

# HØRINGSUTTALELSE OM NOU 2008:18, FAGOPPLÆRING FOR FRAMTIDA

## Fylkesrådets vurdering og konklusjon

Fylkesrådet tilrår at Hedmark Fylkeskommunes forslag til høring på NOU 2008:18 Fagopplæring for framtida sendes som svar på Kunnskapsdepartementet brev datert 27.oktober”Høring – innstillingen til utvalget for fag- og yrkesopplæringen/ Karlsenuutvalget

## Innledning

### Mandat

Utvalget for fag- og yrkesopplæringen ble nedsatt av Regjeringen 29. juni 2007 og fikk dette mandatet:

- analysere endringer i arbeidsmarkedet som følge av den demografiske utviklingen, større mobilitet over landegrensene og konkurranse om arbeidskraften, og vurdere hvordan disse utfordringene best kan møtes i fag- og yrkesopplæringen
- analysere den teknologiske utviklingen og kravene til innovasjonsevne i produksjon og tjenesteyting og vurdere mulige konsekvenser for fag- og yrkesopplæringen
- vurdere hvordan fag- og yrkesopplæringen skal møte utfordringer knyttet til de store nasjonale og internasjonale miljøutfordringene
- utrede og foreslå tiltak knyttet til framtidig kompetansebehov og rekruttering innen offentlig tjenesteyting, herunder helse- og omsorg
- vurdere hvorvidt dagens samarbeid mellom de ulike aktørene i fag- og yrkesopplæringen (hovedorganisasjonene, bransjene, opplæringsmyndighetene nasjonalt og regionalt, m.v.) også i framtida vil bidra til å sikre en fag- og yrkesopplæring som har høy kvalitet og relevans, og eventuelt fremme forslag om endringer.
- vurdere tiltak som kan ivareta eventuelle økte kompetansekrav og økt spesialisering innenfor enkelte fag, herunder overganger til fagskole og universitets og høyskolenivået, uten å vurdere struktur og inndeling i fagskolene og utdanninger innen universitets- og høyskolesektoren.
- vurdere tiltak for å skaffe flere læreplasser, herunder utrede muligheten for lovfesting av rett til læreplass.

Utvalget avga sin innstilling, NOU 2008:18 *Fagopplæring for framtida den 13.10.2008*. Kunnskapsdepartementet sendte innstillingen ut på høring 27.10.2008 med høringsfrist 27.1.2009. Fylkeskommunen er en av høringsinstansene, ved siden av en rekke organisasjoner og institusjoner, herunder også de enkelte videregående skoler.

### Utredning

I fellesmøte med Yrkesopplæringsnemnda i Hedmark og opplæringskontorene 13.november 2008 ble det gitt en orientering om innstillingen, og gitt anledning til å komme med innspill. De videregående skolene er også invitert til å delta i den felles høringen. Det ble gitt en frist (31.12.2008) for opplæringskontorene og de videregående skolene til å komme med innspill. På bakgrunn av muntlige og skriftelige innspill, og interne drøftinger i fylkeskommunen, har administrasjonene utarbeidet vedlagte forslag til uttalelse.

Yrkesopplæringsnemnda behandlet forslaget til høringsuttalelse i møtet 22.januar 2009 og hadde innspill på følgende punkter i uttalelsen:

1. Bedre gjennomføring
3. Tiltak for å bedre overganger fra yrkesopplæring til høgere utdanning
7. Mer forskning og dokumentasjon.

Viser til særutskrift fra Yrkesopplæringsnemndas møte 22.januar 2009.

## NOU 2008:18 – Fagopplæring for framtida – (Karlsen-utvalget)

### A. OVERORDNEDE KOMMENTARER

#### Økonomi i forhold til utvalgets forslag

Hedmark fylkeskommune er kritisk til at NOUen ikke inneholder noen drøfting av økonomiske konsekvenser av utvalgets forslag. De tiltak som iverksettes, må kostnadsberegnes og fullfinansieres av staten.

#### Holdning til skoleeier

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.

Hedmark fylkeskommune vil likevel peke på at dokumentet mange steder ikke har tilstrekkelig fokus på skoleeiers betydning og skoleeiers ansvar for utviklingen innenfor denne delen av videregående opplæring.

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

Utredningen vektlegger sterk behovet for kompetanseheving for lærere, instruktører, prøvenemndsmedlemmer med mer, men den berører ikke hvordan dette skal kunne gjennomføres i praksis

#### Prioritering

Vi 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 vår mening ikke er gitt en grundig nok behandling. Vi mener 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.

Følgende tre tiltaksområder bør etter Hedmark fylkeskommune s mening prioriteres:

### B. TRE PRIORITERTE OMRÅDER

Mht oppfølging av forslagene i utvalgets innstilling, ønsker vi å prioritere følgende tre områder:

### **1. Tidlig innsats**

Frafall og svakt læringsutbytte i videregående opplæring, spesielt i yrkesfaglige utdanningsprogram, er det største problemet det norske utdanningssystemet må gripe fatt i i årene som kommer. Problemene henger åpenbart sammen, og det vil ikke finnes ett tiltak som kan løse problemene. Tiltak knyttet til tidlig innsats for elever som på en eller annen måte neppe vil kunne klare å gjennomføre videregående opplæring tilfredsstillende, må støttes. Tiltak må settes inn allerede på barnehage- og barnetrinnsnivå, altså på nivåene der kommunene har opplæringsansvaret. 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 i små grupper.

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

Det må etableres søkbare 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 og gjøres søkbar for ungdom. Dette er en ordning basert på to års praksis i arbeidslivet med sikte på planlagt kompetanse på lavere nivå enn et fagbrev. Praksisbrevet kan bygges ut til fullt fagbrev på et senere tidspunkt. De faglige rådene bør pålegges å utvikle læreplaner for flere fagområder for praksisbrevordningen.

Søkbare grunnkompetansekurs: Innenfor alle yrkesfaglige utdanningsprogram bør det være søkbare kurs som tar sikte på kompetanse på lavere nivå, og som følger hovedmodellen to år i skole og to år i bedrift. 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. Hedmark fylkeskommune vektlegger betydningen av lokale tilpasninger av slike tilbud. Det forutsettes at oppleggene legger til rette for at opplæringen foregår praksisnært og i praksisfeltet.

Utvalget foreslår at det gis større adgang til å tegne lærekontrakt i fag utenom eget utdanningsprogram (kryssløp), med et større ansvar for fylkeskommunen til å tilby opplæring til lærlinger som mangler deler av VG2. De faglige rådenes rolle ved fastsetting av kryssløp må opprettholdes.

### **3. Kompetansehevingstiltak**

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

C. 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

Hedmark fylkeskommune ønsker ikke bruk av insentiver som en generell ordning. Fylkeskommunene har samme interesser som statlige myndigheter av å øke gjennomføringsgraden i videregående opplæring. Det er trolig ikke insentiver som mangler, men heller kunnskap om hvilke tiltak som virker. Denne typen virkemidler er ment å skulle bidra til økt gjennomføring, men vi kan ikke se for oss hvordan dette skal kunne gjennomføres i praksis.

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. Vi er generelt positiv til yrkesretting som metode, men kan ikke anbefale at det lages egne læreplaner for dette formålet. 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. Hedmark fylkeskommune vil legge vekt på at det fortsatt skal være metodefrihet.

Forslaget om utarbeidelse av forpliktende veiledninger for yrkesretting

Det er 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. Hedmark Fylkeskommune er selvsagt positiv til at det utarbeides materiell for å lette pedagogenes og instruktørens arbeid.

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

Vi mener fylkeskommunenes skjønn må tillegges stor vekt i behandlingen av søkerne, men er positiv til oppfordringen til fylkeskommunene om å tilpasse kapasiteten til arbeidslivets behov.

Vi stiller oss 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. Situasjonen i flere fylkeskommuner høsten 2008 var mangel på søkere og ikke læreplasser i helse- og sosialfagene.

### Justering av lærlingtilskuddet

Det er stor usikkerhet i forbindelse med eventuelle effekter av å øke tilskuddet, men det kan se ut som om lærlingtilskuddet til lærebedriftene demper effekten av konjunkturedringene i arbeidsmarkedet og tilgangen på læreplasser. Det bør gjennomføres en nærmere utredning om hvorvidt dette er et riktig virkemiddel. Dersom tilskuddsatsene økes må det fullfinansieres fra statens side. Det bør gis tilskudd til alle bedrifter som tegner godkjent lærekontrakt, også fag som bare har verdiskaping. En differensiert tilskuddordning for fag som har en omfattende opplæringsplaner bør vurderes.

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

Vi stiller oss positive til differensiering på dette området. Før man tegner kontrakt, må fylkeskommunene og lærebedriften vite hva en elev med spesielle behov vil kreve av midler. Ellers vil det oppstå en uhensiktsmessig bruk av midler.

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

Vi støtter tiltaket under forutsetning av en 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. Vi vil spesielt peke på at det må legges opp til et praksisnært tilbud over to år. Forslaget kan by på kapasitetsmessige problemer..

### Tilgang på læreplasser

Vi støtter forslaget om at staten tar initiativ overfor aktuelle parter for å inngå en ny samfunnskontrakt om forpliktelser til å opprette læreplasser.

### Dagens rådgivningsressurs dobles

Grunnskolen, og særlig ungdomstrinnet, er et viktig tiltaksområde for å bedre gjennomføringen i videregående opplæring. Vi 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. Nødvendige ressurser må stilles til rådighet fra statens side.

### Opprettelsen av nasjonalt senter for karriereveiledning

Vi 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. Hedmark fylkeskommune mener at fylkeskommunene i samarbeid med partene og NAV har den beste muligheten til å finne gode løsninger på dette tilpasset lokale behov. utfordringene løses neppe fra et statlig kontor.

Yrkesopplæringsnemnda i Hedmark understreker at man heller bør styrke rådgivningstilbudet på lokalt nivå framfor å opprette et eget senter.

Det bør også stimuleres til å opprette tilbud om rådgivningsutdanning/ kompetansehevingstilbud for rådgivere flere steder i landet.

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

Satsing på fagskoleutdanning og organisering av denne

Hedmark fylkeskommune støtter tiltak for å styrke fagskoleutdanningen. En forutsetning er at dette blir tilbud knyttet til det offentlige utdanningssystemet. Vi vil 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 høyskole- og universitetssystemet.

Økt offentlig finansiering av fagskoleutdanningen

Hedmark fylkeskommune 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 høyskole- og universitetsutdanninger. Et eksempel kan være fra helsefagarbeider til sykepleierutdanning. Dette er en realistisk, effektiv og interessant utvikling for utdanningssystemet.

Sette ned aldersgrensen for realkompetansevurdering

Støtter tiltaket.

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

Prinsippet om studieforberedthet uavhengig av utdanningsprogram synes interessant, men vi ønsker imidlertid å presisere at forutsetningen må være fullført og bestått videregående opplæring. Vi forutsetter at ordningen ikke må føre til nivåsenkning på høyskole- og universitetsnivå, og at det vil bli krevd spesiell studiekompetanse for flere studietilbud for å hindre slik nivåsenkning.

Yrkesopplæringsnemnda i Hedmark fraråder å gi yrkesfaglig utdannelse status som generell studiekompetanse. Dette kan medføre for store teoretiske krav i yrkesopplæringen og/eller senke nivået i høyskole/universitetsutdannelse. Et alternativ kan være rett til påbygningsår etter fullført yrkesopplæring.

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 studieforberedt. Tiltaket må kostnadsberegnes og fullfinansieres fra statens side.

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

### Motivasjonsordninger

Vi støtter motivasjonstiltak og vil understreke behovet for å styrke disse lokalt.

### Ordninger for finansiering av livsopphold for voksne

Det må jobbes videre med finansiering av utdanningstilbud for voksne. Hedmark fylkeskommune vil påpeke at man må se på hele spektre av voksne utdanningssøkende, både de som er i arbeid og de som er arbeidssøkende

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

Det hadde vært ønskelig å ha et slikt system, men det er vanskelig å se 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

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

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

Vi har forståelse for 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. Vi har liten tro på at utvidet tilsyn vil medføre vesentlig kvalitetsforbedring. Grunnlag for kvalitetssikring i fagopplæringen bør skje gjennom veiledning.

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

Vi 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

Hedmark fylkeskommune støtter tiltaket.

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

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. Vi 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

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

Det er svært viktig at det settes i gang gode forskningsprosjekter på fag- og yrkesopplæringsområdet. Dette må være et eget programområde for Forskningsrådet.

Yrkesopplæringsnemnda i Hedmark ønsker at forskningen rundt eksisterende fagmiljøer ( høyskoler/ universitet) styrkes, framfor å bygge et senter.

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

Styrke den norske deltakelsen i internasjonale undersøkelser og internasjonalt samarbeid

Hedmark fylkeskommune støtter tiltakene.

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

Vi vil i første omgang henvise 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.