



Vår saksbehandler: Stein Nørve
Direkte tf: 23 30 27 40
E-post: stein.norve@utdanningsdirektoratet.no

Vår dato:
23.01.2009
Deres dato:
27.10.2008

Vår referanse:
2008/3545
Deres referanse:

Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep

0032 Oslo

NOU 2008:18 FAGOPPLÆRING FOR FRAMTIDA - høringsuttalelse

Vedlagt er høringsuttalelsen fra Utdanningsdirektoratets råd for inkluderende opplæring vedr *NOU 2008:18 Fagopplæring for framtida*.

Den oversendes i sin helhet uten realitetsbehandling i direktoratet.

Med vennlig hilsen


Jorunn Margrethe Ødegaard
avdelingsdirektør


Stein Nørve
rådgiver

Direktøren,
Utdanningsdirektoratet

Uttalelse fra Utdanningsdirektoratets råd for inkluderende opplæring til NOU 2008:18 Fagopplæring for framtida

Utvalget for fag- og yrkesopplæring har avgitt sin innstilling NOU 2008:18 Fagopplæring for framtida og Kunnskapsdepartementet har lagt frem forslaget til høring.

Utdanningsdirektoratets råd for inkluderende opplæring (URIO) har behandlet utvalgets forslag om fagopplæring for framtida. Vi vil innledningsvis fokusere på et sentralt område vi savner fokus på i forslaget, inkludering av alle i fagopplæringen og i arbeidslivet. Videre kommenterer vi de ulike områdene det er bedt om innspill på med unntak av punkt 2 og 8.

Inkludering av alle i fagopplæringen og i arbeidslivet

URIO vil reise noen fundamentale spørsmål knyttet til mandatet utredningen hviler på. Selv om det er skissert en rekke tiltak som kan bidra til at flere oppnår relevant kompetanse for de framtidige utfordringene som arbeidslivet vil møte, savner vi et tydeligere fokus på inkluderende opplæring i den framtidige fagopplæringen og et inkluderende arbeidsliv. Etter vår mening må dette inngå i de framtidige utfordringene som både fagopplæringa og arbeidslivet må håndtere. Uten et slikt perspektiv vil fortsatt for mange unge og voksne stå helt utenfor arbeidslivet med de negative konsekvensene det har både for den enkelte og for samfunnet totalt.

Nedbryting av læreplanene kan skje gjennom det som er skissert som lærekandidatordning, praksisbrev og "Individuelle alternative ordninger" av ulik art. Vi erfarer at elever med lærevansker lett faller utenfor de fleste av disse ordningene, og det er mer regelen enn unntaket at disse elevene ender i mer eller mindre segregerte grupper. Hva betyr "tilpasset opplæring" innenfor de ulike læreplanene i videregående skole? Betyr det at en elev med tildels store lærevansker skal få lov til å ta en videregående utdanning innenfor et interesseområde, tilrettelagt på elevens egne premisser og med en evalueringsform som kanskje i like stor grad sier noe om hva denne eleven har fått av erfaringer som hva han kan produsere? Og kan forholdene legges til rette slik at denne eleven ved hjelp av enkle tekniske grep kan øve opp en ferdighet han senere kan nytte på en tilrettelagt arbeidsplass? Har denne eleven en likeverdig rett til å få en slik opplæring på lik linje med andre elever i samme alder?

Hvordan kan en elev med lærevansker, og med kanskje nedsatt funksjonsevne på flere områder, likevel få mulighet til å øve opp/lære seg funksjoner som kan kvalifisere til et normalt tilrettelagt arbeidsliv i stedet for å bli stuert vekk på et kommunalt dagsenter? Når vi snakker om en grunnopplæring for alle, burde det føre fram til et arbeidsliv for alle som en del av et samfunn for alle.

I strekpunkt 2 i utvalgets mandat heter det at utvalget skal "analysere den teknologiske utviklingen og kravene til innovasjonsevne i produksjon og tjenesteyting og vurdere mulige konsekvenser for fag- og yrkesopplæringen". Er det alene økt kompetansekrav og

økt spesialisering med tanke på økt produktivitet som er styrende, eller er det de samme kravene som skal ligge til grunn for å utvikle elevenes evne til på ulik vis å ta ut sitt potensial i produksjonsprosessen?

Et annet område vi savner fokus på er tiltak rettet inn mot ungdom med norsk som andrespråk / minoritetsungdom, både i forhold til rekruttering til yrkesfag og tiltak for å sikre minoritetsungdom læreplass og arbeid. Flere rapporter viser at en betydelig andel minoritets elever har for svakt faglig grunnlag til videregående opplæring. En del av disse elevene er nylig ankommet til landet og sent inn i opplæringsløpet. Manglende norskkunnskaper gjør at elevene ikke får karakter i faget fra ungdomsskolen, noe som igjen gir problemer for videregående opplæring. Flere ender opp med ufullstendige vitnemål fra videregående opplæring som får konsekvenser for deltakelse i arbeidslivet.

Ut fra dette ber vi om at utvalgets forslag suppleres med tiltak rettet mot ungdom med nedsatt funksjonsevne og ungdom med minoritetsbakgrunn slik at tiltakspakken er rettet mot inkludering av alle i fagopplæringen og arbeidslivet.

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

Gjennomstrømning og frafall

I all hovedsak skjer frafallet i videregående opplæring i tilknytning til de yrkesfaglige utdanningsprogrammene. Andelen som avslutter før fullført opplæring, varierer imidlertid mellom de ulike programmene. Det er også stor forskjell på gjennomføringsgraden i de ulike fylkene, og det er langt flere gutter enn jenter som ikke fullfører. En del kan forklares med forhold før elevene starter på opplæringen. Vi vet at mange har lite kjennskap til fagene og egne forutsetninger for yrkesvalget før de begynner på opplæringen. Vi vet at disse ungdommene stiller svakt både på arbeidsmarkedet og med tanke på senere studier. Manglende fullføring av videregående opplæring gjør seg også gjeldende for funksjonshemmede elever og elever med minoritetsbakgrunn. Dette får videre konsekvenser for deltakelsen i arbeidslivet. Unge funksjonshemmede og ungdommer med minoritetsbakgrunn har i langt større grad enn andre vansker med å komme inn på arbeidsmarkedet. Det må derfor være et nasjonalt mål at så mange som mulig må nå så langt som mulig. Myndighetene må prioritere tiltak som muliggjør dette. Kompetanse på lavere nivå er i dag en lite benyttet ordning, slik delkompetanse var tidligere.

URIO mener følgende tiltak er særlig viktig:

- Planlagt kompetanse på lavere nivå, herunder videreføring og utvidelse av forsøksordningen med praksisbrevet. Det er viktig at ordningen følges opp nøye slik at det blir et relevant tilbud og gir en kompetanse som det er bruk for på arbeidsmarkedet.
- Fleksible opplæringsløp som veksler mellom opplæring i bedrift og opplæring i skole.
- Tilgang på flere og mer varierte læreplasser med særlig vekt på tilpasset og inkluderende opplæring

Et viktig tiltak for bedre gjennomstrømming er oppfølging av elevene. Mange elever som ikke gjennomfører videregående opplæring har store kunnskapsmangler etter avsluttet ungdomsskole. Utvalget foreslår at fylkeskommunene skal være forpliktet til å skaffe seg kunnskap om den enkelte elevens kunnskaper og ferdigheter ved skolestart. Dette er en forutsetning for å gi tilpasset opplæring og ta stilling til et eventuelt behov for spesialundervisning. Dette forutsetter videre samarbeid med kommunene. Overgangen mellom grunnskolen og videregående skole er sentralt for opplæringsløpet i videregående opplæring, og planleggingen av videregående opplæring må starte tidlig i ungdomsskolen. Dette er spesielt viktig for elever som har behov for tilrettelegging av opplæringen som elever med lærevansker, funksjonshemmede elever og elever med minoritetsbakgrunn. URIO støtter utvalgets forslag og mener følgende forslag vil være viktig i oppfølgingen av elevene:

- Opprettelse av mentorordninger for elever og lærlinger som er i faresonen for å avbryte opplæringen.
- Ekstra tilskudd og tilbud om annen støtte som oppfølging fra fylkeskommunen til lærebedrifter som tegner lærekontrakt med elever med spesielle oppfølgingsbehov

Frafall i videregående opplæring kan ha sammenheng med hvor opplæringen og læreplasser tilbys. Å ha mulighet til å bo hjemme vil ha stor betydning for mange. Dette gjelder kanskje spesielt for de yngste som er i starten av et utdanningsløp, men også for voksne kan dette være en hindring for å ta utdanning. Det må derfor tilstrebes at færrest mulig må flytte på hybel for å ta videregående opplæring og for å gjennomføre lærlingpraksis.

For funksjonshemmede elever har universell utforming stor betydning både i forhold til utstyr i yrkesopplæringen og tilgjengelighet undervisningen og læringsplattformer.

Tiltak for å bedre gjennomstrømmingen må rettes inn der det er et behov, det være seg tiltak for den enkelte eller tiltak når det gjelder strukturen. URIO støtter utvalgets forslag og mener oppfølging gjennom følgende forslag er særlig viktig:

- Det må utarbeides et nasjonalt gjennomføringskart som til enhver tid viser frafallet i de ulike fylkene. Fylkeskommunene bør ha en tilsvarende oversikt over skolene og lærebedriftene i sitt fylke. Det bør derfor utarbeides et felles rapporteringssystem som viser gjennomføringsgraden på den enkelte skole på hvert årstrinn og gjennomføringen i den enkelte lærebedrift. Fylkeskommunen pålegges å bruke rapporteringssystemet.

God kommunikasjon mellom ulike aktører i fag- og yrkesopplæringen og miljøer som har interesser i fag- og yrkesopplæringen er viktig. Kommunikasjon mellom miljøene er avgjørende for forståelse for helheten i opplæringen for elevene. Det vil være nødvendig og utslagsgivende for elever med særlige opplæringsbehov. URIO støtter forslaget om at:

- Samarbeidsrådet for yrkesopplæringen og de faglige rådene må tilstrebe bedre kommunikasjon med miljøer som har interesser i fag- og yrkesopplæringen, men som ikke er representert i de faglige rådene.

Elevenes førsteønske og bedre rådgivning

URIO mener at det er viktig at så mange som mulig skal få innfridd sitt førsteønske. Det har betydning for motivasjon for læring og for gjennomføringen av opplæringen. Dette må også gjelde ungdom med særlige opplæringsbehov. Det er ikke mulig å treffe fullt i dimensjoneringen, til det er det for mange faktorer som spiller inn. Det er derfor svært viktig med en utvidet rådgivningsressurs i skolen og bevissthet hos lokalt næringsliv om den ressursen unge i nærmiljøet er, sammen med tilgang på læreplass.

Rådgivningstjenesten i skolen skal bidra til at elevene får et sikrere yrkes- og utdanningsvalg, den skal bidra til å bedre sjansene for å realisere egne evner og anlegg. Den skal også bidra til å redusere frafall og forsinkelser i utdanningsløpet. Det er viktig at rådgivningen fortsatt er forankret i skolen og at rådgivningen tilpasses elevenes behov for støtte, rådgivning og veiledning. Punkt 6.3.3. i utredningen omhandler fleksible løp, noe URIO støtter. Samtidig vil vi framheve at for mange elever med funksjonsnedsettelse vil det være viktigere å sikre seg en kompetanse som kan gi en trygg og sikker jobb framfor nødvendigvis å fullføre en videregående yrkesfaglig utdanning. Å finne den beste individuelle løsningen blir sentralt i en slik sammenheng, som vil være avhengig av kompetent veiledning. URIO støtter utvalgets forslag der vi framhever følgende:

- Dagens ressurs til rådgivning og karriereveiledning, med tydelig hensyn til bredde i elevgruppa og stigende kompleksitet i arbeidsmarkedet, dobles.
- Det fastsettes nasjonale kompetansekrav for rådgivere.
- Etter- og videreutdanningstilbudet til rådgiverne styrkes.

Yrkesretting

Yrkesfagutdanning teoretiseres ved at kompetansemål og innhold i fagene skal være likt på alle utdanningsprogram. Dette fører til utstrakt bruk av sammenslåing av "klasser" i fellesfag. En slik organisering fremmer ikke yrkesretting, men bidrar tvert om til teoretisering av disse fagene. Det er derfor viktig at det innføres nasjonale standarder som sier at en ikke kan slå sammen grupper fra ulike program i fellesfag. En slik teoretisering vil være spesielt uheldig med elever som sliter med teoretiske fag. Sammenslåing av "klasser" vil også kunne ha en uheldig effekt for elever som har spesielle tilretteleggingsbehov, som funksjonshemmede elever.

URIO mener at følgende forslag må prioriteres:

- Fylkeskommunen må ha plikt til å legge til rette for yrkesretting av fellesfagene. Elevgrupper/klasser i fellesfagene skal organiseres slik at yrkesretting muliggjøres og fremmes.
- Det må utvikles fagdidaktiske kurs i yrkesretting for lærere som underviser i fellesfag og programfag i yrkesfaglige utdanningsprogram. Disse lærerne må ha en rett og plikt til å delta i slik etterutdanning.
- Lærerne må ha tid og kompetanse til å møte elever med spesielle tilretteleggingsbehov, herunder elever med lærevansker, funksjonshemmede elever og elever med minoritetsbakgrunn.

Læreplass og læring fram mot fag- eller svennebrev

Etter dagens lovverk har elevene krav på å få slutføre opplæring i et fag som bygger på det Vg2- året elevene har gjennomført. Dersom fylkeskommunen ikke kan sikre læreplass i bedrift til dem som ønsker en slik opplæring, må bedriftsdelen av opplæringa skje i skole. Det fører til at enkelte får tilbud om et påbyggingsår som fører til studiekompetanse, mens andre velger å begynne på et nytt utdanningsløp for kanskje å få læreplass. Andre igjen tar imot tilbud om fagopplæring "ett år til av det samme" i skole og "bruker opp" retten sin til videregående opplæring. Elever som får læreplass, har en normal rett til 4 års opplæring fram mot fag eller svennebrev.

URIO er kritisk til forslaget om:

- at alle elever som ikke får læreplass etter Vg2, får rett til to års yrkesfaglig opplæring.

Dette kan bli en hvilepute for fylkeskommunene hva angår arbeidet med å skaffe lærlingplasser. Samtidig vil en slik rett kunne sikre elevene et bedre grunnlag for en yrkesrettet opplæring, så praksisnært som mulig. Det er også viktig at et slikt tiltak følges opp med blant annet tiltak som partnerskapskontrakter og praksisperioder i bedrift/virksomheter.

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

For en del unge vil ikke høyere utdanning være verken et ønske eller et mål. Som tidligere nevnt vil det for mange elever med funksjonsnedsettelse vil det være viktigere å sikre seg en kompetanse som kan gi en trygg og sikker jobb framfor nødvendigvis å fullføre en videregående yrkesfaglig utdanning. Det er viktig at det er veier videre for alle, slik at alle kan ta del i livslang læring. For mange kan for eksempel det å ta flere fag- eller svennebrev være høyst relevant som etter- eller videreutdanning innen sitt fag.

URIO støtter utvalgets forslag om at

- retten til videregående opplæring utvides slik at de som har fullført et yrkesfaglig utdanningsprogram, har rett til påbyggingskurs i fellesfagene.

Det bør i den forbindelse foretas en gjennomgang av påbyggingsåret etter retningslinjene i Kunnskapsløftet, og etter økte krav til generell studiekompetanse.

URIO mener at det er viktig at det åpnes for flere veier inn i høyere utdanning, uten at kravene til høyere utdanning reduseres. URIO er positive til utvalgets forslag om en videreutvikling av Y-veien i flere fag, men vil understreke betydningen av at dette gjøres i nært samarbeid med fagmiljøene og utdanningsinstitusjonene i høyere utdanning, som har ansvaret for utstedelse av grader.

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

EU-kommisjonen har oppfordret landene til å utvikle en handlingsplan for voksne, der målet er å ta tak i følgende fem hovedutfordringer:

1. fjerne hindringer for deltakelse
2. øke kvalitet og effektivitet
3. forbedre systemene for validering og godkjenning av realkompetanse
4. sikre tilstrekkelige investeringer
5. forbedre grunnlaget for å kunne følge utviklingen i sektoren (statistikk, indikatorer mm)

OECD har i sin sammenlignende undersøkelse om realkompetanse og voksenopplæring pekt på de samme utfordringene. URIO mener at det samme gjelder for Norge.

Ut fra behovet for arbeidskraft innenfor de ulike samfunnsområdene må det være et mål at så mange som mulig deltar i arbeidslivet. Funksjonshemmede og personer med minoritetsbakgrunn har lavere arbeidsdeltakelse enn befolkningen generelt. Det er viktig å fjerne hindringer for deltakelse i yrkesopplæringen. For funksjonshemmede kan dette gjelde universell utforming av utstyr og undervisningsmateriell, og tilgjengelighet til undervisningslokalene. Gode finansieringsordninger er også viktig. For minoritetsspråklige er forslaget om 300 timers opplæring i norsk og samfunnskunnskap positivt.

URIO vil fremheve utvalgets forslag:

- Det må vurderes å etablere egne ordninger for finansiering av livsopphold for voksne som tar grunnopplæring.
- Arbeidsinnvandrere får rett til 300 timers opplæring i norsk og samfunnskunnskap.
- Det må utvikles en nasjonal strategi for oppfølging av voksnes lovfestede rettigheter til grunnskoleopplæring og videregående opplæring.
- Det må utvikles statistikkgrunnlag og rapporteringsrutiner som gir informasjon om – og i hvilken grad – kommunene og fylkeskommunene ivaretar sine forpliktelser etter opplæringsloven. Dette gjelder spesielt for elever med behov for særskilt tilrettelegging.

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

Som det pekes på i utredningen har det per dags dato ikke blitt utviklet en samlet kvalitetsutviklingsstrategi for fag- og yrkesopplæringen fra sentralt hold. En strategi for kvalitetsarbeidet er nødvendig, der ansvar og roller mellom partene i opplæringen er avklart.

URIO støtter utvalgets forslag og fremhever følgende forslag:

- At sentrale myndigheter tar initiativ til utvikling av konkrete indikatorer og kvalitetsutviklingsverktøy på følgende områder:
 1. Læringsutbytte og gjennomføring i fag- og yrkesopplæringen
 2. Samarbeid mellom skole og bedrift
 3. Undervisning i fellesfagene på yrkesfaglige utdanningsprogram
 4. Lærer- og instruktørkompetanse
 5. Elev- og lærlingvurdering
 6. Læringsmiljø.
 7. Universell utforming
 8. Kvalitet i særskilt tilrettelagt opplæring

Utvikling av indikatorer og kvalitetsutviklingsverktøy må skje i nær dialog med sektoren. Det er viktig at det er bred enighet om de indikatorene som skal benyttes.

6) Tiltak for rekruttering av yrkesfaglærere jf. utredningens avsnitt 6.7

Utvalgets forslag sees opp mot kvalitetsarbeidet innefor fagopplæringen. Kompetanse hos alle involverte i opplæringen, er nødvendig, både for yrkesfaglærerne og instruktørene. Det viktig for at faglærere og instruktører i sin opplæring blir gjort kjent med og utvikler forståelse for funksjonshemmedes behov i forhold til fag- og yrkesopplæring. Det viser seg ofte at lærernes og instruktørenes forståelse for - og kunnskap om – funksjonshemminger og de spesielle behovene som oppstår er en avgjørende forutsetning for denne gruppens gjennomførings- evne. Det samme gjelder for elever med lærevansker og med minoritetsbakgrunn. Utdanningstilbud kan igjen bidra til økt rekruttering av yrkesfaglærere.

URIO støtter utvalgets forslag:

- Opprettelse av bachelor- og masterstudier for yrkesfaglærere i alle utdanningsprogram
- Tydeligere ansvar for fylkeskommunen for å tilby etterutdanning og lærernes plikt for å delta
- Kravene til veilederkompetanse hos instruktørene styrkes
- Stipendordninger og lønnskompensasjonsordninger
- Hospiteringer for personale i skole og arbeidsliv

7) Mer forskning og dokumentasjon på fag- og yrkesopplæringen, jf. utredningens avsnitt 6.8

URIO deler utvalgets vurdering av situasjonen for forskning på fag- og yrkesopplæring. Det er et stort behov for å bedre kunnskapsgrunnlaget, når det gjelder forskning og statistikk på fag- og yrkesopplæringen og fagskolenivået. Det er mange årsakssammenhenger innenfor fag- og yrkesopplæringen som det er behov for mer forskningsbasert kunnskap om, noe utvalget gjør grundig rede for. Som utvalget også peker på, er det lite og fragmentert forskning på feltet. Det forsterker behovet for å styrke både grunnforskningen og den anvendte forskningen.

URIO støtter utvalgets forslag og fremhever forslagene:

- om en styrking av forskningen og oppbygging av forskningsmiljø innenfor fag- og yrkesopplæringen
- om at statistikkgrunnlaget for hele den videregående opplæringen bør videreutvikles. Basen skal også sikre pålitelig statistikk om opplæringen i lærebedrifter, og voksne og studenter i fagskoleutdanninger.

URIO vil peke på betydningen av å utvikle robuste forskningsmiljø(er). De må ha innsikt i og grunnlag fra forskning på fag- og yrkesopplæring og være i stand til å levere forskning av høy kvalitet og med internasjonalt blikk på feltet.

På vegne av Utdanningsdirektoratets råd for inkluderende opplæring

Oslo, 12.01.2009

Åse Wrålsen
/sign/
Leder

Halvar Trøyel Nerbø
/sign/
Nestleder