



Kunnskapsdepartement

Postboks 8119Dep  
0032 Oslo

## **Høringsuttalelse - NOU 2008:18, Fagopplæring for framtida**

NOU Norges offentlige utredninger 2008:18 *Fagopplæring for framtida* er sendt på høring med frist 27.januar 2009. Utvalget for fag- og yrkesopplæring (Karlsen-utvalget) avga sin innstilling den 13.10.2008.

Kunnskapsdepartementet har sendt ut et høringsbrev der høringsinstansene blir bedt om å uttale seg særskilt i forhold til noen hørings spørsmål. Høringsinstansene blir også bedt om å kommentere økonomiske konsekvenser av foreslåtte tiltak i utredningen.

På grunn dato for høringsfrist har ikke høringsuttalelsen vært behandlet politisk i Finnmark fylkeskommune. Dette er derfor en administrativ uttalelse. Imidlertid har saken vært behandlet i Yrkesopplæringsnemnda. Nemndas vedtak er lagt ved fylkeskommunes høringsuttalelse.

Utvalget fremmer en rekke forslag som har betydning for videregående opplæring, men berører også overganger fra grunnskole til videregående og fra videregående til fagskoler, høyskoler og universiteter.

Det bes om vurderinger og synspunkter på følgende områder:

- 1) Bedre gjennomføringen i videregående opplæring
- 2) Utbygging av fagskoleutdanning som en karrierevei for fagarbeidere
- 3) Tiltak for å bedre overganger fra fag- og yrkesopplæringen til fagskoleutdanning og høyere Utdanning
- 4) Tiltak for å få flere voksne med yrkeskompetanse
- 5) Tiltak for å bedre kvaliteten i fag- og yrkesopplæringen
- 6) Tiltak for rekruttering av yrkesfaglærere
- 7) Mer forskning og dokumentasjon på fag- og yrkesopplæringen
- 8) Mer internasjonalisering

Det er ikke gjort en drøfting av økonomiske konsekvenser av utvalgets forslag.

### **Overordnede kommentarer**

Fylkesrådmannen mener det er positivt at det er satt fokus på fagopplæringsområdet og problematikken med at det er altfor få elever som fullfører sin yrkesfaglige utdanning.

### Økonomi i forhold til utvalgets forslag

Fylkesrådmannen er kritisk til at NOUen ikke inneholder drøfting av økonomiske konsekvenser av utvalgets forslag. Alle tiltak som foreslås, bør kostnadsberegnes og merkostnader ved iverksetting må fullfinansieres av staten.

### Holdning til skoleeier

Fylkeskommunenes rolle og bidrag må være et helt sentralt element for å oppnå den ønskede kvalitetshevingen

Karlsen-utvalgets innstilling inneholder en rekke gode forslag som i større og mindre grad involverer fylkeskommunen, og som utvilsomt vil kunne føre til en kvalitetsmessig heving av fag- og yrkesopplæringen. Fylkesrådmannen vil likevel peke på at dokumentet mange steder er preget av en forholdsvis klar mistro til skoleeier og skoleeiers betydning for utviklingen innenfor denne delen av videregående opplæring. Ikke minst kommer dette fram i omtalen av det statlige tilsynet, som etter fylkesrådmannens mening har fått en for snever innfallsvinkel og drøfting i innstillingen.

### Tiltak som vil kunne ha stor effekt, men som ikke nevnes i innstillingen

Fylkesrådmannen merker seg at ingen av tiltakene som foreslås, berører lærernes arbeidstid og tariffspørsmål generelt. I den anledning mener fylkesrådmannen at det f.eks. vil være hensiktsmessig om lærerne kan få tilbud om den kompetansen de har behov for, utenfor elevenes arbeidsår.

### Prioritering

Fylkesrådmannen savner en prioritering av tiltak i utvalgets innstilling. Generelt må tiltak som har rask virkning, gis høy prioritet. Tiltak som direkte eller indirekte kan føre til bedre gjennomføring i videregående opplæring, må prioriteres særlig høyt. Ikke minst gjelder dette aktuelle modeller for å oppnå kompetanse på lavere nivå, som etter fylkesrådmannens mening ikke er gitt en grundig nok behandling. Det er særdeles viktig at det legges opp til veier i systemet for de som ikke har mulighet til å oppnå full kompetanse gjennom fagopplæringen. Ved iverksettelse av nye ordninger er det viktig at fylkeskommunene gis betydelig metodefrihet.

### Tiltaksområder som bør prioriteres:

#### **1. Tidlig innsats**

Frafall og svakt læringsutbytte i videregående opplæring, spesielt i yrkesfaglige studieprogrammer, er et stort problem som det norske utdanningssystemet må gripe fatt i de nærmeste årene. Problemene henger åpenbart sammen. Tiltak knyttet til tidlig innsats for elever som på en eller annen måte trolig ikke kommer til å gjennomføre videregående opplæring tilfredsstillende, må støttes. Tiltak må settes inn allerede på barnehage- og barnetrinnsnivå. Sentrale basiskunnskaper må sikres. Positive holdninger til utdanning generelt må styrkes både hos elevene og deres foresatte. Det må være kontinuerlig kontakt mellom partene i arbeidslivet og utdanningsmyndighetene for å finne frem til de beste tiltakene både sentralt og lokalt. Kommunene trenger handlingsrom og rammebetingelser som fremmer læringen til det enkelte barn. Det er viktig at det gis mulighet for individuell tilrettelegging av tiltak for den enkelte elev og for små grupper.

## **2. Utbygging av opplæring til grunnkompetanse og av en lokalt søkbar praksisbrevordning eller liknende ordninger**

Det må etableres ordninger på nivå under fullt fagbrev. Dagens ordning med opplæring til kompetanse på lavere nivå må få ny betegnelse: "Opplæring til grunnkompetanse". Forsøk med praksisbrevordning bør bygges ut. Praksisbrevet kan bygges ut til fullt fagbrev på et senere tidspunkt. Det bør utvikles grunnkompetansekurs innenfor alle yrkesfaglige utdanningsprogram.

Ordningen må være fleksibel, tilpasset lokale forhold og åpen slik at foresatte føler seg trygge på at dette kan være gode alternativer for elever som har behov for utdanningsopplegg hvor nivået er mer tilpasset realistiske mål. Fylkesrådmannen vektlegger betydningen av lokale tilpasninger av slike tilbud. Det forutsettes at oppleggene legger til rette for at opplæringen foregår praksisnært og i praksisfeltet.

Det er ikke ønskelig med en søkbar praksisbrevordning. Fylkeskommunens muligheter for å kunne gi fleksible opplæringsløp er avhengige av at lokale bedrifter kan ta imot kandidatene. Dette begrenser seg i små samfunn. Fylkesrådmannen ønsker ressurser til å tilrettelegge for alle som har behov for et alternativt opplæringsløp. Det vil være mest praktisk at alle søker seg inn på en skole og et utdanningsprogram. Deretter kan vi, etter individuelle vurderinger, gjøre et manuelt inntak av kandidater til den ordningen som velges ut fra hva som er hensiktsmessig og mulig å få til.

## **3. Kompetansehevingstiltak**

Fylkesrådmannen ser behov for permanente kompetansehevingstiltak og i tillegg ekstraordinære tiltak både for lærere, instruktører, prøvenemndsmedlemmer og ledere i utdanningssystemet.

### **SYNSPUNKTER PÅ KUNNSKAPSDEPARTEMENTETS ÅTTE KONKRETE HØRINGSSPØRSMÅL**

#### **1. Bedre gjennomføringen i videregående opplæring jf, utredningens avsnitt 6.3**

##### **a) Forsøk med bruk av økonomiske insentiver i fylkeskommunen for å øke gjennomføringen**

Fylkesrådmannen ønsker ikke bruk av insentiver som en generell ordning. Fylkeskommunen har samme interesser som statlige myndigheter av å øke gjennomføringsgraden i videregående opplæring. Det er trolig ikke gulrøtter som mangler, men heller kunnskap om hvilke tiltak som virker. Denne typen virkemidler er ment å skulle bidra til økt gjennomføring, men det er vanskelig å se for seg hvordan dette skal kunne gjennomføres i praksis på en måte som "de konkurrerende fylkeskommunene" føler er stimulerende. Ordningen må i så fall finansieres, og fylkesrådmannen kan ikke se at dette er et område som det bør prioriteres penger til. Fylkeskommunene bør heller tilføres ressurser til tett oppfølging av den enkelte elev og lærling og til tilpasset opplæring, inkludert fleksible yrkesfaglige opplæringsløp.

b) Yrkesretting

Forslaget om at læreplanene i fellesfagene gjennomgås slik at læreplanmålene egner seg for yrkesretting

Et sentralt spørsmål her er om man skal lage egne læreplaner/læreplanmål. Det er i fellesfagene på yrkesfag at vi har for dårlig gjennomføring. Derfor er det særlig viktig å tenke individuelt og i små grupper. Samtidig er det nødvendig å merke seg rådet fra samtlige bransjer om ikke å senke kvaliteten på planene for fellesfagene. Yrkesretting er i seg selv ikke noe nytt – det har vært forsøkt i flere fylkeskommuner og i forskjellige fag. Fylkesrådmannen er generelt positiv til yrkesretting som metode, men kan ikke anbefale at det lages egne læreplaner for dette formålet. Et unntak er læreplan i engelskfaget som oppfattes som særlig akademisk. Yrkesretting må primært knyttes til kompetanseheving i lærergruppen. Det er lærerens og skolens ansvar å velge best mulig tilpasset opplæring for den enkelte elev, jf opplæringsloven. Metodepålegg er et hinder for den enkelte skoles planlegging og gjennomføring av opplæringen i ulike grupper. Fylkesrådmannen vil legge vekt på at det fortsatt skal være metodefrihet.

Forslaget om utarbeidelse av forpliktende veiledninger for yrkesretting

Fylkesrådmannen finner det vanskelig å se hva som egentlig menes med *forpliktende veiledninger*. Enten er det et pålegg som skal følges, eller en veiledning man kan velge å bruke. Det er selvsagt positivt at det utarbeides materiell for å lette pedagogenes og instruktørens arbeid.

Fylkeskommunens plikt til å tilby plasser til alle søkere til helse- og sosialfag

Fylkesrådmannen er positiv til å oppfordre fylkeskommunene til å tilpasse kapasiteten til arbeidslivets behov, men er imot overprøving av fylkeskommunenes skjønn i behandlingen av søkerne. Fylkesrådmannen stiller seg bak ekstraordinære satsinger for å øke søkning og kapasitet til disse fagene, for eksempel prosjekter som *Aksjon helsefagarbeider*. Utvidelse av kapasitet i skolen må samsvare med tilgang på læreplasser. Det pekes på at det i flere fylker høsten 2008 er mangel på søkere og ikke læreplasser i helse- og sosialfagene.

Justering av lærlingtilskuddet

Det er lite kunnskap om eventuelle effekter av å øke tilskuddet. Fylkesrådmannen ønsker en nærmere utredning om hvorvidt dette er et treffsikkert virkemiddel. Det forutsetter at dersom tilskuddet økes, må det fullfinansieres fra statens side. Fylkesrådmannen vil ellers peke på at å differensiere tilskuddet og betale ulikt for forskjellige deler av opplæringen trolig vil føre til et betydelig byråkrati.

Ekstra tilskudd til lærebedrifter som tegner lærekontrakt med elever med spesielle oppfølgingsbehov

Fylkesrådmannen er positiv til forslaget, men før man tegner kontrakt, må man vite hva en elev med spesielle behov vil kreve av midler for å unngå uhensiktsmessig binding av midler.

Alle elever som ikke får læreplass, får rett til to års yrkesfaglig opplæring

Fylkesrådmannen støtter tiltaket under forutsetning av forutgående kostnadsberegning og fullfinansiering ut over det som allerede i dag er fylkeskommunens ansvar. Dette betyr i praksis utvidelse av retten med ett år for de elever som ikke får læreplass. Fylkesrådmannen vil spesielt peke på at det må legges opp til et praksisnært tilbud over to år. Forslaget kan by på kapasitetsmessige problemer. Fylkesrådmannen mener at det er viktig å være oppmerksom på at dette kan forskyve ansvaret for læretida fra næringslivet til fylkeskommunene.

### Dagens rådgivningsressurs dobles

Grunnskolen, og særlig ungdomstrinnet, er et viktig tiltaksområde for å bedre gjennomføringen i videregående opplæring. Fylkesrådmannen støtter tiltak for bedre rådgivning, spesielt en grundig karriereveiledning for søkere til videregående opplæring. Hvorvidt kommunene og fylkeskommunene ønsker å prioritere rådgivningstjenesten i skolene eller karriererådgivning knyttet til samarbeid med for eksempel NAV, må bli opptil lokal prioritering i den enkelt kommune eller fylkeskommune. I tillegg bør dimensjonering av oppfølgingstjenesten defineres.

Nødvendige ressurser må stilles til rådighet fra statens side. Fylkesrådmannen støtter ikke tiltak som får direkte virkning på områder som er tema for tarifforhandlinger.

### Opprettelsen av nasjonalt senter for karriereveiledning

Fylkesrådmannen er skeptisk til å prioritere dette, selv om karriereveiledning i seg selv er av stor betydning. Det er behov for økt kompetanse hos de som skal ha ansvar for karriereveiledningen. KS mener at fylkeskommunene i samarbeid med partene og NAV har den beste muligheten til å finne gode løsninger på dette tilpasset lokale behov.

## **2. Utbygging av fagskoleutdanning som en karrierevei for fagarbeidere jf. utredningens avsnitt 6.4**

### Satsing på fagskoleutdanning og organisering av denne

Fylkesrådmannen støtter tiltak for å styrke og renyrke fagskoleutdanningen. En forutsetning er at dette blir tilbud knyttet til det offentlige utdanningssystemet. Samtidig er det viktig å signalisere en viss skepsis til utbygging av parallelle systemer, spesielt fordi utvalget foreslår at fagbrev skal føre til generell studiekompetanse. I så fall bør et fremtidig fagskolesystem vurderes i sammenheng med utbygginger i forhold til høgskole- og universitetssystemet.

### Økt offentlig finansiering av fagskoleutdanningen

Fylkesrådmannen mener at fagskoletilbudene bør finansieres som en del av det offentlige utdanningstilbudet.

## **3. Tiltak for å bedre overganger fra fag- og yrkesopplæringen til fagskoleutdanning og høyere utdanning, jf. utredningens avsnitt 6.4**

### Utbygging av Y- veien til flere fagområder

Y-veien beskriver direkte overgangsmuligheter mellom enkelte yrkeskompetanser og relevante høgskole- og universitetsutdanninger. Et eksempel kan være fra helsefagarbeider til sykepleierutdanning. Dette tror fylkesrådmannen er en realistisk, effektiv og interessant utvikling for utdanningssystemet.

### Sette ned aldersgrensen for realkompetansevurdering

Fylkesrådmannen støtter tiltaket.

Alle som har fullført videregående opplæring, er generelt studieforbereidte uavhengig av utdanningsprogram

Fylkesrådmannen finner beskrivelsen av forslaget noe uklart, men vil samtidig peke på at prinsippet om studieforbereidhet, uavhengig av utdanningsprogram, synes interessant. Det må imidlertid presiseres at forutsetningen må være fullført og bestått videregående opplæring. Fylkesrådmannen forutsetter at ordningen ikke må føre til nivåsenkning på høgskole- og universitetsnivå, og at det vil bli krevd spesiell studiekompetanse for flere studietilbud for å hindre slik nivåsenkning.

Rett til å ta kurs i fellesfag etter oppnådd fagbrev

Dette bør være en følge av forslaget om generell studiekompetanse etter fullført og bestått videregående opplæring. Elevene må gis en reell sjanse til å gjøre seg godt studieforbereid. Tiltaket må kostnadsberegnes og fullfinansieres fra statens side.

**4. Tiltak for å få flere voksne med yrkeskompetanse jf. utredningens avsnitt 6.5**

Motivasjonsordninger

Fylkesrådmannen støtter motivasjonstiltak og vil understreke behovet for å styrke disse lokalt. Det er behov for å øke fylkeskommunens kapasitet både innenfor godkjenningssentralene og på opplæring av voksne.

Ordninger for finansiering av livsopphold for voksne

Fylkesrådmannen vil peke på at dette er kostnadskrevende og at det ikke kan være et fylkeskommunalt ansvar..

Nasjonale prinsipper for realkompetansevurdering av voksne som ønsker å ta videregående opplæring

Det er behov for at fylkeskommunen blir bedre på området, men fylkesrådmannen stiller seg spørrende til hvordan dette er tenkt gjennomført i praksis.

**5. Tiltak for å bedre kvaliteten i fag- og yrkesopplæringen, jf. utredningens avsnitt 6.6**

Utvalgets prioritering av innsatsområder og videreutvikling av et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem

Fylkesrådmannen støtter forslaget om et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem også for fag- og yrkesopplæringen.

Økt bruk av tilsyn som grunnlag for kvalitetssikring av fag- og yrkesopplæringen

Fylkesrådmannen aksepterer at nasjonalt nivå har behov for å føre tilsyn med hvordan kommuner og fylkeskommuner driver opplæringsvirksomhet. Dagens tilsyn bærer imidlertid langt mer preg av å være et rettighetstilsyn enn et kvalitetstilsyn. Fylkesrådmannen vil uttrykke dyp skepsis til at utvidet tilsyn vil medføre kvalitetsforbedring. Det bør diskuteres grundig hvor grensen mellom regulering og profesjonalitet går. Profesjonene må ikke fratras mulighetene til å kunne utvise et profesjonelt skjønn.

### Styrking av kompetansen og fag- og yrkesopplæringen hos fylkesmannen

Fylkesrådmannen kan ikke se behov for å prioritere dette i en tid der ressursene bør prioriteres mot tiltak direkte knyttet til elevene og lærlingenes læring. Fylkesmannen må til enhver tid ha tilsynskompetanse.

## **6. Tiltak for rekruttering av yrkesfaglærere, jf. utredningens avsnitt 6.7**

### Opprettelse av bachelor- og masterstudier for yrkesfaglærere i alle utdanningsprogrammer

Fylkesrådmannen støtter tiltaket.

### Tydligere ansvar for fylkeskommunen for å tilby etterutdanning og lærernes plikt for å delta

Fylkesrådmannen mener dette er godt ivaretatt gjennom Opplæringslovens § 10-8.

### Kravene til veilederkompetanse hos instruktørene styrkes

Når det stilles kompetansekrav til lærere i skolen, er det en selvfølge at det også bør stilles kompetansekrav til instruktører. Fylkesrådmannen støtter kompetansehevingstiltak for instruktører.

### Stipendordninger og lønnskompensasjonsordninger

Utdanningsfinansiering er statens ansvar. Andre mer spesielle kompetansehevingstiltak avtales gjennom tarifforhandlinger.

### Hospiteringer for personale i skole og arbeidsliv

Fylkesrådmannen støtter tiltak for å fremme hospiteringsordninger mellom skole og næringslivet.

## **7. Mer forskning og dokumentasjon på fag- og yrkesopplæringen jf. utredningens avsnitt 6.8**

### Etablering av ett eller flere forskningscentre for forskning på fag- og yrkesopplæring og organiseringen av dette

Fylkesrådmannen mener det er svært viktig at det settes i gang gode forskningsprosjekter på fag- og yrkesopplæringsområdet. Dette må være et eget programområde for forskningsrådet, men fylkesrådmannen ser det ikke som hensiktsmessig å etablere nye egne sentre for dette formålet.

## **8. Mer internasjonalisering jf. utredningens avsnitt 6.9**

### Styrke den norske deltakelsen i internasjonale undersøkelser og internasjonalt samarbeid

Fylkesrådmannen støtter tiltakene.

### Etablering av tilskuddsordninger for hospiteringer i utlandet for elever og lærlinger, lærere og instruktører

Fylkesrådmannen er klar over at det er behov for enklere veier for å få midler til samarbeid med andre land, men er ikke sikker på at det er riktig å prioritere bruk av

midler til dette formålet. Fylkesrådmannen vil i første omgang henvide til eksisterende EU-programmer som for eksempel Leonardo. I den grad det er behov for tiltak mot andre land enn de som dekkes av disse programmene, kan dette vurderes. Slike tiltak bør imidlertid ikke prioriteres mot eksisterende programmer eller andre internasjonaliseringstiltak.

Lykke til med det videre arbeidet!

Med hilsen

Tom Mikalsen

Kopi til:



Yrkesopplæringsnemnda (YON) i Finnmark har i telefonmøte den 24. januar 2009, blitt enig om følgende uttalelse til NOU 2008:18, "Fagopplæring for framtida". Uttalelsen er YON's bidrag til høringen som sendes til Kompetanseutvalget. Det understrekes at YON ikke er utnevnt høringsinstans til NOU 2008:18

YON slutter seg til FFU's (Fylkes opplæringsjefene) kommentarer til FOU-en når det gjelder at de ulike tiltakene som er foreslått skal kostnadsbegrenes og finansieres av staten i sin helhet. Ellers vil YON Finnmark trekke frem følgende momenter nemnda synes er viktige for fremtidens fagopplæring:

1. Praksisdelen av opplæringen må styrkes, både mht kompetansetiltak til instruktører/faglige ledere og ikke minst må utstyrsida på skolene kartlegges. YON vil komme med innspill mht til dette.
2. Rådgivingstjenesten i skolene må styrkes, også i grunnskolen. YON er enige i de forslag som er navnt i NOU 2009:18 om rådgiving og karriereveiledning.
3. YON støtter tiltak som gir utvidet rett med et år til elever uten læreplass.
4. Lærere på yrkesfag må få bedre innsikt i hva lærebedriftene har av utstyr, og generell oppdatering av hva som skjer i praksistiden i bedriftene. Næringslivet må også i langt sterkere inn i skoleverket i samme hensikt. YON stiller spørsmål om det er kun bedriftene som skal ha nødvendig oppdatert utstyr til yrkesopplæring?
5. YON ser med bekymring på den offentlige sektors "treghet" med å ta inn lærlinger, noe som er lite fremtidsrettet og vil ytterligere forsterke mangelen på fagfolk. Offentlig sektor er ofte den største arbeidsgiveren i kommunene i Finnmark og bør derfor være langt mer offensiv mht å tilby lærlingsplasser. YON er enig i at staten bør ta initiativ overfor alle aktuelle parter for å inngås en ny samfunnskontrakt om forpliktelser til å opprette læreplasser.
6. YON støtter nyfremkomne forslag om "praksisbrev" og andre tiltak som gir mer fleksible løsninger mht kompetanseoppnåelse. En prøveordning med 2-3 dager i praksis pr uka de 2 første årene bør prøves.

7. Tilbudsstrukturen i de videregående skolene er for ”konservativ” og ikke alltid tilpasset fremtidens behov. Det bør vurderes sterkere innslag av praktisk opplæring i de to første årene på yrkesfag. En ”tilpasset” tilbudsstruktur er en kontinuerlig prosess hvor forpliktende partnerskapsavtaler mht inntak av lærlinger vil spille en avgjørende rolle. YON som representant for arbeidslivet vil vektlegge dette arbeidet fremover.
8. YON mener at det må settes inn ekstra ressurser mht rekruttering av yrkesfaglærere. Skolene har problemer å rekruttere personer med de kvalifikasjoner det kreves for å være lærer. Hvis ikke status og lønn blir forbedret vil det utvilsomt bli en kvalitetssenkning i skolen.
9. Det bør vurderes å innføre en ”mentorordning” for elever som er i faresonen for å avbryte sin skolegang. YON er av den oppfatning at mer fleksible løp vil redusere frafall i utdanningen.

#### Yrkesopplæringsnemnda i Finnmark

Bjørn Johansen

Kjellaug M. Kvalness

Knut R. Kristiansen

Ole Gabrielsen

Bengt J. Johansen

Trine Kræmer Eliassen (ikke til stede)