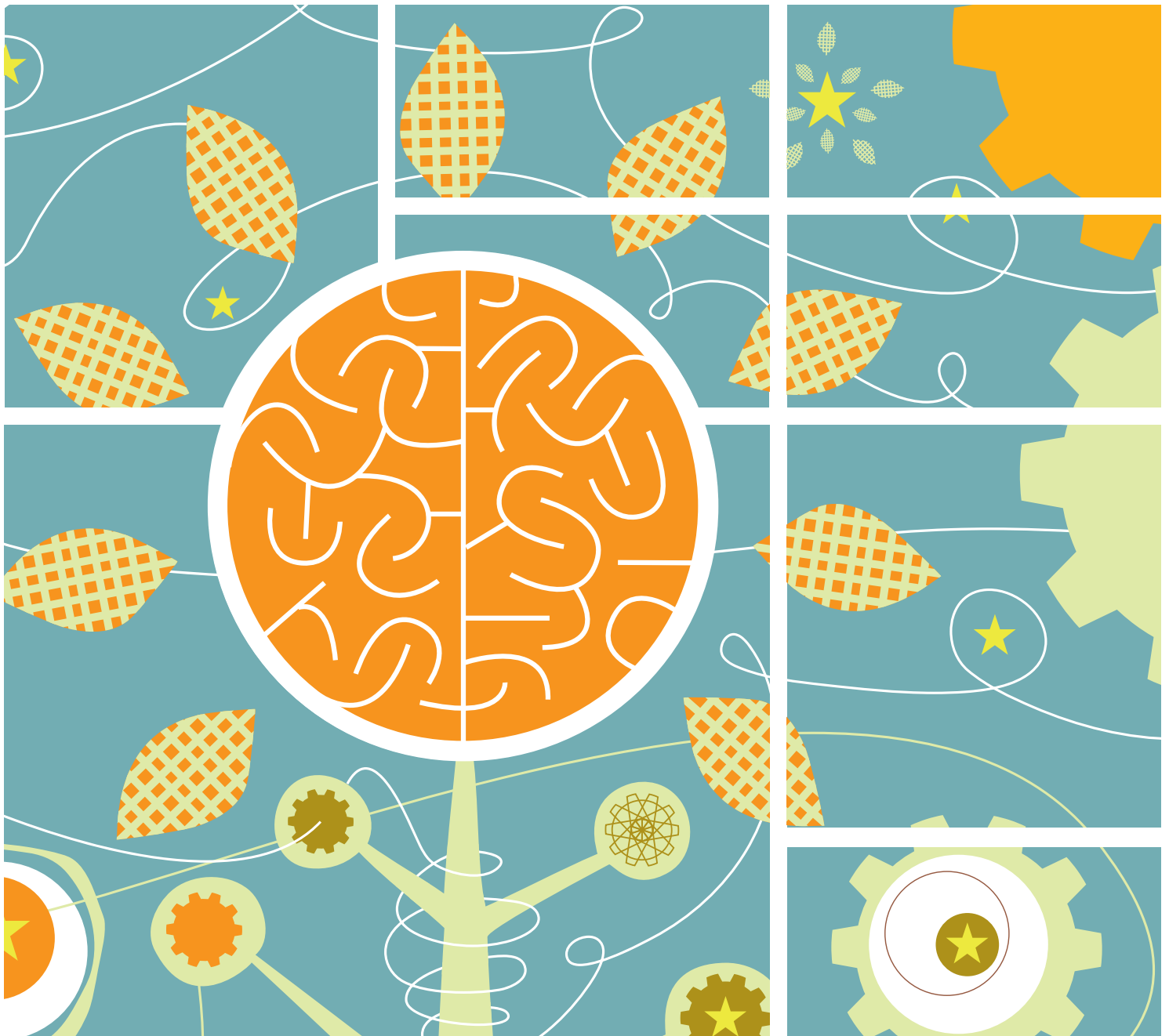


Rapport

Kartlegging og vurdering av yrkesopplæringsnemndenes rolle i fylkeskommunenes arbeid med dimensjonering av utdanningstilbudet



Svar på oppdragsbrev 06-11 fra Kunnskapsdepartementet
Utdanningsdirektoratet, mars 2011



Innhold

Sammendrag	4
1. Introduksjon.....	7
1.1 Problemstilling for foreliggende oppdrag.....	7
1.2 Yrkesopplæringsnemndas oppgaver og sammensetning.....	8
1.3 Tidligere forskningsprosjekter og utredninger.....	9
1.4 Gjennomføringen av foreliggende oppdrag	12
2. Dimensjonering: Saksgang og utfordringer.....	16
2.1 Generell modell for dimensjoneringsprosessen.....	16
2.2 Utfordringer i dimensjoneringsarbeidet.....	19
3. Dimensjoneringsprosessens forankring i styringsdokumenter.....	22
4. Yrkesopplæringsnemndas aktiviteter og samarbeid med andre aktører	26
4.1 Innhente informasjon om tilgang på læreplasser og behov for fagarbeidere	27
4.2 Gi råd til fylkeskommunen.....	30
4.3 Informere søkerne om behov og muligheter på arbeidsmarkedet.....	30
5. Utviklingsplaner for dimensjoneringsarbeidet.....	31
6. Diskusjon: Hva skal til for å sikre en dimensjonering som er tilpasset arbeidslivets behov?.....	34
6.1 Gode eksempler.....	34
6.2 Oppsummering: God dimensjonering for arbeidslivet er avhengig av at tiltak sees i sammenheng.....	39
Litteratur.....	40
Vedlegg 1: Oppdragsbrev	41
Vedlegg 2: Invitasjon til fylkesutdanningssjefene	43
Vedlegg 3: Intervjuguider	44





Sammendrag

På oppdrag fra Kunnskapsdepartementet har Utdanningsdirektoratet kartlagt yrkesopplæringsnemndenes rolle i fylkeskommunenes arbeid med dimensjonering av utdanningstilbudet.

I videregående opplæring viser begrepet dimensjonering til prosessene som gjennomføres i fylkeskommunene hvert år for å bestemme *hvilke* utdanninger fylkene skal tilby, og fastslå *antall* studieplasser de skal opprette innenfor hver utdanning. Yrkesopplæringsnemndene er rådgivende organer oppnevnt av fylkeskommunene. De representerer partene i arbeidslivet og elev-/lærlingorganisasjoner på fylkesnivå og skal gi råd i saker fylkene legger frem for dem, for eksempel knyttet til den årlige dimensjoneringen. En studie Econ (2007) har gjennomført, viser at yrkesopplæringsnemnda er fylkenes viktigste kilde til informasjon om arbeidslivets behov. Kunnskap om arbeidslivets behov er en viktig del av beslutningsgrunnlaget i fylkeskommunenes arbeid med dimensjonering.

I denne rapporten sammenfatter vi funnene fra kartleggingen og presenterer våre vurderinger av hva som ser ut til å være vellykkede strategier for å sikre en dimensjonering som er tilpasset arbeidslivets behov. Kartleggingen er basert på dokumentstudier og kvalitative intervjuer med ledere av yrkesopplæringsnemnder og medarbeidere i fylkene som kjenner dimensjoneringsarbeidet godt. Vi har intervjuet til sammen 35 personer, og alle fylkene er representert i undersøkelsen. Rapporten er delt inn i seks kapitler.

I **kapittel 1** gjør vi først nærmere rede for problemstillingen som ligger til grunn for oppdraget. Deretter gir vi en kort beskrivelse av dimensjoneringens funksjon. Så ser vi på yrkesopplæringsnemndas mandat og sammensetning og oppsummerer funn fra tidligere forskningsprosjekter og utredninger om dimensjoneringen av fagopplæringen i Norge. Til slutt presenterer vi metoden og fremgangsmåten vi har valgt å benytte i gjennomføringen av oppdraget.

I **kapittel 2** presenterer vi en generell modell for dimensjoneringsarbeidet som er basert på informasjon fra informantene som har deltatt i undersøkelsen. Modellen viser hovedtrekkene i prosessen sett fra fylkeskommunenes ståsted, altså elementer i saksgangen som er forholdsvis like i majoriteten av fylkene. Den viser at fylkeskommunen har ansvar for å hente inn informasjon fra forskjellige aktører (for eksempel skoler og opplæringskontor) og lage et første forslag til tilbud som siden skal lyses ut på VIGO. Forslaget sendes ofte på høring og blir gjerne også revidert igjen før yrkesopplæringsnemnda får det til behandling. Yrkesopplæringsnemnda avgir sin innstilling som sammen med forslaget går videre til politisk behandling i fylkestinget. Det vedtatte tilbudet lyses så ut. Etter at søkertallene er klare, blir tilbudet justert.

I kapittel 2 gjør vi også rede for utfordringer i dimensjoneringsarbeidet som flere av informantene har vært inne på. Et flertall av informantene har nevnt kravet i opplæringsloven om at søkerne til Vg1 skal få innfridd ett av tre valg som gjør det vanskeligere å få til en dimensjonering som samsvarer med kompetansebehovene i arbeidslivet. Ifølge flertallet av informantene er det også utfordrende å hente inn sikre tall over fremtidige behov i arbeidsmarkedet.

I **kapittel 3** sammenfatter vi hvordan dimensjoneringsprosessen er beskrevet i styringsdokumentene til de seks fylkene som har skriftliggjort sine rutiner på området og sendt inn disse dokumentene til oss. Dokumentene varierer fra overordnede til nokså detaljerte arbeidsinstruksjoner. Tre av de seks fylkeskommunene har sendt oss møteplan eller årshjul. En av fylkeskommunene har sendt oss en rulleringsplan som også tar for seg aktiviteter de andre har beskrevet i sine møteplaner/årshjul. En annen har sendt oss et dokument om mål- og resultatstyring av arbeidet med yrkesopplæringsnemnda. Den siste fylkeskommunen har sendt oss et dokument som gjør rede for kort- og langtidsplanleggingen av tilbudet innen fag- og yrkesopplæring.

Funn fra undersøkelsen viser at bruken av møteplan ikke er begrenset til de som har beskrevet det i styringsdokumenter de har sendt oss. Flere av representantene fra fylkeskommunene som ikke har sendt inn dokumentasjon eller omtalt bruken av slike planer i dokumentene de har sendt, har i intervju fortalt at de har faste møter med yrkesopplæringsnemnda, og at det foreligger en møteplan.

I **kapittel 4** gjengir vi funn fra kartleggingen som omhandler yrkesopplæringsnemndas aktivitet knyttet til den årlige fastsettingen av utdanningstilbudet og samarbeidet med det lokale arbeidslivet, blant annet opplæringskontorene.

Det fremgår av funnene at yrkesopplæringsnemndene har tre hovedoppgaver i tilknytning til dimensjonering:

- Innhente informasjon om tilgangen på læreplasser og behovet for fagarbeidere.
- Gi råd til fylkeskommunen.
- Informere potensielle søkere om behov og muligheter på arbeidsmarkedet.

I kraft av å representere partene i arbeidslivet på fylkesnivå sitter medlemmene i yrkesopplæringsnemndene på betydelig kunnskap om behovene på arbeidsmarkedet. De aller fleste nemndene innhenter likevel ytterligere informasjon om behovene, og opplyser at opplæringskontorene er en svært viktig informasjonskilde. I mange av fylkene samkjører yrkesopplæringsnemnda og fylkeskommunen deler av sin informasjonsinnhenting ved å holde Y-nemndsmøtene i store bedrifter (gjerne med representanter fra skolesiden av fagopplæringen til stede), eller ved å delta i fellesmøter med rektorer, opplæringskontorer og frittstående bedrifter.



Yrkesopplæringsnemndene formidler siden informasjonen de har samlet inn, og eventuelle analyser av denne informasjonen når fylkeskommunene ber om råd i dimensjoneringssspørsmål. Mange yrkesopplæringsnemnder gjennomfører rekrutteringskampanjer for å øke søkningen til utdanninger som er etterspurt av arbeidsgivere.

I **kapittel 5** presenterer vi funn fra kartleggingen som omhandler hvilke utviklingsplaner fylkeskommunene og yrkesopplæringsnemndene har for dimensjoneringsarbeidet. Planene til de som oppga at de hadde slike, er jevnt over moderate, i den forstand at det ikke er snakk om store omveltninger i den eksisterende arbeidsformen. Det er mer snakk om å spisse og forbedre elementer som allerede inngår i dimensjoneringsarbeidet. De aller fleste informantene etterspurte metoder for å skaffe til veie sikrere tall om fremtidige behov for forskjellige typer fagarbeidere.

I **kapittel 6** presenterer vi våre vurderinger av hva som ser ut til å være vellykkede strategier for å sikre en dimensjonering som er tilpasset arbeidslivets kompetansebehov. Svaret vårt tar utgangspunkt i gode eksempler på arbeidsformer og tiltak som informantene har fortalt oss om. Gode eksempler er arbeidsformer og tiltak som ifølge informantene kan bidra positivt i retning av å få til en dimensjonering som er tilpasset mulighetene og behovene i arbeidsmarkedet. Kapitlet tar ikke mål av seg å presentere en endelig liste over suksessfaktorer, men de gode eksemplene vi presenterer, kan egne seg for videre diskusjon på samlingen Kunnskapsdepartementet planlegger å ha om dimensjoneringsutfordringen våren 2011 (jf. oppdragsbrevet, se vedlegg 1). Til hvert eksempel presenterer vi noen forslag til punkter for den videre diskusjonen. De gode eksemplene er:

- Yrkesopplæringsnemndene blir involvert i dimensjoneringsprosessen på et tidlig tidspunkt.
- Både fylkeskommunene og yrkesopplæringsnemndene strekker seg langt i å prøve å identifisere fremtidige kompetansebehov.
- De følger også opp informasjonen de innhenter.
- Fylkeskommunene tar høyde for mobilitet i arbeidsmarkedet når de planlegger tilbudet.



1. Introduksjon

I videregående opplæring viser begrepet dimensjonering til prosessene som gjennomføres i fylkene hvert år for å bestemme *hvilke* utdanninger fylkeskommunene skal tilby, og fastslå *antallet* studieplasser de skal opprette innenfor hvert utdanning. Fylkeskommunene skal tilby utdanning som ungdom og voksne etterspør, og de skal innfri ungdommenes opplæringsrett i henhold til opplæringsloven¹. Samtidig har nasjonale utdanningsmyndigheter et mål om at kompetansen elevene tilegner seg gjennom utdanningen, skal korrespondere med behov i arbeidsmarkedet.² Når fylkeskommunene arbeider med dimensjonering, må de både ta hensyn til elevenes rettigheter og behovene i arbeidsmarkedet.

Denne rapporten omhandler yrkesopplæringsnemndenes rolle i dimensjoneringsprosessen. Yrkesopplæringsnemndene er rådgivende organer som er oppnevnt av fylkeskommunene. De skal fremme behov og synspunkter fra arbeidslivet overfor fylkeskommunene og gi råd i saker som fylkeskommunene legger frem for dem, for eksempel om dimensjonering og kvalitetsutvikling innen fagopplæringen.³

I dette kapittelet vil vi først gjøre nærmere rede for problemstillingen som ligger til grunn for oppdraget vi har fått. Deretter vil vi se på yrkesopplæringsnemndas mandat og sammensetning, oppsummere funn fra tidligere forskningsprosjekter og utredninger om dimensjoneringen av fagopplæringen i Norge, og til slutt presentere metoden og fremgangsmåten vi har valgt å benytte i gjennomføringen av oppdraget.

1.1 Problemstilling for foreliggende oppdrag

I oppdragsbrev 06-11 fra Kunnskapsdepartementet til Utdanningsdirektoratet (se vedlegg 1) bestiller Kunnskapsdepartementet en kartlegging som minimum skal beskrive og/eller analysere følgende:

- Fylkeskommunenes beskrivelse av dimensjoneringsprosessen i sine styringsdokumenter.
- Yrkesopplæringsnemndas aktivitet knyttet til den årlige fastsettingen av utdanningstilbudet.
- Samarbeidet med lokalt arbeidsliv, herunder opplæringskontorene.
- Eventuelle planer for bedringer av dimensjoneringsarbeid.

I tillegg ber Kunnskapsdepartementet Utdanningsdirektoratet om å vurdere hva som ser ut til å være vellykkede strategier for dimensjonering. I kapittel 3 til 6 i denne rapporten besvarer vi disse spørsmålene. Ettersom samarbeid med det lokale arbeidslivet (som også inkluderer opplæringskontorene) er en integrert del av aktivitetene de fleste yrkesopplæringsnemndene har i forbindelse med fastsettingen av utdanningstilbudet, velger vi å drøfte

1 Lovdata, Opplæringslova § 3-1

2 Se blant annet St.meld. nr. 44 (2008-2009)

3 Lovdata, Opplæringslova § 12-4



spørsmål 2 og 3 i samme kapittel. Grunnlaget for denne delen av rapporten er hovedsakelig svarene vi har fått fra lederne av de ulike yrkesopplæringsnemndene, men vi baserer oss også på svar fra representanter fra fylkeskommunene.

1.2 Yrkesopplæringsnemndas oppgaver og sammensetning

Flere aktører er involvert i dimensjoneringsprosessen. Yrkesopplæringsnemnda er en av de viktigste. Yrkesopplæringsnemndas oppgaver er regulert i opplæringsloven § 12-4, § 12-3 og § 4-3.

Opplæringsloven § 12-3 redegjør for sammensetningen til yrkesopplæringsnemnda og andre forhold som har med organiseringen å gjøre. Ifølge opplæringsloven § 12-3 er det fylkeskommunens ansvar å oppnevne yrkesopplæringsnemnda og forberede sakene yrkesopplæringsnemnda skal ta stilling til.

Opplæringsloven § 12-3 legger ingen føringer med hensyn til antall medlemmer eller organisasjoner som skal være representert i yrkesopplæringsnemnda, men slår fast at medlemmer/personlige varamedlemmer til sammen skal ha bred innsikt i hele fag- og yrkesopplæringen og i nærings- og sysselsettingsspørsmål. Medlemmene og varamedlemmene skal rekrutteres fra partene i arbeidslivet og elev-/lærlingorganisasjoner. Partene i arbeidslivet skal ha flertall i yrkesopplæringsnemnda. Fylkeskommunen kan også be lærerorganisasjoner om å foreslå medlemmer til yrkesopplæringsnemnda. Yrkesopplæringsnemnda velger selv leder og nestleder.⁴ Som regel bytter NHO og LO på å ha ledervervet midtveis i en oppnevningssperiode.⁵

Etter opplæringsloven § 12-3 kan departementet gi nærmere forskrifter om arbeidet i Y-nemnda. Det er ikke gjort.

Opplæringsloven § 12-4 angir oppgavene til yrkesopplæringsnemnda. Oppgaver som er særlig relevante for temaet i denne rapporten, er følgende:

- Fremme behov og synspunkter fra arbeidslivet overfor fylkeskommunen.
- Gi råd om hvordan utviklingen av fag- og yrkesopplæringen og samhandlingen mellom skoler og bedrifter kan bidra til regional utvikling med etablering av nye virksomheter og arbeidsplasser.
- Arbeide for best mulig dimensjonering av videregående opplæring og gi fylkeskommunen råd om tiltak i forbindelse med den årlige fastsettelsen av tilbudet.⁶

4 Lovdata: Opplæringslova § 12-3 tredje ledd.

5 Funn fra kvalitativ undersøkelse, se avsnitt 2.5 for nærmere beskrivelse av metoden

6 Lovdata: Opplæringslova § 12-4

1.3 Tidligere forskningsprosjekter og utredninger

Dimensjoneringen av tilbudet i fag- og yrkesopplæringen er lite omtalt i eksisterende forsknings- og utredningsarbeider. I det følgende vil vi kort gå gjennom sentrale, nyere bidrag på feltet, blant annet Econs rapport om dimensjonering av fagopplæringen fra 2007 og OECDs landrapport fra Norge fra 2008.

Econrapporten ”Dimensjonering av fagopplæringen”

Den bredeste dekningen av temaet har vi funnet i rapporten ”Dimensjonering av fagopplæringen”, som Econ utarbeidet i 2007 på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet, og som Kunnskapsdepartementet refererer til i oppdragsbrev 06-11. I sitt oppdrag kartla Econ prosessene som førte frem til dimensjoneringsbeslutningene og aktørene som var involvert i dem. Econ kartla også informasjons- og analysegrunnlaget som lå til grunn for dimensjoneringsbeslutningene, og undersøkte hvordan fylkeskommunene arbeidet med opplæring og omskolering av voksne for å møte kompetansebehovene.

Rapporten baserer seg på en nettbasert spørreundersøkelse som ble sendt ut til ansatte i alle fylkeskommunene i landet og til aktører i arbeidslivet, nærmere bestemt NHO, KS, LO, NAV, Utdanningsforbundet og næringsetaten i fylkeskommunen. Econ ønsket også å rekruttere opplæringskontorer og frittstående bedrifter til å delta i undersøkelsen, men svært få (kun 8) ble med. Med så lav deltakelse ble utvalget neppe representativt, og svarene kan ikke brukes til å si noe generelt om rollen opplæringskontorene hadde i dimensjoneringen av fagopplæringen i fylkene. Det er med andre ord et kunnskapshull her, som vår kartlegging skal bidra til å fylle. Spørsmålene i undersøkelsen fra Econ omhandlet erfaringene respondentene hadde gjort seg i dimensjoneringsprosessen for skoleåret 2006/2007. 78 personer besvarte undersøkelsen, noe som ga en svarprosent på 50.

I tillegg til den kvantitative undersøkelsen gjennomførte Econ tre casestudier. Casestudiene ble arrangert som dialogkonferanser, en for hvert av fylkene Nordland, Buskerud og Rogaland. Til hver av dialogkonferansene inviterte Econ personer fra fylkeskommunen (næringsavdeling og utdanningsavdeling), fylkesmannen, representanter fra NHO, LO, KS, en lærlingrepresentant, en representant fra NAV og en politiker med plass i yrkesopplæringsnemnda. I enkelte av fylkene inviterte de også representanter fra opplæringskontorer og frittstående bedrifter, lærlingombudet og politikere som deltok i andre fora enn yrkesopplæringsnemnda. Formålet med dialogkonferansene var å utdype viktige funn fra den kvantitative spørreundersøkelsen. Econ konkluderte blant annet med at dimensjonering av fagopplæringen var resultatet av omfattende prosesser i de fylkene som inngikk i undersøkelsen. NHO, LO og skolene ble identifisert som særlig viktige aktører i prosessen.

Econ fant variasjoner mellom fylkene med hensyn til hvilken type informasjon de bygget sine dimensjoneringsbeslutninger på. Fylkene hadde best oversikt over elevenes søkning og arbeidsmarkedets behov på kort sikt, og da særlig tilgangen på læreplasser. Ifølge Econ var informasjons- og analysegrunnlaget om fremtidig behov på arbeidsmarkedet mangelfullt, og det som fantes, ble tilsynelatende ikke tillagt stor vekt i beslutningene. Fylkene som deltok



i undersøkelsen, utarbeidet ikke prognoser for langsiktige behov i arbeidsmarkedet, men støttet seg i noen grad på nasjonale analyser. Kommunene fremstod som noe passive med hensyn til å få dekket behovet for fagarbeidere i offentlig sektor. Når dimensjoneringsbeslutningen skulle fattes, vektla fylkene både elevenes søkning og behovene på arbeidsmarkedet. Econ fant variasjoner mellom fylkene når det gjaldt hvilke hensyn som veide tyngst i den endelige beslutningen.

Et funn som er særlig relevant for vår kartlegging, er hvilke oppfatninger fylkeskommunene (representert ved utdanningsavdelingene) hadde av om og hvordan ulike aktører var involvert i dimensjoneringsbeslutningene. Aktørene som ifølge fylkeskommunene påvirket eller deltok mest aktivt i dimensjoneringsbeslutningene, var skolene i fylket, yrkesopplæringsnemnda og opplæringskontorer/opplæringsringer: I 15 av de 16 fylkene som deltok i undersøkelsen var de involvert i prosessen på forskjellige måter. Yrkesopplæringsnemnda utmerket seg med å være den viktigste kilden fylkeskommunene hadde til vurderinger og analyser av fremtidige behov i arbeidslivet. Opplæringskontorene kom på andreplass.⁷ Fylkeskommunene kommenterte at opplæringskontorene blant annet bidro med informasjon om tilgangen på læreplasser. Det er interessant å merke seg at under halvparten av respondentene fra fylkeskommunene vurderte andre fylkeskommuner som en viktig kilde til vurderinger og analyser av fremtidig behov for arbeidskraft.⁸ Vi gjør for øvrig oppmerksom på at opplæringsloven er blitt endret siden Econ gjennomførte sin analyse. Lovendringen medførte at yrkesopplæringsnemnda ble et rådgivende organ for fylkeskommunen.

OECD-rapporten "Learning for Jobs" for Norge

OECDs "Learning for Jobs" er en serie studier av hvordan fag- og yrkesopplæringen imøtekommer arbeidslivets behov for kompetanse. Formålet med "Learning for Jobs" er å hjelpe landene som deltar, til å utvikle sine fag- og yrkesopplæringssystemer slik at de kan bli mer lydhøre overfor arbeidslivets krav. I serien finner vi både komparative studier som omfatter alle OECD-landene, og studier av enkeltland. OECD ga ut en slik landstudie om Norge i 2008. Flere av OECDs funn og konklusjoner er relevante for problemstillingen i vårt oppdrag.

OECD hevder at det å imøtekomme elevenes ønsker er viktig av minst to grunner: 1) Velinformerte søkere velger de programmene som passer best til egne evner og interesser. 2) Ved å unngå kvalitativt dårlige fagtilbud eller fagtilbud som kun kvalifiserer for lite attraktive eller dårlig betalte jobber, øver søkerne press på arbeidsmarkedet og markedet for læreplasser.

OECD finner imidlertid at en rekke faktorer kan gjøre elevenes valg mer eller mindre spisset

7 De øvrige kildene var: næringsseksjonen i fylket, skolene i fylket, kommunene i fylket, Utdanningsdirektoratet, andre fylkeskommuner, NAV/Aetat, arbeidsgiverorganisasjoner, enkeltbedrifter, arbeidstakerorganisasjoner, kriminalomsorgen, helseinstitusjoner og andre viktige aktører.

8 Econ (2007)

mot behovene i arbeidsmarkedet, for eksempel familiebakgrunn, alder, kjønn og press fra jevnaldrende.⁹ Høyt utdannede, velinformerte foreldre har ofte bedre forutsetninger for å veilede sine barn i utdanningsvalg.

Ifølge OECD viser dessuten studier fra flere land (blant annet Sverige) at et opplæringstilbud som utelukkende er basert på elevenes valg, ikke garanterer samsvar mellom tilbud og behov i arbeidsmarkedet. Elevenes etterspørsel etter enkelte fagtilbud holder seg ofte høy til tross for arbeidsgiveres manglende behov for de kvalifikasjonene elevene tilegner seg gjennom opplæringen.

I Norge begrunnes av og til elevens rett til å velge med erfaringer som viser at elevene som får sitt førstevalg oppfylt, har lavere sannsynlighet for frafall. Derfor blir det av og til foreslått at elever skal få førstevalget sitt oppfylt, selv om sjansen for å få læreplass eller relevant jobb etterpå er svært liten.¹⁰ At elevens valg i seg selv har en slik frafallsreducerende effekt, er en sannhet med modifikasjoner, ifølge OECD. Studier viser riktignok at frafallet er høyere blant elever som ikke får førstevalget innfridd, men det er karakterer fra ungdomsskolen som har den sterkeste statistiske effekten på fullføringsgraden i videregående. Elever med lave karakterer fra ungdomsskolen har lavere sannsynlighet for å få førstevalget sitt innfridd. OECD slår fast at nivået på elevenes forkunnskaper har avgjørende betydning for sjansen til å fullføre.

OECD stiller spørsmålsteget ved om umotiverte elever og elever som sliter, bør plasseres i utdanningsprogrammer der utsiktene til å få læreplass er små. De spør også om det er formålstjenlig at en økende del av elevene i fag- og yrkesopplæring gjennomfører Vg3 i skole som et alternativ til læretid. På hvilken måte imøtekommer denne praksisen elevenes karrieremessige behov? Hvis resultatene fra Vg3 kan sammenlignes med resultatene fra tilsvarende nivå i studiespesialiserende programmer, kan det ifølge OECD tyde på at systemet fungerer bra, og at fleksibiliteten i ordningene slår positivt ut for elevene. Dårlige resultater kan derimot tyde på at elever i fag- og yrkesopplæringen ikke velger Vg3 i skole fordi de ønsker en studieforberedende utdanning, men fordi de ikke har fått læreplass (eller har fryktet at de ikke kom til å få det). OECD mener at en sterkere kobling mellom tilgangen på læreplasser og dimensjoneringen av fag- og yrkesopplæringen i så fall vil fremme bedre arbeidsmarkedsutfall.¹¹

9 Vår oversettelse av "peer pressure".

10 Mange fylkeskommuner opererer med tallfestede mål for dette, for eksempel at minst 90 prosent av søkerne skal få førstevalget sitt oppfylt.

11 OECD/Kuczera, Malgorzata, Giorgio Brunello, Simon Field and Nancy Hoffman (2008)



1.4 Gjennomføringen av foreliggende oppdrag

Grunnet kort tidsfrist valgte Utdanningsdirektoratet å gjennomføre kartleggingen selv i stedet for å sette oppdraget ut til et eksternt analysemiljø. Arbeidet ble gjennomført i tidsrommet 1. februar til 15. mars 2011. I det følgende vil vi beskrive metodevalget og gjennomføringen av oppdraget, samt metodiske utfordringer som meldte seg underveis.

1.4.1 Metodevalg og fremgangsmåte

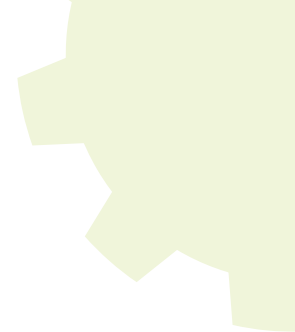
Vi valgte en todelt metodisk tilnærming til oppdraget. For å kunne besvare det første punktet i oppdragsbrevet, fylkeskommunenes beskrivelse av dimensjoneringsprosessen i sine styringsdokumenter, var det nødvendig å gjennomføre en dokumentstudie. Vi vurderte det slik at de øvrige problemstillingene¹² best lot seg dekke ved hjelp av en kvalitativ intervjuundersøkelse. Kvalitative intervjuer er et egnet redskap for datainnsamling når man ønsker å kartlegge innholdet i administrative og politiske prosesser.¹³ Metoden har også sine begrensninger, som vi vil komme tilbake til senere. For å få en bred forståelse av hvordan yrkesopplæringsnemnda trekkes inn i fylkeskommuners dimensjoneringsarbeid, fant vi det hensiktsmessig å intervjuer både personer fra yrkesopplæringsnemndene og representanter fra fylkeskommunene som arbeider med dimensjonering. Vi satte oss som mål å intervjuer en representant for hver fylkeskommune og lederne for yrkesopplæringsnemndene i alle landets fylker (38 personer til sammen).

Vi rekrutterte aktuelle informanter gjennom fylkesutdanningssjefene. I e-post til fylkesutdanningssjefene (se vedlegg 2) informerte vi om kartleggingen og ba dem oppnevne en representant fra fylkeskommunen som kjente dimensjoneringsarbeidet godt, og som kunne delta i undersøkelsen. Vi ba også om navn og kontaktdetaljer til lederen av yrkesopplæringsnemnda. Fylkesutdanningssjefene hadde mulighet til å delta i kartleggingen selv på vegne av fylkeskommunen, men samtlige valgte å delegerer oppgaven til en ansatt som arbeidet med fagopplæring. De fleste av informantene fra fylkeskommunene var ledere av fagopplæringsseksjonen.

Vi kontaktet aktuelle informanter på telefon eller e-post for å sette opp avtaler om intervju. Det forekom at Y-nemndledere ikke var blitt skriftlig informert om undersøkelsen da vi tok kontakt for å sette opp en avtale om intervju. Disse ble da informert muntlig. Samtlige av dem vi fikk kontakt med på telefon, takket ja til å delta i kartleggingen.

12 "Yrkesopplæringsnemndas aktivitet knyttet til den årlige fastsettingen av utdanningstilbudet", "samarbeidet med lokalt arbeidsliv, blant annet opplæringskontorene", og "eventuelle planer for bedringer av dimensjoneringsarbeidet".

13 Ifølge en metodeveileder fra Finansdepartementet (2005) er formålet med kvalitative metoder å "samle inn og bearbeide informasjon for å få fram intensjoner og mønstre i det som studeres, med sikte på å få en dypere forståelse". Intervju er et eksempel på kvalitativ metode. Finansdepartementet skriver følgende om intervjumetoden: "Intervjumetoden gir mulighet for å gå i dybden på noen utvalgte tema, og åpner for en dypere forståelse av intervjupersonens synspunkter eller atferd. Metoden er særlig egnet når det er snakk om mer kompliserte tema eller forhold av personlig karakter. Ved intervju er det mulig å stille utdypende spørsmål for å oppnå økt forståelse, eller for å forsikre seg om at personen har forstått spørsmålene som stilles".



Til sammen deltok 35 personer i undersøkelsen: 16 Y-nemndledere, ett Y-nemndmedlem og 18 representanter fra fylkeskommunene. Y-nemndmedlemmet som deltok, svarte på vegne av Y-nemndlederen, som var forhindret fra å delta i undersøkelsen. I to av fylkene lyktes vi ikke i å få gjennomført intervju med Y-nemndlederen innenfor det tidsrommet som var satt av til datainnsamlingen. I et annet fylke lyktes vi ikke i å etablere kontakt med informanten fra fylkeskommunen som vi hadde blitt bedt om å kontakte. Fra disse tre fylkene stilte imidlertid den andre parten (henholdsvis en person fra fylkeskommunen i de to førstnevnte fylkene og Y-nemndlederen i det tredje). Alle landets fylker er dermed representert i undersøkelsen.

Vi gjennomførte intervjuene per telefon ved bruk av semistrukturerte intervjuguides som informantene fikk tilsendt senest dagen før intervjuet, slik at de kunne forberede seg. Semistrukturerte intervjuer sikrer at man kan sammenligne svarene ettersom de samme temaene blir dekket i alle intervjuene man gjennomfører. Samtidig er intervjuformen så løs at man kan ta "avstikkere" og utforske interessante problemstillinger og opplysninger som kommer opp i løpet av intervjuet. Vi opererte med to intervjuguides: en for Y-nemndledere og en for personene som svarte på vegne av fylkeskommunen. De to intervjuguidene overlappet stort sett med hensyn til spørsmål, men det var enkelte forskjeller. Se vedlegg 3 for en fullstendig oversikt over spørsmålene som dannet utgangspunkt for intervjuene.

Spørsmålene i intervjuguidene var tematisk inndelt etter temaene for denne kartleggingen. Enkelte steder er det en tematisk overlapping mellom spørsmålene vi stilte og spørsmålene Econ stilte i undersøkelsen de gjennomførte i 2007. Vi vurderte det som nødvendig av flere grunner. For det første har det som tidligere nevnt vært en lovendring som berører yrkesopplæringsnemnda etter at Econ skrev sin rapport. For det andre har det vært finanskrise. Begge disse forholdene kan ha hatt betydning for hvordan fylkene og yrkesopplæringsnemndene jobber med dimensjonering. For det tredje var det viktig for vår egen kontekstforståelse å innhente oppdatert informasjon om saksgangen og arbeidsfordelingen i dimensjoneringsprosessen. Flere informanter opplyste at de hadde diskutert problemstillingene i intervjuguidene med sine kolleger i forkant av intervjuet. På denne måten fikk vi reelt sett samlet inn synspunkter fra flere enn de 35 personene vi intervjuet.

De fleste intervjuene tok mellom 30 og 45 minutter. Intervjueren noterte ned informantens svar underveis. Informantene fikk tilsendt intervjureferatet i etterkant av intervjuet slik at de kunne kvalitetssikre innholdet, rette opp i eventuelle misforståelser og komme med eventuelle utdypende opplysninger. 26 av informantene benyttet seg av denne muligheten. Tilbakemeldingene var stort sett knyttet til presiseringer og supplerende informasjon.

Vi hadde en eksplorerende tilnærming til temaene for kartleggingen: Vi formulerte ingen hypoteser på forhånd som vi planla å teste ved analysen av de innsamlede dataene.



1.4.2 Metodiske utfordringer

Det knyttet seg en rekke utfordringer til metoden vi valgte for å gjennomføre oppdraget. Vi vil kort gjøre rede for disse.

Utdanningsdirektoratets rolle: utreder eller tilsynsmyndighet?

Utdanningsdirektoratet gjennomfører vanligvis ikke undersøkelser av denne typen selv. Utdanningsdirektoratet er tilsynsmyndighet, og det er potensielt krevende å gjennomføre en undersøkelse der tema tangerer etterlevelse av et regelverk uten at det blir oppfattet som tilsyn av dem vi intervjuer. Vi forventet derfor at det ville bli en utfordring å få formidlet til informantene at henvendelsen ikke var en form for tilsyn. I gjennomføringen av kartleggingen opplevde vi derimot ikke at dette var noe problem. Enkelte informanter virket noe tilbakeholdende innledningsvis, men det viste seg å ha sammenheng med mangel på informasjon. Etter at intervjueren hadde redegjort for formålet med undersøkelsen, forløp resten av intervjuet uten problemer.

Generelle utfordringer med kvalitative undersøkelser

Noen av utfordringene som meldte seg ved gjennomføringen av kartleggingen, var knyttet til kvalitativ metode som sådan, og hadde ikke noe med temaet for kartleggingen å gjøre.

Anonymitet

En kvalitativ undersøkelse som denne vil aldri bli fullstendig anonym. Utdanningsdirektoratet hentet inn kontaktinformasjonen om informantene i form av for- og etternavn, arbeidssted og telefonnummer, og intervjueren hadde kontakt med informantene både på telefon og e-post.

Utdanningsdirektoratet behandler imidlertid alle opplysningene konfidensielt i den forstand at ingen informanter vil bli nevnt ved navn i rapporten. Ettersom antallet informanter i undersøkelsen var lavt (35), er det likevel en risiko for at informasjon som er gjengitt i rapporten, kan være gjenkjennelig og sporbar til den enkelte informant.

Hvordan kan vi vite at vi har fått med alle relevante opplysninger?

At en informant unnlater å omtale et fenomen, betyr ikke nødvendigvis at fenomenet aldri forekommer i den enheten informanten representerer. Hvis for eksempel informantene i 13 av 19 fylkeskommuner opplyser at de har kontakt med skolene før de lager utkast til dimensjonering, så betyr ikke det nødvendigvis at representantene for fylkeskommunen i de øvrige seks fylkene ikke har kontakt med skolene før de formulerer sine utkast. Det kan for eksempel bare bety at de glemte å opplyse intervjueren om det.

Risikoen for at utfordringer av denne typen oppstår, er særlig stor når man benytter semistrukturert intervju som datainnsamlingsmetode. Dersom det dukker opp en interessant opplysning i intervju nummer 15 som ingen av de 14 foregående informantene har sagt noe om, melder følgende spørsmål seg: Unnlot de øvrige 14 å si noe fordi fenomenet ikke forekommer hos dem, eller glemte de bare å opplyse intervjueren om at fenomenet forekommer? Valgte de kanskje å holde informasjonen tilbake fordi de selv vurderte den som uviktig?

I vår datainnsamling erfarte vi at enkelte informanter fortalte om aktiviteter og rutiner de hadde i fylkene sine som vi har grunn til å tro at de øvrige fylkene også har, selv om informantene fra disse fylkene ikke sa noe om det da vi intervjuet dem. Denne problematikken gjør at de knytter seg usikkerhet til en del av funnene vi presenterer i denne rapporten, særlig de som omhandler antall aktører som deltar i en type aktivitet. Det mest ideelle hadde naturligvis vært å gjennomføre oppfølgingsintervjuer med samtlige informanter slik at eventuelle løse tråder kunne nøstes helt opp, men det lot seg ikke gjøre innenfor tidsrammen for dette oppdraget.

Respondentens utfordringer med å skille rollene

Flere Y-nemndledere sa at de møtte aktørene i dimensjoneringsprosessen i mange sammenhenger. Av og til fikk de informasjon om behov på arbeidsmarkedet fordi de jobbet i NHO eller LO, mens andre ganger ble informasjonen gitt til dem på grunn av deres tilknytning til yrkesopplæringsnemnda. For personer som har mange ulike roller, kan det være en utfordring å skulle knytte informasjon de har fått, spesifikt opp mot en av rollene de har. Det kan derfor hende at de ikke med sikkerhet kan si om de har fått en opplysning fordi de sitter i yrkesopplæringsnemnda, eller fordi de tilhører en bestemt organisasjon.





2. Dimensjonering: Saksgang og utfordringer

I dette kapittelet presenterer vi først en generell modell for dimensjoneringsarbeidet sett fra fylkeskommunens ståsted. Derneft gjør vi rede for utfordringer i dimensjoneringsarbeidet som flere av informantene har vært inne på. Den generelle modellen er basert på informasjonen informantene har gitt oss om faste aktiviteter som inngår i dimensjoneringsarbeidet i deres fylke. Den omfatter hele prosessen, og vil dermed gi oss en bedre forståelse for helheten yrkesopplæringsnemndenes arbeid inngår i. Modellen viser hovedtrekkene i prosessen, altså elementer i saksgangen som er relativt like i majoriteten av fylkene. Lokale forskjeller forekommer.

2.1 Generell modell for dimensjoneringsprosessen

Vi ba hver informant beskrive dimensjoneringsprosessen i sitt fylke. Beskrivelsene hadde påfallende mange likehetstrekk, blant annet med hensyn til

- Når på året de ulike fasene av dimensjoneringsarbeidet foregår
- Hvilke prioriteringer som gjøres

Figur 2.1 presenterer en skjematisk fremstilling av dimensjoneringsprosessen slik den ser ut fra fylkeskommunenes ståsted. Vi har ført opp fylkeskommunen som den primære mottakeren av informasjon om behovet fra aktørene i arbeidslivet. Det forekommer også at yrkesopplæringsnemndene er i direkte kontakt med aktører i arbeidslivet for å innhente informasjon om behovet for ulike typer fagarbeidere. Det fremgår ikke av figur 2.1, men vi vil komme tilbake til dette i kapittel 4.

Proessen begynner med at fylkeskommunene henter inn informasjon fra ulike kilder og aktører. Det varierer noe fra fylke til fylke hvilke aktører eller kilder fylkeskommunene henter informasjon fra når de skal utforme det første forslaget til dimensjonering. I figuren har vi ført opp alle mulige kilder og aktører som informantene fortalte at de bruker. Noen fylker kan bruke alle disse kildene og aktørene, mens andre kan nøye seg med å bruke et utvalg. Vi vil nå gå nærmere inn på innholdet i informasjonen fra de ulike kildene/aktørene.

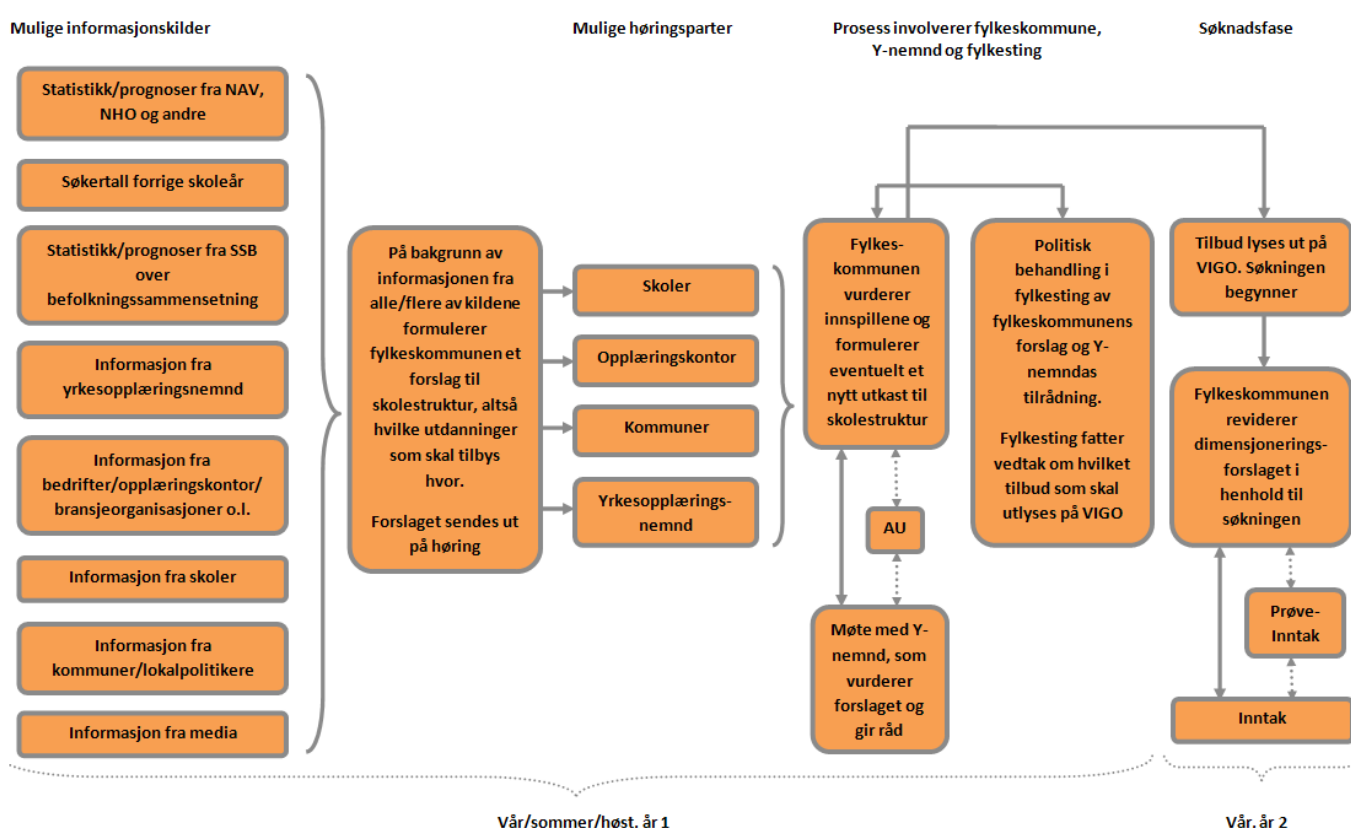
Fylkeskommunene benytter statistikk og prognoser fra NAV, NHO og andre aktører (for eksempel banker) for å danne seg et bilde av fremtidige behov på arbeidsmarkedet i fylket. NAVs sysselsettingsbarometer er mye brukt. Statistikk fra SSB om befolkningstall og forventet befolkningsutvikling i ulike aldersgrupper er viktig informasjon for fylkeskommunene, fordi den gir dem en pekepinn om størrelsen på ungdomskullene i årene som kommer. Det er nyttig i den langsiktige planleggingen av utdanningstilbudet.

Fylkeskommunene sitter på tall over fjorårets søkning, som de også bruker i arbeidet med å lage det første forslaget til dimensjonering for neste skoleår. Ifølge flere av informantene fra

fylkeskommunene er det relativt liten variasjon i søkningen fra et år til det neste, så fjorårets søkning gir en god pekepinn på hvordan søkningen vil bli det kommende året.

Noen få av informantene fortalte at de også henter inn informasjon eller synspunkter fra medlemmene i yrkesopplæringsnemnda. Vi kommer nærmere inn på dette i kapittel 6.

Figur 2.1 Skjematisk fremstilling av dimensjoneringsprosessen



Vi skal komme nærmere inn på samarbeidet med bedrifter, opplæringskontorer og bransjeorganisasjoner i neste kapittel, og også gjøre greie for hvilke funksjoner disse aktørene har. Vi nøyer oss derfor her med å slå fast at de er svært viktige kilder til informasjon om tilgangen på læreplasser og fremtidige behov for fagarbeidere.

Samtlige fylkeskommuner har kontakt med de videregående skolene i forkant av arbeidet med det første dimensjoneringsforslaget. Formålet med denne kontakten er å innhente skolenes synspunkter på hvilke fag som bør prioriteres i det kommende skoleåret. En av representantene fra fylkeskommunene fortalte at tiendeklassingene i fylket hvert år besøker en videregående skole og gjennomfører et prøvesøk. Prøvesøket gir en indikasjon på hvilke tilbud som er mest etterspurt blant ungdommene.



Informasjon og innspill fra kommuner og lokalpolitikere er også viktige. Norge er et land med spredt bosetting. Det å ha en videregående skole kan bidra til å opprettholde bosettingen på steder som sliter med fraflytting.

Mediene formidler en rekke nyheter, blant annet om utviklingen i det lokale næringslivet, som kan være interessante for fylkeskommunene i dimensjoneringsarbeidet.

På bakgrunn av informasjonen fra alle eller et utvalg av kildene formulerer hver fylkeskommune et forslag til skolestruktur, altså hvilke utdanningsprogrammer som skal tilbys hvor. Mange av informantene fortalte at forslaget sendes ut på høring til alle eller til et utvalg av aktørene som er listet opp i figuren (skolene, opplæringskontorer/bransjeorganisasjoner, kommuner og yrkesopplæringsnemnd). Vårt inntrykk er at enkeltbedrifter sjelden blir bedt om å komme med en høringsuttalelse.

Fylkeskommunene vurderer eventuelle høringsuttalelser og reviderer det første forslaget dersom de finner grunn til det. Deretter presenterer de forslaget for yrkesopplæringsnemnda i et eget møte der dimensjonering er tema. Representanten fra fylkeskommunen og Y-nemndlederen i mange av fylkene fortalte at de har et arbeidsutvalg (AU) som består av en person fra fylkeskommunens avdeling for fagopplæring (som regel lederen av kontoret) og lederen og nestlederen i yrkesopplæringsnemnda. Et fåtall av informantene nevnte ikke arbeidsutvalg, men det betyr ikke nødvendigvis at de ikke har det (jf. diskusjonen i avsnitt 1.4.2). På grunn av usikkerheten knyttet til bruken av arbeidsutvalg, har vi valgt å sette en stiptet linje mellom fylkeskommune, arbeidsutvalg og yrkesopplæringsnemnd i den skjematiske fremstillingen av dimensjoneringsprosessen. Fylkeskommunen har som tidligere nevnt, et lovpålagt ansvar for å forberede sakene til yrkesopplæringsnemnda, og samtlige informanter forteller at ansvarsfordelingen er slik i fylket de representerer. Vårt inntrykk fra intervjuene både med fylkesrepresentanter og Y-nemndledere er at yrkesopplæringsnemnda er trukket tettere inn i forberedelsene av møtene i fylkeskommuner som har et arbeidsutvalg.

Yrkesopplæringsnemnda gir deretter sin tilrådning. Fylkeskommunens forslag og yrkesopplæringsnemndas tilrådning blir siden behandlet politisk i fylkestinget. Som regel skjer dette i november/desember, og utdanningstilbudet som blir vedtatt opprettet av fylkestinget, lyses så ut på VIGO ¹⁴.

Prosessene som foregår vår/sommer/høst i år 1, har for det meste med strukturen å gjøre. Formålet med prosessene er å avgjøre hvilket fagtilbud som skal gjøres søkbart. Prosessen som foregår om våren i år 2, er den de fleste informantene kaller dimensjonering. Formålet med denne prosessen er å avgjøre hvilket antall plasser som skal opprettes innen de ulike fagene. Fylkeskommunene bestemmer seg ofte for å legge ned ett eller flere utdanningstilbud. De oppretter sjelden helt nye fagtilbud på dette stadiet i prosessen, men det forekommer. En av representantene fra fylkeskommunene fortalte at det kan være aktuelt dersom en hjørnesteinsbedrift vinner en stor, langsiktig kontrakt som sikrer arbeidsplasser i lang tid fremover. Da kan fylkeskommunen etablere et tilbud, informere ungdommene i det aktuelle

14 VIGO er en nettside for personer som skal søke om plass i videregående opplæring, se <https://www.vigo.no/vigo/servlet/vigo>

lokalsamfunnet om utviklingen og spørre om de ønsker å levere nye søknader. Men i all hovedsak ligger muligheten til å tilpasse tilbudet til arbeidslivets behov i prosessene som foregår vår/sommer/høst i år 1. En Y-nemndleder sa det slik: "Hva som skal være søkbart, har jo mye å si for hva det blir søkt på".

2.2 Utfordringer i dimensjoneringsarbeidet

Funn fra undersøkelsen vi har gjennomført, viser at en rekke forhold bidrar til å gjøre dimensjoneringsarbeidet til en svært krevende øvelse. Nedenfor sammenfatter vi et knippe av dem:

Manglende samsvar mellom ungdommenes utdanningsvalg og behovet for fagutdannet arbeidskraft

Det er ikke alltid målet om å forsyne arbeidsmarkedet med faglært arbeidskraft korresponderer med ungdommenes utdanningsønsker. I henhold til opplæringsloven § 3-1, jf. forskrift til opplæringsloven § 6-13, har søkerne rett til å få oppfylt ett av tre valg når de søker om plass på Vg1 i videregående opplæring. Til mange utdanningstilbud er det ofte langt flere søkere enn relevante bransjer har mulighet til å absorbere når disse personene skal ut og søke jobb etter endt utdanning. Det motsatte forekommer også: Mange utdanningstilbud har for få søkere sammenlignet med etterspørselen i arbeidsmarkedet etter de kvalifikasjonene utdanningene gir. De aller fleste informantene i vår undersøkelse identifiserte manglende samsvar mellom søkemønsteret og arbeidslivets behov som en av hovedutfordringene i dimensjoneringsarbeidet.

Påliteligheten til informasjonsgrunnet

Det kan være utfordrende å avgjøre hvorvidt informasjonen som de ulike aktørene spiller inn om behovet for skoleplasser/arbeidskraft, er nøytral eller farget av aktørenes egeninteresse.

Skolenes egeninteresse

Skolene skal gi innspill i dimensjoneringsprosessen om hvilke typer fagarbeidere de ser behov for. De fleste fylkeskommuner ber skolene forankre sine innspill i behovene som foreligger på det lokale arbeidsmarkedet. Likevel kan skolenes forslag til dimensjonering ifølge enkelte informanter være mer motivert ut fra ønsket om å bevare arbeidsplasser og beholde kompetansen på egen skole, enn å forsyne det lokale næringslivet med arbeidskraft. Det kan også forekomme at skoler vegrer seg for å opprette et nytt utdanningstilbud det er behov for, dersom det medfører at de må rekruttere nytt personell, med de forpliktelsene det bringer med seg. I tillegg vil etableringen av nye tilbud som regel komme i konflikt med eksisterende tilbud, ettersom skolene må innrette sin drift innenfor eksisterende budsjettammer. Distriktpolitiske hensyn, som for eksempel ønsket om å bevare bosettingen, kan også spille inn. En informant fremhever skolenes egeninteresse i å opprette Vg3 i skole. Det gir blant annet en økonomisk fordel ettersom de da får flere elever å fordele de faste utgiftene på.



Arbeidsgivernes egeninteresse

Ifølge flere informanter forekommer det at arbeidsgivere (opplæringskontorer eller frittstående bedrifter) melder inn behov for fagarbeidere som er langt høyere enn antallet kandidater de faktisk tar inn noen år senere. Det kan bero på flere ting, for eksempel ønsket om å virke "flink" til å ta samfunnsansvar og manglende forutsetninger for å kunne si noe sikkert om fremtidige behov.

Alternativt kan det skyldes at arbeidsgivere har en egeninteresse i at det finnes flere fagarbeidere enn det lokale arbeidsmarkedet kan absorbere. Da har de flere å velge mellom og kan dermed unngå at lønningene presses opp.

Det kan også tenkes at virksomheter av konkurransemessige hensyn ikke vil innrapportere korrekte tall, ettersom planer om rekruttering kan si noe om viktige strategiske beslutninger som virksomhetene har fattet. La oss ta utgangspunkt i et tenkt eksempel: I fylke A finnes det kun to store bedrifter som sysselsetter en bestemt type fagarbeidere. Hvis den ene bedriften planlegger å ekspandere og rekruttere mange nye fagarbeidere, og er åpen om det når fylkeskommunen og/eller yrkesopplæringsnemnda gjennomfører sin spørring, og fylkeskommunen tar hensyn til dette og skalerer opp det aktuelle utdanningstilbudet, vil det gi signaler til konkurrenten om at en større satsing er underveis. Det er ikke sikkert alle bedrifter ønsker å gi en slik type informasjon til sine konkurrenter.

Mot alt dette kan man selvsagt innvende at arbeidsgivere har egeninteresse i å melde inn behov slik at de har tilgang på arbeidskraft i fremtiden. Men all den tid vi har mobilitet i det nasjonale og europeiske arbeidsmarkedet, vil rekruttering av arbeidskraft fra andre fylker og land ofte være en mulighet. Da kan riktig dimensjonering av det lokale utdanningstilbudet bli mindre viktig for bedriftene.

Ifølge flere av våre informanter kan det være problematisk å basere seg på tall fra opplæringskontorene. Disse informantene forteller at det hender de er usikre på tallene fra opplæringskontorene, fordi de ikke vet hvilket grunnlag opplæringskontorene baserer dem på: En tilfeldig valgt bedrift eller alle? En informant påpekte at opplæringskontorene ikke kan forplikte medlemmene sine på samme måte som en bransjeorganisasjon har mulighet til. Innspillene fra opplæringskontorene er ifølge informanten av begrenset verdi så lenge kontorene ikke har noen mulighet til å pålegge medlemmene å realisere estimater de tidligere har gitt over behov for arbeidskraft og tilgang på læreplasser. En annen ulempe er at ikke alle bedrifter er medlem av et opplæringskontor. Det kan være behov for arbeidskraft og muligheter for å tegne lærekontrakt med bedrifter som per i dag ikke er medlemmer av et opplæringskontor. Disse tallene vil forbli skjult dersom man utelukkende baserer sin vurdering av behovet på informasjonen man får fra opplæringskontorene.

Statistikk

Flere informanter vurderer NAVs statistikk som nyttig i dimensjoneringsammenheng, mens andre mener at den er for lite presis. Manglende presisjon går både på at tallene ikke er "lokale" nok, samt at bransjeinndelingene ikke er så finmasket at man kan benytte tallene til å si noe om fremtidig behov for ulike typer fagarbeidere.

Frafall

Fylkene må ta høyde for frafall når de dimensjonerer. Ikke alle som begynner på en fagutdanning, fullfører den. Funn fra undersøkelsen viser at ufullstendige frafallstatistikker kan gjøre det vanskelig for fylkene å ta frafall med i beregningene når de dimensjonerer utdanningstilbudet.

Distriktpolitikk

Flere fylkeskommuner med spredt bosetting har også som målsetting at færrest mulig elever og lærlinger skal behøve å måtte flytte på hybel. Fylkeskommuner med spredt bosetting kan bli utsatt for politisk press for å videreføre utdanningstilbud det ikke finnes elev- eller næringsgrunnlag for.

Økonomi og annet

Noen informanter fremhever at økonomi naturligvis også begrenser fylkeskommunenes handlingsrom. De setter sammen et tilbud som lar seg realisere innenfor vedtatte økonomiske rammer. Tilgangen på lokaler og utstysituasjonen på skolene må også tas i betraktning. Fagopplæringen kan være svært kostbar å drive.

Konklusjon: "Dimensjonering er ikke matematikk" ¹⁵

Dimensjonering handler om noe langt mer enn å avdekke behovet i ulike bransjer i arbeidsmarkedet og utdanne et korresponderende antall fagarbeidere. Fylkeskommunene må ta en rekke hensyn, og en rekke aktører har interesse i utfallet av dimensjoneringsprosessen og vil derfor etter beste evne forsøke å påvirke beslutningstakerne. Yrkesopplæringsnemnda er bare en av mange slike aktører.

15 Sitat fra en av informantene (representant fra en fylkeskommune)



3. Dimensjoneringsprosessens forankring i styringsdokumenter

Formålet med dette kapitlet er å besvare spørsmål 1 i oppdragsbrevet, som omhandler hvordan fylkeskommunene beskriver dimensjoneringsprosessen i sine styringsdokumenter.

I vår henvendelse til fylkesutdannings sjefene ba vi dem oversende eventuelle styringsdokumenter som beskriver dimensjoneringsprosessen i fylkeskommunen. Vi gjentok forespørselen når vi intervjuet informanter fra fylkeskommuner som ikke allerede hadde sendt inn slike dokumenter på intervju tidspunktet. Vi sendte også ut en purring per e-post til alle vi ikke hadde mottatt dokumenter eller beskjed fra mot slutten av innsamlingsperioden. Til tross for dette mottok vi bare ti svar.

Vi fikk tilsendt styringsdokumenter fra sju fylker og beskjed fra ytterligere tre om at de av ulike årsaker ikke kunne sende oss slike dokumenter. Årsaken var enten at slike dokumenter ikke eksisterte, eller at vedkommende ikke ville greie å få tak i dem innen fristen vi ga. Ved gjennomgang av de innsendte dokumentene viste det seg at dokumentene fra ett av fylkene ikke eksplisitt omtalte dimensjonering. Dette kapitlet baserer seg derfor på styringsdokumentene fra seks fylkeskommuner. Vi har ingen forutsetninger for å vurdere om de er representative. Intervjuene med informantene fra fylkeskommunene tyder imidlertid på at de i praksis har gode rutiner på å involvere yrkesopplæringsnemnda i dimensjoneringsarbeidet. Det gjelder også de vi ikke har mottatt styringsdokumenter fra.

Dokumentene varierer fra overordnede til nokså detaljerte arbeidsinstrukser. Tre av de seks fylkeskommunene har sendt oss møteplan eller årshjul. En av fylkeskommunene har sendt oss en rulleringsplan som også tar for seg aktiviteter de andre har beskrevet i møteplanen/årshjulet. En annen har sendt oss et dokument om mål- og resultatstyring av arbeidet med yrkesopplæringsnemnda. Den siste fylkeskommunen har sendt oss et dokument som gjør rede for kort- og langtidsplanleggingen av tilbudet innen fag- og yrkesopplæring.

Før vi oppsummerer innholdet i styringsdokumentene fylkeskommunene har sendt oss, vil vi gjøre det klart at vi vet at bruken av møteplan ikke er begrenset til de som har beskrevet det i de styringsdokumentene de har sendt oss. Flere av representantene fra fylkeskommunene som ikke har sendt inn dokumentasjon eller omtalt bruken av slike planer i dokumentene de har sendt, har i intervju fortalt at de har faste møter med yrkesopplæringsnemnda, og at de har en møteplan.

Fylkeskommune 1: Mål- og resultatstyring

Ifølge den tilsendte dokumentasjonen lager fylkeskommune 1 hvert år en framdriftsplan for arbeidet med den politiske saken om opplæringstilbudet, som behandles i november, og for justeringen av opplæringstilbudet, som de gjør i mars etter at søknadene er kommet inn. Fylkeskommunen har i tillegg sendt oss utdrag fra sin handlingsplan for perioden 2009 til 2011. Utdraget omhandler hvordan fylkeskommunen skal involvere yrkesopplæringsnemnda i sitt arbeid. Måten det er formulert på, bærer tydelig preg av at den delen av fylkeskommunen

som har ansvar for fag- og yrkesopplæringen, arbeider etter metoder for mål- og resultatstyring. Vi vil her sammenfatte hvilke mål, delmål og tiltak de har satt seg for samarbeidet med yrkesopplæringsnemnda.

Målet for arbeidet er at yrkesopplæringsnemnda skal være et sentralt rådgivingsorgan som skal uttale seg om arbeidslivets kompetansebehov og fylkeskommunens opplæringstilbud.

Delmålene er: 1) Synliggjøre sammenhengen i videregående opplæring og arbeide for at fag- og yrkesopplæringen i skole og bedrift blir helhetlig. 2) Påvirke dimensjoneringen av opplæringstilbudet i skole, slik at det i større grad harmonerer med tall over tilgjengelige læreplasser. 3) Samarbeide med næringslivet for bedre å kunne forutse framtidige behov for opplæring i bedrift. 4) Bidra til at næringslivet får spille inn til lokale nettverk sine kortsiktige og langsiktige behov for kompetanse.

Tiltakene er: 1) Saksbehandle relevante saker før de går til politisk sluttbehandling. 2) Legge stor vekt på nemndas tilrådning om opplæringstilbudet. 3) Fylkeskommunen skal arbeide med å skaffe flere lærebedrifter og flere læreplasser.¹⁶

Fylkeskommune 2: Årshjul

Dimensjoneringsprosessen i fylkeskommune 2 er beskrevet i et årshjul som fylkeskommunen har sendt oss. Årshjulet gjelder aktiviteter i 2010 og 2011 som berører planleggingen av tilbudet for skoleåret 2011/2012. Det inneholder informasjon om hvilke møter som skal avvikles og hvem som skal ha ansvar for de ulike møtene. Dimensjoneringsmøtet med yrkesopplæringsnemnda holdes i november.

Ifølge årshjulet skal fylkeskommunen i forkant av arbeidet med dimensjoneringsforslaget involvere en aktør som har ansvar for å samle inn og samordne prognoser for behovet for lærlinger innen de ulike sluttkompetansene som finnes i Kunnskapsløftet. Det er disse prognosene som ofte danner grunnlaget for yrkesopplæringsnemndas uttalelse. Skolene er også involvert i dimensjoneringsprosessen. Dokumentet slår fast at skolene har kontakt med sitt lokale næringsliv før de avgir sine uttalelser til fylkeskommunen. Dimensjoneringsprosessen beskrives som todelt: En bolk om høsten der fylkestinget vedtar tilbudsstrukturen og en bolk om våren der administrasjonen justerer tilbudsstrukturen.

Fylkeskommune 3: Kortsiktig detaljplanlegging og et langsiktig blikk

Fylkeskommune 3 opererer med en fireårig, langsiktig plan og en kortsiktig plan. Ifølge dokumentet vi har fått tilsendt, skal den langsiktige planleggingen foregå i tilknytning til økonomiplanarbeidet. Fylkestinget vedtar økonomiplanen etter forslag fra fylkesrådet. I dokumentet slår fylkeskommunen fast at det er naturlig at en fireårig tilbudsstruktur på overordnet nivå behandles på samme måte, men den stiller spørsmålstegn ved om det er mulig å planlegge en tilbudsstruktur på lengre sikt. Ifølge dokumentet er det viktig at økonomiplanen og tilbudsstrukturen henger sammen, blant annet fordi økonomiplanlegging og planlegging av tilbudsstrukturen må ta høyde for demografiske endringer, for eksempel

¹⁶ Dette er ikke en ordrett gjengivelse. Vi har kortet ned formuleringene enkelte steder i originalteksten, men vi mener at meningsinnholdet er bevart.



økning i ungdomskullene. De videregående skolene, regionrådene, NAV, NHO, LO, KS og andre skal bidra til langtidsplanleggingen med prognoser for læreplasser, arbeidsmarked, sysselsettingsmønster og andre faktorer som har betydning for dimensjoneringen.

Den årlige tilpassingen av tilbudsstrukturen er beskrevet i den kortsiktige planen til fylkeskommunen. Her er det også beskrevet hvilke aktører som skal involveres i arbeidet med forslaget.

Fylkeskommune 4: Rulleringsplan med retningslinjer for dimensjoneringen

Fylkeskommune 4 har sendt oss et fylkesrådsnotat. Notatet inneholder en plan som beskriver retningslinjer for rulleringen av opplæringstilbudet. Retningslinjene er:

- Det skal være tilbud innenfor alle utdanningsprogrammer på Vg1-nivå i fylket.
- Det legges vekt på arbeidslivets behov for arbeidskraft og tilgangen på læreplasser.
- Det skal være en tilbudsstruktur på Vg1-nivå som gjør at flest mulig kan bo hjemme under skolegangen.
- Opplæringstilbudet legges slik at det fremmer sterke fagmiljøer på skolene, gir en god ressursutnyttelse og sikrer en god utstyrs kvalitet.

Det står også i notatet at skolene bør ha tilbud som rekrutterer begge kjønn. Gangen i hele dimensjoneringsprosessen er beskrevet, både arbeidet med forslaget og justeringen av det når søkningen er klar. Planen beskriver også hvordan yrkesopplæringsnemnda skal involveres.

Fylkeskommune 5: Dimensjonering fra A til Å

Fylkeskommune 5 opererer med et svært detaljert årshjul for dimensjoneringsprosessen som blant annet slår fast hvilke faktorer som bestemmer skoletilbudet, samt hvilke aktører som er involvert i prosessen og tidspunktet for involveringen. I tillegg til årshjulet har fylkeskommunen sendt oss eksempler på vedtak som er blitt fattet.

Yrkesopplæringsnemnda behandler i september hvert år en tilråding for tilgangen på læreplasser og behovet for fagarbeidere i fylket. Denne benyttes som grunnlag for dimensjonering av skoletilbudet. Fylkeskommunen har sendt oss en kopi av tilrådingen. Fylkeskommunen har også sendt oss en kopi av en helhetlig og langsiktig plan for det framtidige skoletilbudet i fylkeskommunen, som Fylkestinget har behandlet. Planen skisserer blant annet den forventede prosessen for den årlige dimensjoneringen.

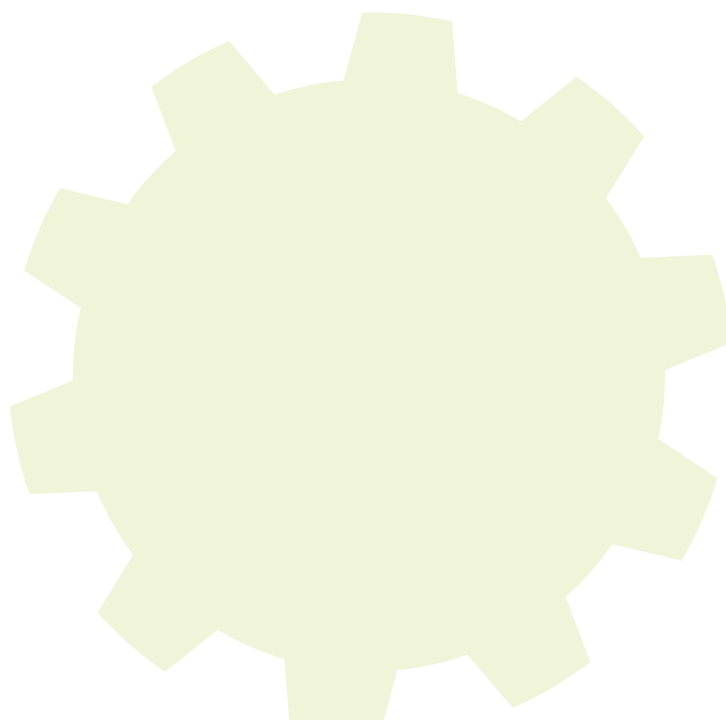
Fylkeskommune 6: Detaljert årsplan

Fra fylkeskommune 6 har vi fått tilsendt årsplaner for 2010 og 2011. De er likt utformet, så vi nøyer oss her med å kommentere innholdet i den nyeste planen. Dokumentet bærer logoene til flere av organisasjonene som er representert i yrkesopplæringsnemnda, og ser slik sett ut til å være et dokument aktørene har utformet i fellesskap.

Planen inneholder en liste over medlemmene i yrkesopplæringsnemnda i fylket, en beskrivelse av yrkesopplæringsnemndas rolle og funksjon og en detaljert møteplan. Yrkesopplæringsnemndas rolle blir beskrevet på følgende måte:

- Utarbeide strategier for å kartlegge og følge opp kvaliteten i fag- og yrkesopplæringen i fylket.
- Arbeide for å få til samarbeid om kompetanseutvikling og kompetanseutveksling mellom skole og arbeidsliv.
- Vurdere dimensjoneringen i de ulike utdanningsprogrammene på de ulike skolene, samt foreslå måltall for læreplasser.
- Bidra til å videreutvikle og holde en god rådgivertjeneste oppdatert.
- Bidra til regionalt utviklingsarbeid.

Det fremgår av dokumentet at dimensjonerings-saken blir behandlet fast to ganger i året, i april og i oktober. Møtet i april er et fellesmøte som også kommuner og opplæringskontorer skal delta på.



4. Yrkesopplæringsnemndas aktiviteter og samarbeid med andre aktører

Formålet med dette kapitlet er å besvare spørsmål 2 og 3 i oppdragsbrevet. Disse to spørsmålene berører yrkesopplæringsnemndas aktivitet knyttet til den årlige fastsettingen av utdanningstilbudet og samarbeidet med det lokale arbeidslivet, blant annet opplæringskontorene.

To Y-nemndledere som deltok i undersøkelsen, hevdet at yrkesopplæringsnemndene ikke har noe formelt samarbeid med andre aktører. En av dem bemerket at yrkesopplæringsnemnda er et rådgivende organ som ikke selv aktivt går ut og søker etter informasjon. Ifølge denne Y-nemndlederen er det forventet at nemndmedlemmene har den informasjonen de trenger i kraft av å ha stillinger i organisasjonene de representerer. Informasjon vi har fått fra flere av de andre Y-nemndlederne, tyder imidlertid på at yrkesopplæringsnemndene de leder, deltar i aktiviteter og samarbeider tett med andre aktører for å hente inn informasjon om behov i arbeidsmarkedet. I ettertid har vi ønsket å kontakte dem og sjekke påstanden om at yrkesopplæringsnemndene ikke har noe formelt samarbeid med andre aktører, men det har ikke vært mulig å få til, jf. diskusjonen om oppfølgingsrunder i punkt 1.4.2.

Dersom påstanden stemmer, er en mulig feilkilde at mange av medlemmene i yrkesopplæringsnemndene møter aktører fra arbeidslivet, skoleeiere, skoleledere og andre i flere sammenhenger, blant annet i sitt arbeid i de organisasjonene de representerer. De opererer med "flere hatter", og for den enkelte kan det være vanskelig å avgjøre hvilken informasjon de har fått fordi de er medlem av yrkesopplæringsnemnda, og hvilken informasjon de har fått fordi de jobber i en bestemt organisasjon. En av Y-nemndlederne vi snakket med, var inne på denne problemstillingen. En slik feilkilde skaper usikkerhet med hensyn til funnene. Usikkerheten til tross: Vi må gjengi informasjonen slik informantene har presentert den for oss.

Undersøkelsen viser at yrkesopplæringsnemndene har følgende tre hovedoppgaver i tilknytning til dimensjonering:

- Innhente informasjon om tilgangen på læreplasser og behovet for fagarbeidere.
- Gi råd til fylkeskommunen.
- Informere søkere om behov og muligheter på arbeidsmarkedet.

Det varierer fra fylke til fylke hvor stor innsats og hvor store ressurser yrkesopplæringsnemndene legger ned i de tre oppgavene. I kraft av å representere partene i arbeidslivet på fylkesnivå sitter medlemmene i yrkesopplæringsnemndene på betydelig kunnskap om behovene på arbeidsmarkedet. Mange nemnder innhenter likevel selv noe informasjon om disse behovene. De formidler behovsprofilene i møter med fylkeskommunene når fylkeskommunene ber om råd i dimensjoneringssaken. Flere yrkesopplæringsnemnder gjennomfører også rekrutteringskampanjer for å øke søkningen til utdanninger som er etterspurt av arbeidsgivere. I dette kapitlet vil vi gå nærmere inn på detaljene i de tre oppgavene.

4.1 Innhente informasjon om tilgang på læreplasser og behov for fagarbeidere

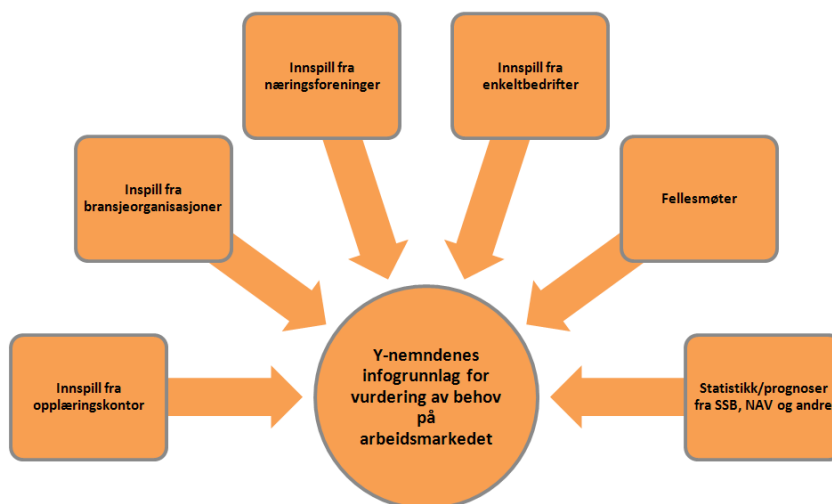
Som tidligere nevnt, skal yrkesopplæringsnemnda, jf. opplæringsloven § 12-4, fremme behov og synspunkter fra arbeidslivet overfor fylkeskommunen. Medlemmene i nemndene representerer blant annet partene i arbeidslivet, og får derfor mye informasjon om behov og bevegelser på arbeidsmarkedet gjennom sine egne organisasjoner. For å få et så balansert bilde som mulig vil det likevel være en fordel å innhente informasjon fra aktører som ikke er representert i nemnda, og de aller fleste yrkesopplæringsnemndene gjør det, ifølge mange av Y-nemndlederene vi har intervjuet. Det resulterer ofte i at fylkeskommunene får den samme informasjonen to ganger. I tillegg til at de aktuelle aktørene informerer yrkesopplæringsnemnda om behovet for arbeidskraft og tilgangen på læreplasser, er mange av dem også i kontakt med fylkeskommunen direkte for å rapportere om dette.

4.1.1 Informasjonskildene og samarbeidet med de forskjellige aktørene

Samarbeidet mellom yrkesopplæringsnemnda og aktørene i figuren under varierer mellom fylkene både med hensyn til intensitet og vurdering av hvor nyttig samarbeidet er. I dette avsnittet vil vi drøfte funnene fra kartleggingen som berører yrkesopplæringsnemndas samarbeid med andre aktører. Samarbeidet finner hovedsakelig sted i forbindelse med innhenting av informasjonen yrkesopplæringsnemnda behøver for å kunne gi fylkeskommunen tilbakemelding på dimensjoneringsforslaget den legger fram for nemnda. Det knytter seg usikkerhet til tall som beskriver behovet for fagarbeidere og tilgangen på læreplasser. Vi henviser til avsnitt 2.2 for en gjennomgang av disse.

Figur 4.1 nedenfor gir en oversikt over de viktigste informasjonskildene yrkesopplæringsnemnda kan basere seg på når den skal vurdere behovet for arbeidskraft og tilgangen på læreplasser.

Figur 4.1 Yrkesopplæringsnemndenes kilder til informasjon om arbeidslivets behov



Opplæringskontor

Opplæringskontor er sammenslutninger av godkjente lærebedrifter. Lærlinger som er tilknyttet et opplæringskontor, tegner lærekontrakt med kontoret, som igjen formidler lærlingen til en eller flere aktuelle medlemsbedrifter. Ved siden av ansvaret for læreforholdene har opplæringskontoret også oppgaver som går på å skolere instruktører i bedrifter, gi nødvendig informasjon til lærebedrifter, gjennomføre vurderingssamtaler, løse konflikter som oppstår i et læreforhold, utarbeide opplæringsplaner og ta seg av annet administrativt arbeid. Ifølge NOU 2008: 18 har lærebedrifter som er medlem av et opplæringskontor, hyppigere kontakt med opplæringskontoret enn frittstående lærebedrifter har med fagopplæringsavdelingen i fylket.¹⁷ Per 1.1.2011 var over 70 prosent av norske lærlinger er tilknyttet opplæringskontor.¹⁸

Ifølge de fleste informantene er opplæringskontorene en svært viktig kilde til informasjon om tilgangen på læreplasser og behovet i arbeidsmarkedet, men vi intervjuet også Y-nemndledere som ikke benyttet opplæringskontorene i særlig stor grad, og heller baserte sin informasjonsinnhenting på kontakt med lokale næringsforeninger eller enkeltbedrifter. Samlet sett fremstår likevel opplæringskontorene som en av de viktigste informasjonskildene. På spørsmål om hvem aktørene i dimensjoneringsprosessen er, svarte en Y-nemndleder følgende:

Opplæringskontorene er en uunnværlig del av bildet. De har kontakt ut mot bedriftene og skolene og informerer om yrkesvalg for å unngå at noen ungdommer velger helt feil. Opplæringskontorene og de største lærebedriftene, de er de viktigste aktørene.

- Y-nemndleder

Bransjeorganisasjoner, næringsforeninger og handelsforeninger

Bransjeorganisasjonene representerer, som navnet tilsier, bransjer, og de er som regel nasjonale. Næringsforeninger og handelsforeninger har ofte en mer lokal tilknytning og representerer gjerne et bredt spekter av bransjer.¹⁹ Mange bransjeorganisasjoner, nærings- og handelsforeninger er medlemmer av NHO. Om informasjonen Y-nemndmedlemmene får gjennom eget nettverk, sier en av informantene følgende:

NHO får informasjon fra alle sine medlemsbedrifter. Det er et finmasket nett, fra ulike bedrifter til overordnede sammenslutninger. LO henter også inn informasjon fra sine medlemmer. Samlet sett gir dette et godt bilde av behov på arbeidsmarkedet. Det skal godt gjøres at det er behov vi i Y-nemnda ikke vet om.

- Y-nemndleder

17 NOU 2008: 18

18 Kilde: VIGO

19 Kilde: Informant tilknyttet NHO

Innspill fra enkeltbedrifter

Arbeidsgivere på det lokale arbeidsmarkedet formidler sine behov for faglært arbeidskraft og muligheter til å ta inn lærlinger gjennom flere kanaler, hovedsakelig gjennom opplæringskontorer, bransjeorganisasjoner og næringsforeninger, som igjen er viktige informasjonskilder for yrkesopplæringsnemndene. Store virksomheter og/eller virksomheter som har et stort rekrutteringsbehov, melder gjerne inn behovet sitt direkte til fylkeskommunen og yrkesopplæringsnemnda (da gjerne via NHO).

Fellesmøter

En stor del av informasjonen yrkesopplæringsnemnda tilegner seg om behovene på arbeidsmarkedet, får den gjennom fellesmøter. Ifølge flere av Y-nemndlederne er det vanlig å ha Y-nemndsmøtene ute i en bedrift, og da gjerne med representanter fra opplæringskontor og en lokal videregående skole til stede (for eksempel rektor). Det er vanlig å sette av en halv dag til bedriftspresentasjon og diskusjon av fastsatte tema, og en halv dag til et ordinært møte mellom fylkeskommunen og yrkesopplæringsnemnda.

Statistikk fra SSB, NAV og andre

Det fremgår av figur 4.1 at yrkesopplæringsnemndene, i tillegg til å hente inn opplysninger fra kildene nevnt ovenfor, også benytter seg av statistikk og nasjonale prognoser for utviklingen på arbeidsmarkedet. Fra SSB er tall over befolkningsutviklingen mye brukt. Både for fylkeskommunene og for yrkesopplæringsnemndene er det viktig å følge utviklingen i ungdomskullene nøye for å kunne lage en best mulig dimensjonering av fag- og yrkesopplæringen. Blant nasjonale prognoser som finnes, fremhever flere av informantene NAVs sysselsettingsbarometer som en særlig viktig informasjonskilde. Sysselsettingsbarometeret bygger på bedriftenes forventninger til størrelsen på arbeidsstokken det kommende året, og det sier noe om graden av optimisme i bedriftene. En høy verdi på sysselsettingsbarometeret indikerer at det vil bli høy etterspørsel etter arbeidskraft.²⁰

20 NAV (2010)



4.2 Gi råd til fylkeskommunen

I de aller fleste fylkene har fylkeskommunen og yrkesopplæringsnemnda faste møter gjennom året. Møtene følger en fastsatt plan. Møtefrekvensen varierer fra fire til ti ganger per år. Alle informantene forteller at de avvikler møtene i forkant av at de aktuelle sakene skal opp til politisk behandling på fylkesnivå, slik at politikerne får en mulighet til å ta rådene fra yrkesopplæringsnemnda i betraktning når de skal fatte sin beslutning. Noen av informantene, både fra fylkeskommunen og yrkesopplæringsnemnda, mener likevel at yrkesopplæringsnemnda ofte blir involvert for sent i sakene, noe som begrenser muligheten for å påvirke. Det gjelder også dimensjonering. Når yrkesopplæringsnemnda kommer sent inn for eksempel i dimensjoneringssaken, får den liten tid til å forberede seg, og fylkeskommunen får liten tid til å innarbeide tilbakemeldingen fra yrkesopplæringsnemnda i sine planer.

I mange av fylkeskommunene møtes et eget arbeidsutvalg i forkant av møtene mellom yrkesopplæringsnemnda og fylkeskommunen. Arbeidsutvalgets oppgaver er knyttet til saksforberedelser. Selv om fylkene opererer med arbeidsutvalg, har fylkeskommunene det overordnede ansvaret for saksforberedelsene, blant annet utredning av alle sakene de skal fremme for yrkesopplæringsnemnda. Alle informantene oppgir at det gjøres slik i deres fylke. Det er i overensstemmelse med bestemmelsene i opplæringsloven om ansvarsfordelingen mellom fylkeskommunen og yrkesopplæringsnemnda. Dimensjonering er som regel tema for flere av møtene.

Når fylkeskommunen og yrkesopplæringsnemnda har ferdigstilt sitt arbeid med dimensjoneringssaken om høsten, blir saksdokumentene sendt til fylkestinget for politisk behandling, jf. saksgangen som er skissert i figur 2.1. Mange yrkesopplæringsnemnder deltar også i justeringsarbeidet som finner sted på vårparten.

4.3 Informere søkerne om behov og muligheter på arbeidsmarkedet

Ifølge flere informanter fra yrkesopplæringsnemndene deltar mange nemnder direkte eller indirekte²¹ i kampanjer for å øke rekrutteringen til bestemte fag.

21 Indirekte betyr her at medlemmer i Y-nemnda deltar i kampanjevirkosomhet gjennom sitt arbeid i organisasjonen de representerer.



5. Utviklingsplaner for dimensjoneringsarbeidet

Formålet med dette kapittelet er å besvare spørsmål 4 i oppdragsbrevet, som omhandler hvilke utviklingsplaner fylkeskommunene og yrkesopplæringsnemndene har for dimensjoneringsarbeidet.

Mange av informantene fortalte uoppfordret om planer de har om tiltak som skal forbedre dimensjoneringsarbeidet. Vi spurte også informantene direkte om dette. Planene er jevnt over moderate, i den forstand at det ikke er snakk om store omveltninger i den eksisterende arbeidsformen. Det er mer snakk om å spisse og forbedre elementer som allerede inngår i dimensjoneringsarbeidet. I noen få av fylkene foreligger det ingen planer om tiltak som skal forbedre dimensjoneringsarbeidet.

To av Y-nemndlederene sa at de ikke kjente til noen planer om tiltak som skal forbedre dimensjoneringsarbeidet. Åtte av representantene fra fylkeskommunene valgte av ulike årsaker ikke å besvare spørsmålet. En informant fortalte for eksempel at han var midt inne i en dimensjoneringsprosess og ønsket å se resultatet av den før han vurderte forbedringstiltak.

15 Y-nemndledere og ti representanter fra fylkeskommunene fortalte om ulike typer tiltak som yrkesopplæringsnemnda og/eller fylkeskommunen nylig hadde iverksatt, og andre tiltak de planla å starte opp. Selv om informantene ofte brukte forskjellige ord og begreper, var innholdet i flere av tiltakene de beskrev, påfallende likt. Vi har derfor gruppert svarene i kategorier. Tiltaket som ble hyppigst nevnt, var styrking av kunnskapen om behovene på arbeidsmarkedet. I resten av dette kapitlet går vi nærmere inn på svarene vi fikk om planlagte tiltak.

Klargjøre yrkesopplæringsnemndas rolle

Endringen i opplæringsloven som kom i 2007, medførte at yrkesopplæringsnemnda ble et rådgivende organ for fylkeskommunen. To Y-nemndledere fortalte at nemnda har slitt med å finne sin rolle etter lovendringen, og at de vil sette opp dette som tema på ett eller flere Y-nemndmøter fremover. Representanten fra fylkeskommunen i et av fylkene der Y-nemndleder nevnte dette som et tiltak, sa at han ønsket at Y-nemnda skulle involveres sterkere i saker som angikk hele det fireårige løpet, og ikke bare den delen som har med arbeidslivet å gjøre.

Satse på karriereveiledning/rådgiving

En representant for fylkeskommunen og en Y-nemndleder fortalte at de planla tiltak innen karriereveiledning og rådgiving. Formålet var å styre elevenes søkning til fag der de har større sannsynlighet for å få læreplass etter to år i skole.

Styrke kunnskapen om behovene på arbeidsmarkedet

Fem representanter fra fylkeskommuner og seks Y-nemndledere fortalte at de hadde planer om tiltak som skulle styrke deres kunnskaper om behovene på arbeidsmarkedet. I et av fylkene fortalte for eksempel både Y-nemndlederen og fylkesrepresentanten at de hadde forsøkt å få inn egne spørsmål om behov i en av NAVs undersøkelser. Så langt har ikke



forsøket ført frem, men både fylkeskommunen og yrkesopplæringsnemnda vil arbeide videre med saken. I et annet fylke fremhevet også Y-nemndlederen behovet for å bruke NAVs tall i langt større grad. En Y-nemndleder fortalte at de planla å gjennomføre bransjevise møter i fylket han tilhører. Formålet med møtene er todelt: Yrkesopplæringsnemnda ønsker både å knytte kontakter for å bedre tilgangen på læreplasser, og å styrke sitt eget kunnskapsgrunnlag om behovet i de ulike bransjene for å kunne gi fylkeskommunen bedre råd i den årlige dimensjoneringssaken.

Mange av de som ikke hadde konkrete planer om å styrke kunnskapen om fremtidige behov i arbeidsmarkedet, sa at de ønsket å bedre kunnskapene sine, men at de manglet konkrete metoder for å gjøre det.

Redusere bruken av Vg3 i skole som alternativ til læretid

Funn fra undersøkelsen viser at opplæring i skole (Vg3) i mange fylker benyttes som en sikkerhetsventil i dimensjoneringen: Hvis ikke alle elevene får læreplass, har fylkeskommunen mulighet til å gi dem et tilbud i skolen. Ifølge mange av våre informanter er det et ønske både fra politisk hold og fra fagopplæringskontorene i fylkeskommunene at Vg3-tilbudet blir nedskalert. Flere fremhever at læretiden i bedrift er en så sentral del av fagopplæringen at man undergraver ordningen dersom Vg3 i skole benyttes i for stor grad. Ifølge Y-nemndlederen og fylkesrepresentanten i et av fylkene foreligger det en konkret, tallfestet plan om nedskalering. Informanter fra andre fylker sa at en slik endring var ønsket, men de informerte ikke om konkrete planer. Konsekvensen av en nedskalering av Vg3-tilbudet er at fylkeskommunen må skaffe like mange læreplasser som den kutter tilbudet med.

Skaffe flere læreplasser

To fylkesrepresentanter og to Y-nemndledere fortalte at de hadde konkrete planer om tiltak for å skaffe flere læreplasser. Den ene fylkesrepresentanten fortalte at fylket planla å bruke prosjekt til fordypning (PTF) som rekrutteringsarena. Fylket har gode erfaringer med PTF og har sett at mange elever lykkes i å skaffe seg læreplass gjennom utplassering i bedrift. Den andre fylkesrepresentanten fortalte at fylkeskommunen hadde intensivt arbeidet med å få i stand forpliktende avtaler (samfunnskontrakt) mellom fylkeskommunen og bedrifter om opprettelse av læreplasser.

Særskilt innsats for å få bedrifter i offentlig sektor til å ta inn flere lærlinger

To Y-nemndledere fortalte at det forelå konkrete planer om tiltak for å få bedriftene i offentlig sektor (særlig innen helse- og omsorgssektoren) til å ta inn flere lærlinger. Konkret dreier det seg om møteaktivitet for å informere bedriftene om hvilke muligheter som finnes i lærlingordningen. Flere av de andre informantene var inne på utfordringen med å få bedrifter i offentlig sektor (primært kommunene) til å ta inn flere lærlinger, uten at de hadde planer om noen konkrete tiltak for å få det til.

Styrke samarbeidet mellom skolene og næringslivet

En fylkesrepresentant og en Y-nemndleder fortalte om tiltak de planla for å styrke samarbeidet mellom de videregående skolene og næringslivet. Dette vil de gjøre for å sikre at antall skoleplasser i de ulike fagene korresponderer med tilgangen på læreplasser. I fylket den ene av dem tilhører, er det for eksempel vedtatt at hver enkelt skole skal ha et eget team som består av skoleledelsen og representanter fra den viktigste delen av det lokale næringslivet. I teamene skal tilbudene ved den enkelte skolen drøftes opp mot næringslivets behov.

Styrke samarbeidet mellom fylker

En Y-nemndleder fortalte at det forelå planer om å styrke samarbeidet med et av nabofylkene fordi lærlinger er mobile på tvers av fylkesgrensene. Det er ifølge informanten en faktor som må tas i betraktning i dimensjoneringsbeslutningen.

Satse på kvalitetsutvikling av fagopplæringen

En representant fra en av fylkeskommunene og en Y-nemndleder knyttet dimensjonering opp mot kvalitet, og så planene de har for kvalitetsutvikling av fagopplæringen, som et tiltak som også vil forbedre dimensjoneringen. De forklarte dette med at årsaken til at mange elever ikke får læreplass, er at de har svake resultater fra Vg1 og Vg2, ofte i kombinasjon med høyt fravær. Det forekommer også at elever i møtet med aktuelle lærebedrifter presenterer seg på en måte som gjør at bedriftene ikke vil ta imot dem. Tiltak for å bedre skolerresultater, oppførsel og fremmøte kan virke positivt inn på bedrifters villighet til å ta inn lærlinger, og sånn sett forbedre dimensjoneringen.

Gjennomgang av skolestrukturen

En representant fra en av fylkeskommunene fortalte at bosettingsmønsteret i fylket har endret seg vesentlig siden den nåværende skolestrukturen ble opprettet. Fylkeskommunen har allerede hatt en gjennomgang og planlegger en til i år hvor de vil vurdere skolestrukturen (lokalisering av skoler) opp mot nye befolkningstall, og så bestemme hvor de ulike utdanningstilbudene skal ligge.

Koble dimensjoneringen tettere til vedtatt budsjett

En representant fra en av fylkeskommunene fortalte at fylkeskommunen planla å knytte dimensjoneringsarbeidet tettere til det vedtatte budsjettet.





6. Diskusjon: Hva skal til for å sikre en dimensjonering som er tilpasset arbeidslivets behov?

Formålet med dette kapittelet er å besvare det avsluttende spørsmålet i oppdragsbrevet. Her ber Kunnskapsdepartementet Utdanningsdirektoratet om å vurdere av hva som ser ut til å være vellykkede strategier for å sikre en dimensjonering som er tilpasset arbeidslivets behov. Svaret vårt tar utgangspunkt i gode eksempler på arbeidsformer og tiltak informantene har fortalt oss om. Gode eksempler er arbeidsformer og tiltak som ifølge informantene kan bidra positivt i retning av å få til en dimensjonering som er tilpasset mulighetene og behovene i arbeidsmarkedet. Kapittelet tar ikke mål av seg å presentere en endelig liste over suksessfaktorer, men de gode eksemplene vi presenterer, kan egne seg som tema for videre diskusjon på samlingen Kunnskapsdepartementet planlegger å ha om dimensjoneringsutfordringen våren 2011 (jf. oppdragsbrevet, se vedlegg 1). Til hvert eksempel presenterer vi noen forslag til punkter for videre diskusjon.

For å vurdere kvaliteten på de gode eksemplene burde vi ideelt sett undersøkt om de påvirker formidlingstallene. Det er imidlertid komplisert fordi det ligger andre mulige forklaringer bak formidlingstallene enn graden av samsvar mellom utdanningstilbudet og tilgangen på læreplasser. Mange av informantene har fortalt at de har kontakt med lærebedrifter som kunne tatt inn flere lærlinger dersom det var flere kvalifiserte søkere. Jf. funnene vi refererte til i kapittel 5, kan elever som har høyt frafall, svake karakterer eller atferd bedriftene finner uakseptabel, bli stående uten læreplass på grunn av det, og ikke på grunn av mangel på læreplasser som sådan. Det gjør det vanskelig å avgjøre hvor stor del av fylkeskommunenes formidling som kan tilskrives dimensjoneringsjobben som er gjort, og hvor stor del som kan forklares ut fra trekk ved søkerne.

6.1 Gode eksempler

Funnene fra undersøkelsen tyder på at yrkesopplæringsnemndene i all hovedsak oppfyller sitt mandat, og at samarbeidet mellom fylkeskommunene og nemndene er godt. Muligheten for å få en optimal dimensjonering begrenses av det faktum at det er vanskelig å si noe om fremtidige kompetansebehov. Konjunktursvingninger vanskeliggjør arbeidet. I tillegg vil andre forhold spille inn, for eksempel skolenes ønsker om å tilby ulike fag og distriktskommuners krav om å bevare et skoletilbud for å opprettholde bosettingen. Disse ønskene er ikke nødvendigvis alltid i samsvar med arbeidslivets behov. Vg1-søkernes rett til å få oppfylt ett av tre valg begrenser også mulighetene for å dimensjonere med tanke på å møte behovet i arbeidsmarkedet eller benytte seg av ledige læreplasser. Alle informantene nevnte utfordringene denne retten medfører. Som tidligere nevnt, var en del av OECDs kritikk av dimensjoneringsprosessen i Norge rettet mot denne lovhjemmelen.

Fylker som opplyser at de arbeider godt med dimensjonering til tross for disse begrensningene, trekker selv frem følgende forhold som gode eksempler på arbeidet:

- Yrkesopplæringsnemndene blir involvert i dimensjoneringsprosessen på et tidlig tidspunkt.
- Både fylkeskommunene og yrkesopplæringsnemndene strekker seg langt i å prøve å identifisere fremtidige kompetansebehov.
- De følger også opp informasjonen de innhenter.
- Fylkeskommunene tar høyde for mobilitet i arbeidsmarkedet når de planlegger tilbudet.

Eksempel 1: Yrkesopplæringsnemnda blir tidlig involvert i dimensjoneringsprosessen

De aller fleste representantene fra fylkeskommunene vi har snakket med, opplyser at det er elevenes søkning som veier tyngst når den endelige beslutningen om dimensjonering skal fattes. Det er i tråd med gjeldende bestemmelser i opplæringsloven, som slår fast at søkerne har rett til å få oppfylt ett av tre valg når de søker om plass i videregående opplæring. For fylkeskommunen er derfor muligheten til å tilpasse utdanningstilbudet til arbeidslivets behov størst tidlig i dimensjoneringsprosessen, før det er blitt fattet et politisk vedtak om hvilket tilbud fylkeskommunen skal gjøre søkbart i VIGO. Straks tilbudet er annonsert, blir søkerne ønsker i stor grad bestemmende for justeringen av dimensjoneringsvedtaket som finner sted på vårparten når alle søknadene er kommet inn.

Funn fra vår kartlegging tyder på at yrkesopplæringsnemndene i flere av fylkene blir involvert for sent. Flere informanter, både representanter fra fylkeskommunene og Y-nemndledere, påpekte at yrkesopplæringsnemnda kommer inn for sent, og at det er årsaken til at rådene deres av og til har liten gjennomslagskraft. Det er fylkeskommunens ansvar å utarbeide et forslag til dimensjonering som yrkesopplæringsnemnda siden skal ta stilling til. Mange av informantene har fortalt at det skjer relativt kort tid før saken skal behandles politisk i fylkeskommunen, ofte bare en til to uker i forveien, uten at yrkesopplæringsnemnda har bidratt til saksforberedelsene.

I noen få av fylkene rapporterte både representanten fra fylkeskommunen og Y-nemndlederen at de i stor grad greier å dimensjonere utdanningstilbudet slik at det stemmer overens med behovene i arbeidsmarkedet, til tross for begrensningene loverket legger ved å gi søkerne rett til å få oppfylt ett av tre valg. Fylkene vurderte dimensjoneringsarbeidet som vellykket. I et av fylkene forklarte informanten fra fylkeskommunen suksessen blant annet med at dimensjoneringsprosessen ikke er avgrenset til å være tema på ett eller to møter per år, men at det er en kontinuerlig prosess. Yrkesopplæringsnemnda i dette fylket har anledning til å fremme sitt syn på dimensjoneringen gjennom hele året.

Spørsmål til diskusjon:

- Hva er årsakene til at yrkesopplæringsnemndene ofte blir involvert for sent i dimensjoneringsarbeidet?
- Overførbarhet: Er det mulig å legge til rette arbeidet i alle fylkene slik at yrkesopplæringsnemnda blir involvert i dimensjoneringsprosessen gjennom hele året?



Eksempel 2: Både fylkeskommunene og yrkesopplæringsnemndene strekker seg langt i å prøve å identifisere fremtidige kompetansebehov

Det er krevende å innhente informasjon om tilgangen på læreplasser og behovet for fagarbeidere, og flere av fylkene etterspør gode modeller for slike analyser. Bedriftene og opplæringskontorene har ofte bare en horisont som strekker seg ett år frem i tid, mens fylkeskommunene må dimensjonere ut fra et fireårig løp. De elevene som begynner på en fagutdanning, vil bli ferdige først fire år senere. I tillegg til at arbeidsgiverne har en kortere tidshorisont enn fylkeskommunene, knytter det seg ofte stor usikkerhet til tallmaterialet de rapporterer inn.

Fylkeskommuner som oppgir at de greier å ta grep om og jobbe aktivt med rekrutteringen til tross for disse begrensningene og usikkerhetsmomentene, opplyser at de samarbeider svært tett med aktører i arbeidsmarkedet. De innhenter gjerne informasjon om tilgangen på læreplasser gjennom intensjonsavtaler og bruker surveyundersøkelser til å kartlegge fremtidige behov for fagarbeidere. Dialog er viktig. En representant fra en av fylkeskommunene fortalte at de fikk inn altfor høye tall fra opplæringskontorene da de begynte å bruke intensjonsavtaler. Bedriftene rapporterte om tilbud av læreplasser som var langt høyere enn det antall lærlinger de endte opp med å ta inn. Det vanskeliggjorde planleggingen for fylkeskommunen. Fylkeskommunen løste problemet ved å gå i tett dialog med opplæringskontorene og forklare hva de skulle bruke tallene til. Etter dialoggrunden har fylkeskommunen erfart at tallene de får inn via intensjonsavtalene, er langt mer realistiske.

Spørsmål til diskusjon:

- Hvilke faktorer fremmer et tett samarbeid mellom fylkeskommunen og det lokale arbeidslivet?
- Overførbarhet: Er den gode dialogen personavhengig, eller kan den sikres ved hjelp av gode rutiner?

Eksempel 3: De følger også opp informasjonen de innhenter

Kunnskap om arbeidslivets behov vil være av begrenset nytte dersom man ikke er villig til å gjøre justeringer i utdanningstilbudet som følge av opplysninger som kommer frem i kartleggingsfasen. En informant fra en av fylkeskommunene fortalte at tilbakemeldingene fra arbeidslivet blir brukt videre i dimensjoneringsarbeidet, og at de får konsekvenser for tilbudet. Ifølge informanten kunne fylkeskommunen et år ha fylt opp to hele klasser i et gitt fag, men fordi de fikk klare tilbakemeldinger fra det lokale arbeidslivet om at det ikke fantes bedrifter som kunne ta imot så mange lærlinger i faget, arbeidet fylkeskommunen målrettet for å få søkerne tatt opp på andre fag. Vridningen var en direkte konsekvens av innspillene fra aktørene i arbeidsmarkedet.

Fylkeskommuner som fremhever at de samarbeider svært tett med aktørene i arbeidslivet i utformingen av tilbudet som lyses ut, kjennetegnes gjerne også av at forskjellige aktører i fylkene forsøker å påvirke søkningen gjennom informasjonsvirksomhet. En informant fortalte at opplæringskontorene og bedriftene er bevisste på hvilken informasjon de gir til søkerne når tilbudet som skal lyses ut, er klart. De deltar på yrkesmesser og besøker gjerne skoler hvor de informerer elevene om mulighetene som finnes, slik at elevene kan gjøre gode valg.

Spørsmål til diskusjon:

- Hvor mottakelige er søkerne for forsøk på å påvirke deres utdanningsvalg?
- Hvilke målgrupper (rådgivere, foreldre og lignende) skal informasjonen rettes mot i tillegg til elevene/søkerne?

Eksempel 4: Fylkeskommunene tar høyde for mobilitet i arbeidsmarkedet når de planlegger tilbudet

Flere av informantene fra fylkeskommunene nevnte at det kan være aktuelt å kjøpe skoleplasser i et annet fylke dersom det er for få søkere til en utdanning til at fylket selv kan opprette et tilbud. Det tyder på at fylkene til en viss grad ser utover egne fylkesgrenser når de dimensjonerer utdanningstilbudet. Funnene fra undersøkelsen tyder på at de i langt mindre grad tar med i sine beregninger at arbeidsmarkeder også overskrider fylkesgrenser, men noen av informantene nevnte mobilitet i arbeidsmarkedet ved pendling og flytting, som en viktig faktor som påvirket dimensjoneringsarbeidet deres.

Arbeidsmarkeder er ikke avgrenset til fylker. Det er ikke slik at alle jobber i samme fylke som de bor i. Tvert imot: Som vi ser av tabell 6.1 nedenfor, er pendlerstrømmene betydelige.²² En Y-nemndleder i et fylke som kjennetegnes av å ha en høy andel pendlere, fortalte at fylkeskommunen forsøker å etablere et samarbeid om dimensjonering med et av nabofylkene som også ser på lærlingers pendling. Ifølge denne Y-nemndlederen kan for eksempel andre fylkeskommuners oppskalering av utdanningstilbudet føre til økt press i markedet for læreplasser i fylket han tilhører. Fylkesrepresentanten i et annet fylke som opplever stor innflytting til sentrale strøk, og som også tar imot en høy andel pendlere fra andre fylker, fortalte at dette er viktige faktorer fylkeskommunen tar i betraktning når de jobber med dimensjonering. Ifølge informanten hender det ofte at bedrifter tar inn lærlinger fra andre fylker i stedet for lærlinger fra eget fylke. Det hender også at bedriftene tegner lærekontrakt med voksne innflyttere i stedet for med lokale ungdommer.

Ettersom kun et fåtall av informantene berørte problemstillingen, kan det synes som om det ikke er et tema i mange av fylkeskommunene at arbeidsmarkeder ikke nødvendigvis følger fylkesgrensene. Det reiser en rekke spørsmål.

Spørsmål til diskusjon:

- Har fylkeskommunene oversikt over fagarbeideres pendling over fylkesgrensene?
- Hvordan kan slik statistikk eventuelt benyttes inn i dimensjoneringsarbeidet?
- Gir det mening å planlegge ut fra størrelsen på det lokale arbeidsmarkedet når både lærlinger og ferdig utdannede personer er mobile?
- Er det behov for å styrke samarbeidet mellom fylkeskommuner og yrkesopplæringsnemnder på tvers av fylkesgrensene?

22 For å være mer relevant for problemstillingen i denne rapporten burde tabellen kun ha omfattet fagarbeidere. Vi har ikke innhentet slik statistikk, men anbefaler Kunnskapsdepartementet å gjøre det som et ledd i oppfølgingen av denne rapporten.



Tabell 6.1 Sysselsatte per 4. Kvartal 2009, etter region, tid og statistikkvariabel

	Sysselsatte personer bosatt i fylket	Personer som pendler inn i fylket	Personer som pendler ut av fylket	Sysselsatte personer med arbeidssted i fylket	Andel sysselsatte bosatt i fylket som pendler ut av fylket	Andel sysselsatte med arbeidssted i fylket som pendler inn til fylket
Østfold	130737	6713	21173	116277	16,2	5,8
Akershus	279567	74231	111414	242384	39,9	30,6
Oslo	314847	159948	51551	423244	16,4	37,8
Hedmark	92901	5443	13406	84938	14,4	6,4
Oppland	93877	6490	13721	86646	14,6	7,5
Buskerud	132963	17298	30009	120252	22,6	14,4
Vestfold	113995	7194	18294	102895	16,0	7,0
Telemark	82692	4074	9960	76806	12,0	5,3
Aust-Agder	53304	3024	9037	47291	17,0	6,4
Vest-Agder	85126	7937	7786	85277	9,1	9,3
Rogaland	228107	13779	15649	226237	6,9	6,1
Hordaland	249481	14060	18849	244692	7,6	5,7
Sogn og Fjordane	56272	2406	5109	53569	9,1	4,5
Møre og Romsdal	130977	4031	9170	125838	7,0	3,2
Sør-Trøndelag	151144	13850	12517	152477	8,3	9,1
Nord-Trøndelag	65433	3847	8694	60586	13,3	6,3
Nordland	117575	3689	7372	113892	6,3	3,2
Troms	80765	3820	5417	79168	6,7	4,8
Finnmark	37237	1500	2438	36299	6,5	4,1

Kilde: SSB. Statistikkbanktabell 03333

6.2 Oppsummering: God dimensjonering for arbeidslivet er avhengig av at tiltak sees i sammenheng

De gode eksemplene vi har sett på i dette kapitlet, må ikke forstås som oppskrifter som alene vil sørge for en dimensjonering som er tilpasset arbeidslivets behov. Listen er heller ikke uttømmende. Langt flere faktorer må være på plass for at arbeidet skal gi et ønsket resultat. Som så ofte i utformingen av politikk og prosesser, er suksesskriteriet at tiltak blir sett i sammenheng og kombinert.

Svarene vi har fått fra informantene illustrerer at flere tiltak må virke sammen for at man skal få den ønskede effekten. Vi avslutter denne rapporten med et utsagn fra en Y-nemndsleder som har reflektert mye over hva som skal til for å sikre en dimensjonering som er tilpasset arbeidslivets behov:

Mange av fylkene som har mange lærlinger, har tett godt lokalt samarbeid mellom skole og næringsliv. Dimensjoneringen er bygget opp slik at den dekker næringslivet behov, og det er det som er styrende for dimensjoneringen i fylkene som lykkes. De har rekrutteringsaktiviteter for å fylle opp de fagene som ikke er så populære. Nitidig samarbeid over tid mellom fylket, næringsliv og partene. Langsiktig arbeid sammen. Bransjekontorene er også involvert. Måten man dimensjonerer på har betydning for antall lærlinger – man bygger opp kultur: Det blir populært å være lærling og det blir naturlig for bedriftene å ta inn lærlinger.

- Y-nemndsleder



Litteratur

Econ (2007): Dimensjonering av fagopplæringen. Rapport 2007-044. Tilgjengelig på: http://www.econ.no/modules/trykksak/publication_detail.asp?iProjectId=6662

Finansdepartementet (2005): Veileder til gjennomføring av evalueringer. Tilgjengelig på: http://www.regjeringen.no/upload/FIN/Vedlegg/okstyring/Veileder_til_gjennomf%C3%B8ring_av_evalueringer.pdf

Lovdata: LOV 1998-07-17 nr 61: Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova). Tilgjengelig på: <http://www.lovdata.no/all/hl-19980717-061.html>

Lovdata: Forskrift til opplæringslova. <http://www.lovdata.no/for/sf/kd/kd-20060623-0724.html>

NAV (2010): NAVs bedriftsundersøkelse høsten 2010. Tilgjengelig på: <http://www.nav.no/200473.cms>

NOU 2008: 18 Fagopplæring for framtida. Tilgjengelig på: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/nouer/2008/nou-2008-18.html?id=531933>

OECD/Kuczera, Malgorzata, Giorgio Brunello, Simon Field and Nancy Hoffman (2008): Learning for Jobs – OECD Reviews of Vocational Education and Training – Norway. Tilgjengelig på: www.oecd.org/edu/learningforjobs

Statistisk sentralbyrå (2009): Sysselsatte per 4. kvartal. Inn- og utpendling, etter kjønn (K). Tilgjengelig på: <http://statbank.ssb.no/statistikbanken/>

St.meld. nr. 44 (2008-2009): Utdanningslinja. Tilgjengelig på: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/regpubl/stmeld/2008-2009/stmeld-nr-44-2008-2009.html>

Vedlegg 1: Oppdragsbrev

Mottatt 31.01.2011



Utdanningsdirektoratet
Postboks 9359
N-0608 Oslo

Deres ref	Vår ref	Dato
	201005155	28.01.11

Oppdragsbrev nr:	06-11	Tillegg nr.
Oppdrag:	Kartlegging og vurdering av yrkesopplæringsnemdenes rolle i fylkeskommunenes arbeid med dimensjonering av utdanningstilbudet	
Frist for tilbakemelding:	Tirsdag 15. mars 2011	
Budsjettkap., post og prosjektnr.:	Oppdraget skal gjennomføres innenfor eksisterende budsjetttramme.	

Bakgrunn for oppdraget:

Vi viser til St. meld. nr 44 (2008-2009) *Utdanningslinja*, som initierer en fornying av samfunnskontrakt for å øke antall læreplasser. Første møte i en partssammensatt arbeidsgruppe som skal arbeide med innholdet i samfunnskontrakten ble holdt 21 desember 2010. På møte ble yrkesopplæringsnemndas rolle diskutert som et viktig element i fylkeskommunens arbeid med dimensjonering av utdanningstilbudene. En dimensjoneringspraksis der Yrkesopplæringsnemnda spiller en aktiv rolle kan føre til bedre samsvar mellom tilbud og etterspørsel av læreplasser lokalt. Econ's Rapport 2007-044 "*Dimensjonering av fagopplæringen*" sier at de fleste fylkeskommunene har god informasjonsgrunnlag om søking til læreplasser, mens analyser og informasjon om arbeidslivets fremtidige behov i mindre grad brukes som bakgrunn for dimensjoneringsbeslutningen.

Postadresse Kontoradresse Telefon 22 24 90 90* Opplæringsavdelingen Saksbehandler



Opplæringslovas § 12-4. *Oppgavane til yrkesopplæringsnemnda* står det blant annet: *"Yrkesopplæringsnemnda skal arbeide for best mogleg dimensjonering av den videregående opplæringa, og gi fylkeskommunen råd om tiltak i samband med den årlige fastsetjinga av tilbod."*

En best mulig dimensjonering bør bidra til en reduksjon av over/- under søking til fylkene basert på arbeidslivets kompetansebehov.

Resultatene av kartleggingen og vurderingene skal brukes i planleggingen av en konferanse om dimensjoneringsutfordringen.

Beskrivelse av oppdraget:

Kunnskapsdepartementet ønsker en kartlegging og vurdering av yrkesopplæringsnemndenes rolle i fylkeskommunenes arbeid med dimensjonering av utdanningstilbudet i fylkene.

Eventuelle føringer for hvordan oppdraget skal utføres:

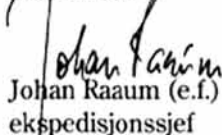
Departementet ber om en kartlegging som minimum bør inneholde:

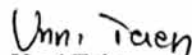
1. Fylkeskommunenes beskrivelse av dimensjoneringsprosessen i sine styringsdokumenter.
2. Yrkesopplæringsnemnda aktivitet knyttet til den årlige fastsettingen av utdanningstilbudet.
3. Samarbeidsformer med lokalt arbeidsliv, herunder opplæringskontorene
4. Eventuelle planer for bedringer dimensjoneringsarbeid.

På bakgrunn av spørringen og eventuell annen informasjon skal Utdanningsdirektoratet vurdere hva som ser ut til å være vellykkede strategier for å sikre en dimensjonering som er tilpasset arbeidslivets behov.

Oppdraget skal gjennomføres innenfor eksisterende budsjettamme.

Med hilsen


Johan Raaum (e.f.)
ekspedisjonssjef


Unni Teien
rådgiver

Vedlegg 2: Invitasjon til fylkesutdanningsjefene

Hei, [NAVN]

På oppdrag fra Kunnskapsdepartementet (KD) skal Utdanningsdirektoratet kartlegge og vurdere yrkesopplæringsnemndenes rolle i fylkeskommunenes arbeid med dimensjoneringen av utdanningstilbudet i fylkene, se vedlagte oppdragsbrev.

I gjennomføringen av kartleggingen ønsker vi å intervju leder for yrkesopplæringsnemnda i hvert fylke og en representant for fylkeskommunens opplærings/utdanningsenhet som kjenner dimensjoneringsprosessen. Vi inviterer herved [NAVN] fylkeskommune til å delta i kartleggingen og bistå oss med å innhente kontaktinformasjon til lederen for yrkesopplæringsnemnda i [NAVN] fylke.

Temaene for intervjuene med fylkeskommunen og yrkesopplæringsnemnda vil være:

- Yrkesopplæringsnemndas aktivitet knyttet til den årlige fastsettingen av utdanningstilbudet.
- Samarbeidsformer (mellom fylkeskommunen, yrkesopplæringsnemnda og det lokale arbeidslivet (herunder opplæringskontorene).
- Eventuelle planer fylket og yrkesopplæringsnemnda har for å forbedre dimensjoneringsarbeidet.

Det kan tenkes at vi vil presentere funn fra enkeltfylker i vår rapportering til KD, men vi vil ikke referere til fylkeskommunene ved navn. Ettersom antallet informanter i undersøkelsen er lavt (inntil 38 til sammen), er det likevel en risiko for at informasjon som er gjengitt i rapporten, kan være gjenkjennelig og sporbar til den enkelte informant. Vi håper allikevel [NAVN] fylkeskommune vil velge å delta i denne undersøkelsen, som vil være et viktig innspill til den pågående utarbeidelsen av ny samfunnskontrakt.

Intervjuene skal gjennomføres per telefon i løpet av februar 2011. Intervjuundersøkelsen skal suppleres med en dokumentstudie. Vi ber derfor fylkeskommunen om å sende oss eventuelle styringsdokumenter som beskriver dimensjoneringsprosessen i fylket. Disse dokumentene kan sendes kari.fyhn@utdanningsdirektoratet.no. Vi vil om kort tid ta kontakt for å avtale tid for et eventuelt intervju. Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen

For Avdelingsdirektør Anne Katrine Kaels

Kari Fyhn
Rådgiver
Utdanningsdirektoratet
Avdeling for fag- og yrkesopplæring
Postboks/P O Box 9359 Grønland
N-0135 Oslo, Norway
Telefon 23301283



Vedlegg 3: Intervjuguider

Intervjuguide – representant fra fylkeskommunen

Tema	Spørsmål	Svar
Bakgrunn	<p>Kan du fortelle kort om din bakgrunn innen fag- og yrkesopplæring? For eksempel:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fartstid • Nåværende arbeidsoppgaver • Hvilke oppgaver synes du det er spesielt viktig å prioritere? 	
Generelt om fylkeskommunens samarbeid med andre aktører	Hvem er deres viktigste samarbeidspartnere?	
	<p>Hvordan er samarbeidet med yrkesopplæringsnemnda organisert?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Faste møter eller ad hoc? • Hvem gjør hva? • Fordeler og ulemper med samarbeidet? • Deltar andre aktører i møtene og hvilken rolle har de i så fall? 	
	<p>Har dere fremstilt samarbeidet i et diagram? Kan du i så fall sende dette diagrammet til oss?</p>	
Fylkeskommunens aktivitet knyttet til den årlige fastsettingen av utdanningsstilbudet	<p>Fylkeskommunen er en sentral aktør i den årlige fastsettelsen av utdanningstilbudet i fylkene. Organiseringen av arbeidet kan variere fra fylke til fylke. Hvordan gjør dere det i ditt fylke?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hvilke aktører deltar i arbeidet? • Hvilken rolle spiller yrkesopplæringsnemnda? • Hvilken rolle spiller det lokale arbeidslivet (herunder opplæringskontorene)? • Har dere (fylkeskommunen) faste aktiviteter hvert år knyttet til dette arbeidet? Hvilke aktiviteter er det i så fall snakk om? • Hvordan går dere frem for å sikre riktig dimensjonering? Anvender dere spesifikke metoder/kilder? Eksempel: <ul style="list-style-type: none"> – Statistiske modeller? – Survey til bedrifter? – Bruker dere innspill/analyser fra NAV eller SSB? – Andre metoder? • Hvilke styrker/svakheter har deres fremgangsmåte/metode? • Hvilke hensyn veier tyngst når utdanningstilbudet skal fastsettes? <ul style="list-style-type: none"> – Elevenes søking? – Nåværende behov på arbeidsmarkedet? – Fremtidig behov på arbeidsmarkedet? – Tilgang på læreplasser? – Annet? • Har dere planer om tiltak som skal forbedre dimensjoneringsarbeidet? 	

Intervjuguide – Y-nemndledere

Tema	Spørsmål	Svar
Bakgrunn	Kan du fortelle kort om din bakgrunn innen fag- og yrkesopplæring? For eksempel: <ul style="list-style-type: none"> • Yrkes-/utdanningsbakgrunn • Fartstid • Nåværende hovedoppgaver 	
	Kan du fortelle kort om nemndas sammensetning?	
Generelt om yrkesnemnda samarbeid med andre aktører	Hvem er deres viktigste samarbeidspartnere?	
	Hvordan er samarbeidet med fylkesutdanningssjefen m/ stab organisert? <ul style="list-style-type: none"> • Faste møter eller ad hoc? • Hvem gjør hva? • Fordeler og ulemper med samarbeidet? • Deltar andre aktører i møtene og hvilken rolle har de i så fall? 	
	Har dere fremstilt samarbeidet i et diagram? Kan du i så fall sende dette diagrammet til oss?	
Yrkesopplæringsnemndas aktivitet knyttet til den årlige dimensjonering av utdanningstilbudet	Yrkesopplæringsnemndene deltar i den årlige dimensjoneringen av utdanningstilbudet i fylkene. Organiseringen av arbeidet kan variere fra fylke til fylke. Hvordan gjør dere det i ditt fylke? <ul style="list-style-type: none"> • Hvilke aktører deltar i arbeidet? • Hvilken rolle spiller det lokale arbeidslivet (herunder opplæringskontorene)? • Har dere (yrkesopplæringsnemnda) faste aktiviteter hvert år knyttet til dette arbeidet? Hvilke aktiviteter er det i så fall snakk om? • Hvordan går dere frem for å sikre riktig dimensjonering? Anvender dere spesifikke metoder/kilder? Eksempel: <ul style="list-style-type: none"> – Statistiske modeller? – Survey til bedrifter? – Bruker dere innspill/analyser fra NAV eller SSB? – Andre metoder? • Hvilke styrker/ svakheter har deres fremgangsmåte/ metode? • Hvilke hensyn veier tyngst når utdanningstilbudet skal fastsettes? <ul style="list-style-type: none"> – Elevenes søking? – Nåværende behov på arbeidsmarkedet? – Fremtidig behov på arbeidsmarkedet? – Tilgang på læreplasser? – Annet? • Har dere planer om tiltak som skal forbedre dimensjoneringsarbeidet? 	







Schweigaards gate 15 B
Postboks 9359 Grønland
0135 OSLO
Telefon 23 30 12 00
www.utdanningsdirektoratet.no
Utgitt april 2011