

## Saksframlegg

Arkivreferanse:2020/42713- 1  
Saksbehandlar: Lasse Eide  
Avdeling: Seksjon for veiledning og livslang læring

### Vaksenopplæring i distrikta

#### Sakens gang

Saksnummer	Møtedato	Utval
		Opplæringsutvalet Fylkestinget

#### Samandrag

Vidaregåande opplæring for vaksne skal ved varierte opplæringstilbod vere tilgjengeleg og praktisk gjennomførbar for innbyggjarar i heile fylket. Ved omorganiseringa av denne fylkeskommunale oppgåva i 2017 var fylkestinget sin intensjon å styrke dei desentraliserte opplæringstilboda for vaksne. Lågt utdanningsnivå i distrikta samanlikna med sentrale strok er signal om behov for styrking av opplæringstilbod for vaksne. Behovet blir forsterka av tilbakemeldingar frå vaksne i distrikta som er tydelege på at opplæring må skje i kombinasjon med jobb og familieliv. Reise er ein negativ faktor, og avstand til tilbod og rettleiing eit hinder for å søke opplæring.

I denne saka tar derfor fylkesrådmannen til orde for ein ny modell for vidaregåande opplæring for vaksne i distrikta i tråd med Kompetansereformen – Lære heile livet. Som regionale kompetansesentra får dei vidaregåande distriktsskulane tilført oppgåve om å forme lokalt tilpassa opplæringstilbod i samskaping med arbeidslivet. Ved tett oppfølging og «ei dør inn» skal distriktsskulane fjerne småsteinane som ligg i vegen for opplæring og kople deltakarane til lokalt arbeidsliv som treng dei.

#### Fylkesrådmannens innstilling

1. For å styrke vidaregåande opplæring for vaksne i distrikta blir det frå hausten 2020 etablert ei prøveordning over fire år ved Sauda, Strand og Dalane vidaregåande skular.
2. I prøveperioden får skulane oppgåver som vaksenopplæringscenter i tillegg delegert mynde for rettleiing og realkompetansevurdering.
3. Eitt årsverk blir tildelt kvar skule til elevretta arbeid med tett oppfølging, til å skape opplæringstilbod i samhandling med arbeidslivet og til å innføre ein ny opplæringsmodell i tråd med ønsker og behov i distrikta.
4. I prøveperioden blir kvar skule tilført ei årleg ramme på kr. 2 mill. til undervisningsføremål ved gjennomføring av lokalt prioriterte opplæringstiltak. Finansieringsbehov utover denne ramma må omsøkast.
5. Rapport om status for opplæring av vaksne i distrikta blir lagt fram årleg for opplæringsutvalet. Utvalet mottar ny sak om varig organisering og finansiering av vidaregåande opplæring for vaksne i distrikta i slutfasen av prøveperioden.

6. Inndekking av kostnader i prosjektet blir ved omprioritering av midlar til vaksenopplæring, bruk av UiR midlar, og bruk av krisemidlar omtalt i revidert budsjett. Fordelinga er vist i saksutgreiinga.

Inge Smith Dokken  
fylkesrådmann

Joar Loland  
fylkesdirektør

## Bakgrunn for saka

Fylkeskommunen tilbyr vaksne vidaregåande opplæring etter opplæringslova §4A-3. Vaksenopplæringsssentra (VO-senter) ved Karmsund vgs., Stavanger offshore tekniske skole (SOTS) og Bryne vgs. har sidan 01.01.18 hatt ansvar for å koordinere, gjennomføre og utvikle opplæringstilbodet i sin region. For å styrke tilbod innan vidaregåande opplæring for vaksne i distrikta, blei det i FT-sak 31/20 fatta følgande vedtak:

*3. For å styrke opplæringstilbudet i distriktene etableres det som en prøveordning et voksenopplæringsssenter ved henholdsvis Sauda/Strand videregående skoler og ved Dalane videregående skole. Økonomiske og ressursmessige konsekvenser avklares. Ny sak legges fram for Opplæringsutvalget.*

Dei tre skulane skal ved dette vedtaket få eit større ansvar for lokale opplæringstilbod innanfor vidaregåande opplæring for vaksne.

Å auke kompetansenivået blant vaksne er ikkje berre ei lokal målsetting. Regjeringa har gjennom Nasjonal Kompetansepolitisk Strategi 2017-2021 uttrykt at det er eit «mål å bidra til at enkeltmennesker og virksomheter har en kompetanse som gir Norge et konkurransedyktig næringsliv, en effektiv og god offentlig sektor, og gjør at færrest mulig står utenfor arbeidslivet». Regjeringa har følgd opp dette seinast i vår ved å leggje fram Meld. St. 14 (2019-2020) Kompetansereforma – Lære hele livet. Kompetansereforma har som mål at ingen skal gå ut på dato som følgje av manglande kompetanse, og at arbeidslivet skal få tilgang til den kompetansen det har behov for.

Vaksenopplæringa i Rogaland har vore under stor utvikling og vekst over mange år, som mellom anna vist i FT-sak 31/20. Fylkeskommunen har likevel ikkje lukkast med å vidareutvikle og styrke dei desentraliserte opplæringstilboda for vaksne i fylket, slik føresetnaden var då dagens struktur med vaksenopplæringsssentra blei vedtatt våren 2017 i FT-sak 62/17. Liedutvalet har i NOU 2019-25 Lære hele livet, peika på at «det er stor variasjon mellom fylkeskommunenes tilbud for vaksne på vidaregåande nivå». Fylkesrådmannen vil med denne saka foreslå tiltak for å sikre at *alle* vaksne i Rogaland får eit godt tilbod. Prøveordninga er òg ei vidareutvikling av UiR (Utdanning i regionane), og ein sentral del av pilotprosjektet MOR i Ryfylke.

## Problemstilling

Ny tilnærming for styrking av tilbod om opplæring for vaksne i distrikta.

## Saksopplysningar

### 3.1 Kompetanse hos vaksne

Deltaking i tiltak for kompetanseutvikling er undersøkt av OECD gjennom PIAAC. (Programme for the International Assessment of Adult Competencies). Eitt siktemål med PIAAC er å få oversyn for å kunne samanlikne basiskompetanse hos vaksne mellom 16 og 65 år i ulike land som grunnlag for samfunnsutvikling. Overordna viser resultatata at vaksne i Noreg er gode på

lesing, talforståing og problemløysing med IKT. Samtidig er det påvist store skilnader i folkesetnaden og mange nordmenn skårar lågt i undersøkinga.

Desse skilnadane kjem til uttrykk mellom anna i SSB sine statistikkar over utdanningsnivå som også indikerer tilgang til opplæring, utdanning og kompetanseheving. I dei største byane med flest utdanningsinstitusjonar er utdanningsnivået høgast med Oslo aller fremst. Det ligg også føre dokumentasjon på at brorparten av dei med høgskule og universitetsutdanning i jobbsamanhang vel arbeidsplassar i geografisk nærleik til tidlegare utdanningsinstitusjon. Her er også eit forklaringsmoment på kvifor byar og store sentra veks både i aktivitet og folketal medan distrikta over tid blir arma ut.

Ryfylke som storeksportør av naturressursar med dertil verdiskaping er såleis i negativ balanse både med omsyn til tilførsle av nyvunnen kompetanse og kompetanse hos dei som alt bur der. Med anna innretting av sitt næringsliv står Dalane i ein parallell situasjon med uforløyst verdiskapingspotensiale grunna mangel på kompetanse hos vaksne.

I talmateriale frå SSB går det fram at andel innbyggjarar med kort høgskule/universitetsutdanning på inntil tre år i snitt utgjer 18-20% i Ryfylke og Dalane. I Stavanger er andelen 27%, og denne prosentskilnaden aukar om ein også legg til lang høgskule og universitetsutdanning. Folketalsutviklinga i distrikt og sentrale strom i seinare tiår illustrerer og forklarar dette skeive forholdet. I Ryfylke har folketalet på om lag 25 000 stått mest stille sidan 1965 medan folketalet i Rogaland har dobla seg og auka til 460 000 i same tidsperiode. I siste ti-års periode har folketalet i Dalane hatt ei marginal utvikling med ein aukande eldre-andel og forsterka skeiv demografi.

I 2018 hadde på fylkesnivå i underkant av 40% av folkesetnaden vidaregåande opplæring som sitt høgaste utdanningsnivå. Her peikar både Dalane og Ryfylke seg ut med eit høgare snitt-tal på 45%. Meir enn halvparten av innbyggjarane har likevel ikkje nådd dette utdanningsnivået. 25% av folkesetnaden i Rogaland hadde i 2018 grunnskule som sitt høgaste utdanningsnivå. Ryfylke og Dalane peikar seg her ut med eit snitt-tal på 30% og fleire med kun dette utdanningsnivået.

Ein skal vere varsam med å nytte omgrepet fåkunne i vidare analyse av presentert talmateriale. Dette fordi folk i Dalane og Ryfylke som verdiskapinga syner, er flinke på det dei kan og driv med grunna ein høg uformell kompetanse som ikkje er målt. Faren ligg heller i at spesifikk uformell kompetanse i vår tid står seg dårleg med tanke på vidareutvikling av eksisterande næringar og endå ringare ved utvikling av heilt nye.

### **3.2. Behov for styrking av vaksenopplæring i distrikta**

Innanfor fylkeskommunalt ansvarsområde er opplæring for vaksne i Rogaland kanalisert gjennom tre vaksenopplæringssentra. VO-sentra ved Karmsund vgs, Bryne vgs og Stavanger offshore tekniske skole har ansvar for å koordinere, gjennomføre og utvikle opplæringstilbod i distrikta. Karriererettleiing foregår med utgangspunkt i Karrieresenter Rogaland sine kontor i Haugesund, Stavanger og Bryne.

Sentrale forvaltingsoppgåver blir utført hos vaksenopplæringa i opplæringsavdelinga, seksjon for veiledning og livslang læring. Dette er å rettleie søkarar, fatte vedtak om rettsforhold, foreta inntak, gjennomføre realkompetansevurdering og avgjere kva for tilbod som skal opprettast og kor, med dertil kvalitetssikring av desse ved gjennomføring. Tilbod om opplæring for vaksne refererer til søknadstilgang og kor det best kan leggst til rette for undervising i store nok

grupper. Finansiering av undervising er basert på kostnad per gruppe. Vaksne søker om vidaregåande opplæring på vigo.no, og blir formidla til sitt VO-senter når dei er klare for opplæring.

VO-sentra samarbeider med andre vidaregåande skular, og intensjonen er å opprette opplæringstilbod i distrikta når det er grunnlag for det. Med få søkarar frå distrikta, har dette likevel vist seg vanskeleg å få til, og mange må derfor reise til sentralt lokalisert opplæringsstad. Denne organiseringa føreset altså at kandidatar til vaksneopplæring busette i distrikta, har eller tileignar seg kunnskap om kor dei kan vende seg. Kartleggingar og erfaringsmateriale viser at få vaksne i aktuell målgruppe kjenner desse føresetnadane for å kunne delta. I tillegg er eit absolutt fleirtal tydelege på at opplæring må skje i kombinasjon med jobb og familieliv. Reise er ein negativ faktor, og avstand til tilbod eit hinder for å søke vaksneopplæring.

Dei vidaregåande distriktsskulane har lang fartstid som naturleg første kontaktpunkt for vaksne med motivasjon for opplæring og vidare utdanning. Utan mandat og ressursar er det og lang tradisjon ved skulane for å hjelpe lokale vaksne vidare på vegen. Oftast skjer det ved å skreddarsy lokale løysingar baserte på ordinære rammeløysingar ved at vaksne går inn i ordinære grupper i pågåande opplæringsløp som enten delkurselev eller privatist.

Sjølv om registreringar viser teikn til positiv endring i utdanningsnivå i både Dalane og Ryfylke, er det viktig å streke under at endringstakten er langsam. Det er særleg urovekkande at mange vaksne har grunnskole som høgaste fullførte utdanning. Informasjonsflyt og lokalt tilgjenge til opplæring med rettleiing på vegen, framstår som viktige faktorar for å stimulere vaksne sin innsats. Forvaltning av fylkeskommunal opplæring for vaksne bør reflektere dette. Med dagens organisering er det i staden grunn for å hevde at det er ei underdekking av opplæring for vaksne i distrikta. Intensjonen til fylkestinget om styrking av dei desentraliserte opplæringstilboda møter verken behova i arbeidslivet eller hjå den enkelte utdannings søker.

### 3.3. Ny modell for opplæring av vaksne i distrikta

Ein ny modell må svare på utfordringane ved dagens organisering. Den må ha ståstad i vaksne sine ønske, behov og føresetnader for opplæring og utdanning. For å oppnå effekt av innsatsen, må tilnærminga opne for omsetting av nyvunnen kompetanse i eit arbeidsliv som både treng og vil ha den.

I 2018 publiserte KS *Handbok i lokal samskapende sosial innovasjon*<sup>1</sup>. I følge handboka er «samskapende sosial innovasjon det konkrete samarbeidet som beveger seg på tvers av innbyggere, profesjonelle og frivillige krefter, både på mellommenneskelig plan og på tvers av organisasjoner».

Ein brukardriven sosial samskapende innovasjon med sikte mot suksessfaktorar og moglegheiter har *«brukaren i sentrum»*. Det fordrar endring i både verdigrunnlag og organisering. Innsats overfor *«brukaren»* er basert på likeverd, med ei dør inn og ny rollefordeling.

Dei vidaregåande distriktsskulane er ved si primæroppgåve om opplæring for aldersgruppe 16-19, også sentrale aktørar i eit kompetanseløft for vaksne. Dette fordi vidaregåande opplæring er portalen til arbeidslivet i det norske utdannings systemet.

---

<sup>1</sup> <https://www.ks.no/contentassets/1185e99e08a441d8a1f4d4856ada6032/handboka.pdf>

Tilgang til arbeidslivet har fullført vidaregåande opplæring som satsplanke både med omsyn til fag- og yrkesopplæring og for tilgang til høgare utdanning. Anna tilnærming til forvaltning av denne kvalifiseringsarenaen vil gi fleire vaksne tilgjenge til arbeidslivet. Og ikkje minst vil fleire vaksne kunne innta nye posisjonar med nye oppgåver og meir ansvar i det arbeidslivet dei alt er i.

Som fylkeskommunale regionale kompetansesentra samarbeider distriktsskulane med kommunane, med det lokale og regionale næringslivet, med organisasjonane i arbeidslivet, OT, Nav og med frivillige organisasjonar. Slik kan kunnskap om ønske og behov hos den enkelte brukaren koplast til kompetansebehov i lokalt og regionalt arbeidsliv. Kjennskap til lokale forhold opnar for besøk, hospitering og praksisplassar i verksemder som understøttar og styrker opplæringa. Denne lokale skreddarsaumen set dermed ikkje berre brukarane i fokus, men og arbeidslivet som treng dei. Ingen annan aktør har ved slik utstrekt samarbeid betre høve for å nå mange lokalt enn dei vidaregåande distriktsskulane. Omsetting av «å lære heile livet» i god regional praksis må ha verdiskaping i arbeidslivet som referanse og utvikling av lokalsamfunn som mål.

I Regionreformen (St.meld.22, 2015-2016) heiter det:

«Tilgangen på kompetent og relevant arbeidskraft varierer regionalt. For mange bedrifter er det en stor utfordring å arbeide systematisk med kompetanseheving. Mange bedrifter har problemer med å skaffe rett kompetanse til å utvikle og utløse vekstpotensialet i virksomheten».

Investering i forsterka opplæring av vaksne i distrikta ved ein ny modell må medføre råderett til å initiere prosessar, planlegge og prøve ut tiltak i samhandling med andre aktørar for å møte etterspurd og nødvendig kompetanseheving.

### **3.4. Ny opplæringsmodell - organisering og finansiering**

#### **3.4.1 Føringar ny modell:**

- ✓ samskaping med arbeidslivet for å dekke kompetansebehov i distrikta retta inn mot mål og effekt for den enkelte deltakar og for arbeidslivet
- ✓ distriktsskulane som «ei dør inn» til prosessorientert karriererettleiing for å oppmuntre og fjerne «småsteinane» som ligg i vegen for opplæring
- ✓ fullt ansvar for rettleiing og opplæring
- ✓ realkompetansevurdering lokalt i samsvar med standard i fylkeskommunen

Utvikling og etablering av ny modell ved prøveperiode på fire år for å:

- ✓ bygge lokal organisering med formalisert samarbeid mellom lokale og regionale aktørar
- ✓ implementere opplæring for vaksne i skulane sitt planverk med tillagt økonomisk ansvar

- ✓ etablere rutinar for kvalitetssikring av undervising, eksamen og dokumentasjon
- ✓ kvalifisere personale til å handtere ansvar ved forvaltingsoppgåver
- ✓ koordinere arbeid med informasjon og marknadsføring av opplæringstilboda

### 3.4.2 Finansiering prøveordning Sauda, Strand og Dalane vidaregåande skular

Nedanfor følger ei oversikt over det årlege ressursbehovet knytta til oppgåvene som skulane skal løyse.

Oppgåve	Tiltak	Ressurs	Kostnad
Utprøving ny modell. Ny organisering «ei dør inn»	Forme samskapte tilbod, rettleiing	1 stilling per skule (ca. kr. 750.000 skule)	2.250.000
Vaksenopplæring og realkompetansevurdering	Gjennomføre lokale tilbod	Årleg ramme på 2 mill. kroner per skule	6.000.000
<b>Sum</b>			<b>8.250.000</b>

Prøveordninga blir finansiert ved at skulane nyttar dei midla som dei i dag får tildelt gjennom Utdanning i regionane – UiR, og ved middel frå fylkeskommunen sitt budsjett til vaksenopplæring. I tillegg vil dagens situasjon med stor arbeidsløyse og uvisse grunna koronapandemi og låge oljeprisar, kreve ekstra innsats for å gi fleire vaksne eit opplæringstilbod. Som eit motkonjunkturtiltak blir det derfor foreslått å bruke delar av krisemidla regjeringa har løyvt. Siktemål med kriseløyvingane er mellom anna å auke kapasiteten innan vidaregåande opplæring. Meir om dette i eiga sak til fylkestinget.

Ressurspott	Forklaring	Beløp
UiR – Utdanning i regionane	Fylkeskommunen sitt årlege tilskot på kr. 250.000 til kvar skule	750.000
Budsjettmiddel vaksenopplæring	1,5 mill. kroner til kvar skule frå budsjett vaksenopplæring fordi opplæringsaktiviteten blir flytta og vil auke	4.500.000
Krisemiddel	Styrke vaksenopplæringa i distrikta for å hindre arbeidsløyse grunna koronapandemien og låge oljeprisar, 1 mill. kroner per skule.	3.000.000
<b>Sum</b>		<b>8.250.000</b>

Finansieringsbehov utover ramma på 8.250.000 kroner må omsøkast. Ein må merke seg at ved oppstart av prøveordninga hausten 2020, vil det kun bli behov for inndekking av delar (ca. 5/11-deler) av dette beløpet i inneverande budsjettår.

Samarbeid og samhandling ved ny modell vil i utvida grad kunne opne for opplæring for vaksne utan rett. NAV, kommunar og bedrifter lokalt kan kjøpe opplæring for kandidatar utan

rett, eller betale for opplæring utover det som ligg i læreplanen. Desse midla skal bidra til å styrke finansieringa ved distriktsskulane.

#### 4. Fylkesrådmannens vurderingar

Den nyleg framlagde St.meld. 14 (2019-2020) - *Lære heile livet*, ber bod om eit kompetanseløft som skal nå folk der dei bur i heile landet. Opplæring for vaksne inngår i dette løftet med fleire tiltak både for å sikre at vaksne har tilgang til opplæring over alt, men og for å stimulere til meir aktivitet og i større grad enn før møte kompetansebehov i arbeidslivet.

Intensjonen til fylkestinget om styrking av dei desentraliserte opplæringstilboda for vaksne i fylket, er i tråd med føringane i den nye kompetansopolitikken. Høg verdiskaping i distriktsbaserte næringar med grøn profil understøttar dette, men og dokumentasjon om manglande formell kompetanse hos mange arbeidstakarar.

Fylkesrådmannen ser at dei tre vidaregåande distriktsskulane kan ha ei nøkkelrolle i ei utvida satsing, og vidareutvikle rolla dei har hatt gjennom UiR. Tilgang til kompetanseheving for vaksne vil bli enklare gjennom kjende og lokalt forankra skular. Samarbeidet skulane har med andre lokale aktørar og ikkje minst med lokalt og regionalt arbeidsliv, opnar for optimalisering av opplæringsløp med innretting mot arbeidsmarknaden. Samarbeidet vil venteleg også medføre sjølvstendige opplæringsinitiativ frå arbeidslivet som både vil gi inntekter og stimulere ny fagkompetanse ved skulane.

Dei vidaregåande distriktsskulane er regionale kompetansesentra med siktemål om å ivareta fylkeskommunale regionale utviklingsoppgåver. Dalane vgs har gjennom Dalane Utdanningssenter over mange år bidratt til desentraliserte opplæringstilbod. Å gi tilgang for fleire i utdanningssystemet og møte kompetansebehovet i regionalt arbeidsliv, er sentrale mål i pilotprosjektet MOR (Motivasjon – Opplæring – Rettleiing) i Ryfylke. Vidaregåande opplæring er det steget i det norske utdanningssystemet som opnar døra til arbeidslivet. Fylkesrådmannen vil peike på potensialet for effektivisering ved ei tettare kopling mellom opplæring for vaksne og kompetansebehov i nærliggjande verksemder. Eit slikt utfall vil samstemme med siktemål om regional utvikling og forsterke skulane som kompetansesentra. Uprøvinga vil skje i nært samarbeid med den fylkeskommunale vaksenopplæringa og Karrieresenter Rogaland i seksjon for veiledning og livslang læring i opplæringsavdelinga.

Organiseringa av vidaregåande opplæring for vaksne møter behova til mange av søkarane i fylket som vist i avlagt statusrapport. Dei som er busette i distrikta, opplever likevel geografisk avstand til tenester og tilbod som eit hinder for å søke og gjennomføre opplæring. Avstanden reduserer høvet til å kombinere opplæring og utdanning med jobb og familieliv. For å bygge ned dette hinderet og styrke opplæring for vaksne i distrikta, tar fylkesrådmannen til orde for ei ny tilnærming.

Aktivering av distriktsskulane som første kontaktpunkt vil fjerne avstand som hinder og skape ein opplæringsarena med tett oppfølging. Lokal kjennskap og kunnskap foredra i lokalt samarbeid opnar høve både for søkarar og verksemder. Ei overføring av ansvar og forvaltingsoppgåver er nødvendig for å kvalitetssikre saksgang og tilbod, men og for å stimulere kompetanseheving hos nytt fagpersonale. Inntaket til vaksenopplæringa med vurdering av vaksenretten vil gjennomførast sentralt i fylkeskommunen, men må ikkje bli til hinder for lokal fleksibilitet. Fylkesrådmannen vil søke å finne gode løysingar som tar i vare brukarperspektivet og intensjonen i Kompetansereformen - *Lære heile livet*.

Fylkesrådmannen meiner at utprøving av ein ny modell best let seg gjennomføre ved ei prosjektbasert prøveordning. Ei dynamisk arbeidsform styrker ein prosess som overordna og



formelt skal ende likt ved tre skular, men som likevel vil ha i seg lokale tilpassingar. Utveksling av lærdom undervegs vil gagne prosessen, medføre funderte justeringar og tilføre kontroll med utviklingsforløp ved rapportering.

Fylkesrådmannen vil foreslå ein prøveperiode på fire år for at distriktsskulane skal kunne bygge inn opplæring for vaksne i eige planverk, kvalifisere eige fagpersonale, formalisere samarbeid med kommunar, Nav og arbeidsliv og for å utvikle og prøve ut samskapt opplæringstilbod.

Elevretta oppfølgingstiltak, samhandling med offentlege institusjonar og arbeidslivet, gjennomføring av lokalt prioriterte opplæringstilbod, er oppgåver som vil kreve tilførsle av ekstra ressursar i prøveperioden. Fylkesrådmannen foreslår at ein stillingsressurs blir tilført kvar skule og at rammeløyvingar er stilt disponible for inndekking av kostnader ved gjennomføring av opplæringstiltak.

Fylkesrådmannen minner om at framlagt kompetansereform pålegg fylkeskommunen eit forsterka ansvar for den regionale kompetansepolitikken. Investering i humankapital i heile landet skal finansierast breitt m.a. ved statlege overføringar til fylkeskommunane, ved søkbare ordningar tilført Kompetanse Noreg og ved eigne bransjeprogram for næringslivet.

*Dette dokumentet er elektronisk godkjent.*