – Studieforbund – læring for livet (hele utredningen)

UTREDNING

Innledning

Kunnskapsdepartementet har sendt på høring ”NOU 2007:11 Studieforbund – læring for livet”. Utredningen tar blant annet for seg studieforbundenes oppgaver og rolle og fylkeskommunens ansvarsforhold når det gjelder kompetansepolitikken i et bredt perspektiv. Saken gjelder fylkeskommunens uttalelse til utredningen der det tas stilling til deler av forslagene. Den har ikke vært sendt ut til en generell høring. Voksenopplæringsforbundet i Nordland, VOFO har gitt innspill til saken.

Bakgrunn

Kunnskapsdepartementet oppnevnte 27. oktober 2006 et utvalg, Tron-utvalget, for å vurdere studieforbundenes oppgaver og rolle for den enkelte, for arbeidslivet og for samfunnet. Til grunn for mandatet var at vurderingene skulle ha et bredt perspektiv knyttet til kultur, folkeopplysning, likeverd, deltagelse, demokrati, integrering og inkludering, herunder studieforbundenes oppgaver og rolle i forhold til offentlige og andre utdanningstilbud.

Utvalget overleverte sin innstilling, ”NOU 2007:11 Studieforbund” i september i år. For at studieforbundne fortsatt skal kunne spille en viktig rolle som opplæringsaktør tilpasset framtidens utfordringer, mener utvalget det er nødvendig med nye grep for å tydeliggjøre oppgaver og ansvar. Utvalgets anbefalinger og forslag framgår bl.a i kap 7 og 8. Kunnskapsdepartementet ber spesielt om vurderinger av utvalgets forslag til:

- Ny målstruktur for studieforbundenes virksomhet med forslag til seks overordnede mål for studieforbundenes virksomhet
- Ny lov for ikke-formell opplæring
- Styrket regionalt ansvarsområde for voksnes opplæring der fylkeskommunen får et økt ansvar
- Tilskuddsordninger
- Godkjenning av studieforbund
- Nye godkjenningskriterier og ny godkjenning av studieforbund

Utvalgets anbefalinger

Utvalget foreslår seks overordnede mål for studieforbundenes virksomhet:

1. Å bidra til å vedlikeholde og styrke demokratier og legge grunnlag for den bærekraftige utviklingen ved å engasjere og utvikle aktive medborgere
2. Å gjøre det mulig for mennesker å påvirke sin egen livssituasjon
3. Å bekjempe utstøting og bidra til inkludering
4. Å bidra til motivasjon og tilgang til kunnskap og kompetanse for alle og slik møte behov i et samfunn og arbeidsliv i stadig endring
5. Å styrke kulturelt mangfold og øke deltakelsen i kulturlivet
6. Å være en selvstendig arena for læring og et supplement til offentlige utdanningstilbud for voksne

Det foreslås en ny lov som regulerer en mer samlet sektor for frivillig, fortjenestefri opplæring utenfor det formelle utdanningssystemet der studieforbundene, folkehøgskolene, fjernundervisningsinstitusjonene og en del av kapittel 6A-skoler i privatskoleloven reguleres.

Videre foreslår utvalget et styrket regionalt ansvarsområde der fylkeskommunen får et overordnet ansvar for å møte voksnes og regionens behov for kompetanse. Dette skal skje ved at:

- samarbeidet med ikke-formelle opplæringsaktører ivaretas gjennom forpliktende partnerskapsavtaler
- ansvar for all grunnopplæring for voksne samles i fylkeskommunen
- ordning for kvalifisering av tilbydere av formell grunnopplæring

Når det gjelder økonomi til studieforbundene foreslår utvalget:

- En statlig tredelt tilskuddsordning rettet mot den delen av studieforbundenes opplæringsvirksomhet som er ubundet av pensum og eksamen.
 1. et grunntilskudd til godkjente studieforbund
 2. et opplæringstilskudd basert på tidligere aktivitet
 3. et forhøyet opplæringstilskudd
- Det foreslås videre en kulturpott til fordeling blant studieforbundene formidlet via fylkeskommunen. Dette forutsetter økte bevilgninger.
- Når det gjelder opplæring med paralleller i offentlig skole og på oppdrag fra fylkeskommunen, tildeles midler av fylkeskommunene gjennom rammeoverføringer.

Innspill fra VOFO

Voksenopplæringsforbundet i Nordland, VOFO er en paraplyorganisasjon for 17 av de 18 offentlig godkjente studieforbundene i fylket. Studieforbundene har stor aktivitet i Nordland og er viktige aktører når det gjelder å tilby ulike kompetansehevingstiltak og kurs for voksne.

VOFO har i brev til fylkeskommunen uttalt seg til utredningen. Denne kan oppsummeres slik:

- Studieforbundene må fortsatt kunne engasjere seg i både ikke-formell og formell rettighetsbasert opplæring for voksne.
- Studieforbundene kan greit tilpasse seg et nytt system der fylkeskommunen har forvaltningsansvar for all grunnopplæring. Et slikt forvaltningsansvar aktualiserer et forsterket samarbeid mellom studieforbundene og fylkeskommunen
- Etablering av ”sentra” slik at voksne skal kunne få sine behov dekket ved å henvende seg *ett* sted – for derfra å bli sluset til aktuelle tilbydere, bl.a. studieforbund, passer best for yrkesrettet og/eller rettighetsbasert opplæring. For en del opplæringstilbud vil det fortsatt være enklest å gå direkte til eget lag/studieforbund.
- Det bør fortsatt være slik at fylkeskommunen kan bevilge penger til ikke-formell opplæring i regi av studieforbundene. Utvalgets forslag om en ny tilskuddsordning – en ”kulturpott” – som fordeles av fylkeskommunen, forutsetter at fylkeskommunen må ha kompetanse på alle sider ved voksnes læring
- Inngåelse av samarbeidsavtaler mellom ulike studieforbund og fylkeskommunen kan være en vei å gå som bør utredes nærmere. VOFO’s regionale ledd bør styrkes for å representere studieforbund som ønsker en slik avtale.
- Det er viktig med en lov som gir studieforbundene mulighet til å virke på selvstendig grunnlag ut fra egne mål, og samtidig åpne for at forbundene kan være tilbydere både innen ikke-formell, kulturell, yrkesrelatert og formell opplæring for voksne.

Drøfting av problemstillinger

Fylkesplanen legger til grunn at gjennom å utvikle en felles regional kompetansestrategi, kan ulike aktører sammen ta i bruk sine ressurser og fortrinn rettet mot et felles regionalt mål. Utdannings- og arbeidslivspolitikken må slik ses i sammenheng.

Fylkestinget har i 2007 behandlet flere saker som berører forhold tatt opp i Tron-utvalget. Dette gjelder spesielt følgende saker:

- Sak 34/2007: Strategisk plan for voksenopplæring 2007- 2010

- Sak 126/2007: Karriereveiledningen i Nordland, mål og strategier for det videre arbeid
- Sak 129/ 2007: Erfaring og videre arbeid med studiesentre i Nordland

Innhold i vedtak i ovennevnte saker omhandler blant annet:

- Utdanningsnivået i Nordland må heves
- Voksenopplæringen innen videregående opplæring må dekke arbeidslivets, regionens og den enkeltes behov for fleksible og tilgjengelige opplæringstilbud. Opplæring skal settes i gang på bakgrunn av behov og etterspørsel
- Fylkeskommunen vil utvikle en *en dørs-politikk* der regionale studiesentre i samarbeid med ulike opplæringstilbydere tilrettelegger for opplæring for voksne på ulike utdanningsnivå. Karriereveiledning, vurdering av realkompetanse og avklaring av rett til opplæring ivaretas av regionale karrieresentre
- Fylkeskommunen og kommunene må samarbeide om voksenopplæring slik at voksne kan få grunnskoleopplæring og videregående opplæring i samme tilbud

Når det gjelder formell videregående opplæring for voksne, vil det være naturlig at videregående skoler eller OPUS er ansvarlig for denne. I enkelte fag er det aktuelt å kjøpe tilbud eller enkeltplasser fra studieforbund. Renholds-faget er et eksempel i så måte. I noen tilfelle kan imidlertid studieforbund ha satt i gang opplæring for voksne med rett til videregående opplæring uten av dette er avtalt med fylkeskommunen og man har i etterkant ønsket å gjøre avtale om finansiering. Dette kan være uheldig og samarbeidet mellom fylkeskommunen og studieforbundene bør forbedres på området. Det er viktig at studieforbundene avklarer egen spisskompetanse og hva man kan tilby i ulike regioner. En partnerskapsavtale mellom fylkeskommunen og VOFO/studieforbundene må ha som mål å avklare og bedre samarbeidet og kan være viktig å få inngått.

Når det gjelder ansvar for grunnskoleopplæring for voksne så er dette i dag et kommunalt ansvar. Kommunene har i varierende omfang et voksenopplæringstilbud. I noen kommuner dreier dette seg i hovedsak om opplæring for personer med minoritetsbakgrunn. På landsbasis utgjør denne gruppen ca 70 %. Kommunene har midler til formålet gjennom rammetilskuddet og får for øvrig særskilt midler gjennom øremerkede midler ved integrering av flyktninger.

Tron-utvalget foreslår at ansvar for grunnskoleopplæring for voksne overføres til fylkeskommunen med unntak av grupper funksjonshemmede og innvandrere som befinner seg i introduksjonsprogrammet og andre integreringstiltak i kommunene. Mange voksne kan ha behov for et tilbud der man får opplæring på grunnskolens og videregående skoles område i samme tilbud. Det vil være en fordel at samme instans har ansvar for dette, slik utvalget foreslår. Overføring av grunnopplæringen til fylkeskommunen kan ha samfunnsmessige og formelle utfordringer. En problemstilling er at det administrative ansvar blir liggende i fylkeskommunen og da i utgangspunktet lengre unna hver kommune/hver innbygger. Kommunene har i dag lærere som er tilsatt i kommunene med kompetanse på området. Regionalt samarbeid mellom instanser som har kompetanse på ulike felt må sikre kvalitet og helhet i opplæringstilbud. Slik vil regionale studiesentre være en viktig aktør når det gjelder å kartlegge behov og bidra til å sette i gang opplæring basert på etterspørsel og den enkeltes behov. Ulike aktørers spisskompetanse må brukes, herunder studieforbundens tilbud.

Informasjon og individuell veiledning er en annen flaskehals. Det har vært tilfeller der det er gitt feil informasjon til søkere om voksenopplæring om bl. a dekking av utgifter, veier fram til utdanningsmålet og hvilke rettigheter som gjelder. Det kan ha blitt startet kurs som ikke fører fram til formell kompetanse og der søkere i ettertid kommer til fylkeskommunen for å få vurdert egen realkompetanse.

Søkere kan ha fått tilbud om opplæring som man ikke har forutsetninger eller muligheter til å fullføre. Ett eksempel kan være søkere uten praksis som har startet med opplæring til hjelpepleie. Det er svært viktig at det gis både riktig informasjon og at den enkelte får en profesjonell veiledning basert på egne forutsetninger og muligheter og krav som ligger i ulike utdanningstilbud. Gjennom etablering av karrieresentre kan man sikre kvalitet og helhet i veiledning uavhengig av den enkeltes ståsted og behov for opplæring. En partnerskapsavtale mellom studieforbundene og fylkeskommunen bør omhandle rutiner for veiledning av voksne i forkant av opplæringen.