

Statlig styring og regionalt handlingsrom i kompetansepolitikken

Erfaringer og potensial for forbedringer

Rapport utarbeidet for Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Jørund K Nilsen

Februar 2016

Innhold:

1	INNLEDNING	1
1.1	Bakgrunn og problemstillinger	1
1.2	Metode	1
2	FØRINGER I STYRINGS-DOKUMENTER	2
2.1	Videregående opplæring	2
2.2	Yrkesopplæringsnemndene	4
2.3	Fylkeskommunen som ansvarlig for regional utvikling	5
2.4	Fylkeskommunen som planmyndighet	7
2.5	Arbeid- og velferdsforvaltningen (NAV)	8
2.6	Høgskoler og universiteter	13
2.7	Råd for samarbeid med arbeidslivet (RSA)	14
2.8	Innovasjon Norge	14
2.9	Fylkesmannsembetene	16
2.10	Oppsummering styringssignalene	17
3	SAMARBEIDET OM KOMPETANSEPOLITIKK	18
3.1	Styringssignaler - vurderinger fra regionale institusjoner	18
3.2	Behovet for samarbeid	19
3.3	Viktigste samarbeidspartnere	19
3.4	Vurdering av samarbeidet	20
3.5	Forslag til tiltak/endringer	24

1 Innledning

1.1 Bakgrunn og problemstillinger

OECDs ”Skills strategy Norway” (analyse av norsk kompetansepolitikk) ble lagt fram høsten 2014. OECD peker på at mangel på nasjonal samordning gir ukoordinerte styringssignaler og begrenser mulighetene til å utforme fleksible løsninger tilpasset en regional sammenheng. I følge OECD bør kompetansepolitikk skje tverrsektorielt mellom næringspolitikk, regionalpolitikk, arbeidsmarkedspolitikk og utdanningspolitikk. OECD fremholdt derfor også at samordning både nasjonalt og regionalt må være en viktig del i en helhetlig kompetansepolitikk. Kompetansepolitikken bør med andre ord skje på tvers av sektorer og forvaltningsnivå og mellom sektorpolitiske organer.

KMD er opptatt av tilgang på arbeidskraft med relevant kompetanse i alle deler av landet. Hovedfokuset i notatet er kompetansepolitikk ment som det strategiske arbeidet med å tilpasse utdanning og kompetanseutvikling til arbeidsmarkedets behov. Den regionalpolitiske inngang til kompetansespørsmålene ligger i skjæringspunktet mellom tilbud og etterspørsel etter kvalifisert arbeidskraft, det være seg fag-/yrkesutdanning eller høyere utdanning. Det regionalpolitiske hovedanliggende i arbeidet med en nasjonal kompetansestrategi er først og fremst å styrke muligheten for samordning, gjennom både samspill og arbeidsdeling, på regionalt nivå.

Prosjektets hovedproblemstillinger er følgende:

1. Del 1 av oppdraget kartlegger og drøfter om og evt. hvordan statlig sektorstyring på de ovennevnte politikkområdene påvirker samordnings og samarbeidmulighetene for de regionale aktørene, og dermed også muligheten for iverksetting av regional kompetansepolitikk
2. Del 2 kartlegges aktørenes vurdering av behovet for samarbeid regionalt, samarbeidets innhold og omfang og forslag for å styrke kompetansepolitisk samarbeid.

1.2 Metode

Prosjektet er gjennomført i perioden august 2015 - januar 2016. Rapporten baserer seg i hovedsak på gjennomgang av ulike former for styringsdokumenter og intervjuer med informanter fra NAV, fylkeskommunene (utdanning og næringsavdelingene), fylkesmannens utdanningsdirektører, ledere for NAV fylke, ledere av Innovasjon Norges distriktskontorer og representanter fra yrkesopplæringsnemndene og rådene for samarbeid i arbeidslivet (RSA-styrene). Fire fylker inngår: Troms, Hedmark, Hordaland og Buskerud. I prosjektperioden har det ikke lyktes i få kontakt med samtlige potensielle informanter og i alt 21 informanter er intervjuet. Oppsummeringen av intervjuene og hovedinntrykket slik det er formidlet står for utreders regning.

2 Føringer i styringsdokumenter

Nedenfor kartlegges et utvalg av statlige styringsdokumenter og deres føringer for regionale kompetanseaktør. Eksempler på dokumenter er lover, budsjettproposisjoner, årlige tildelings-/oppdragsbrev og rapporteringskrav.

2.1 Videregående opplæring

Fylkeskommunens oppgaver innenfor videregående opplæring er lovfestet i opplæringsloven. Fylkeskommunens finansierer oppgaven i all hovedsak gjennom frie inntekter (skatt og rammetilskudd). Videregående opplæring er den mest budsjettunge del av fylkeskommunenes ansvarsområder.

Fylkeskommunen har ansvaret for å oppfylle retten til videregående opplæring for alle som bor i fylket, jf. opplæringsloven § 13-3. Fylkeskommunen skal planlegge og bygge ut det videregående opplæringstilbudet under hensyn til blant annet nasjonale mål, ønskene til søkerne og det behovet samfunnet har for videregående opplæring i alle utdanningsretninger.

Videregående opplæring er også del av fylkeskommunenes samlede utviklingsoppdrag der bl.a. skolenes linjetilbud, fagopplæring og etter- og videreutdanning for voksne skal utvikles i nær dialog med næringslivet, offentlige arbeidsgivere og UH sektoren.

Opplæringsloven

Opplæringsloven gir ingen føringer for fylkeskommunene når det gjelder krav til samhandling med øvrige offentlige aktører på kompetanseområdet. Innenfor rammene av opplæringsretten gitt i loven og tilbudsstrukturen definert nasjonalt har fylkeskommunene som skoleeiere relativt stor frihet til selv å dimensjonere og organisere videregående opplæring. Det heter i St. prp. nr. 1 (2014-2015) KD at:

Kommunane og fylkeskommunane har eit sjølvstendig ansvar for å budsjettere midlar til grunnopplæringa etter lokale behov, jf. opplæringslova § 13-10. Dette gjeld til både drift, investering og kvalitetsutvikling av grunnopplæringa ved skolane og i lærebedriftene.

Imidlertid har loven bestemmelser om Yrkesopplæringsnemnder som er omtalt nedenfor.

Føringer i statsbudsjettet

I St. prp 1 (2014-2015) KD heter det følgende:

For å auke gjennomføringa i vidaregåande opplæring og medverke til å dekkje det behovet arbeidslivet har for fagfolk i framtida, vil regjeringa gjennomføre eit yrkesfagløft, i samarbeid med skoleeigarane og partane i arbeidslivet. .. Tiltaka skal føre til at meir av opplæringa kan gå føre seg i bedrift, moglegheit for å fordjupe seg i fag tidlegare og til at fleire skal få læreplass, i både offentleg og privat sektor. Ein vil opne for større forskjellar mellom utdanningsprogram og meir fleksible løysingar både for bransjar og for elevar og lærlingar som treng det. Det er òg løyvd midlar til betre og meir samarbeid mellom skole, skoleeigar og arbeidslivet.

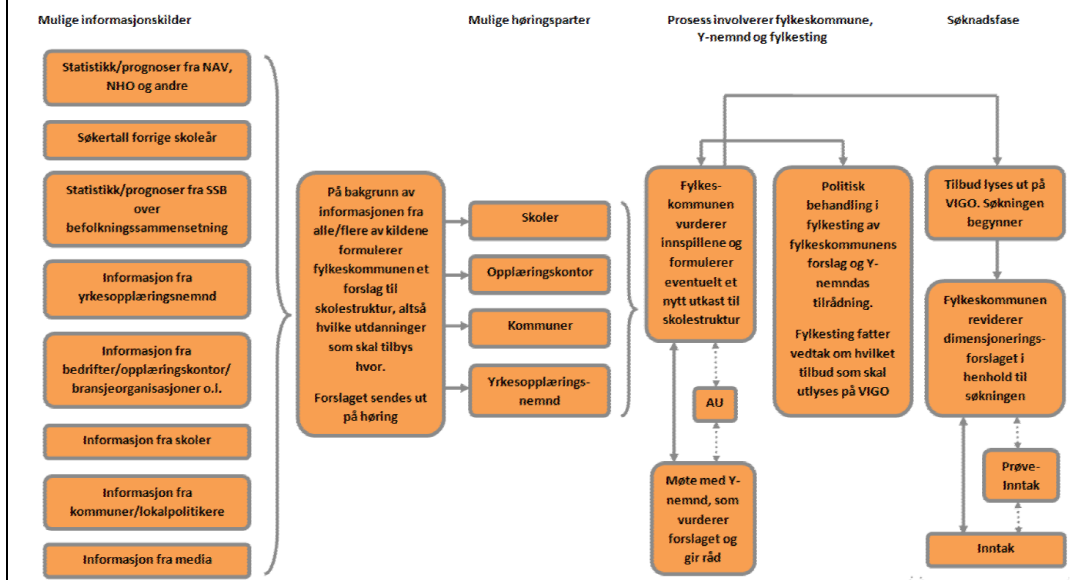
Og:

I 2015 blir det gjennomført flere tiltak fra Meld. St. 20 (2012–2013) På rett vei for auka fleksibilitet og relevans i videregående opplæring. Strukturen i videregående opplæring skal bedre tilpassast søkjemønsteret til elevane, og det skal bli betre samanheng mellom yrkesfaglege utdanningsprogram og arbeidslivet, og mellom studieførebuande utdanningsprogram og høgre utdanning.

Boks 2.1: Dimensjoneringsprosessen

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 opplæringsloven. Samtidig har nasjonale utdanningsmyndigheter et mål om at kompetansen elevene tilegner seg gjennom utdanningen, skal korrespondere med behov i arbeidsmarkedet. Når fylkeskommunene arbeider med dimensjonering, må de både ta hensyn til elevenes rettigheter og behovene i arbeidsmarkedet (Utdanningsdirektoratet 2011)

Figur 2.1 Skjematisk fremstilling av dimensjoneringsprosessen (Kilde Utdanningsdirektoratet)



Tildelingsbrevet og embetsoppdraget til fylkesmannsembetene

Det er ikke spesielle føringer fra embetene knyttet til videregående opplæring (se egen omtale av Fylkesmannen)

Rapportering

Fylkeskommunene plikter ihht kommuneloven å rapportere til KOSTRA (KOMMune-Stat-RAPportering). KOSTRA er et nasjonalt informasjonssystem som gir styringsinformasjon om kommunal og fylkeskommunal virksomhet. Fylkeskommunene rapporterer på indikatorer knyttet til ressursinnsatsen, prioriteringer og måloppnåelse. Eksempler på rapporteringstemaer er prioriteringer, økonomisk belastning, dekningsgrad, voksne i videregående opplæring, søkere og inntak og produktivitet.

2.2 Yrkesopplæringsnemndene

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 sysselsettings spørsmål. 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. Som regel bytter NHO og LO på å ha ledervervet midtveis i en oppnevningsperiode.

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.

Boks 2.2: Oppsummering av undersøkelse om fylkeskommunens bruk av yrkesopplæringsnemnda. (Kilde: NIFU rapport 3-2015)

Fylkeskommunene ble spurt om yrkesopplæringsnemndens rolle når det gjelder samarbeid mellom fylkeskommunen og det lokale arbeidslivet. Yrkesopplæringsnemnden er ikke den viktigste kilden til informasjon om behovene i det regionale arbeidsliv, ei heller finner samarbeid mellom fylkeskommunen og det lokale arbeidsliv primært sted i nemnden. Det kommer frem at yrkesopplæringsnemnda likevel har en sentral rolle i samarbeidet mellom videregående opplæring og det lokale arbeidsliv ved at de er en av flere viktige kilder til informasjon om behovene i det lokale arbeidsliv. Fylkeskommunene oppgir også at samarbeidet mellom fylkeskommunene og det regionale arbeidsliv om videregående opplæring finner like mye sted i nemnda som i andre arenaer. 10 av 17 fylker oppgir at fylkeskommunen og nemnda arbeider i fellesskap med å utvikle og forbedre fag- og yrkesopplæringen.

2.3 Fylkeskommunen som ansvarlig for regional utvikling

Kjernen i fylkeskommunenes regionale utviklingsansvar er å skape en helhetlig og ønsket samfunnsutvikling for egne lokalmiljøer og regioner. Et vesentlig element i utviklingsansvaret ligger i å mobilisere og koordinere ressurser fra statlige og kommunale organer og private aktører for utviklingsinnsats. Regionale myndigheter har en rolle som bindeledd mellom aktørene og skal arbeide for et samspill og partnerskap om felles satsinger. For fylkeskommunene innebærer det å se egne og andres ansvarsområder i sammenheng og å utvikle sektorovergripende perspektiv og tiltak. På oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet har Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) gjennomgått litteratur og tidligere utredninger for å tydeliggjøre hva en regional samfunnsutviklerrolle innebærer og hva som må til for å videreutvikle den (Hanssen og Hofstad 2015). g. NIBR mener en regional samfunnsutviklerrolle kan oppsummeres i følgende tre hoveddimensjoner:

1. Gi strategisk retning til samfunnsutviklingen, tilpasset regionale og lokale forhold.
2. Mobilisere privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn.
3. Samordne, koordinere offentlig innsats og virkemiddelbruk.

Figur 2.2: Dimensjoner ved samfunnsutviklerrollen (Kilde: NIBR 2015)



En del av fylkeskommunenes utviklingsoppdrag er knyttet til å forvalte tilskuddene til regional utvikling som finansieres av KMD (kap. 551 post 60 *Tilskudd til regional utvikling* og post 61 *Næringsrettede midler til regional utvikling, kompensasjon for økt arbeidsgiveravgift.*). Postene var på samlet om lag 1,5 mrd. kroner i 2015. Fordelingen har en distriktsprofil. Midlene finansierer tilretteleggende og bedriftsrettede tiltak. Sistnevnte tiltak gjennomføres i hovedsak av Innovasjon Norge etter prioriteringer fra fylkeskommunene.

Fylkeskommunens arbeidsmål innenfor kompetanseutvikling er definert i regjeringens mål for Distrikts- og regionalpolitikken og arbeidsmål 2.1 *Styrke tilgangen på relevant kompetanse i arbeidsmarkedene*. Fylkeskommunene brukte om lag 130 mill. kroner innenfor dette arbeidsmålet i 2013 (Aktivitetsrapport 2014 Rapporteringsåret 2013 – Programkategori 13.50 Regionalpolitisk avdeling, KMD)

Lover

Fylkeskommunenes ansvar for regional utvikling er ikke lovpålagt.

Oppdragsbrev

KMD sender årlig likelydende oppdragsbrev til fylkeskommunene for 60 og 61 postene. I oppdragsbrevet til fylkeskommunene heter det at tilgang på arbeidskraft med relevant kompetanse er sentralt for å sikre verdiskaping og vekst. Departementet legger vekt på at fylkeskommunene i samarbeid med det regionale partnerskapet spiller en aktiv rolle i arbeidet for å bedre tilgangen på relevant kompetanse i regionale arbeidsmarkeder.

Videre heter det at fylkeskommunens prioriteringer av de regionale utviklingsmidlene skal foregå i forpliktende partnerskap med næringslivet og lokale og regionale aktører. Midlene skal i hovedsak brukes innenfor det distriktpolitiske virkeområdet og bl.a. gå til utvikling av kompetansetiltak og samfunnsutvikling. Selv om midlene hovedsakelig er rettet mot de områdene som har de største utfordringene, har alle fylkeskommunene et regionalpolitisk oppdrag. Noen av midlene kan derfor brukes til å utløse det regionale verdiskapingspotensialet og til å utvikle attraktive regioner og sentra for folk og næringsliv i hele landet, både innenfor og utenfor det distriktpolitiske virkeområdet.

Departementet legger vekt på at fylkeskommunene, kommunene og andre regionale aktører samarbeider for å målrette utviklingstiltak, og at disse ses i sammenheng med planprosessene i kommuner og fylkeskommuner.

Rapportering

I KMDs krav til beskrivende rapportering om bruken av midlene (krav til beskrivende årsrapport til KMD for midlene over kap. 551, postene 60 og 61 (regionale utviklingsmidler nov 2014) ber KMD bl.a. om at fylkeskommunene omtaler bruken av de regionale utviklingsmidlene i forhold til utfordringer, mål og strategier for utvikling i fylket. I den sammenheng bes det eksplisitt om en beskrivelse av hvordan fylkeskommunen har brukt partnerskapet for å prioritere bruken av de regionale utviklingsmidlene.

Det bes også om en vurdering av i hvilken grad de regionale utviklingsmidlene bidrar til å nå målene i fylkesplanen/regionale planer. Dette innebærer også en

vurdering av måloppnåelse av de regionale utviklingsmidlene forvaltet av nasjonale aktører.

2.4 Fylkeskommunen som planmyndighet

Sentralt i fylkeskommunens brede utviklingsarbeid står regional planlegging. Fylkeskommunen har ansvar for å utarbeide regionale planer knyttet til ulike samfunnsområder. De regionale planene kan utarbeides for temaer som fylkeskommunene har ansvar for, herunder kompetanse, eller for temaer der det er stort behov for samordning på tvers av kommunale grenser. Ved utarbeiding av regional plan, skal regional planmyndighet samarbeide med alle berørte offentlige myndigheter og organisasjoner. Statlige organer og kommuner har rett og plikt til å delta i planleggingen når planen berører deres virkeområde eller deres egne planer og vedtak.

Regional plan skal ifølge loven legges til grunn både for regionale organers egen virksomhet og for kommunal og statlig planlegging i regionen. Samtidig har loven ingen sterke instrumenter som forplikter ulike interessenter til å bidra i utformingen og gjennomføringen av de regionale planene, verken til å følge retningslinjer eller delta i utformingen av de konkrete tiltakene i den regionale planens handlingsprogram.

Plan og bygningsloven

Plan og bygningsloven regulerer fylkeskommunens ansvar som regional planmyndighet. I loven heter det følgende:

§ 7-1. Regional planstrategi

Regional planmyndighet skal minst én gang i hver valgperiode, og senest innen ett år etter konstituering, utarbeide en regional planstrategi i samarbeid med kommuner, statlige organer, organisasjoner og institusjoner som blir berørt av planarbeidet.

Planstrategien skal redegjøre for viktige regionale utviklingstrekk og utfordringer, vurdere langsiktige utviklingsmuligheter og ta stilling til langsiktige utviklingsmål og hvilke spørsmål som skal tas opp gjennom videre regional planlegging.

Den regionale planstrategien skal inneholde en oversikt over hvordan de prioriterte planoppgavene skal følges opp og opplegget for medvirkning i planarbeidet.

§ 8-1. Regional plan

Regional planmyndighet skal utarbeide regionale planer for de spørsmål som er fastsatt i den regionale planstrategien. Som del av regional plan skal det samtidig utarbeides et handlingsprogram for gjennomføring av planen.

§ 8-3. Utarbeiding av regional plan

Ved utarbeiding av regional plan skal regional planmyndighet samarbeide med berørte offentlige myndigheter og organisasjoner. Statlige organer og kommuner har rett og plikt til å delta i planleggingen når den berører deres virkeområde eller egne planer og vedtak.

Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging (Kgl.res. 12. juni 2015)

I de nasjonale forventningene til regional og kommunal planlegging er kompetanse fremhevet som et plantema og fremhever planloven som samhandlingsinstrument på tvers av sektorer og nivåer. I forventningene heter det bl.a. følgende:

"Kommunene og fylkeskommunene har en sentral rolle i å legge til rette for næringsutvikling ved å integrere innovasjon og kompetanse i planleggingen og sette av tilstrekkelige arealer til næring.

Tilgang på arbeidskraft med relevant kompetanse, samt opprettholdelse og videreutvikling av eksisterende kompetanse i virksomheter, er avgjørende for å sikre økt verdiskaping, vekst og likeverdige levekår i hele landet. Regjeringen legger i 2016 frem en nasjonal kompetansestrategi som favner de største utfordringene på tvers av ulike sektormyndigheter og forvaltningsnivå innen utdannings-, arbeidsmarkeds- og næringsområdene. Regional planlegging gir et godt utgangspunkt for bedre samordning mellom forvaltningsnivåer og sektorer og mellom private og offentlige aktører på dette feltet."

2.5 Arbeid- og velferdsforvaltningen (NAV)

NAV har som ett av sine hovedmål å få flere personer i arbeid og aktivitet og skape et velfungerende arbeidsmarked. NAV skal tilby arbeidsgivere og arbeidssøkere kunnskapsbasert og hensiktsmessig arbeidsmarkedsbistand. Det skal gjøres raske koblinger mellom arbeidsgivere med rekrutteringsbehov og aktuelle arbeidssøkere.

Lov om NAV

I § 4 i Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen heter det at:

"Etaten skal stimulere den enkelte stønadsmottakeren til arbeidsaktivitet der dette er mulig, og gi råd og veiledning til arbeidsgivere og arbeidstakere for å hindre sykefravær og utstøting fra arbeidslivet. Etaten skal videre bistå arbeidssøkere med å få jobb, bistå arbeidsgivere med å skaffe arbeidskraft, forebygge og dempe skadevirkningene av arbeidsledighet og innhente informasjon om arbeidsmarkedet."

Tildelingsbrev fra Arbeids- og sosialdepartementet 2015

I tildelingsbrevet til arbeids og velferdsforvaltningen for 2015 heter det bl.a. følgende:

- *"Samarbeidet mellom arbeids- og velferdsforvaltningen og fylkeskommunen, samt andre tilgrensende tjenester, om oppfølging av unge som har falt fra, eller står i fare for å falle fra videregående opplæring skal videreføres. Arbeids- og velferdsforvaltningen skal bistå fylkeskommunen med råd og veiledning, og det skal legges til rette for at arbeidsrettede tiltak kan tilbys i kombinasjon med opplæring fra fylkeskommunen der dette er hensiktsmessig. Ved planlegging av opplæringstiltak for arbeidssøkere uten fullført videregående opplæring skal læreplanmål i videregående opplæring og kompetansemål som leder mot fagbrev, vurderes. Vi viser til fylkeskommunens ansvar for å tilby praktisk organisert opplæring gjennom alternative opplæringsmodeller. Arbeidsrettede tiltak kan være et alternativ for unge som ikke er i stand til å nyttiggjøre seg fylkeskommunens egne tilrettelagte tilbud.*

- *Departementet ber Arbeids- og velferdsdirektoratet se til at etaten samarbeider med utdanningsmyndighetene om overlappende problemstillinger også knyttet til voksegruppen. Arbeids- og velferdsetaten oppfordres til å samarbeide med fylkeskommunen og VOX om karriereveiledning.*
- *Partnerskap: Et godt samarbeid mellom stat og kommune om NAV-kontorene er en forutsetning for at arbeids- og velferdsforvaltningen skal gi helhetlige og gode tjenester til brukere. Direktoratet skal videreføre arbeidet med å utvikle partnerskapet mellom stat og kommune om NAV-kontoret i tråd med Arbeids- og velferdsdirektoratets og KS sin felles policy for partnerskapet. Direktoratet skal også bidra til å sikre et godt samarbeid med utdanningssektoren, helseforetakene og kommunale tjenester utenfor NAV-kontorene om individuelt tilpasset og helhetlig oppfølging av brukerne. Det forutsettes at det er god kontakt med KS både sentralt og på fylkesnivå om forhold av betydning for samarbeidet i NAV-kontorene. Det inkluderer det videre arbeidet med IKT-moderniseringen."*

Rapportering

I tildelingsbrevet fremgår det ikke konkrete rapporteringskrav knyttet til beskrivelse av samarbeid og samhandling med øvrige aktører knyttet til strategisk arbeidet med å tilpasse utdanning og kompetanseutvikling til arbeidsmarkedets behov.

Mål og disponeringsbrev til fra direktoratet til NAV-fylke

I mål og disponeringsbrevet fra direktoratet til NAV-fylkene for 2015 heter det bl.a. følgende:

- *Samarbeid med andre aktører: Det skal legges opp til et godt samarbeid med andre aktører – spesielt fylkesmannen, fylkeskommunen og helsesektoren. Videreføre samarbeid mellom NAV fylke og utdanningsmyndighetene (jf. fylkets samarbeidsavtale). Videregående opplæring er et grunnlag for varig tilknytning til arbeidslivet. Den enkeltes brukers behov for grunnleggende ferdigheter, karriereveiledning, tjenester innen psykisk helse og øvrige kommunale tjenester skal ivaretas gjennom koordinert virkemiddelbruk fra NAV, fylkeskommune og kommune.*
- *Karrieresentrene er et viktig supplement til NAVs tjenester, og fylkene skal videreføre samarbeidet om kompetanseutveksling (for ansatte) og karriereveiledningstjenester gjennom partnerskap med fylkeskommunen.*
- *Samarbeid med Universitet og høyskoler: Med utgangspunkt i Policy for NAVs samarbeid med universitet og høyskoler skal NAV fylke, i samarbeid med fylkesmannen, inngå et aktivt samarbeid med geografisk tilhørende universitet/høgskole (jf. samarbeidsavtale). Tiltakene skal sees i sammenheng med øvrige kompetansetiltak i fylket.*
- *Videreføre samarbeid mellom NAV Fylke og Fylkesmannen (fellestekst til NAV Fylke og Fylkesmannen): Et velfungerende partnerskap mellom kommune og stat i NAV-kontoret er en viktig forutsetning for gode og helhetlige tjenester til brukerne av arbeids- og velferdsforvaltningen. Både Fylkesmannen og NAV fylke har ansvar for å støtte opp under partnerskapet. Begge parter bør derfor videreføre det felles regionale samarbeidet med KS. Både Fylkesmannen og NAV fylke har ansvar for å tilby kompetansetiltak*

Videre heter det i brevet bl.a. følgende:

- *Kontakt, samhandling og dialog med arbeidsgivere er avgjørende for at etaten skal få best mulig kunnskap om arbeidsgivernes utfordringer, etterspørsel etter arbeidskraft og bistandsbehov fra NAV. NAV skal ha god kunnskap om arbeidsgivernes behov og om arbeidsmarkedet lokalt, regionalt og nasjonalt, og legge til rette for effektiv formidling av arbeidskraft. Det skal arbeides for å få inn flere direkte meldte stillinger til NAV.*

Rapportering

I mål- og disponeringsbrevet fremgår det ikke konkrete rapporteringskrav knyttet til beskrivelse av samarbeid og samhandling med øvrige aktører knyttet til strategisk arbeidet med å tilpasse utdanning og kompetanseutvikling til arbeidsmarkedets behov.

Imidlertid heter det i tillegg nr. 1 til mål- og disponeringsbrev 2015 under rapporteringskrav at det bl.a. skal rapporteres på følgende:

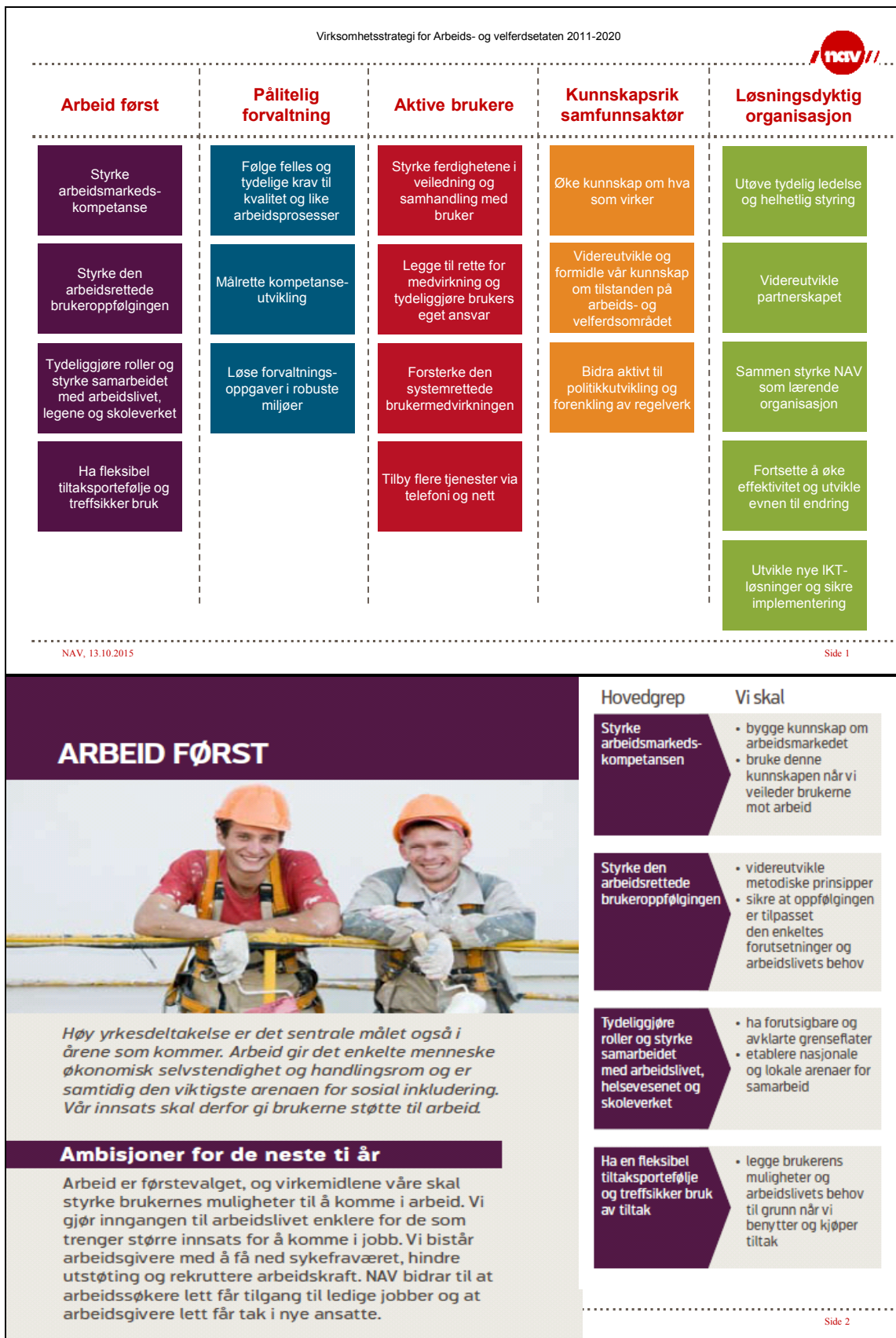
"Samarbeid mellom Arbeids- og velferdsetaten og utdanningsmyndighetene:

- *Hvordan samarbeides det med fylkeskommunen for å sikre at «overlappede målgrupper» får mulighet til videregående opplæring.*
- *Hvordan videreutvikles samarbeid med fylkeskommunen slik at karriereveiledningstjenester blir tilgjengelig for brukere av NAV. Bidrar samarbeidet til kompetanseutvikling mellom NAV-kontor og karrieresenter. - Hvis ja: Hvordan?*
- *Benytter NAV-kontorene andre kartleggingsverktøy enn de som finnes på nav.no*
- *Gjennomføres det koordinert virkemiddelbruk som inkluderer grunnleggende ferdigheter? Hvis ja: Hvordan?"*

NAV's Virksomhetsstrategi

I NAV's virksomhetsstrategi for perioden 2011-2020 inngår samarbeid med andre regionale aktører som en del av strategien. Nedenfor er et utdrag av strategien presentert:

Figur 2.3: Utdrag virksomhetsstrategi for NAV



Avtale ASD og KS

I avtalen mellom departementet og KS fra april 2015 heter det bl.a. følgende:

"Videreutvikle modeller for samhandling mellom NAV-kontoret og andre relevante tjenester: Innsats innenfor utdanningssektoren, helseforetakene og kommunale tjenester utenfor NAV-kontorene vil ha stor betydning for målet om flere i arbeid og aktivitet, ikke minst overfor personer med sammensatte problemer. Likeledes kan NAV-kontorene bidra til måloppnåelsen innenfor disse sektorene. Samhandlingsreformen med økt vekt på forebygging aktualiserer dette, blant annet fordi arbeid kan ha en helsefremmende rolle. Partene er enige om å legge til rette for informasjon og samarbeid mellom NAV-kontor, utdanningssektoren, helseforetakene og kommunale tjenester utenfor NAV-kontorene."

Fylkesvise samarbeidsavtaler– utdanningsområdet

På NAVs nettside fremgår det at formålet med samarbeidet er:

- *Bedre samordnet bruk av Arbeids- og velferdsetatens og fylkeskommunens virkemidler slik at flere ungdom og voksne kan komme i arbeid.*

Overlappende målgrupper er:

- *Arbeidsledige ungdom og voksne som både fylkeskommunen og NAV har ansvar for å bistå til utdanning og/eller arbeid. Dette gjelder arbeidsledige med behov for å gjennomføre videregående opplæring, og/eller som har rettigheter i opplæringsloven som er av betydning for å skaffe seg og beholde arbeid.*

Videre heter det:

Arbeid først og aktive brukere er sentrale deler av virksomhetsstrategien til NAV (2012-2020). Målet er at flest mulig ungdom og voksne skal skaffe og beholde arbeid, være selvforsørget og kunne leve aktive, meningsfulle liv. Dette krever både formell utdanning, arbeidslivsorienterte kvalifikasjoner og ferdigheter i å mestre krav til kompetanse, endring og omstilling i arbeidslivet. Samarbeid mellom arbeidsmarkeds- og utdanningsmyndighetene er derfor et strategisk viktig grep for å oppnå dette målet. Samarbeid med tjenester innen helse og sosial kan ytterligere være en forutsetning for at øvrig samarbeid om utdanning og arbeidsrettede tjenester skal gi resultater.

Alle fylker har inngått samarbeidsavtaler på fylkesnivå mellom Arbeids- og velferdsetaten og fylkeskommuner. Avtalene beskriver samarbeidsområder, forankring, retningslinjer for samarbeidet og rollefordeling mellom partene. Områder kan for eksempel være karriereveiledning, videregående opplæring for voksne, innvandrere, ungdom og innsatte, realkompetansevurdering, grunnleggende ferdigheter med mer. De fleste fylker har i tillegg inngått delavtaler på flere samarbeidsområder og eventuelt ytterligere rutinebeskrivelser. Delavtaler angir mer konkret hvordan samhandlingen skal gjennomføres mellom partene, inkludering av andre samarbeidsparter med videre

Fylkesvise avtaler er et strategisk redskap for å systematisere og strukturere samarbeid. De er et grunnlag for gjensidig forpliktende samhandling om oppfølging og gjennomføring av tjenester og tiltak overfor brukere som avtalepartene har overlappende ansvar for.

Samarbeid universitet og høyskolesektoren

På NAVs nettside heter det at NAV har et aktivt samarbeid med universitets- og høyskolesektoren. Samarbeidet foregår innenfor rammen av NAVs policy for samarbeid med universitetene og høyskolene, som ble vedtatt i juni 2013.

Ifølge Policy for NAVs samarbeid med universitetene og høyskolene skal NAV fylke inngå et aktivt samarbeid med geografisk tilhørende universitet/høyskole. Samarbeidet skal baseres på en egen samarbeidsavtale, som skal følges opp med konkrete tiltak når det gjelder utplassering av studenter, innhold i utdanningene (grunnutdanning, videreutdanning og master), utvekslingsordninger og lokale forsøk og utviklingstiltak. Tiltakene skal sees i sammenheng med øvrige kompetansetiltak i fylket (fra Mål og disponeringsbrev 2014).

NAV-intern kompetanseutvikling og utdanningsinstitusjonenes formaliserte utdanningstilbud skal supplere hverandre. Det er ikke hensiktsmessig å trekke skarpe grenser i forhold til hvordan opplæringsbehov og kompetanseutviklingen best ivaretas. Det er likevel formålstjenlig å peke på noen opplæringsbehov og kompetansetiltak som klart bør ivaretas internt, og andre som med fordel kan utformes i et samarbeid med universitets- og høyskolesektoren

Fylkesmannen skal bistå NAV fylke i det lokale samarbeidet. NAV fylke har egne kontaktpersoner som er ansvarlige for samarbeidet i hvert fylke.

2.6 Høgskoler og universiteter

Lov om universiteter og høgskoler

Det heter i lovens § 1-3 at: *"Universiteter og høyskoler skal arbeide for å fremme lovens formål ved å samarbeide med andre universiteter og høyskoler og tilsvarende institusjoner i andre land, lokalt og regionalt samfunns- og arbeidsliv, offentlig forvaltning og internasjonale organisasjoner."*

Tildelingsbrev

I KDs tildelingsbrev til universitetene og høyskolene for 2015, heter det at institusjonenes viktige samfunnsrolle krever et utstrakt og gjensidig forpliktende samspill med andre aktører.

For 2015 gjelder bl.a. følgende sektormål med tilhørende styringsparametere:

"Sektormål 3

Universiteter og høyskoler skal være tydelige samfunnsaktører og bidra til internasjonal, nasjonal og regional utvikling, formidling, innovasjon og verdiskaping.

- *Kvantitativ styringsparameter: andel inntekter fra bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet (BOA) utenom forskningsfinansiering fra EU og NFR*
- *Kvalitativ styringsparameter: samarbeid med samfunns- og arbeidsliv*
- *Kvalitativ styringsparameter: fleksibel utdanning."*

Rapportering

I veileder til rapportering jf. ovennevnte sektormål for 2015 heter det bl.a. følgende:

"Kvalitativ styringsparameter: Samarbeid med samfunns- og arbeidsliv

Hva måler den: Institusjonens samfunnsrolle og bidrag til nyskapende arbeids- og næringsliv

Veiledning til rapportering: Institusjonene bes gi en vurdering av hvordan de samarbeider med samfunns- og arbeidsliv, og hvilke resultater dette samarbeidet har gitt, herunder om arbeidet i Rådet for samarbeid med arbeidslivet (RSA) og samarbeid med regionale helseforetak. Institusjonen bør vise til institusjonens faglige profil, strategi for samarbeidet, og integrering i utdanning og forskning."

2.7 Råd for samarbeid med arbeidslivet (RSA).

Ved behandlingen av St.meld. nr. 44 (2008-2009) *Utdanningslinja* sluttet Stortinget seg til etableringen av råd for samarbeid med arbeidslivet (RSA). Samarbeid mellom utdanning og arbeidsliv skal bl.a. bidra til at utdanningstilbudene treffer arbeidslivets kompetansebehov, og stimulerer til mer nyskaping i næringslivet.

I meldingen heter det videre at det er behov for samarbeid som er mer strukturert og bedre forankret i institusjonens planer og strategier. Det er derfor behov for at institusjonene utvikler nye og bedre strategier for å øke samarbeidet mellom høyere utdanning og arbeidslivet. Hensikten med strategiene er at institusjonene gjennom et bedre samarbeid skal høyne kvaliteten og øke fleksibiliteten i utdanningstilbudene. Institusjonene skal utvikle strategiene sammen med partene i arbeidslivet og studentrepresentanter i Råd for samarbeid med arbeidslivet (RSA).

Institusjonene kan selv vurdere hvilken form som er egnet for RSAene, herunder hvem som er representert i rådene og hvordan arbeidet har vært organisert i forhold til andre etablerte institusjonsallianser og nettverk

2.8 Innovasjon Norge

Innovasjon Norge skal bidra til nyskaping i næringslivet, utvikling i distriktene og utvikling av konkurransedyktige norske bedrifter. Nærings- og fiskeridepartementet er hovedeier med 51 prosent, og fylkeskommunene eier 49 prosent. IN forvalter i tillegg midler fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Utenriksdepartementet og fylkesmennene. INs hovedmål er å utløse bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsom næringsutvikling og ulike regioners næringsmessige muligheter.

Oppdragsbrevet fra NFD

I oppdragsbrevet fra NFD presiseres formål og mål med IN som er følgende:

Formål: Innovasjon Norge skal være statens og fylkeskommunenes virkemiddel for å realisere verdiskapende næringsutvikling i hele landet. Hovedmål: Innovasjon Norge skal utløse bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsom næringsutvikling, og utløse regionenes næringsmessige muligheter. Delmål:

1. flere gode gründere

2. flere vekstkraftige bedrifter

3. flere innovative næringsmiljøer

I brevet er bl.a. følgende fremhevet som et prioritert område.

Innovasjon Norge skal være en leverandør av kunnskap og faglige innspill i nærings- og innovasjonspolitiske spørsmål til offentlige myndigheter på nasjonalt og regionalt nivå. Premissleverandørrollen omfatter også begrunnede forslag om nye innsatsområder for framtidig politikktutforming. Kunnskapsoverføring kan skje både på initiativ fra Innovasjon Norge og på oppdrag fra offentlige myndigheter.

Distriktskontorene skal bidra med innspill til og delta aktivt i regionale partnerskap i forbindelse med utvikling av regionale planer og strategier. Ytterligere aktivitet på disse områdene utover dagens nivå, må avklares med departementet eller dekkes av den oppdragsgiveren som ønsker en forsterket innsats.

Videre heter det:

Samarbeid med andre aktører

For å sikre en god utnyttelse av statens ressurser, er det viktig med tydelig rolledeling og et godt samarbeid mellom Innovasjon Norge og andre aktører. Selv om de ulike virkemiddelaktørene har tydelig definerte ansvarsområder vil det være grenseflater hvor virkemiddelaktørene i samarbeid må finne en hensiktsmessig arbeidsdeling.

Innovasjon Norge er, sammen med Siva og Norges forskningsråd, en viktig aktør i regjeringens arbeid med å legge til rette for vekst og utvikling i norsk næringsliv.

Samarbeidet mellom Innovasjon Norge, Siva og Norges forskningsråd skal resultere i tre tydelige og samkjørte aktører, der ulike virkemidler utfyller hverandre og fremstår på en helhetlig og ensartet måte. Samarbeidet skal ta høyde for forskjellene i selskapenes egenart. Det legges stor vekt på at de ulike aktørene samarbeider godt, ved omforente strategier og avklarte roller både utad mot næringslivet og regionale samarbeidspartnere.

Rapportering

I oppdragsbrevet fra NFD heter det at Innovasjon Norge har ansvar for at rapportering skjer i henhold til føringer i oppdragsbrevet, avklart rapporteringsformat og vedlagte rapporteringskalender som er felles for Nærings- og fiskeridepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Klima- og miljødepartementet og Utenriksdepartementet. Rapporteringskalenderen gir en oversikt over de rapportene som er påkrevd i henhold til oppdragsbrevene fra departementene.

KMDs oppdragsbrev

Departementsspesifikke administrative føringer:

Samarbeid med andre nasjonale aktører og med fylkeskommunene og kommunene
Departementet ber Innovasjon Norge om å videreføre samarbeidet med Siva og Forskningsrådet bl.a. om felles programsatsinger. Innovasjon Norge skal samarbeide aktivt med fylkeskommunene som regional utviklingsaktør og i partnerskapene på regionalt nivå og bistå i omstillingsprosesser. Departementet ber Innovasjon Norge videreføre arbeidet med å utvikle kommunene som førstelinjetjeneste for næringslivet.

2.9 Fylkesmannsembetene

Fylkesmannen representerer staten i fylkene når det gjelder barnehager og grunnopplæringen og skal medvirke til at den nasjonale politikken og nasjonale tiltak følges opp regionalt og lokalt. Fylkesmannens tiltak skal samlet sett bidra til økt kvalitet i barnehagen og grunnopplæringen. Oppdraget er gitt bl.a. gjennom fylkesmannsinstruksen og årlige tildelingsbrev fra KMD og embetsoppdrag fra Kunnskapsdepartementet.

Fylkesmannsinstruksen

Fylkesmannens roller og oppgaver i forvaltningen er gitt i fylkesmannsinstruksen (Kgl. res.). Fylkesmannen er statens representant i fylket og har ansvar for å følge opp vedtak, mål og retningslinjer fra Stortinget og regjeringen. Fylkesmannen er også bindeledd mellom kommunene og sentrale myndigheter. Fylkesmannen utfører ulike forvaltningsoppgaver på vegne av departementene. Fylkesmannen kontrollerer også kommunenes virksomhet og er klageinstans for mange kommunale vedtak. I instruksen inngår også fylkesmannens samordningsansvar. Det heter bl.a. følgende.

"§ 3 Fylkesmannen skal bidra til å samordne, forenkle og effektivisere den statlige virksomhet i fylket. Fylkesmannen må derfor holde seg orientert om viktige saker som kan ha betydning for dette arbeidet. Fylkesmannen har møte- og talerett i statlige styrer og råd på fylkesplanet. Når det finnes behov for det, holder fylkesmannen møter med statlige etater i fylket.

§ 4 Fylkesmannen skal arbeide for at det skjer et best mulig samarbeid mellom kommunene, fylkeskommunen og den lokale statsforvaltning og skal i nødvendig utstrekning bistå de statlige etater med behandling av spørsmål som tas opp med kommunene eller fylkeskommunen."

Samordningsansvaret er nærmere beskrevet i en rapport fra KMD (2012)¹. I denne heter det at fylkesmannen er statens viktigste samordningsorgan på mellomnivået. Samordning er et viktig element i embedets funksjon, ikke minst forbundet med rollen som bindeledd mellom sentralmakt og lokalstyre. Utbyggingen av den moderne norske velferdsstaten har skjedd gjennom sterke sektorvise fagorgan. Fylkesmannsembetet er det eneste regionale organet med en egen fullmakt til og forventning om å ta samordningsinitiativ overfor andre statlige etater på samme nivå. Denne oppgaven er i hovedsak begrunnet ut fra ønsket om en effektiv statsforvaltning, samordningsbehov overfor kommunene og fylkeskommunen, og forventningen om at Fylkesmannen skal arbeide "til gagn og beste for fylket".

Samordningsoppgavene handler om mange hensyn, men statens evne til å realisere nasjonale mål på tvers av nivå og sektorer og samordning av statens forhold til kommunene, fremstår som de viktigste (KMD 2012).

Tildelingsbrev og embetsoppdrag

I tildelingsbrevet fra KMD til fylkesmannsembetene der bl.a. politiske føringer uttrykkes heter det bl.a. følgende:

¹ https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kmd/rapporter_planer/rapporter/2012/fylkesmannsrollen/3-fylkesmannens-rolle-og-oppgaver-/id673801/

"Fylkesmannen skal sikre intern koordinering av arbeidet for barn og unge i embetet, innen fagområdene barnehage, opplæring, barnevern, helse og sosiale tjenester. Videre skal Fylkesmannen samarbeide med andre sektorer i utviklingsarbeid som retter seg mot mangfoldet av barn og unge. Fylkesmannen skal gi råd og motivere kommunene til samarbeid mellom tjenester og ulike institusjoner som arbeider med barn og unge og deres familier. ..."

I det tilhørende embetsoppdraget fra KD til fylkesmannsembetene 2015 (som gir en oversikt over fylkesmannens totale oppgaveportefølje) heter det følgende:

"Fylkesmannen skal i saker som omfatter barn, oppvekst og opplæring skal stimulere til samarbeid og samordning på tvers av etater og fagområder. Å følge med på og bidra til at slikt samarbeid skjer på lokalt nivå, er en viktig del av samordningsrollen. For å oppnå best mulig samlet effekt av de ulike virkemidlene, skal embetene samhandle med relevante aktører, bl.a. universitets- og høyskolesektoren, de nasjonale sentrene og Statlig spesialpedagogisk støttesystem (Statped). Samordningsansvaret innebærer også at Fylkesmannen skal medvirke til at tilbakemeldinger fra kommunene og innbyggerne om statlig politikk viderefremmes til sentrale myndigheter."

Rapportering

I embetsoppdraget for 2015 heter det bl.a. følgende om rapportering

"Kompetanse for kvalitet. Strategi for etter- og videreutdanning 2012 - 2015:

Fylkesmannen skal gi en kort skriftlig kvalitativ vurdering av arbeidet med kompetanseutvikling i fylket. Informasjon om rapporteringen vil framgå av eget brev".²

2.10 Oppsummering styringssignalene

Statlige føringer gir i ulik grad av motivasjon til samhandling mellom aktørene

Hovedinntrykket er at de statlige aktørene til en viss grad oppfordres/motiveres til samhandling med hverandre/fylkeskommunen innenfor kompetansepolitikken, men det varierer både i tydelighet og om samarbeidet skal være rettet mot kompetansepolitikk slik det er definert i dette oppdraget.

Klarest virker UH sektorens og fylkeskommunenes formelle samhandlingsoppdrag.

Universiteter og høyskoler skal arbeide for å fremme lovens formål ved å samarbeide med regionalt samfunns- og arbeidsliv og et av målene for regjeringens politikk er å bidra til regional utvikling. Det fremgår av oppdraget at institusjonene skal være attraktive kunnskapsleverandører for omgivelsene, er at de har et tett samarbeid med samfunnsaktører og offentlige og private virksomheter i regionen. I UH sektoren er det også etablert RSA-styrer hvor intensjonen er å styrke universitetenes og høyskolenes samfunnskontakt. Føringer gir dermed UH-

² Det har ikke lyktes meg å få tak i dette brevet og innholdet er dermed ikke gjengitt.

sektoren et oppdrag i å delta i strategisk arbeidet med å tilpasse utdanning og kompetanseutvikling til arbeidsmarkedets behov.

Også fylkeskommunene mottar føringer som i stor grad oppfordrer til samhandling med øvrige regionale partnere. Samhandlingen er institusjonalisert i oppdraget til yrkesopplæringsnemndene, men inngår også i oppdraget fylkeskommunen har som skoleeiere, som regionale utviklingsaktører og planmyndighet.

De øvrige kartlagte institusjoner mottar også føringer om behovet for samarbeid med øvrige parter, men oppdraget dreier seg ikke primært om samarbeid om kompetansepolitikk ment som det strategiske arbeidet med å tilpasse utdanning og kompetanseutvikling til arbeidsmarkedets behov. Føringene er mer knyttet til samarbeid om institusjonenes primære samfunnsoppdrag og mål.

For eksempel er føringene for samarbeid mellom NAV og øvrige partnere i første rekke rettet mot forhold knyttet til frafall, rådgivning, karriereveiledning, videregående opplæring for voksne, innvandrere, ungdom og innsatte og ikke om samarbeid om hva slags type kompetanse arbeidsmarkedet har behov for. Fylkesmannens samhandlingsoppdrag virker mest knyttet til samhandling med kommunene innenfor grunnopplæringen og embetene får i liten grad formelle føringer for å delta i det strategiske arbeidet for kompetanseutvikling. Innovasjon Norge virker primært å få føringer knyttet til arbeidet for innovasjon og næringsutvikling i mer avgrenset forstand og ikke strategisk samarbeid om hva næringslivet fremover vil kreve av kompetanseutviklende tiltak og utdanning fremover. For eksempel heter det i oppdragsbrevet fra KMD at: *"Innovasjon Norge skal samarbeide aktivt med fylkeskommunene som regional utviklingsaktør og i partnerskapene på regionalt nivå og bistå i omstillingsprosesser"*.

Uformelle styringssignaler

En oppsummering av intervjuene viser at andre styringssignaler for kompetansepolitisk samarbeid ikke er fremtredende. Det vises imidlertid til at initiativ og prosjekter som ligger på siden av dette prosjektet, styrker det regionale samarbeidet og kunnskap om institusjonenes oppgaver og arbeidsformer, men også den personlige kjennskapen mellom sentrale aktører i fylkene. Et eksempel som blir nevnt av mange er NY GIV satsningen som retter seg mot å få flest mulig til å fullføre videregående skole.

3 Samarbeidet om kompetansepolitikk

I denne delen av rapporten oppsummeres hovedinntrykket fra intervjuene og deres vurderinger av behovet for samarbeid, hvordan samarbeidet fungerer og forslag til tiltak for å styrke samarbeidet.

3.1 Styringssignaler - vurderinger fra regionale institusjoner

Hovedinntrykket fra intervjuene så langt sammenfaller i store trekk med oppsummeringen overfor. Respondentene er relativt samstemte i at de nasjonale føringene ikke gir spesielt mye oppmerksomhet om samhandling regionalt i

kompetansepolitikken. Informantene peker på at den enkelte institusjon primært måles på sektorspesifikke og/eller kvantifiserbare mål og ikke opp mot samhandling. Sektorspesifikke føringer er langt mer uttalte og tydeliggjorte. Flere peker også på at den enkelte institusjon ikke tilføres spesielle ressurser knyttet til samarbeid og samhandling og minimalt knyttet til samhandling om kompetansepolitikk.

Selv om føringene fra nasjonalt hold ikke er et formelt hinder for samarbeid og samhandling regionalt, peker mange informanter på at manglende fokus på samhandling kan begrense den enkelte institusjons prioritering av samhandling om kompetansepolitikk pga. ressursknapphet og/eller at sektorspesifikke mål står sterkere.

3.2 Behovet for samarbeid

Informantene ble spurt om samarbeid om kompetansepolitikken er viktig for å nå egen institusjon og samfunnsmessige målsettinger.

Informantene fra RSA-styrene, fylkesmannsembetene, fylkeskommunene og NAV-fylke er relativt tydelige på at samarbeid med andre aktører om kompetansepolitikken er viktig og en del av institusjonenes rolle og samfunnsansvar. Det påpekes at forvaltningen samlet sett bør utnytte sine ressurser og se disse i sammenheng. Det pekes også på at samarbeid mellom ulike institusjoner med ulike perspektiver og ulike kompetanser samlet sett kan medvirke til et bedre kunnskapsgrunnlag og også resultere i utvikling av utdanning og kompetanse som er mest mulig i tråd med arbeidsmarkedets behov. Hovedinntrykket fra disse institusjonene er at kompetansepolitikk og samarbeid om dette oppleves å være innenfor deres samfunnsoppdrag. Et utsagn fra en NAV direktør som er rimelig dekkende for øvrige informanter er følgende: *«Samarbeid med andre aktører om kompetansepolitikk er svært viktig og en del av vårt samfunnsansvar. Vi arbeider godt sammen med de øvrige regionale parter. Det er opplagt at vi skal være med i dette arbeidet. NAV har et ansvar for å medvirke til at kompetanse og arbeidslivets behov korresponderer på best mulig måte».*

Imidlertid skal det påpekes at representantene fra RSA-styrene virker å være klare på at UH-sektoren både har kompetanse og kapasitet til selv å legge til rette for kompetansepolitisk samarbeid med ulike arbeidsgivere og uten at dette trenger å involvere de øvrige regionale aktørene. Det påpekes også at UH-ene også har et nasjonalt og internasjonalt samfunnsoppdrag å ivareta som ikke nødvendigvis sammenfaller med regionale prioriteringer.

Når det gjelder Innovasjon Norge, virker selskapet å være noe mer distansert ift. samarbeid om kompetansepolitikk. Innovasjon Norge virker å ha en smalere tilnærming og er ofte deltaker i konkrete samarbeidsprosjekter for eksempel for å få etablert eller videreutviklet et utdannings- eller opplæringstilbud rettet inn mot en eller flere bedrifters behov for eksempel knyttet til NCE-programmet. Mao. har Innovasjon Norge en mer spisset rolle i å formidle behov for arbeidskraft og utdanning overfor enkeltbedrifter eller næringsklynger/øvrige programmer enn de øvrige aktørene.

3.3 Viktigste samarbeidspartnere

Informantene ble spurt om hvem de anser som de viktigste samarbeidspartnere i kompetansepolitisk arbeid. De fleste informantene peker på fylkeskommunen som

en viktig samarbeidspart. Fylkeskommunene anses av mange som «limet» i samarbeidet. For det første har fylkeskommunen politisk og administrativt en rolle i å ta sektorovergrepene initiativ i samarbeid med regional stat, kommunene og private aktører. For det andre pekes det på at fylkeskommunen er en viktig utdanningstilbyder som skoleeier for videregående skole og fagskoler og ift. etter- og videreutdanning. For det tredje pekes det på den rollen fylkeskommunen har som regional planmyndighet som også omfatter et kompetansepolitisk ansvar.

Videre peker mange informanter på at NAV og UH-sektoren er en viktig samarbeidspart. Både fordi NAV har et ansvar for arbeidsmarkedspolitikken og kunnskap om arbeidsmarkedets behov og fordi NAV bl.a. har statistikk og et kunnskapsgrunnlag som er av betydning for det kompetansepolitiske arbeidet regionalt. UH sektoren fremheves også av mange primært fordi universiteter og høyskoler er hovedansvarlig for høyere utdanning innenfor samtlige fagfelt og fordi de er tilbydere av etter- og videreutdanning.

3.4 Vurdering av samarbeidet

De fleste av informantene peker på at klima for samarbeid mellom aktørene er godt når samarbeid første er igangsatt. Det pekes på at det er etablert store partnerskap og arenaer, stormøter mv, der de viktigste offentlige og private aktører i fylket møtes. Ofte er kompetansepolitiske problemstillinger på dagsorden. Det vises også til at initiativ og prosjekter som ligger på siden av dette prosjektet styrker det regionale samarbeidet og kunnskap om institusjonenes oppgaver og arbeidsformer, men også den personlige kjennskapen mellom sentrale aktører i fylkene. Et eksempel som blir nevnt av mange er NY GIV satsningen som retter seg mot å få flest mulig til å fullføre videregående skole.

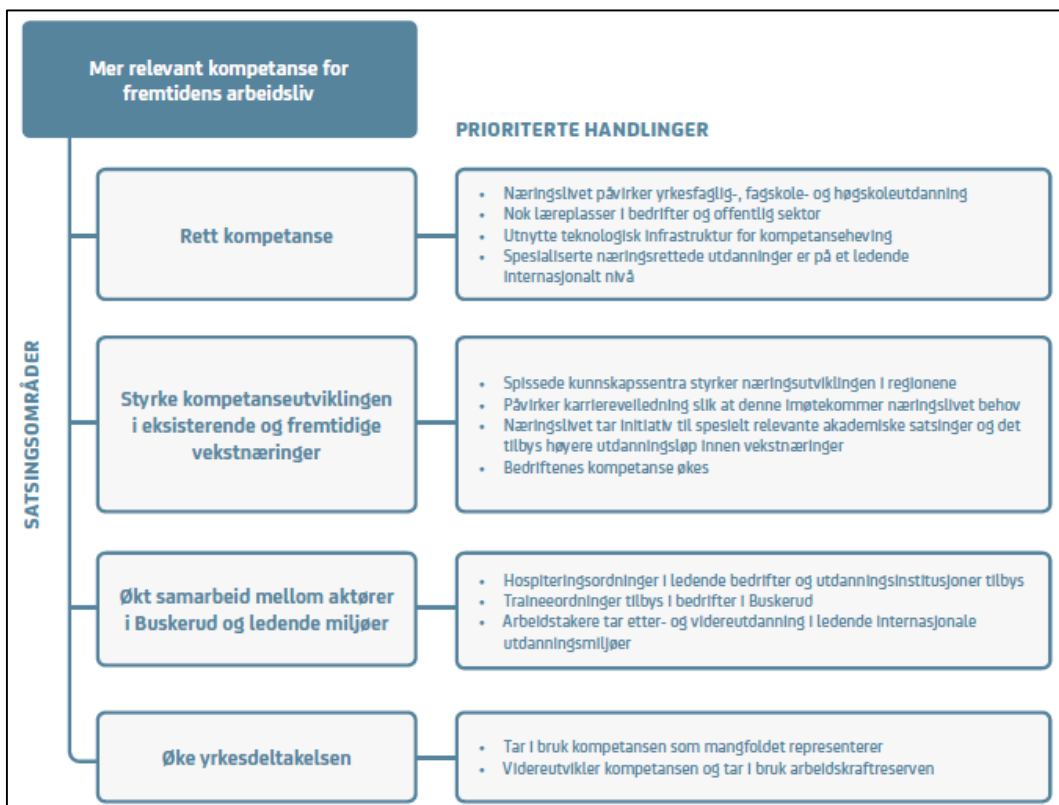
Imidlertid peker de fleste på at utfordringen ikke er dårlig samarbeidskultur eller at det er noe galt med de arenaer som er etablert, men mangel på systematisk samarbeid. Dvs. arenaer for et systematisert, strategisk og løpende samarbeid knyttet til kompetansepolitikk.

Utover utfordringen knyttet til et løpende strategisk samarbeid regionalt om kompetansepolitikken peker mange informanter (og spesielt de fra fylkeskommunene og Y-nemndene) på at dialogen og kontakten også internt i fylkeskommunene kunne vært bedre. Regional og næringsavdelingene i fylkeskommunene har et oppdrag i å legge til rette for nærings- og samfunnsutvikling og har ofte nær dialog med kommunene og bedrifter. Samfunnsutviklerrollen omfatter både å gi strategisk retning til samfunnsutviklingen i regionen, mobilisere private, kommunale og andre offentlige institusjoner og samordne offentlig innsats og ressursbruk. I den sammenheng inngår også et oppdrag i å formidle behovet for arbeidskraft og kompetanse til utdanningstilbyderne som, ved siden av UH sektoren, i stor grad er fylkeskommunen. Mange informanter peker på behov for et tettere samarbeid mellom opplæring og regional utvikling internt i fylkeskommunen. I den sammenheng fremholdes det fra yrkesopplæringsnemndene at regional og næringsdelen av fylkeskommunene med fordel kunne vært tettere knyttet opp mot arbeidet i yrkesopplæringsnemndene for å styrke de næringspolitiske perspektivene. I dag er det i første rekke opplæringsavdelingen i fylkeskommunen som følger opp nemndene.

Videre er mange av informantene ukjente med UH-sektorens «Råd for samarbeid med arbeidslivet» (RSA-styrene). Rådene skal bl.a. bidra til at utdanningstilbudene ved universiteter og høyskoler treffer arbeidslivets kompetansebehov og stimulerer til mer nyskaping i næringslivet. Mange er ukjente med at rådene i det hele tatt eksisterer og enda flere er ukjente med hvordan rådene arbeider og hvordan UH-sektoren gjennom RSA-styrene ivaretar sitt samarbeid med arbeidsgiverne regionalt (private og offentlige).

På den annen side, mange av informantene peker også på positive erfaringer med samarbeid om kompetansepolitikk. Svært mange fremhever samarbeidet knyttet til regionale planer som har omfattet kompetanseperspektivet i den sammenheng. Flere av fylkeskommunene har utarbeidet eller er i ferd med å etablere regionale planer som også omfatter kompetansepolitisk arbeid. I våre case-fylker er det kanskje Buskerud som har kommet lengst.

I Buskerud er det mange informanter som peker på regional plan for verdiskapning og utvikling som ble vedtatt i 2014 og planens betydning for samarbeid mellom aktørene fremheves. Næringslivet, virkemiddelaktører, kompetansetilbydere og offentlig sektor har i fellesskap deltatt i utarbeidelsen av planen. Planen har eget kapittel om rett kompetanse og tilpasning av kompetanse til arbeidslivets behov. Målene for kompetanse er illustrert slik i dokumentet:



For å følge opp planen er det etablert et partnerskapsstyre. Fylkeskommunen har rollen som tilrettelegger for møteplasser og leder av partnerskapet. Årlige handlingsprogram vedtas av fylkeskommunen som planmyndighet. Andre relevante forpliktende samarbeid, samarbeidsprosjekter, møteplasser osv. skal vurderes i lys av partnerskapet. Nedenfor er deltakerne i partnerskapet illustrert:



Mange av informantene fra Buskerud, betegner planprosessen som svært vellykket. Den har medført at de ulike institusjonene har fått et utvidet perspektiv og kunnskap om andre aktørers arbeid. Det pekes på at planen er et strategisk viktig dokument. Det pekes også på at partnerskapsstyret er en god ide og kan forplikte til en fast og strategisk deltakelse knyttet til kompetansepolitisk arbeid.

Et annet eksempel kan hentes fra Hordaland der fylkeskommunen har vedtatt å utarbeide en regional plan for kompetanse og arbeidskraft. Planprogrammet er utarbeidet og har vært på høring. Formålet med planen er å bidra til å sikre robust forsyning av arbeidskraft og framtidrettet kompetanse til arbeids- og samfunnsliv med utgangspunkt i utdanningssystemet. Hovedfokuset blir rettet mot sammenhengen mellom arbeidsliv og utdanning og utfordringer som har betydning for at arbeidslivet opplever problem med tilgang på tilstrekkelig og rett kompetanse.

I planprogrammet er det lagt opp til en bred medvirkning og det er etablert styringsgruppe og en administrativ arbeidsgruppe. I gruppene er det bl.a. representanter for fylkeskommunen, UH-sektoren, Y-nemndene, organisasjoner i arbeidslivet og regionråd.

Informanter fra Hordaland er tilfredse med at de er invitert inn i planprosessen til fylkeskommunen. Det pekes på at man i arbeidet har en blitt enige om prioriteringene og viktigheten av å tilpasse utdanningen til arbeidslivets behov. Samarbeidet har skapt en felles modus. Den nye planen kan utvikles til et felles fundament og kunnskapsgrunnlag– til nå har fylket manglet dette. Det legges til at det kommende arbeidet med utviklingen av planen blir viktig, men det pekes på at det kan bli en utfordring at planen kan bli for overordnet.

Også fra Hedmark kan det hentes eksempler på planarbeid knyttet til kompetansepolitikk. Fylkeskommunen har vedtatt planprogram for regional plan for kompetanse og næringsutvikling i Hedmark. I planprogrammet heter det bl.a. følgende:

"Et tettere og mer strategisk samarbeid mellom skole og arbeid- næringsliv i hele utdanningsløpet vil gi fortrinn for verdiskaping i Hedmark.

Det er viktig å starte dette samarbeidet så tidlig som mulig i utdanningsløpet. Derfor blir det viktig å styrke eksisterende samarbeidsformer og utvikle nye og enda mer strategiske og målrettede samarbeidsformer som vil gi utbytte både for skole og bedrifter/virksomheter. På denne måten kan det skapes størst mulig relevans i tilbudene i hele utdanningsløpet som igjen vil bidra til bedre samsvar i forhold til etterspørsel av kompetanse fra arbeids- og næringslivet."

og videre:

"Etter- og videreutdanning er en viktig forutsetning for framtidig norsk konkurransekraft.

Bedrifter og virksomheter er i kontinuerlig omstillinger hvor rett og nok kompetanse blir helt avgjørende for å være robust og konkurransedyktig. Det vil hele tiden være et behov for oppgradering av kompetanse hos ansatte. Utdanningssystemet vil her spille en sentral rolle, fra videregående opplæring, fagskole, høyskole/universitet og andre tilbydere som kan skreddersy opplegg ut fra bedriftenes/ virksomhetens behov både for formell utdanning og mer arbeidsplassbasert kompetanseheving."

Arbeidet med den regionale planen organiseres som et eget prosjekt. Det etableres en styringsgruppe med representanter for fylkeskommunen, fylkesmannen, NHO, LO, NAV, Høgskolen i Hedmark, Innovasjon Norge og KS. Styringsgruppen vil ha overordnet ansvar for planen, herunder å sikre framdrift, koordinere faggruppene, ha ansvar for helheten og overlevere utkast til regional plan for kompetanse og næringsutvikling til behandling i fylkeskommunen.

Informantene fra UH-sektoren/RSA-styrene formidler litt ulike synspunkter og erfaringer fra sitt kompetansepoltiske samarbeid. En av høgskolene oppgir at de ikke har hatt et RSA-styre, men ivaretatt dialogen med omgivelsene på andre måter. Både gjennom planarbeid i samarbeid med fylkeskommunene og andre aktører og gjennom samarbeid mellom det enkelte fakultet og relevante arbeidsgivere. For eksempel ved at helseutdanningene har mest kontakt og dialog med sykehus og kommunene, mens ingeniørfagene mer er rettet mot næringslivet. En annen høgskole formidler at de har et fungerende RSA-styre, men at en underveis fra ordningen ble innført har prøvet og feilet litt for å finne en passende form. Det innebærer bl.a. at arbeidet har blitt mer målrettet og knyttet opp til konkrete satsninger på høgskolen.

Representantene fra UH-sektoren peker ellers på at samarbeidet med fylkeskommunene er godt, men at de selv i stor grad bidrar med kunnskapsgrunnlaget.

Det påpekes imidlertid at universiteter og høgskoler i dag må forholde seg til flere fylkeskommuner og at deres mandat også er av en landsdels, nasjonal og internasjonal karakter. Strukturreformen innen sektoren vil forsterke problematikken knyttet til at en høgskole/universitet må forholde seg til flere fylkeskommuner. En evt. reform av fylkesinndelingen kan imidlertid møte noe av denne problematikken og gi bedre sammenfall mellom UH-sektorens geografi og folkevalgte regioner. Et eksempel på dette er Høgskolen i Sørøst-Norge som er resultat av en fusjon av Høgskolen i Buskerud og Vestfold med Høgskolen i Telemark.

3.5 Forslag til tiltak/endringer

Hovedinntrykket fra intervjuene er at samarbeid om kompetansepolicyen er viktig for å nå egen institusjon og samfunnsmessige målsettinger. Det pekes også på at samarbeid mellom ulike institusjoner med ulike perspektiver og ulike kompetanser samlet sett kan medvirke til et bedre kunnskapsgrunnlag og også resultere i utvikling av utdanning og kompetanse som er mest mulig i tråd med arbeidsmarkedets behov.

Imidlertid krever samarbeid om kompetansepolicyen samhandling på tvers av institusjonelle grenser som går ut over institusjonenes primære samfunnsoppdrag og målgruppe. Oppdragene og styringsdokumenter knyttet til egne sektorspesifikke føringer er langt mer uttalte og tydeliggjorte enn oppfordring til samarbeid.

Dette er en konsekvens av forvaltningsorganiseringen der de ulike institusjoner er opprettet på grunnlag av sitt primære samfunnsoppdrag og et hierarkisk styringssystem med mål og resultatindikatorer. Spørsmålet blir dermed om det er mulig å forplikte aktørene (hierarkisk styrte) i nettverk/partnerskap (governance) for samarbeid og arbeidsdeling for tiltak og virkemidler i kompetansepolicyen regionalt?

Innenfor denne konteksten ble informantene bedt om å foreslå endringer for å forbedre det tverrgående arbeidet med å tilpasse utdanning og kompetanseutvikling til arbeidsmarkedets behov. Nedenfor presenteres hovedinntrykkene fra intervjuene.

Regionale kompetanseplaner og årlig oppfølgende handlingsprogram

Mange informanter peker på at de nye nasjonale forventningene til regional planlegging og kompetanseplaner er et viktig tiltak for å styrke samarbeid med sikte på bedre samsvar mellom behov og utdanningstilbud og kompetent og relevant arbeidskraft regionalt. Regional planlegging kan være svaret på behovet for systematisert, strategisk og løpende samarbeid knyttet til tematikken kompetansepolicy. De fleste informanter peker på at regional plan og oppfølgingssystemet som verktøyet for å få til mer systematisert samarbeid. Samtidig har planloven ingen sterke instrumenter som forplikter ulike interessenter til å bidra i utformingen og gjennomføringen av de regionale planene, verken til å følge retningslinjer eller delta i utformingen av de konkrete tiltakene i den regionale planens handlingsprogram.

Informantene som har deltatt i prosessen for utvikling av kompetanseplaner peker på positive erfaringer. For det første pekes det på at samhandlingen i selve planprosessen er viktig for å utvikle forståelse for hverandres roller og for å utvikle felles kunnskapsgrunnlag om mål i arbeidet. For det andre vil et plandokument (dersom det blir tydelige nok) kunne bli et etterspurt dokument som kan bidra til arbeidsdeling og utvikling av synergier i et felles arbeid for kompetansepolicy. Vellykkede planer kan stake ut retningen og en samlet strategi i fylkene. For det tredje pekes det på at oppfølgingen av planene bør følges opp av et tverrsektorielt planstyre/partnerskapsstyre som løpende følger opp planene og årlige handlingsprogram. Det siste momentet fremheves som svært positivt fra informantene fra Buskerud som har utviklet en slik ordning.

Forventinger om samarbeid fra nasjonale myndigheter

Mange informanter peker på behovet for at nasjonale myndigheter tydelig forventer at de regionale aktørene deltar i samarbeid om kompetansepolitikken gjennom embetsoppdrag og lignende styringsdokumenter. Det blir i den sammenheng påpekt behov for om lag likelydende forventninger/føringer til UH-sektoren/RSA styrene, NAV, fylkesmannen og fylkeskommunen (inkludert Y-nemndene) om samarbeid om kompetansepolitikken regionalt. Likelydende forventninger skaper ikke tvil og deltakelse skal prioriteres og resultatet kan bli et forsterket samarbeid regionalt.

I den sammenheng kan forpliktelselementet knyttet til regionale planer problematiseres. Regional plan skal legges til grunn for fylkeskommunens virksomhet og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i regionen, men det ligger ikke en juridisk forpliktelse for oppfølging. Situasjon kan også være slik at statlige aktører mottar styringssignaler fra nasjonalt hold som kan være i konflikt og/eller ikke motiverer til oppfølging av regionale planer. Hvorvidt staten deltar i regional planlegging og hvorvidt staten følger opp regionale planer varierer. For å forsterke de regionale planene og planprosessenes betydning, vil en løsning kunne være at statlige myndigheter i større grad forventer og gir føringer om at samtlige aktører skal delta i og følge opp regionale kompetanseplaner. I praksis vil statlig oppfølging av regionale planer blant annet måtte innebære at nasjonale myndigheter gir rom for at statlige regionale aktører følger opp regionale planer. Det vil kreve at man på nasjonalt nivå er kjent med regionale prioriteringer og/eller at regionale statlige aktører får større handlingsrom og dermed myndighet til å følge opp regionale planer.

Samarbeid innad i fylkeskommunene

Mange informanter (og spesielt de fra fylkeskommunene og Y-nemndene) peker på behov for forbedret samarbeid internt i fylkeskommunene mellom regional og næringsavdelingene og opplæringsavdelingene i fylkeskommunene. I dag har disse ofte ulike eksterne partnerskap/nettverk. Regionalavdelingene har et oppdrag i strategisk utviklingsarbeid, legge til rette for nærings- og samfunnsutvikling og har ofte nær dialog arbeidslivet. Informasjonen avdelingene besitter og deres strategiske utviklingsarbeid bør formidles og ses i sammenheng med opplæringsavdelingens arbeid når det gjelder det fylkeskommunale opplæringstilbudet i regionene.

Konkret pekes det på fra Y-nemndenes side at regional og næringsdelen av fylkeskommunene med fordel kunne vært tettere knyttet opp mot arbeidet i yrkesopplæringsnemndene for å styrke de næringspolitiske perspektivene i arbeidet.

Et annet forhold som ble problematisert av representantene fra Y-nemndene er behovet for at den videregående skolestrukturen, herunder og linjer og utdanningsretninger innen den enkelte skole bør tilpasses de ulike delregioners behov i større grad enn i dag. Situasjonen i dag er, i følge informantene, at skolene og dimensjoneringen av disse i for stor grad skjer på bakgrunn av lokale interesser og av hensynet til den enkelte rektor og ansatte som ønsker videreføring slik situasjonen er i dag. Problematikken knyttet til skolestruktur og dimensjonering/linjer på den enkelte skole bør ses i nær sammenheng med det regionale kompetansepolitiske samarbeidet.

UH-sektoren og RSA-styrene

Mange informanter er ukjente med eksistensen av RSA-styrer og at UH-sektoren har en et oppdrag i å delta i strategisk arbeidet med å tilpasse utdanning og kompetanseutvikling til arbeidsmarkedets behov. UH-sektoren selv har valgt ulike løsninger for sitt strategiske samarbeid som til dels blir ivaretatt utenfor RSA styrene. Det er i denne studien ikke grunnlag for å konkludere med at UH-sektoren ikke ivaretar sitt samfunnsoppdrag på dette området og inntrykket er at institusjonene tar egne initiativer og har modeller for samhandling med arbeidslivet og/eller deler av arbeidslivet, for eksempel ved enkeltfaktulteters samhandling med relevant arbeidsliv. Det systematiske samarbeidet mellom UH/RSA styrene og fylkeskommunes regionale partnerskap om regionale kompetanse- og næringsstrategier virker imidlertid varierende.

Det ser ut til at det er behov for en tydeliggjøring fra nasjonal side at RSA styrene synliggjør sitt arbeid og at de deltar i et systematisert samarbeid med de offentlige regionale aktørene. I den sammenheng etterlyses imidlertid en klar intensjon og formål fra nasjonale myndigheters side for hva som konkret skal munne ut av et forsterket regionalt samarbeid og i hvilken grad UH sektoren skal tilpasse seg regionale utfordringer som må ses i lys av nasjonale prioriteringer for den enkelte institusjon.

Kunnskapsbasert informasjon mv

Mange av informantene etterlyser bedre kunnskapsbasert informasjon for å danne en oppdatert og omforent plattform for forståelse av situasjonen i regionen som igjen kan legge grunnlag for å dimensjonere og tilpasse utdanningstilbudet. Ved siden av kontakten med arbeidslivet og deres forventinger om behov, vil bedre statistikk og prognoser kunne forenkle arbeidet. Det etterlyses nasjonale initiativ for utvikling av støtteverktøy til dette formålet.

Det etterlyses også en klarere samarbeid og arbeidsdeling mellom UH-sektoren, NAV og fylkeskommunen i utvikling av kunnskapsgrunnlag. Situasjonen i dag virker å være slik at alle parter har kompetanse og arbeider med dette uten at det er tilstrekkelig koordinert.

I denne sammenheng skal det pekes på at Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet har igangsatt et pilotarbeid for å utvikle et IKT-verktøy som skal gi bedre grunnlag for dimensjonering. Videre har Kunnskapsdepartementet i samarbeid med Kommunal- og moderniseringsdepartementet etablert et pilotprosjekt for å utvikle metoder for felles kunnskapsgrunnlag i kompetansepolitikken regionalt.