

Arkivreferanse: 2020/19718-3
Arkivkode: A02
Saksbehandler: Ole Inge Gjerald
Adm.enhet: Kompetanse og
tannhelse - Regional
kompetanseutvikling
Dato: 09.03.2021

Utvalg	Møtedato	Saksnummer
Hovedutvalg for utdanning	17.03.2021	

Voksnes læring i Innlandet - harmonisering av tilbud og fremtidig organisering - høring

Fylkeskommunedirektørens innstilling til vedtak:

1. Innlandet fylkeskommune skal gi et likeverdig og kvalitativt godt tilbud om videregående opplæring for voksne, og ivareta den forsterkede kompetansepolitiske rollen som er tillagt fylkeskommunene gjennom regionreformen.
2. Hovedutvalg for utdanning ber fylkeskommunedirektøren legge høringsnotat om voksnes læring og harmonisering av tilbud og fremtidig organisering ut på høring til kommuner, regionråd, NAV og andre samarbeidsparter. Høringsperioden går frem til 28.04.2021.
3. Hovedutvalg for utdanning ber fylkeskommunedirektøren legge saken frem for endelig behandling i fylkestinget i juni 2021. I denne saken gjøres det også en nærmere vurdering av økonomiske og personalmessige konsekvenser av modellene som fremmes.

Tron Bamrud
Fylkeskommunedirektør

1. Bakgrunn for saken

Voksnes læring i Innlandet fylkeskommune består i dag av Sentrene for voksnes læring (SVL) i tidligere Hedmark, Karrieresenter Hedmark på Hamar, Karriere Oppland (KO) og fagenheten for voksnes læring i sentraladministrasjonen. Sentrene for voksnes læring og karrieresentrene i Karriere Oppland er i dag ulikt organisert. De har ulike oppgaveportefølje, og er noe ulikt dimensjonert i forhold til antall innbyggere de skal ivareta. Organiseringen og oppgaveløsningen i tidligere Hedmark og Oppland er videreført frem til ny organisering vedtas og implementeres i Innlandet fylkeskommune.

Fellesnemnda gjorde 19.09.2019 følgende vedtak i sak 57/19 *Voksnes læring – harmonisering av tilbud og organisering*:

1. Fellesnemnda ber prosjektleder legge til grunn for arbeidet med fremtidig modell for voksnes læring at Innlandet fylkeskommune skal ivareta oppgaver knyttet til den utvidede samfunnsutviklingsrollen.
2. Fellesnemnda er opptatt av at Innlandet fylkeskommune skal sørge for god og relevant voksenopplæring i fylkeskommunal regi over hele fylket, med mål om å etablere en felles struktur for desentralisert tilbud innen videregående opplæring, fagskoleutdanning og høyere utdanning.
3. Fellesnemnda ber prosjektleder ivareta involvering av aktuelle samarbeidsparter i utredningsarbeidet. Modell for framtidig tilbud og organisering av voksnes læring legges fram til behandling i februar 2021, i tråd med Revidert prosjektplan vedtatt i fellesnemnda i sak 32/18.
4. Dagens organisering og drift av fagområdet legges til grunn for budsjettarbeidet for 2020.
5. Prosjektmidler til utredningsarbeidet søkes innarbeidet i fylkeskommunens årsbudsjett for 2020 med 500.000 kr.

I behandling av sak 162/2020 *Fylkesbudsjett 2021/økonomiplan 2021-24* henviste fylkestinget til Meld. St. 14 (2019-2020) Kompetansereformen – Lære hele livet, som understreker viktigheten av at gapet mellom hva arbeidslivet trenger av kompetanse og den kompetansen arbeidstakerne faktisk har, må tettes. Hele utdanningssystemet skal innrettes for å styrke tilgangen på kvalifisert arbeidskraft for arbeids- og næringslivet. Behovet for fleksible etter- og videreutdanningstilbud for å styrke tilgangen på kompetanse i regionene øker. Fylkeskommunene er tillagt ansvaret for regional kompetansepolitikk, videregående opplæring, fagskoleutdanning og karriereveiledning. Tilgang på tilstrekkelig og relevant arbeidskraft er en forutsetning for innovasjon, omstilling og verdiskaping i regionene.

Fylkeskommunedirektøren har i 2020 gjennomført en samlet kartlegging av tjenesteområdene som inngår i voksnes læring. Det har vært et mål å finne effektive og fremtidsrettede løsninger for organiseringen av videregående opplæring for voksne i Innlandet. Kartleggingen av tjenestene viser hvordan ressursene har vært fordelt og hvilke grupper man har rettet innsatsen inn imot innenfor dagens organisering. Med ulike organisering som utgangspunkt, vil en samordning i alle tilfeller innebære endring for ansatte i voksnes læring. Fylkeskommunedirektøren har i arbeidet derfor hatt fokus rettet mot informasjon og involvering av de ansatte og ivaretagelse av medarbeidere og ledere.

Fylkeskommunedirektøren skisserer i dette saksfremlegget alternative hovedmodeller for fremtidig organisering av voksnes læring. Fylkeskommunedirektøren vektlegger følgende prinsipper spesielt i arbeidet med modeller for harmonisering av tilbud og fremtidig organisering:

- Likeverdig og kvalitativt godt tilbud til voksne i Innlandet.
- Ressurseffektiv organisering.

- Voksnes læring skal være tilstede i hele Innlandet med nærhet og tilgjengelighet for brukerne.

Det er ønskelig å få innspill og tilbakemeldinger fra kommuner, regionråd, NAV og andre samarbeidsparter på de to hovedmodellene. Det foreslås en høringsperiode frem til 28.04.2021. Fylkeskommunedirektøren vil deretter legge frem en sak for behandling i fylkestinget i juni 2021.

2. Dagens organisering av voksnes læring i Innlandet

I tidligere Hedmark fylkeskommune er voksnes læring organisert i regionale sentre for voksnes læring (SVL) ved fire videregående skoler med rektor som administrativ og faglig leder. De fire skolene er Elverum, Storhamar, Sentrum og Nord-Østerdal videregående skoler. Det er i tillegg etablert et fylkesdekkende senter for nettundervisning ved Trysil videregående skole. Karriereveiledning ivaretas av Karrieresenter Hedmark lokalisert på Hamar. De regionale sentrene gir også noe karriere- og studieveiledning, men tilbudet er ikke formalisert som en del av de regionale sentrene sin oppgave. Hedmark fylkeskommune har ikke hatt tilretteleggings- og gjennomføringsansvar for desentral høgskoleutdanning, men fylket har to regionale studie- og høgskolesentre; Tynset studie- og høgskolesenter og Høgskolesenteret i Kongsvinger. To videregående skoler i Hedmark tilbyr desentral fagskoleutdanning på vegne av Fagskolen Innlandet (Storhamar og Storseigen videregående skoler).

Organiseringen i tidligere Hedmark innebærer at man har tilgang til lærere som er del av et større fagfellesskap. Modellen innebærer også en ressurseffektivitet i forhold til mindre stillingsprosjekter. Lærere kan undervise både ungdom og voksne, uten at dette reguleres i egen avtale mellom skole og senteret for voksnes læring.

I tidligere Oppland fylkeskommune er voksnes læring organisert gjennom Karriere Oppland. Modellen ble etablert etter at Oppland fylkeskommune i perioden 2006-2009 gjennomførte prosjektet «Kompetansemotor» med målsetting om «en dør inn» til kompetanse for voksne. Modellen innebærer at ansvaret for karriereveiledning og opplæringsaktiviteter for voksne ble trukket ut av ansvarsområdet i de videregående skolene, og Karriere Oppland ble etablert som en selvstendig enhet med en operativ leder i sentraladministrasjonen med styringslinje fra fylkesopplæringssjef. Lederen har økonomi- og personalansvar for daglige ledere i sentrene. Karrieresentrene i tidligere Oppland har seks vedtatte funksjoner:

- Videregående opplæring for voksne
- Karriere- og studieveiledning
- Styrking av rådgivingstjenesten i det 13-årige skoleløpet
- Tilrettelegging for desentral fagskole/høgere utdanning
- Nettverksutvikling og innhenting av kompetansebehov
- Motivasjon og rekruttering

Modellen vektlegger en felles forvaltningspraksis. Karrieresentrene samarbeider med videregående skoler om å benytte lærerkompetanse, ved at lærere har læreravtale med sentrene. Regionale kompetanseforum med regelmessige møter mellom kommuner, lokalt NAV, videregående skole i regionen, daglige ledere i regionråd og representant for næringslivet vurderer lokale kompetansebehov. Karriere Oppland drifter og gjennomfører også karriereveiledning og opplæring for voksne i helseinstitusjoner for rus og psykiatri. De fem karrieresentrene er lokalisert ved Hadeland videregående skole, i fylkeskommunalt bygg ved Valdres videregående skole, i fylkeskommunalt bygg ved Nord-Gudbrandsdal videregående skole, i fylkeshuset på Lillehammer samt i leide lokaler ved Fagskolen Innlandet.

Senter for voksnes læring (SVL)	Karrieresenter Hedmark	Karriere Oppland (KO)
Sentrene er lagt til en videregående skole. Leder rapporterer til rektor. Sentrene behandler søknader om veiledning, tilbyr opplæring og realkompetansevurdering for voksne m.m. ○ Nord-Østerdal vgs ○ Elverum vgs ○ Storhamar vgs ○ Sentrum vgs ○ Trysil vgs – fylkesdekkende senter for nettundervisning	Karrieresenter Hedmark har vært et offentlig servicetilbud, eid av fylkeskommunen og NAV Innlandet i partnerskap. Senteret har vært en viktig del i det sentrale partnerskapet for karriereveiledning i Hedmark. Senteret er en av flere aktører som har bidratt til at innbyggerne tar gode karrierevalg. Senteret er nå samordnet med pilotprosjektet for en nasjonal e-veiledningstjeneste for karriereveiledning.	Karrieresentrene har en daglig leder som rapporterer til enhetsleder for voksnes læring hos kompetanse og tannhelsesjefen. Det er om lag 50 årsverk i Karriere Oppland, fordelt på de fem karrieresentrene og fagenhet i sentraladministrasjonen: ○ Gjøvikregionen ○ Gudbrandsdalen ○ Hadeland ○ Lillehammer ○ Valdres

3. Utredning for fremtidig organisering av voksnes læring i Innlandet

Fylkeskommunedirektøren har i 2020 gjennomført en samlet kartlegging av tjenesteområdene som inngår i voksnes læring, der det har vært et mål å finne effektive og fremtidsrettede løsninger for Innlandet. Fylkeskommunedirektøren har i arbeidet vektlagt informasjon og involvering av ledere og medarbeidere.

En utredningsgruppe (hovedprosjektgruppe) nedsatt av kompetanse- og tannhelsesjefen i juni 2020 har utarbeidet et forslag til en fremtidig modell for voksnes læring i Innlandet fylkeskommune. Utredningsgruppen har vært sammensatt av representanter fra Kompetanse og tannhelse, Næring og Internasjonalt samarbeid, samt en rektor for en videregående skole.

Det er i arbeidsprosessen gjennomført to arbeidsverksteder med lederne for dagens senter for voksnes læring og karrieresenter. Det er også gjennomført digital fagdag med gruppearbeid og innspillsrunde med alle ansatte i voksnes læring. Annenhver uke siden november 2020 er det også gjennomført informasjonsmøter på TEAMS for alle ansatte, med muligheter for å stille spørsmål om status for utredningsarbeidet. Leder for utredningsgruppen har også gitt fire orienteringer for fylkeskommunedirektørens informasjons- og drøftingsmøte med tillitsvalgte fra juni 2020 og frem til i dag. Dette har vært viktig for å ivareta fylkestingets vedtak om involvering i prosessen. I tillegg til arbeidsgruppen har også en styringsgruppe fulgt arbeidet. Styringsgruppen har bestått av deler av ledergruppen til kompetanse- og tannhelsesjefen og to hovedtillitsvalgte, samt at to hovedtillitsvalgte har hatt observatørstatus.

For utredningsarbeidet har det også blitt utarbeidet en kommunikasjonsplan i tillegg til at det er lagt til rette for informasjon om arbeidet på en egen nettside, (lenke [her](#)).

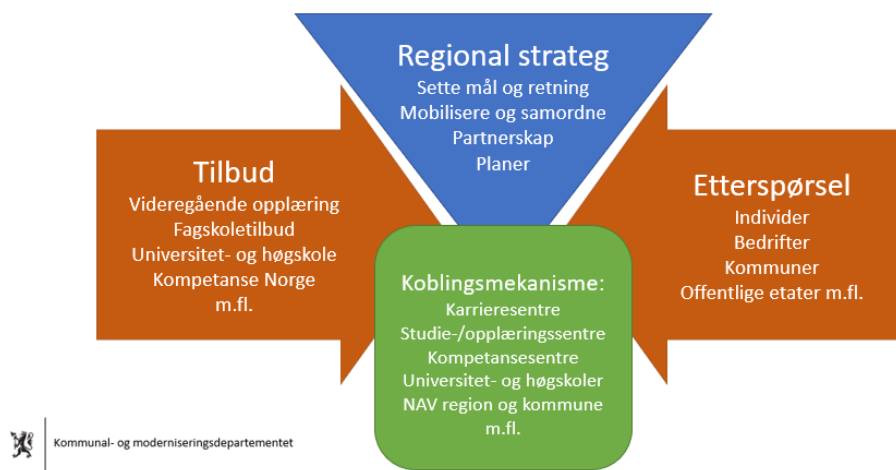
Som en del av utredningen har det også vært jobbet særskilt med områdene karriereveiledning, desentralisert fag- og høgskoleutdanning og nettbaserte opplæringstilbud.

4. Fylkeskommunens utvidede kompetansepolitiske rolle

4.1 Kunnskapsgrunnlag og regional koordinering

Fylkeskommunene har gjennom regionreformen fått et forsterket ansvar for regional kompetansepolitikk, og skal legge til rette for at arbeidslivet i regionene får bedre tilgang til den kompetansen arbeids- og næringslivet trenger. Voksnes læring vil være et viktig verktøy for å imøtekomme denne forventningen. Voksnes læring forutsetter fleksibilitet og evne til tilrettelegging, der det tas hensyn til livs- og arbeidssituasjonen til den enkelte i planleggingen av opplæringstilbudet. Det livslange læringsperspektivet rommer flere dimensjoner; arbeids- og næringslivets behov, samfunnets behov og individets behov. På den ene skal vi tilrettelegge og levere opplæring slik at individet opplever mestring og maksimalt læringsutbytte. På den andre siden skal arbeidslivets og samfunnets behov for relevant kompetanse være avgjørende for hvilken kompetanse læringen fører frem til.

Livslang læring favner om uformell og ikke-formell læring som bidrar til at mennesker utvikler seg og får bedre forutsetninger til å mestre hverdagslivet og å delta aktivt i samfunnet. Kompetansereformen pålegger fylkeskommunen en meglerrolle mellom institusjoner som tilbyr kompetansehevende tiltak og virksomheter og enkeltpersoner som etterspør ny og mer kompetanse. Den nye kompetansemodellen innbefatter alle disse elementene, og utredningsarbeidet for å harmonisere og organisere voksnes læring i Innlandet har vært preget av det forsterkede ansvaret fylkeskommunen har for kompetansepolitikken.



Figur: Fylkeskommunens forsterkede kompetansepolitiske rolle som regional strateg og koordineringsansvarlig er særlig beskrevet i Meld. St. 14 (2019-20) Kompetansereformen – Lære hele livet.

Fylkeskommunene kan ikke alene sørge for at tilbud og etterspørsel etter kompetanse i regionen balanseres. For å sikre oppdatert kunnskap om særtrekk og behov i fylket, oppretter fylkeskommunene nå regionale kompetanseforum; i Innlandet etableres dette som regionalt kompetansepartnerskap. Bedre samsvar mellom etterspørsel etter arbeidskraft i arbeidslivet og tilgang på kompetanse settes på dagsorden i partnerskapet. Kompetanseforum skal sikre en systematisk dialog om regional kompetansepolitikk mellom fylkeskommunale, kommunale og statlige sektorer, høyskoler, fagskoler, partene i arbeidslivet, næringsliv, frivillighet og ideelle organisasjoner. Hele opplæringsløpet ses i sammenheng, og livslang læring og integrering står sentralt.

Fylkeskommunen som utdanningstilbyder og tilbyder av karriereveiledning skal levere tjenester med høy kvalitet. Den videregående opplæringen for voksne skal tilrettelegges,

organiseres og gis med høy faglig og pedagogisk kvalitet. Det innebærer bl.a. at den pedagogiske kompetansen som er i de videregående skolene anvendes slik at den gir høy kvalitet også i voksnes læring – enten gjennom avtaler mellom opplæringsstedet/den enkelte videregående skole og ansvarlig senter for voksnes læring eller ved den videregående skolen hvor senteret for voksnes læring ligger.

4.2 Desentralisert fag- og høgskoleutdanning

Meld. St. 5 (2019-20) *Levende lokalsamfunn for fremtiden* (distriktsmeldingen) peker på at lokalisering av universiteter og høgskoler har betydning for rekruttering av kompetent arbeidskraft regionalt. Fleksible utdanningstilbud bidrar til bredere geografisk rekruttering, og er en nyttig modell for dem som kombinerer studier med jobb og familie. Økt fleksibilitet i høyere utdanningstilbud bidrar til utvikling av nye utdannings- og læringsmodeller, der hyppigere bruk av modulbasert utdanning og flere varianter av steds-, samlingsbasert og nettbasert undervisning, vil være typiske kjennetegn. NOU 2020:15 *Det handler om Norge — konsekvenser av demografiutfordringer i distriktene* peker på at utbyggingen av et desentralisert utdanningssystem har vært viktig både for å øke rekrutteringen til utdanning i distriktskommuner og for å sikre tilførsel av kompetent arbeidskraft til privat og offentlig sektor.

I Utdannings- og forskningskomiteen sin merknad til Meld. St. 14 (2019-20) *Kompetansereformen – Lære hele livet* understrekes regionale kompetanse- og karrieresentre som en sentral samarbeidspartner for andre utdanningsleverandører. Sentrene er en viktig bidragsyter for å nå regjeringens mål om at utdanningssektoren skal dekke kompetansebehov, megle frem studietilbud og levere fleksible utdanningsformer til innbyggerne der de jobber og bor. Komiteen vektlegger at sentrene har en forutsigbar finansiering, og blir anerkjente som en viktig ressurs i kompetansepolitikken. Sentrene fungerer som utdanningsleverandørenes «forlengede arm», både når det gjelder å fange opp behov og utvikle kurs og utdanningstilbud som kommer fylkeskommunen, næringslivet og kommunene til gode.

Nasjonalt tilbys i dag desentrale fag- og høgskolestudier gjennom ulike modeller. Det finnes både stiftelser, ulike kommunale foretak, aksjeselskap, prosjekter m.m. I hovedsak er eierskapet lokalt, gjerne med kommunene i førersetet, men det finnes også modeller der fylkeskommunen har en større og mer aktiv rolle. I noen tilfeller er også utdanningsleverandørene og/eller det private næringslivet med på styrings- og eiersiden av sentrene. Tilbudene sentrene gir er ulikt. I dette ligger det at noen kun driver fag- og høgskoleutdanning, samtidig som andre har dette som en større eller mindre del av sin portefølje.

I tidligere Hedmark og Oppland er det ulike rammer for drift av tilbudet. I Oppland har denne rollen vært en integrert del av porteføljen ved alle karrieresentrene, finansiert og drevet av fylkeskommunen. I Hedmark har vi Tynset Høgskolesenter som drives av seks kommuner med Tynset som vertskommune og støtte fra fylkeskommunen til leie av lokaler. Her er også etablert et treårig utviklingsprosjekt. I Hedmark ved Campus Trysil drives senteret av Trysil kommune, med støtte fra fylkeskommunen til leie av lokaler. Høgskolestiftelsen Kongsvinger er i tillegg en stiftelse med tilskudd fra Kongsvinger kommune og Høgskolen i Innlandet samt noe prosjektf finansiering.

Sentrene driftes på ulike måter, er ulikt organisert, har forskjellig eierskap og ulike porteføljer. En fellesnevner er at de alle har vokst fram ut fra lokalt behov. Strukturendringene i utdanningssektoren har ytterligere aktualisert utdanningssentrene og karrieresentrene sin rolle som lokal motor, megler og møteplass. I tidligere Hedmark er sentrene i større grad uavhengig organisert, der fylkeskommunen har en noe mindre rolle ut over økonomisk og praktisk støtte. Sentrene har vært delaktige i nasjonale nettverk og portaler for distribusjon

og studietilbud, men har også i stor grad framforhandlet egne avtaler/leveranser direkte med utdanningsinstitusjonene. Karriere Oppland (tidl. Opus) har fra 1990-tallet samarbeidet med fagskole- og høgskolesektoren om tilrettelegging for desentrale studier, og hadde i 2020 om lag 430 høgstudenter med tilknytning til sentrene.

Fylkeskommunen kan velge ulike roller i en framtidig modell for et desentralisert fag- og høgstudetilbud:

- Akseptere at historikk, ulikheter i geografi og demografi tilsier at man skal dyrke frem eksisterende lokale varianter og styrke egenarten til sentrene basert på lokale forhold.
- Etablere en ansvarlig part som følger opp de ulike sentrene og sikrer at fylkeskommunens mål nås – og sikre bistand til rammebetingelser som lokaler, økonomisk grunnstøtte m.m.
- Velge å bli en partner i sentrene der man har en mer perifer rolle i dag, og samtidig bevare eierskapet der en allerede har en styrende rolle.
- Styring, ledelse og eierskap er lokalt fundert sammen med kommuner og lokalt næringsliv.

5. Lovgrunnlag

Voksne i videregående opplæring skal i hovedsak få et tilbud særskilt organisert for dem, jf. opplæringslovens § 4A. Det er skoleeiers ansvar å tilrettelegge tilbud i samsvar med den enkeltes livssituasjon, forutsetninger, evner og behov. Dette er i første rekke knyttet til tid, sted, lengde, progresjon og at opplæringen bygger på den voksnes formal- og realkompetanse. Fylkeskommunen kan strekke opplæringen ut over lengre tid for å gi den voksne mulighet til å kombinere opplæringen med arbeid eller omsorgsoppgaver. Voksne kan søke inntak uavhengig av den generelle søknadsfristen i forskriften § 6-8.

Opplæringstilbud kan settes i gang på forskjellige tider av året, og regelverket regulerer ikke eksplisitt hvor lang tid det skal ta før den voksne får tilbud. Voksnes realkompetanse og særskilte behov gjør at 2+2 modellen i yrkesfag ofte ikke vil være en tjenlig vei fram til fag-/svennebrev.

I opplæringsloven er følgende voksne gitt rett til videregående opplæring:

- Søkere fra utlandet med videregående opplæring fra hjemlandet, men med behov for norsk og engelsk for å komme videre inn i høgstudiesystemet.
- De som har fullført videregående opplæring i utlandet og ikke får den godkjent som studiekompetanse eller yrkeskompetanse i Norge.
- Voksne med rett til påbygg til generell studiekompetanse.
- Ungdom med rett til videregående opplæring som etter søknad, og når det foreligger særlige grunner, tar ut retten til voksnes læring jf. opplæringsloven § 4A-3 (§3-1 tiende ledd).

I tillegg har fylkeskommunen også et lovpålagt ansvar for karriereveiledning til voksne:

- Fylkeskommunene har en lovpålagt plikt til å tilby de som bor i fylket karriereveiledning og samarbeide med Arbeid og Velferdsdepartementet om tilbudet.
- Ny lov om integrering (01.01.2021) gir innvandrere rett og plikt til å gjennomføre karriereveiledning tett opp til bosetting og innen tre måneder. Fylkeskommunen skal sørge for karriereveiledningen og fylkeskommunen skal utarbeide planer for kvalifisering av innvandrere.

Fylkeskommunedirektøren vurderer rettighetsbegrepet i lys av NOU 2019:25 *Med rett til å mestre*. Her vektlegges at rettighetsbegrepet på sikt vil kunne bli endret. Ungdomsretten vurderes fjernet, og kan bli erstattet med fullføringsrett:

- Retten til videregående opplæring skal også omfatte dem som etter nåværende regelverk har brukt opp ungdomsretten uten å ha bestått videregående opplæring.
- Voksne gis rett til inntak på 1 av 3 søkte utdanningsprogrammer slik som ungdom.
- Voksne som har videregående opplæring fra før, får rett til opplæring som fører fram til én ny yrkeskompetanse.
- Voksne med betydelig realkompetanse knyttet til en bestemt sluttkompetanse skal ha rett til inntak til opplæring med denne sluttkompetansen som mål.
- Det bør vurderes om lærlingtilskuddet til annen gangs utdanning bør reduseres
- Det bør vurderes om voksenopplæringen kan bygges rundt moduler og realkompetansevurdering i tråd med pågående forsøk.
- Realkompetansevurdering blir en obligatorisk del av fylkeskommunens søknadsbehandling og ikke kun gjennomføres etter ønske fra den enkelte søker.
- Det utarbeides et nytt verktøy for realkompetansevurdering som kan benyttes av fylkeskommunene.
- Det utvikles styringsinformasjon på regionalt og nasjonalt nivå knyttet til voksenopplæringen.
- Det utredes om fylkeskommunen bør få et større ansvar for voksne som har utbytte av å kombinere grunnskole og videregående opplæring.
- Det igangsettes et arbeid for å vurdere hvordan NAV og fylkeskommunene kan samarbeide tettere om å gi voksne arbeidssøkende formell kompetanse på videregående nivå.

6. Organisering av voksnes læring i Innlandet – prinsipper og hovedmodeller

Fremtidig organisering skal ivareta nærhet til brukere, bidra til tilgjengelighet og likeverdighet samt tilrettelegge for at regionale behov for kompetanse blir dekket. Mandatet innebærer at fylkeskommunen må ha god kjennskap til regionalt nærings- og arbeidsliv, og koordinere samarbeidet med relevante regionale aktører. Skal fremtidige kompetanse- og karrieresentre være sentrale arenaer og nav for regional samhandling om kompetanse, er det nødvendig å ha stedlig tilstedeværelse i alle regioner. Det er ønskelig å etablere en struktur som ikke medfører behov for omorganisering etter få år, f.eks. som følge av endret innbyggertall, alderssammensetning, endrede behov og oppgaver.

Modellskissene vil i saken til fylkestinget i juni 2021 vurderes nærmere i forhold til hvilken organisering som i størst mulig grad sikrer en funksjonell og effektiv oppgaveløsning med følgende hovedelementer:

- Likeverdig, tilgjengelig og kvalitativt godt tjenestetilbud i hele Innlandet.
- Ressurs-/kostnadseffektiv organisering, der mest mulig ressurser brukes på kjerneoppgavene opplæring og karriereveiledning og minst mulig på administrasjon.
- Klare og tydelige ansvars- og styringslinjer med likebehandling og felles praksis.
- Nærhet til brukerne med et likeverdig tilbud og god kunnskap om lokale behov.
- Fleksibilitet og evne til endring og tilpasning til nye behov uten store omorganiseringer.
- Ledelseskraft der strukturen underbygger strategisk styring og tilrettelegger for prioritering og samordning på alle ledernivåer. Felles prioriteringer og samarbeid for helhetlig samfunnsutvikling.
- Organisasjonsstrukturen bygger opp under målet om at vi skal bli en organisasjon (en kompetanseaktør). Sammenslåingen er en reell fusjon der man oppnår gevinster som følge av at enhetene organiseres «likt».
- Samordning, felles prioriteringer og samarbeid for helhetlig tenkning.
- God kommunikasjon og samhandling på tvers i organisasjonen. Intern informasjon, kommunikasjon, kompetansedeling og arbeid på tvers av grunnstrukturen fungerer hensiktsmessig.

- Robusthet og effektivitet i oppgaveløsningen, der vi samordner oppgaver og funksjoner som hører naturlig sammen, mindre fragmentert oppgaveløsning, dobbeltarbeid og gråsoneproblematikk.
- Organisering, styringslinjer og ledelsesstruktur underbygger innovasjon og nyskapning.

6.1 Modell A – Regionale kompetanse- og karrieresentre for voksnes læring

Modellen innebærer en organisering av voksnes læring i ni kompetanse- og karrieresentre i en desentralisert struktur. Modellen fremhever regionalt eierskap og ansvar for en samlet oppgaveportefølje, der sentrene ivaretar den forsterkede regionale kompetansepolitiske rollen som er lagt til fylkeskommunen. Tett samhandling med lokalt arbeids- og næringsliv samt andre utdanningstilbydere står sentralt i modellen, og porteføljen vil omfatte følgende funksjoner:

- Videregående opplæring for voksne
- Karriere- og studieveiledning
- Tilrettelegging for desentral fagskole/høgere utdanning
- Nettverksutvikling og innhenting av lokale og regionale kompetansebehov
- Motivasjons- og rekrutteringsarbeid

Fylkeskommunedirektørens økonomiske analyse synliggjør et samlet kostnadsbilde der det vil være behov for noe allokering av ressurser fra tidligere Oppland til tidligere Hedmark for å ivareta et likeverdig tjenestetilbud. Styrings-/ansvarslinjene i organisasjonsmodellen kan både gå fra kompetanse og tannhelsesjefen til rektor ved ni videregående skoler (Modell A-1), eller alternativt til leder for kompetanse- og karrieresenteret (Modell A-2). I kap. 6.2 vurderes modellene noe nærmere.

For å oppnå målsettingen om nærhet til brukerne, god kvalitet i tjenestene og ivaretagelse av den forsterkede rollen som regional kompetansepolitisk aktør, foreslås det i denne modellen at samtlige sentre løser kjerneoppgaver knyttet til videregående opplæring for voksne, karriereveiledning og lokal kontaktflate mot arbeids- og næringsliv og lokalt NAV.

I tillegg til karriereveiledning og opplæringsaktiviteter, skal sentrene samordne kunnskap om kompetansebehov og kompetansetilbud i sin region. Sentrene vil få en aktiv rolle i samhandlingen med kommunene, arbeids- og næringsliv, utdanningstilbydere og andre viktige kompetansepolitiske aktører. På den måten vil fylkeskommunen samlet sett få et godt kunnskapsgrunnlag for kompetansepolitikken. Kompetanse- og karrieresentrene lokaliseres i følgende kommuner:

- Elverum
- Gran*
- Gjøvik
- Hamar
- Kongsvinger
- Lillehammer
- Nord-Aurdal
- Sel
- Tynset

*Det forhold at Jevnaker og Lunner kommuner har gått over til Viken innebar et bortfall på 54% av innbyggertallet for Innlandet sin del i denne regionen. Ut fra dette er det ikke grunnlag for i denne modellen å ha et eget kompetanse- og karrieresenter kun for Gran, med mindre Viken fylkeskommune fortsatt ønsker å ha en avtale med Innlandet fylkeskommune hvor de finansierer et tilbud for sine innbyggere i Jevnaker og Lunner. Innlandet fylkeskommune har i dag egen avtale med Viken fylkeskommune om å dekke kostnader til

voksnes læring for innbyggerne i Lunner og Jevnaker. Avtalen går ut etter skoleåret 2021-22. For Innlandet sin del tas det sikte på samtaler med Viken fylkeskommune med tanke på en videreføring av avtalen etter sommeren 2022. Uavhengig av videre avtale med Viken, er det selvfølgelig viktig å sikre et godt tilgjengelig tilbud for voksnes læring for innbyggerne i Gran kommune.

Et viktig prinsipp er at sentrene er godt tilgjengelige for alle som har behov for karriereveiledning og opplæring. Kompetanse- og karrieresentrene må være lett tilgjengelige for næringslivet og utdanningstilbydere, slik at samhandlingen mot disse miljøene blir best mulig. Det kan argumenteres både for en plassering av sentrene i den videregående skolen, og for en plassering utenfor de videregående skolene. I tidligere Oppland varierer dette i dag. Ett senter ligger i en videregående skole, to ligger i nærliggende fylkeskommunale bygg og to har noe avstand til nærmeste videregående skole.

Fylkeskommunedirektøren vektlegger at det kan være aktuelt med noe differensiering i oppgaveporteføljen mellom sentrene, ved at enkelte oppgaver samles til færre sentre eller ett senter (desentralisert sentralisering). Eksempler på dette kan være saksbehandling knyttet til Vigo.no, vurdering av rett til videregående opplæring, utstedelse av enkeltvedtak og kontakt med utdanningstilbydere som f.eks. fagskole og høyere utdanningsinstitusjoner.

Meld. St. 14 (2019-20) *Kompetansereformen – Lære hele livet* slår fast at det i dag er krevende å finne frem blant de ulike tilbudene av kompetanseutvikling. For enkeltpersoner kan det være vanskelig å finne relevante tilbud og informasjon om hvilke rettigheter og muligheter man har. Virksomheter, og særlig små virksomheter, kan ha problemer med å navigere i markedet for kompetanseutvikling. Mens store virksomheter kan inngå direkte samarbeid med tilbydere, er terskelen for å ta kontakt med tilbydere høyere for små bedrifter og enkeltpersoner.

Kompetanse- og karrieresentrene skal oppfylle flere formål, og både koble tilbydere av kompetanseutvikling med dem som trenger mer utdanning og opplæring og samtidig øke informasjonsflyten tilbake til tilbyderne. Målet er at det skal være lettere for tilbyderne å få oversikt over hva slags kurs, opplæring og videreutdanning sysselsatte og virksomheter ønsker, og samtidig at det skal være lettere for arbeidstakere og arbeidsgivere å finne de relevante tilbudene.

Informasjon om blant annet søknadsfrister, kriterier for opptak og muligheter for lån og stipend skal være lett tilgjengelig for den enkelte søker. Dette betyr at brukerne lettere finner fram til sentrene og blir veiledet videre til den tjenesten de ønsker. Terskelen for å oppsøke et kompetanse- og karrieresenter skal senkes, og døren inn til tjenestene er åpen for alle voksne. Slik settes brukerne i sentrum.

I modellen legges det opp til flere opplæringssteder, ved at sentrene kan tilby opplæringstiltak ved ulike videregående skoler i sin region. Det kan i enkelte tilfeller være aktuelt å legge opplæringen utenfor en skole dersom romkapasitet, krav om tilpasninger og skreddersøm tilsier det, men hovedregelen vil være å legge opplæringen til en videregående skole. Å benytte videregående skoler som opplæringssted gir tilgang til spesialrom og andre nødvendig opplæringsfasiliteter og er ressursbesparende sammenlignet med å legge opplæringen utenfor skolen. I samhandlingen med de videregående skolene vil også en best mulig bruk av pedagogiske ressurser og kompetanse stå sentralt. Dette kan løses ved å inngå en samarbeidsavtale med de aktuelle skolene. Slike avtaler foreligger i tidligere Oppland.

Modell A-1: Sterke sider ved modellen

Modellen med åtte/ni kompetanse- og karrieresentre kan organiseres ved at sentrene legges til en videregående skole med rektor som leder. Rektor rapporterer direkte til kompetanse- og tannhelsesjefen. En slik organisering krever noe økt ledelsesressurs til skolene hvor sentrene er lokalisert, ettersom effektiv og god oppgaveløsning innenfor voksnes læring og samhandlingen med lokalt arbeids- og næringsliv og kommunene forutsetter dedikert ledelse og fagansvar. Modellen har følgende styrker:

- Tilgang til lærere som er del av et større fagfellesskap.
- Ressurseffektivitet i forhold til mindre stillingsprosenter. Lærere kan undervise både ungdom og voksne, uten at dette reguleres i egen avtale mellom skole og senteret for voksnes læring.
- Likeverdig, tilgjengelig og kvalitativt godt tjenestetilbud i hele Innlandet.
- Nærhet til brukerne med et likeverdig tilbud og god kunnskap om lokale behov.
- Tilgang på støttesystemer på den videregående skolen som effektiviserer merkantile oppgaver og forvaltning.

Modell A-2: Sterke sider ved modellen

Modellen med åtte/ni kompetanse- og karrieresentre kan også koordineres direkte fra kompetanse og tannhelsesjefen, med en sentral enhet i sentraladministrasjonen for voksnes læring. Daglige ledere i sentrene vil ha det daglige og operative ansvaret etter nærmere gitte fullmakter og retningslinjer. Modellen har følgende styrker:

- Felles forvaltningspraksis og likebehandling med tett oppfølging fra sentral enhet.
- Likeverdig, tilgjengelig og kvalitativt godt tjenestetilbud i hele Innlandet.
- Nærhet til brukerne med et likeverdig tilbud og god kunnskap om lokale behov.
- Sentrene samarbeider med videregående skoler om å benytte lærerkompetansen lokalt, men er ikke avhengige av å følge skolenes disponering av lærekrefter.

6.2 Modell B – Ett kompetanse- og karrieresenter og voksnes læring inkludert i videregående skoler

Modellen innebærer at det etableres ett overordnet kompetanse- og karrieresenter for Innlandet som en administrativ fagenhet for tilrettelegging av voksnes læring. Kompetanse- og karrieresenteret etableres for å skape en effektiv tilrettelegging av videregående opplæring for voksne gjennom de videregående skolene. Modellen vektlegger ressursutnyttelse og et mest mulig likeverdig tjenestetilbud.

Kompetanse- og karrieresenteret rapporterer til kompetanse og tannhelsesjefen via enhetsleder for voksnes læring. De videregående skolene og fagskolen leverer opplæringstilbud med utgangspunkt i en bred «matriseorganisering». Karriereveiledning og realkompetansevurdering ivaretas i modellen ved åtte/ni karriereveiledningsenheter ved videregående skoler i Innlandet (desentralisert struktur).

Det overordnede kompetanse- og karrieresenteret lokaliseres utenfor sentraladministrasjonen som en egen fagenhet. Ved å ikke videreføre egne sentre for voksnes læring i en desentralisert struktur, men innlemme deler av aktiviteten og porteføljen til sentrene i de videregående skolene, vil vi kunne oppnå en gevinst med noe mindre utgifter til ledelse og administrasjon og noe mer effektiv bruk av lærerressursene rettet inn mot videregående opplæring for voksne. En slik organisering vil også i større grad kunne åpne opp for en mer aktiv bruk av yrkesfagkoordinatorerne i videregående skolene knyttet til voksnes læring, bedriftskontakter og inngåelse av lærekontrakter. Her vektlegges særlig at fylkeskommunen opererer med «en stemme» ut i lokalt og regionalt arbeids- og næringsliv.

En innlemming av voksnes læring i de videregående skolene vil også kunne gi en bedre samordning av videregående opplæring og karriereveiledning for

voksne med den ordinære videregående opplæring (16–19 år) enn med en organisering med egne kompetanse- og karrieresentrene.

Innlemming av voksnes læring i de videregående skolene gir muligheter for å kunne tilby videregående opplæring for voksne ved alle de 23 videregående skolene i Innlandet. Dette sikrer nærhet til brukerne og muligheter for å kunne tilpasse opplæringstilbudet med tanke på hvor opplæringen skal finne sted.

Funksjoner som kan legges til det overordnede kompetanse- og karrieresenteret:

- Opplæring/veiledning i, og et operativt ansvar for, fagsystemer som avviker fra fagsystemer i ungdomsopplæringen.
- Motta søknader om realkompetansevurdering, tilrettelegge for gjennomføring og utarbeide kompetansebevis etter gjennomført realkompetansevurdering.
- Saksbehandling knyttet til blant annet rettsvurdering av søkere og utarbeidelse av enkeltvedtak.
- Være brukerkontakt mot søkere og henvise disse til aktuell videregående skole.
- Foreta dimensjonering av opplæringstilbud for voksne ved de ulike videregående skolene.
- Gjennomføre inntak, inkludert samordning av tilbud om nettundervisning.
- Følge opp karriereveiledningsområdet, og bidra til utvikling og tilgjengelighet for alle.
- Koordinere og sammenfatte opplysninger ved behov, for eksempel rapportering til sentrale myndigheter, bistå ved utarbeidelse av tilstandsrapport for voksnes læring mm.
- Ivareta prosjektledelse i større prosjekter som berører flere avdelinger, som f.eks. modulstrukturert fag- og yrkesopplæring (MFY).
- Kursvirksomhet for næringsliv, NAV, kommuner m.m.
- Kontakt med utdanningstilbydere som for eksempel fag- og høyskoler, kompetansemeglerrollen.

Kompetanse- og karrieresenteret får en sentral rolle for å ivareta og sikre kvaliteten på tjenestetilbudet rettet mot voksne. Det innebærer at de videregående skolene som tilbyr opplæring organisert for voksne må tilpasse opplæringen til voksnes behov og livssituasjon og at det er ulike regler og føringer for ungdomsopplæring og voksenopplæring:

- Voksne i videregående opplæring skal i hovedsak få et tilbud særskilt organisert for dem, jf. opplæringsloven § 4A–3 første ledd.
- Den voksne skal i søknaden føre opp ønsket sluttkompetanse. Voksne søkere med rett til videregående opplæring etter § 4A-3 skal til vanlig få tilbud om opplæring i samsvar med den sluttkompetansen de ønsker.
- Det er skoleeiers ansvar å tilrettelegge i samsvar med den enkeltes livssituasjon, forutsetninger, evner og behov. Denne tilpasningen skal skje innenfor den særskilt tilrettelagte undervisningen for voksne. Dette er i første rekke knyttet til tid, sted, lengde, progresjon og at opplæringen bygger på den voksnes formal- og realkompetanse.
- Fylkeskommunen kan strekke opplæringen ut over lengre tid for å gi den voksne mulighet til å kombinere opplæringen med for eksempel arbeid, omsorgsoppgaver eller liknende.
- Fylkeskommunen kan tilpasse opplæringsmengden og antall timer som tilbys jf. læreravtalen for fellesfag mellom Utdanningsforbundet i Oppland, Skolenes Landsforbund, Skolelederforbundet, Akademikerne og tidligere fylkesopplæringssjef i Oppland.
- Voksne kan søke om inntak til videregående opplæring uavhengig av den generelle søknadsfristen jf. forskriften § 6-8. Opplæringstilbud kan settes i gang på forskjellige tider av året.

Modell B: Sterke sider ved modellen

Modellen med ett overordnet kompetanse- og karrieresenter for Innlandet som en administrativ fagenhet for tilrettelegging av voksnes læring etableres for å skape en effektiv tilrettelegging av videregående opplæring for voksne gjennom de videregående skolene. Modellen vektlegger ressursutnyttelse og et mest mulig likeverdig tjenestetilbud. Modellen har følgende styrker:

- Felles forvaltningspraksis og likebehandling med tett oppfølging fra sentral enhet.
- Likeverdig, tilgjengelig og kvalitativt godt tjenestetilbud i hele Innlandet.
- Nærhet til brukerne med et likeverdig tilbud og god kunnskap om lokale behov.
- Senteret samarbeider med videregående skoler om å benytte lokal fagkompetanse.

Fylkesdekkende senter for nettundervisning – Trysil vgs

Det er i modellene ikke tatt stilling til organiseringen av nettbasert opplæring for voksne og herunder hvordan fylkesdekkende senter for nettundervisning ved Trysil videregående skole skal vurderes fremover. Fylkeskommunedirektøren har funnet det mest hensiktsmessig å avvente framtidig organisering av nettbasert opplæring for voksne. Begrunnelsen for dette er at det pågår et arbeid med ny opplæringslov hvor det er varslet at det blir nye bestemmelser som regulerer bruk av fjernundervisning/nettbasert undervisning. Opplæringslovutvalget som i desember 2019 la fram NOU 2019:23 *Ny opplæringslov* foreslår å utvide muligheten for å tillate å gjennomføre opplæringen uten at læreren er fysisk til stede sammen med eleven som får opplæring, dersom læreren og eleven kan kommunisere effektivt med tekniske hjelpemidler, og kommunen/fylkeskommunen dessuten kan godtgjøre at det er gode grunner for å organisere opplæringen slik, og at opplæringen er trygg og pedagogisk forsvarlig.

NOU 2019:23 *Ny opplæringslov* var på høring våren 2020. På bakgrunn av blant annet innkomne høringsuttalelser tar regjeringen sikte på å legge fram et høringsnotat våren 2021 med forslag til ny opplæringslov. Lovforslaget om ny opplæringslov vil etter planen bli lagt fram for Stortinget våren 2022. I tillegg til opplæringslovutvalgets forslag til endringer i bestemmelser om fjernundervisning, vil også erfaringene med nedstengning av skoler med utvidet bruk av ulike digitale plattformer i opplæringen inngå i nye vurderinger knyttet til regler for fjernundervisning i opplæringen.

7. Høringsprosess for harmonisering av tilbud og fremtidig organisering

Innlandet fylkeskommune skal gi et likeverdig og kvalitativt godt tilbud om videregående opplæring for voksne, og ivareta den forsterkede kompetansepolitiske rollen som er tillagt fylkeskommunene gjennom regionreformen. Fylkeskommunedirektøren legger et høringsnotat om voksnes læring og harmonisering av tilbud og fremtidig organisering ut på høring til kommuner, regionråd, NAV og andre samarbeidsparter.

Fylkeskommunedirektøren vil i høringsnotatet om harmonisering av tilbud og fremtidig organisering for voksne læring gi en noe mer utfyllende beskrivelse av de to modellskissene, og invitere høringsinstansene til å gi tilbakemeldinger på konkrete problemstillinger. Høringsperioden går frem til 28.04.2021.

Fylkeskommunedirektøren legger deretter fram en sak for behandling i fylkestinget i juni 2021. I denne saken gjøres det også en nærmere vurdering av økonomiske og personalmessige konsekvenser av modellene som fremmes.