



Rapport  
2019:23

# Dimensjonering av videregående opplæring

Fylkeskommunenes politikk og prioriteringer



---

Håkon Høst og Kaja Reegård

**NIFU**



Rapport  
2019:23

# **Dimensjonering av videregående opplæring**

Fylkeskommunenes politikk og prioriteringer

---

Håkon Høst og Kaja Reegård

Rapport 2019:23

Utgitt av Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU)  
Adresse Postboks 2815 Tøyen, 0608 Oslo. Besøksadresse: Økernveien 9, 0653 Oslo.

Prosjektnr. 21088

Oppdragsgiver Kompetansebehovsutvalget  
Adresse Kompetanse Norge (Kompetansebehovsutvalget)  
Postboks 236 Sentrum, 0103 Oslo

Fotomontasje NIFU

ISBN 978-82-327-0434-7 (online)  
ISSN 1892-2597 (online)



Copyright NIFU: CC BY 4.0

[www.nifu.no](http://www.nifu.no)

# Forord

Rapporten tar for seg dimensjoneringen av videregående opplæring og er skrevet på oppdrag for det regjeringsnedsatte Kompetansebehovsutvalget. Den er skrevet av Håkon Høst (prosjektleder) og Kaja Reegård. Vi takker de mange informanter i fylkeskommunens utdanningsadministrasjon, rektorer og politisk valgte i Nordland, Vestfold og Telemark, samt representanter for opplæringskontor, y-nemder, NHO, LO og Utdanningsforbundet for velvillig å ha stilt opp for undersøkelsen.

Oslo, 25. oktober 2019

Sveinung Skule  
direktør

Roger André Federici  
forskningsleder



# Innhold

<b>Oversikt over forkortelser .....</b>	<b>7</b>
<b>Sammendrag .....</b>	<b>9</b>
<b>1 Innledning.....</b>	<b>14</b>
1.1 Introduksjon.....	14
1.2 Bakgrunn .....	14
1.2.1 Før Reform 94 .....	14
1.2.2 Rett til videregående for ungdom .....	15
1.2.3 Stabil andel som får læreplass.....	16
1.2.4 Hvilke hensyn spiller inn? .....	16
1.2.5 Fylkeskommunens organisasjon og omgivelsene.....	17
1.2.6 Rett til læreplass.....	18
1.2.7 Frafall og alternativer til ordinært løp.....	19
1.3 Nærmere om problemstillingene .....	19
<b>2 Data og metode .....</b>	<b>21</b>
2.1 Strategi for caseutvelgelse .....	21
2.2 Kvalitative intervju og dokumentanalyse.....	22
2.3 Om rapportens videre disposisjon .....	23
<b>3 Dimensjoneringsprosessen i tre fylkeskommuner.....</b>	<b>24</b>
3.1 Telemark.....	24
3.2 Vestfold.....	34
3.3 Nordland.....	43
<b>4 Fellestrekk og ulikheter i dimensjoneringen.....</b>	<b>56</b>
<b>5 Avslutning.....</b>	<b>70</b>
<b>Referanser.....</b>	<b>73</b>

<b>Vedlegg 1</b> .....	<b>76</b>
<b>Vedlegg 2</b> .....	<b>77</b>
<b>Vedlegg 3</b> .....	<b>78</b>
<b>Vedlegg 4</b> .....	<b>79</b>
<b>Vedlegg 5</b> .....	<b>80</b>
<b>Tabelloversikt</b> .....	<b>81</b>
<b>Figuroversikt</b> .....	<b>82</b>



# Oversikt over forkortelser

BA	Bygg og anleggsteknikk
DH	Design og håndverk
EL	Elektro
HO	Helse- og oppvekstfag
NA	Naturbruk
RM	Restaurant- og matfag
SRY	Samarbeidsrådet for yrkesopplæring
SS	Service og samferdsel
TAF	Tekniske og allmenne fag (4-årig videregående som gir både studie-kompetanse og fag- og svennebrev)
TP/TIP	Teknikk og industriell produksjon
YFF	Yrkesfaglig fordypning
YSK	Yrkes- og studiekompetanse (tidligere TAF)
Y-nemnda	Yrkesopplæringsnemnda
Y-veien	Yrkesveien (Bachelorutdanninger som tar opp søkere med fagbrev innenfor samme fagfelt)



# Sammendrag

Rapporten tar for seg hvordan fylkeskommunene dimensjonerer videregående opplæring. Det omfatter hvilke aktører som deltar, hvordan dimensjoneringsprosessen organiseres, samt hvordan fylkeskommunene avveier ulike hensyn som eksisterende skolestruktur, søkning, arbeidslivets behov og økonomi.

Rapporten er basert på kvalitative case-studier av tre fylkeskommuner; Telemark, Vestfold og Nordland – fylker som i ulik grad kan sies å være preget av fagopplæringstradisjon og skoletradisjon. I tillegg, baserer rapporten seg på tidligere forskning som omfatter også andre fylkeskommuner. De kvalitative dataene er supplert med kvantitative data om fordeling av søkere, elever og lærlinger på ulike programmer og fag, både i de tre fylkene og på landsbasis.

## Et søkerstyrt system, med en viss dimensjonering ut fra læreplasstilgang

Studieforberedende og yrkesfaglige programmer inngår i dag i en samlet dimensjonering av videregående opplæring i fylkeskommunene. Samtidig ser de ut til, på tvers av fylkeskommuner, å være underlagt litt ulike logikker i dimensjoneringsprosessen. Det største programmet, Studiespesialisering, er som hovedregel søkerstyrt. I de øvrige studieforberedende programmene setter man om nødvendig adgangsbegrensninger. I yrkesfagene har det i alle fylkene vi har undersøkt, vært en dreining mot å legge større vekt på dimensjonering ut fra den antatte tilgangen på læreplasser. Dette gjelder imidlertid først og fremst i fag der lærlingordningen er den dominerende måten å rekruttere på, som i de fleste fag innen programmene Elektro, Teknikk og industriell produksjon, Bygg og anleggsteknikk, Restaurant og matfag og Design og håndverk. I fag som retter seg mot områder av arbeidslivet hvor lærlingrekruttering ikke er hovedmetoden å rekruttere arbeidskraft på, er søkerstyring det dominerende prinsippet for dimensjonering. Dette gjelder de fleste fag innen programmene Helse og oppvekst og Service og samferdsel.

Rundt 90 prosent av søkerne får sitt førstevalg av utdanningsprogram innfridd. En jevnt høy innfrielse av førstevalg må også ses i lys av en situasjon med synkende ungdomskull i de tre fylkene, og treghet i tilpasning av tilbudet til dette. Av de tre undersøkte fylkene, lå Nordland øverst med 92 prosent, men samtidig hadde dette fylket best match i forholdet mellom søkere og læreplasser. Det er altså relativt få elever som må ta til takke med sitt andre- eller tredjevalg. Dimensjoneringen av videregående opplæring må sies i hovedsak å være søkerstyrt. Bare anslagsvis en femtedel av plassene på Vg1 er underlagt en dimensjonering ut fra antatt tilgang på læreplasser, som er måten fylkeskommunen i dag operasjonaliserer arbeidslivets behov på. Bare et mindretall av disse fagene har imidlertid nok, eller et overskudd av søkere. Det er særlig innad i triangelet Elektrofag, Bygg- og anleggsteknikk og TIP at det flyttes søkere, noe som er gitt av retten til 1 av 3 valg. Dermed blir rommet fylkeskommunen kan dimensjonere innenfor relativt trangt.

### En mer aktiv dimensjoneringspolitikk

Det er absolutt mulig å tenke seg at fylkeskommunene kan utvide dette rommet, og dimensjonere mer aktivt ut fra det de antar er arbeidslivets behov. En slik dimensjonering kan basere seg på å begrense inntaket ikke bare i de tradisjonelle lærefagsområdene, men også i for eksempel Studiespesialiserende og Helse og oppvekst, dersom man mener det er større behov for lærlinger eller framtidig arbeidskraft i andre program.

Det vil trolig forutsette en oppmyking av søkerens rett til å få innfridd ett av tre valg. Vi vet lite om hva konsekvensene av en slik politikk vil være. Elevene aksepterer i dag stort sett å bli flyttet til sitt andre- eller tredjevalg på samme skole. Dersom de heller ikke får dette, vil det kunne stille seg annerledes. Det er heller ikke gitt at man blir enige om hvilke programmer og fag som har størst behov for rekruttering framover.

Både antall søkere og antall inngåtte lærekontrakter ligger i dag på et rekordhøyt nivå. Rundt 75 prosent av søkerne får en læreplass. Lærebedriftene i mange bransjer mener det likevel er et underskudd på kvalifiserte søkere. Det er i første rekke fag rettet mot næringer som mangler lærlinger og arbeidskraft som etterlyser en sterkere dimensjonering ut fra arbeidslivets behov. Spørsmålet man må stille er om en mer aktiv dimensjonering av videregående opplæring kan løse de undersøkte fagområdenes manglende attraktivitet blant ungdom. Kanskje har bransjene og bedriftene mer å hente på et tettere samarbeid med skolene, for slik å øke rekrutteringen.

## Tilbud, søkning og behov ikke uavhengig av hverandre

Selv om prosessen i stor grad er søkerstyrt, er faktorer som tilbud, søkning og behov i arbeidslivet ikke uavhengige størrelser, men vevd inn i hverandre. Tilbudsstrukturen er et resultat av arbeidslivets behov og søkermønstrene over tid. Søkerne gjør også sine utdanningsvalg innenfor det tilbudet som foreligger, samtidig som valgene deres også på ulike måter er informert av arbeidslivets behov. Samtidig er arbeidslivets artikulerte behov påvirket av utdanningssystemet og hvilken rolle dette tidligere har spilt for deres rekruttering.

## Skole- og fagopplæringsadministrasjon integrert

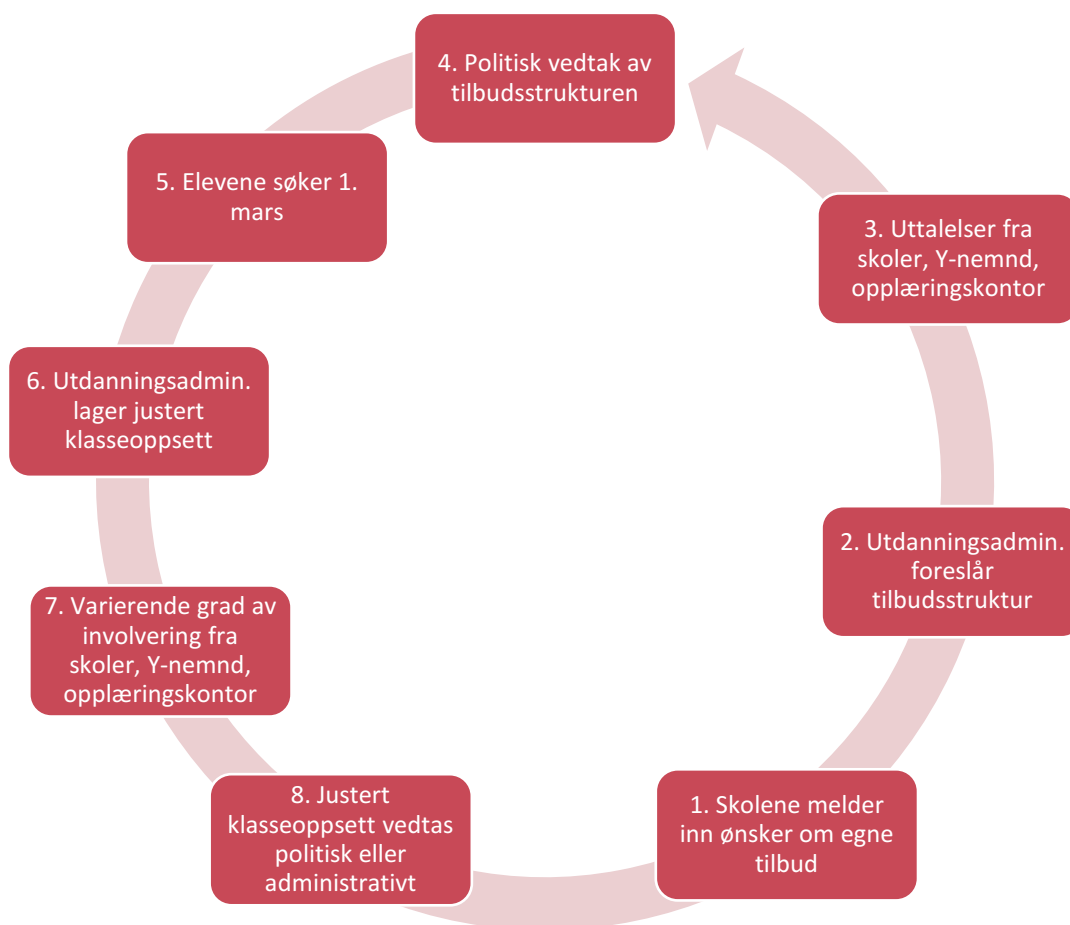
Etter 25 år med et felles system for videregående opplæring for yrkesfaglige og studieforbereidende programmer er den tidligere autonome administrasjonen av fagopplæringen i dag tett integrert i fylkeskommunenes opplæringsadministrasjon, også i dimensjoneringsprosessen.

Tendensen er at dimensjoneringen blir mer administrativt styrt på grunnlag av relativt generelle politiske prinsipper. Det er særlig distriktsinteresser som gjør at politikerne fortsatt vil ha en hånd på rattet.

Fylkeskommunene benytter primært opplæringskontorene for å skaffe seg et kunnskapsgrunnlag om læreplassmulighetene. Yrkesopplæringsnemndene spiller ingen sentral rolle i selve dimensjoneringsprosessen, men fungerer mer som en form for vokter av det som ses som fagopplæringens interesser i stort.

## Prosessen

Gjennomgangen av de tre case-fylkenes måte å gjennomføre dimensjoneringsprosessen på, viser svært store likheter. Vi har, som følge av tidligere undersøkelser som har omfattet andre fylkeskommuner, grunn til å anta at bildet vi får fram i stor grad er representativt for fylkeskommunene generelt. I figuren nedenfor har vi forsøkt å fremstille dette grafisk.



## Om fylkene

Telemark er tradisjonelt et fagopplæringsfylke preget av sterke industritradisjoner. Samlet sett er andelen som søker seg til studieforbereende og yrkesfaglige utdanningsprogram 50–50. Læreplassmarkedet er relativt godt utbygd, og andelen av de som søker læreplass, som blir formidlet ligger omtrent på landsgjennomsnittet. Andelen er særlig høy i de tradisjonelle tekniske fagområdene, Bygg og anlegg, Design og håndverk, Elektro og TIP, og lavere i nyere områder som Helse og oppvekst, Service og samferdsel og Naturbruk. Telemark opplever generelt stor etterspørsel etter lærlinger, og det er kun på noen få utdanningsprogram at ikke alle søkerne kommer inn. Det er dermed relativt sterk søkerstyring av videregående opplæring, til tross for at arbeidslivet har fått økende innflytelse på dimensjoneringen. Den merkes ved at en del av søkerne til de – relativt få – oversøkte tilbudene, blir tatt inn på sine andre- eller tredjevalg. På studieforbereende vris oversøkning på de tematiske programmene over til Studiespesialisering. Helse- og

oppvekst er som Studiespesialisering helt søkerstyrt. Over 90 prosent av søkerne får innfridd sitt førstevalg. Skoletilbud og søkning over år gått seg til, slik at det er relativt god match.

Vestfold har svakere industritradisjoner og et lite læreplassmarked sammenlignet med nesten alle andre fylker. Vestfold har større innslag av næringer som handel og IT og landbruk – næringer hvor fagopplæring har en svak tradisjon. Dette kan være én av forklaringene på at fylket har blant landets laveste andel av søkere som blir formidlet til læreplass (66 prosent sammenlignet med landssnittet på 74,2). Det har i fylket vært et politisk ønske om å stramme inn antall plasser på Studiespesialisering, og blant annet som følge av dette, har andelen elever på yrkesfag økt fra rundt 50 til 55 prosent. Det er en systematisk kontakt med opplæringskontorene for å tilpasse tilgangen på læreplasser, særlig innenfor de tekniske fagene. Innenfor Helse- og oppvekst og Service og samferdsel tar man inn flere elever enn det antatte læreplass-tilbudet og kalkulerer med at mange velger andre veier underveis. Som i Telemark er gjensidig påvirkning mellom søker mønstre og eksisterende tilbudsstruktur, det som dominerer utformingen av skoletilbudet.

Nordland er et utpreget fagopplæringsfylke med god tilgang til læreplasser i de fleste utdanningsprogram. Nordland har viktige industrimiljøer, men også en sterk tradisjon innenfor fiske og fangst, akvakultur og marine næringer, områder som først de senere årene har bygget opp en lærlingordning. 57 prosent av elevene søker seg til yrkesfaglige utdanningsprogram, og fylket har samlet sett høy førstevalginnfrielse. Den samlede formidlingsandelen er høyere enn landssnittet. Andelen læreplass-søkere som får lærekontrakt er særlig høy innen Naturbruk og Bygg og anlegg – som utdanner til næringer med høy aktivitet og stor etterspørsel etter lærlinger, men den er også høy i Helse- og oppvekstfag. Fylkets politiske ledelse ønsker å øke andelen med høyere utdanning i fylket, og det er derfor et mål å øke rekrutteringen til Studiespesialisering. Nordland karakteriseres av en desentralisert bosettings- og sysselsettingsstruktur, og en av de største avveiningene i dimensjoneringsprosessen omhandler balansen mellom hensynet til økonomisk forsvarlig drift på den ene siden og opprettholdelse av tilbud ved små skoler i distriktene på den andre

# 1 Innledning

## 1.1 Introduksjon

Formålet med denne rapporten er å gi innsikt i hvordan videregående opplæring i Norge dimensjoneres. Ettersom ansvaret for videregående opplæring er lagt til det fylkeskommunale forvaltningsnivået, må dette undersøkes i fylkeskommunene. Vi har valgt å undersøke hvordan tre ulike fylkeskommuner gjør dette, Telemark, Vestfold og Nordland. Casestudiene av de tre fylkene kombinert med statistikk og tidligere undersøkelser av andre fylkeskommuner danner grunnlag for å belyse og så langt som mulig besvare prosjektets problemstillinger som omfatter:

- hvilke *hensyn og målsettinger* er førende for eller påvirker dimensjoneringsarbeidet,
- hvilken *informasjon* benyttes for å danne et beslutningsgrunnlag,
- hvilke *prosesser* fører til beslutningene om dimensjonering av skoleplasser i videregående opplæring,
- på hvilken måte medvirker *arbeidslivet* i dimensjoneringsprosessen, og
- i hvilken grad dimensjoneres utdanningstilbudet ut fra arbeidslivets behov.

Med utgangspunkt i *fylkessammenslåingen* mellom Vestfold og Telemark belyser vi også på hvordan dette påvirker dimensjoneringen, og hvorvidt den nye fylkeskommunen vil jobbe annerledes enn det som har vært praksis i de to sammenlåtte enhetene.

## 1.2 Bakgrunn

### 1.2.1 Før Reform 94

Dimensjoneringen av den videregående skolen var før 1994 i omfang styrt av statens bevilgninger og en programmatisk lovgiving (Michelsen, Høst & Gitlesen, 1998), med fylkeskommunene som del av et statlig iverksettingsapparat.



Situasjonen i årene før Reform 94 var preget av lange køer av søkere, store kapasitetsproblemer, og et spill mellom fylkeskommunene og staten om hvordan en skulle sortere køene og hvordan en skulle beregne kostnadene av ekstraklasser som følge av arbeidsledigheten (ibid.). Den videregående skolen, i særlig grad yrkesutdanningen, var aldersheterogen, og mange eldre ungdommer hadde som følge av problemene på arbeidsmarkedet, søkt seg tilbake til skolen. Både karakterer og alder var inntakskriterier. Lærlingordningen var ikke koplet til den videregående skolen, men var dominert av arbeidslivets rytmer, behov og seleksjonskriterier, og læreplasser var et knapt gode.

### 1.2.2 Rett til videregående for ungdom

De viktigste grepene som ble gjort gjennom Reform 94 var å gi alle 16–19-åringene en individuell rett til videregående opplæring, og samtidig å gi fylkeskommunene en korresponderende plikt til å oppfylle denne retten. I tillegg rasjonaliserte man kursstrukturen ved å redusere antall grunnkurs fra over 100 til 13 brede grunnkurs, og man koplet lærlingordningen til skolen i en særnorsk 2+2-modell. De voksne søkerne ble gradvis skjøvet ut av køen, og deres muligheter for videregående opplæring ble i stedet regulert av den mindre forpliktende omfangsforordningen.

For dimensjoneringen innebar dette at fylkeskommunene nå i hovedsak kunne planlegge ut fra årskullene og deres størrelse, noe som ga en langt mer forutsigbar situasjon når det gjaldt antall søkere. Fylkeskommunene ble imidlertid pålagt å tilby alle 12 studieretninger, og innfri rettighetssøkerne ett av deres tre første utdanningsvalg, noe som innskrenket deres handlingsrom i forhold til søkerne. Læreplassstilgangen ble også sentral i dimensjoneringen, noe som i første omgang ble forsøkt håndtert gjennom å introdusere intensjonsavtaler. Fylkeskommunene var også forpliktet til å gi et alternativt tilbud om et tredje år i skolen til de av søkerne som ikke fikk lærekontrakt. Dermed måtte fylkeskommunene veie søkeres interesser og arbeidslivets behov opp mot hverandre på en helt annen måte enn tidligere.

I den første fasen av reformen ble det oppsummert at det fremste suksesskriteriet fylkeskommunene ble målt på var i hvilken grad de innfridde søkeres førstevalg, noe som avspeiler en lang tradisjon i norsk utdanningspolitikk (Sandberg & Vibe, 1995). På ordinær studiespesialiserende / allmennfaglig studieretning var det ikke problemer med å få innfridd førstevalget av studieretning, men ikke alltid på ønsket skole. På de yrkesfaglige studieretningene førte en høy innfrielse av søkeres førstevalg av utdanningsprogram til problemer i den andre enden, ved overgangen mellom skole og læreplass. Dermed måtte fylkeskommunene gradvis

ta inn over seg at arbeidslivets behov, uttrykt gjennom læreplasstilgangen, var blitt et svært avgjørende premiss for en vellykket dimensjonering.

### 1.2.3 Stabil andel som får læreplass

Antall læreplasser ble nær doblet gjennom reformen, i stor grad som følge av at lærlingordningen ble utvidet til å gjelde en rekke nye fag og områder av arbeidslivet, men likevel fikk ikke mer enn rundt to av tre søkere læreplass. Antall lærekontrakter har fortsatt å øke i årene etter reformen, men det har også størrelsen på årskullene. Læreplassandelen har derfor ligget på et relativt stabilt nivå, men med variasjoner, primært som følge av økonomiske konjunkturer (Michelsen & Høst, 2018).

Reformen Kunnskapsløftet introduserte en struktur med brede kurs også på Vg2-nivået. Dette var et forslag fra det såkalte Søggen-utvalget, som mente dette ville øke andelen som fikk læreplass, fordi elevene fikk flere lærebedrifter å velge mellom og bedriftene fikk flere elever å rekruttere blant. Imidlertid viste evalueringen at selv om fylkeskommunene opplevde at det ble enklere å dimensjonere, førte det verken til at elever eller bedrifter endret sine valgmønstre merkbart, og formidlingsandelen økte ikke (Høst & Evensen, 2009). Andelen som formidles varierer imidlertid svært mye mellom de beste og de dårligste fylkene (Høst, Seland, Sjaastad & Skålholt, 2014).

Fra 2020 endres yrkesfagstrukturen igjen. Nå reverseres mye av endringene fra Kunnskapsløftet, og det gjeninnføres mer spesialiserte kurs på Vg2-nivået. I tillegg utvides antall yrkesfagprogrammer fra åtte til ti. Dette er ikke primært av dimensjoneringshensyn, men ut fra en tro på at dette gir større motivasjon og bedre læring.

### 1.2.4 Hvilke hensyn spiller inn?

At lærlingordning etter Reform 94 er blitt hovedmodell for yrkesopplæringen gjør at det vi kan kalle arbeidslivets behov har fått en langt mer framskutt rolle i dimensjoneringen av skoletilbudet enn det hadde tidligere. Fortsatt spiller søkingen en avgjørende rolle, og ulike fylkeskommuner avveier disse to forholdene i forhold til hverandre på litt ulike måter, noe som også har vært oppsummert av flere undersøkelser tidligere<sup>1</sup>. Til en viss grad kan en snakke om skolefylker og fagopplæringsfylker, hvor skolefylkene tradisjonelt legger mest vekt på elevenes ønsker og fagopplæringsfylkene er mer orientert mot å dimensjonere etter

---

<sup>1</sup> Se blant annet Econ (2007): *Dimensjonering av fagopplæringen*. Rapport 2007-044. Høst, Håkon og Miriam Evensen (2009): *Ny struktur – gamle mønstre? Evaluering av Kunnskapsløftet*. Oslo. NIFU STEP.

arbeidslivets behov. Det er veldig store ulikheter mellom fylkene i andel av søkerne som får læreplass, noe som kan henge sammen med dimensjoneringsprosessen.

Utgangspunktet for dimensjoneringsprosessen er imidlertid at hver fylkeskommune har en etablert skolestruktur og fagstab som avspeiler tidligere års valg. Dette gjør at skoler, utstyrspark og faglærere blir et svært viktig, men ofte litt usynlig premiss i seg selv for dimensjoneringen og kan motvirke endring, dersom søkingen eller læreplassstilbudet plutselig skulle endre seg.

Dimensjonering av det generelle studiespesialiserende programmet har til nå har vært det enkleste, fordi det er relativt sett rimelige studieplasser og totalt søkerstyrt, kun med utfordringer i forhold til valg av skole. Nå diskuterer imidlertid noen fylkeskommuner begrensning i inntaket til studiespesialiserende ut fra karakterer. Det samme anbefaler også Stoltenberg-utvalget, som undersøkte hvorfor gutter presterer dårligere i skolen. Dette vil i så fall gi fylkeskommunene helt nye utfordringer med dimensjoneringen, og det vil også influere på dimensjoneringen av yrkesfagene.

### 1.2.5 Fylkeskommunens organisasjon og omgivelsene

Da lærlingordningen ble innlemmet i videregående opplæring gjennom Reform 94 fikk dette store organisatoriske følger. Det tidligere delegerte selvstyre til partene i arbeidslivet ble erstattet med statlig og fylkeskommunal styring av fagopplæringen, med partene i arbeidslivet i en rådgivende posisjon. Samtidig åpnet den nye kommuneloven for at fylkeskommunene selv kunne velge organisasjonsform. Det førte til at Yrkesopplæringsnemndenes dedikerte sekretariat i form av fagopplæringskontorer i alle fylker etter hvert ble underlagt skoleadministrasjonen. Etter hvert mistet også Y-nemndene sin beslutningsmyndighet. I dimensjoneringsprosessen har de mange steder blitt redusert til en blant mange høringsinstanser (Høst, red., 2014). Gjennom Utdanningsdirektoratets spørringer til fylkeskommunene, gjennomført av NIFU, kommer det fram at fylkeskommunene vurderer y-nemndene som mindre viktige enn nemndene selv ser ut til å oppleve sin egen innflytelse (Gjerustad, Waagene & Salvenes, 2015). Partene i arbeidslivet har selv tatt initiativ til et arbeid for å styrke Y-nemndenes posisjon<sup>2</sup>.

I mange fylkeskommuner ser det ut til å være opplæringskontorene, og ikke Y-nemndene, som representerer den viktigste kontaktflaten mot arbeidslivet, noe som også gjelder i dimensjoneringsprosessen (Høst, Skålholt, Reiling & Gjerustad, 2014; Michelsen & Høst, 2013). Noen steder vil også enkeltbedrifter, om de er viktige nok for regionen, kunne arbeide opp mot fylkeskommunen for å sikre

---

<sup>2</sup> SRYs arbeidsgruppe for yrkesopplæringsnemnda (2016): *Yrkesopplæringsnemndas rolle og ansvar*. Rapport. Oslo.

skoleplasser i sine fag. Men dette går også den andre veien, ved at fylkeskommunen også kan forhandle med bedrifter, ved for eksempel å varsle nedlegging av klasser dersom ikke bedriftene innen fagområdet tar mot elevene som lærlinger.

I et fylke kan det være flere tusen lærebedrifter, og kontakten må i hovedsak foregå gjennom et mellomliggende ledd, de fleste steder opplæringskontorene. I stor grad har kontorene vært strukturert etter fylkesgrenser, og over lang tid utviklet relasjonene til «sin» fylkeskommune. Når flere fylkeskommuner slås sammen, endres disse relasjonene. Som følge av størrelsen på det nye fylket og arbeidslivet rundt, blir trolig fylkeskommunene enda mer avhengig av mellomliggende institusjoner som kan formidle mellom dem og arbeidslivet, ikke minst i dimensjoneringsprosessen.

Både statlige og, med noen unntak, også fylkeskommunale myndigheter, har gjennom flere år oppfordret ungdom til å søke yrkesfag. Man har vært opptatt av å heve yrkesfagenes status, ikke minst på bakgrunn av at SSBs ulike framskrivninger har pekt i retning av et stort underskudd på fagarbeidere i de nærmeste tiårene<sup>3</sup>. Samtidig har særlig staten, men også mange kommuner, tatt et større ansvar for å stille lære plasser. Dette letter oppgaven med å dimensjonere og formidle lærlinger i fylkeskommunene, og flere får lære plass, særlig i «offentlige» fag rettet mot helse, barnehage og forvaltningen. Men mange av lærlingene får ikke jobb i etterkant. Det gjør at den tidligere, tette koplingen mellom lærlinginntak og arbeidskraftbehov er blitt løsere. Både innenfor helse og omsorg, og kontor og IKT, er det klare tegn til at nyutdannede fagarbeidere i økende grad utkonkurreres av kandidater med høyere utdanning (Høst, Reegård, Reiling & Tønder, 2015). Hvordan fylkeskommunene vurderer forholdet mellom lære plasser og arbeidskraftbehov, ikke minst i de «offentlige» fagene, er av interesse.

Også andre forhold vil kunne legge føringer på fylkeskommunenes dimensjoneringsarbeid. En del fylker praktiserer et prinsipp om fritt skolevalg. I noen fylker står distriktsinteressene sterkt og fylkestinget velger ofte å opprettholde skoletilbud, selv om det går på tvers av andre hensyn som søker tall og lære plassstilfang. Samtidig vil voksne søkere måtte tas hensyn til i dimensjoneringen av yrkesfagene, fordi de er konkurrenter på det samme lære plassmarkedet, enten de søker med utgangspunkt i den sentrale formidlingen eller ikke.

### 1.2.6 Rett til lære plass

Mens elevene har rett til skoleopplæring, bryter lære plassfordelingen med de universelle regler som gjelder resten av utdanningssystemet. Både Arbeiderpartiets landsmøte og Stoltenberg-utvalget, har anbefalt at elevene må gis en rett lære plass. Fylkestinget i Nordland har også, som første fylkeskommune vedtatt å gi alle

---

<sup>3</sup> Se bl. a. Forecasting demand and supply of labour by education. Rapport 2013/48 SSB

kvalifiserte søkere en rett til læreplass. Også noen fag og bransjer garanterer læreplasser i sine fag for kvalifiserte søkere. Dette er forhold som åpenbart vil kunne virke inn på dimensjoneringsprosessen.

### **1.2.7 Frafall og alternativer til ordinært løp**

For ungdom som antas å slite med å komme gjennom videregående i et ordinært løp, eller er umotiverte for skolegang, har det vært forsøkt ut ulike modeller som praksisbrev, full opplæring i bedrift og vekslingsmodell (se Bjørnset, Høst, Nyen, Reegård og Tønder, 2018). Lærekandidatordningen, rettet mot søkere man mener ikke har forutsetninger for å fullføre videregående, har også økt. I denne ordningen er ikke målet verken fagbrev eller studiekompetanse, men en individuell grunnkompetanse.

I den andre enden tilbyr stadig flere fylkeskommuner ulike kombinasjoner av fagbrev og studiekompetanse, som TAF og YSK. Selv om det etter Reform 94 har vært en relativt stabil situasjon med 50–50-fordeling på studieforbereende og yrkesfag, endres fordelingen kraftig underveis i løpet ved at en betydelig andel yrkesfagelever velger seg over til påbygging til generell studiekompetanse. Alt dette må antas å bidra til å komplisere fylkeskommunenes arbeid med å dimensjonere studietilbudet.

## **1.3 Nærmere om problemstillingene**

Karakteren av de ulike hensyn som må tas i dimensjoneringsprosessen, og måten de er innved i hverandre, gjør at de ikke så lett kan studeres hver for seg. Selv om de her er skilt fra hverandre på en relativt oversiktlig måte, vil de i undersøkelsen nødvendigvis overlappe i stor grad.

### **1. Hvilke hensyn og målsettinger er førende for eller påvirker dimensjoneringsarbeidet?**

Som vi var inne på innledningsvis er fylkeskommunene gitt et ansvar for å dimensjonere videregående opplæring, men de må samtidig gjøre dette innenfor mange spesifiserte krav. Det gjelder blant annet å oppfylle elevenes, relativt sterke rettigheter, programstruktur osv. Også andre nasjonale politiske føringer skal tas hensyn til. I tillegg til dette har den enkelte fylkeskommune sine egne planer og strategier for utviklingen av videregående opplæring og av regionen som de vil forsøke å innpasse opplæringstilbudet til. De kan også ha vedtatt prinsipper for opplæringstilbudet, som fritt skolevalg, desentralisert skolestruktur, rettigheter til søkergrupper utover det lovbestede, rett til læreplass osv. Hensynet til eksister-

ende skolestruktur og fagstaber må antas å være et svært viktig premiss for enhver dimensjoneringsprosess.

## 2. Hvilken informasjon benyttes for å danne et beslutningsgrunnlag?

Den viktigste informasjonen fylkeskommunen må forholde seg til i dimensjoneringsprosessen er åpenbart søkertallene. I noen fylkeskommuner har man operert med intensjonsavtaler om læreplasser som et forsøk på å skaffe seg et sikrere grunnlag for dimensjonering. I hvilken grad de legger annen informasjon til grunn og hvordan er interessant. Det vil trolig mest typisk dreie seg om framskrivninger av arbeidsmarkedsbehov, og annen informasjon om særlige lokale behov. Fylkeskommunene er i dag pålagt å utarbeide egne oversikter over kompetansebehov. Tidligere undersøkelser viser imidlertid at slike systematiske oversikter er mangelfulle (ECON, 2007).

## 3. Hvilke prosesser fører til beslutningene om dimensjonering av skoleplasser i videregående opplæring?

På grunnlag av innhentede data lager vi en enkel, men utfyllende oversikt over fylkeskommunenes administrative behandling av dimensjoneringsprosessen. Det særlige interessante her er på hvilke tidspunkter dimensjoneringen behandles politisk, og når eksterne aktører kan spille inn.

## 4. For fylkeskommuner som skal slås sammen; vil den nye fylkeskommunen jobbe annerledes med dimensjoneringen enn det som allerede skjer i de sammenslåtte enhetene?

Fylkeskommuner som slås sammen vil kunne ha ulike måter, tradisjoner og prosedyrer å gjennomføre dimensjoneringsprosessen på, ulike politiske føringer, og ulike faktorer i omgivelsene som spiller inn. Vi undersøker derfor hvordan sammenslåingsprosessene ser ut til å påvirke dimensjoneringen.

## 5. På hvilken måte medvirker arbeidslivet i dimensjoneringsprosessen, og i hvilken grad dimensjoneres det ut fra arbeidslivets behov.

Etter at lærlingordningen ble koplet til videregående opplæring i 1994 er arbeidslivets behov et sentralt premiss for dimensjoneringen av videregående opplæring. Men hvordan løser man utfordringen med å dimensjonere etter arbeidslivets behov? I hvilken grad må elevenes førstevalg vike for at man skal forsøke å matche søkere og læreplasser? Og er arbeidslivets behov det samme som antall læreplasser, for eksempel i de «offentlige» fagene?

## 2 Data og metode

Ut fra problemstillingenes karakter og foreliggende kunnskap om fylkeskommunenes dimensjoneringsarbeid, vurderte vi det som mest hensiktsmessig med en hovedsakelig kvalitativ tilnærming. Dette for å forsøke å gripe dynamikken og kompleksiteten i dimensjoneringsprosessen, og for å kunne belyse sammenhenger og få fram sammensatte forklaringer - noe som ville være vanskelig ved en bredde-tilnærming. Mer konkret, har vi gjennomført en casestudie av tre utvalgte fylkeskommuner; Nordland, Telemark og Vestfold. Intervjudata sammen med analyse av sentrale dokumenter fra hver fylkeskommune har dannet grunnlag for å beskrive og drøfte de ulike aspektene av fylkeskommunenes dimensjoneringsarbeid. I tillegg har vi hentet kvantitative data om fylkeskommunen, særlig fra Utdanningsdirektoratets statistikkbank for videregående opplæring for å belyse forhold knyttet til fordeling av søkerne på program og lærefag.

Caseundersøkelser gir innsikt i dybden, men kan ha noen begrensninger når det gjelder muligheten til å generalisere funn, i dette tilfellet til hele populasjonen av fylkeskommuner. Dette har vi forsøkt å løse ved at vi for det første støtter oss på tidligere forskning som omfatter andre fylkeskommuner, og for det andre at vi også benytter statistikk for å kunne vurdere i hvilken grad de utvalgte fylkeskommunene skiller seg ut eller virker rimelig representative på de områdene vi ser på.

### 2.1 Strategi for caseutvelgelse

Vi gjorde et utvalg der hensikten var å velge ut fylkeskommuner (case) både ut fra variasjon, men også ved at de hver på sin måte kan antas å representere noe spesielt. Det var tre overordnede hensyn som styrte utvelgelsen: For det første ønsket vi å ivareta variasjon med hensyn til geografi og bosettingsmønster. For det andre etterstrebet vi variasjon mellom fylkeskommuner som kan sies å være preget av at skoleopplæring står sterkt og fylker der fagopplæring står sterkt. For det tredje så vi etter såkalte case som representerte noe uvanlig eller spesielt (jf. Flyvbjerg, 2010), her med potensielle konsekvenser for organiseringen av fylkeskommunenes dimensjoneringsarbeid. I denne sammenheng gjaldt det innføring av læreplassgaranti i Nordland og fylkessammenslåing mellom Vestfold og Telemark.

Nordland og Telemark representerer fylkeskommuner med en sterk fagopplæringstradisjon både internt og i omgivelsene. Nordland har viktige industrimiljøer og en sterk tradisjon innenfor fiske og fangst, akvakultur og marine næringer. Nordland karakteriseres fortsatt av en desentralisert bosettings- og sysselsettingsstruktur, der distriktpolitikk spiller en sentral faktor i dimensjoneringen av videregående opplæring. Fylkeskommunen har også, som den første, tatt initiativ til læreplassgaranti. Telemark er også preget av sterke industritradisjoner, særlig knyttet til Grenlandsområdet, og er til dels preget av spredt bosettingsmønster.

Vestfold representerer en fylkeskommune hvor skolene tradisjonelt står sterkt, og hvor fagopplæring har en relativt svak posisjon. Vestfold har svakere industritradisjoner og større innslag av handel sammenlignet med Nordland og Telemark. Ved å velge både Vestfold og Telemark som case, ville vi undersøke hvilke implikasjoner fusjonen til Vestfold og Telemark fylkeskommune, som trer i kraft 1.1.2020, vil ha for dimensjoneringen. Fusjonen vil kunne utfordre relasjoner til skoler, til opplæringskontor og til læreplassmarkeder.

## 2.2 Kvalitative intervju og dokumentanalyse

Det er to datakilder som har vært sentrale; aktørene i dimensjoneringsarbeidet (interne i fylkesadministrasjonen og eksterne aktører som opplæringskontor og politikere), samt relevante dokumenter.

I alle tre casene intervjuet vi de mest sentrale aktørene i dimensjoneringsprosessen i den fylkeskommunale utdanningsadministrasjonen. Organisering av involverte avdelinger og tittel på stillinger var noe ulik for Nordland, Telemark og Vestfold fylkeskommune, men følgende aktører ble dekket:

- Utdanningssjef
- Inntaksleder
- Leder for avdeling for fagopplæring
- Rektor
- Yrkesopplæringsnemnda (Y-nemnda)

Vi fikk bistand fra utdanningssjefen til å finne hvilke andre nøkkelpersoner internt i fylkeskommunen det var hensiktsmessig å intervju. Det var viktig å dekke både skolesiden og fagopplæringssiden for å skaffe oss forståelse av hvordan disse aktørene selv opplever sitt handlingsrom, hvordan dimensjoneringsprosessen organiseres, hvilke verdier og hensyn som dominerer, hvilke aktører de mener er de viktigste internt og eksternt og hva slags kunnskapsgrunnlag de baserer seg på.

Med bakgrunn i intervjuene i fylkeskommunene, intervjuet vi noen utvalgte eksterne aktører for å få deres vurderinger av dimensjoneringsprosessene, hvem som har innflytelse, når i prosessen, og hvilke hensyn de mener dominerer – særskilt med hensyn til arbeidslivets behov:



- Politisk valgte i fylkeskommunen
- Opplæringskontor
- NHO/LO/Utdanningsforbundet

Vi har ikke benyttet sitater i rapporten. Intervjuene benyttes i et forsøk på å gi et bredt bilde av dimensjoneringsprosessen og avveiningene knyttet til denne. Intervjuene ble i hovedsak gjennomført ansikt-til-ansikt. Der det ikke var mulig å få inkludert alle aktørene i samme besøk, ble disse gjennomført over telefon. Intervjuene var semistrukturerte, og fulgte en felles intervjuguide som sørget for at vi fikk dekket de samme spørsmålene til de samme typene aktører i alle fylkeskommunene. Samtidig hadde vi fleksibilitet til å forfølge viktige temaer informantene eventuelt tok opp selv. Data ble samlet inn i tidsrommet 7. august-5. september. Intervjuene varte i snitt 1 time, og ble tatt opp på bånd. Til sammen ble 25 personer intervjuet (intervju med fire av disse ble gjennomført som telefonintervju), fordelt rimelig likt på de tre fylkeskommunene. De omfattet personer internt i utdanningsadministrasjonen, organisasjonsrepresentanter i Y-nemnda, politikere og representanter for opplæringskontor. Blant opplæringskontorene vi har undersøkt er det tverrfaglig kontor, tradisjonelle bransjekontor og kontor for offentlige fag.

Analyse av skriftlige kilder utgjorde også en sentral del av datamaterialet for å beskrive overordnede prinsipper og hensyn i dimensjoneringsprosessen, samt hvilke krav fylkeskommunene er pålagt å følge i dimensjoneringen av tilbud. Dette var eksempelvis fylkeskommunenes egne planer, oversikter, og strategi- og vedtaksdokumenter knyttet til dimensjoneringsarbeidet. I tillegg har vi analysert fylkesvise regionale planer og strategidokumenter, samt fylkenes tilstandsrapport for videregående opplæring for skoleåret 2017/2018.

De tre fylkene vi har undersøkt har fellestrekk og ulikheter, i forhold til hverandre og i forhold til andre fylkeskommuner. Ved å supplere med annen forskning på andre fylker, og ved å benytte statistikk som dekker sentrale forhold ved elevinntak, læreplasser, formidling og utdanningsnivå, bør dette kunne danne grunnlag for å si noe generelt om trekk og tendenser i dimensjoneringen av videregående opplæring.

## 2.3 Om rapportens videre disposisjon

I kapittel 3 ser vi nærmere på de tre fylkeskommunene. Hvordan er formidlingsarbeidet organisert, hvilke hensyn tas, hva slags informasjonsgrunnlag benyttes og på hvilken måte samarbeider de med arbeidslivet og legger arbeidslivets behov til grunn. I kapittel 4 drøfter vi de mønstrene vi finner i de tre fylkeskommunene opp mot annen forskning og statistikk på feltet, som også inkluderer andre fylkeskommuner. Kapittel 5 inneholder noen konkluderende vurderinger.

## 3 Dimensjoneringsprosessen i tre fylkeskommuner

### 3.1 Telemark

Telemark fylke har om lag 170 000 innbyggere. Befolkningen har de siste 50 årene vokst med bare litt over 10 prosent, mot rundt 40 prosent for landet som helhet<sup>4</sup>. Fylket er sterkt regionalisert, hvor ytterpunktene representeres av Grenland-området, som opplever befolkningsvekst og hvor halve befolkningen bor, og Vest-Telemark, som er svært spredt befolket og med stedvis nedgang i befolkningen. Telemark har vært et sterkt industrifylke, men har opplevd stor reduksjon i industri- og sysselsettingen de siste tiårene<sup>5</sup>. Selv om en del av de store lokomotivene, som Hydro og Union, er borte, har Grenlandsområdet imidlertid fortsatt mange industribedrifter, blant annet i Herøya Industripark.

Som et fylke lenge preget av industri og landbruk er andelen med høyere utdanning relativt lav, mens andelen med grunnskole og videregående er høyere enn landsgjennomsnittet. Telemark, og ikke minst industrien, er inne i en god konjunktur, noe som også påvirker etterspørselen etter lærlinger. Telemark er et gjennomsnittsfylke når det gjelder lære- og utdanningsplass-tilfang<sup>6</sup>. Det tegnes nå nærmere 800 nye lærekontrakter hvert år, og industrien er fortsatt det desidert sterkeste lære- og utdanningsområdet<sup>7</sup>.

Telemark har rundt 6000 elever i 11 videregående skoler, noen store i Grenlandsområdet, og en del små i distriktene. Ikke minst fordi fylket er sterkt regionalisert og de distriktspolitiske interessene fortsatt står relativt sterkt, praktiserer man ikke fritt skolevalg, men et nærskoleprinsipp, som innebærer at de har krav på å komme inn på en skole i sitt nærområde. Fylkeskommunen ønsker ikke å stimulere til konkurranse mellom skolene om elever, og praktiserer ikke stykkprisfinansiering, men en kombinasjon av ulike kriterier.

---

<sup>4</sup> SSB Befolkning

<sup>5</sup> Telemark fylkeskommune, SSB sysselsetting

<sup>6</sup> Se vedlegg 5

<sup>7</sup> Se vedlegg 4

## Organisering

Dimensjonering av videregående opplæring i fylkeskommunen administreres av opplæringsavdelingen, som har ansvar for både skole og fagopplæring i bedrift. En seksjonsleder er ansvarlig for dimensjoneringsprosessen, men arbeider tett sammen med fagopplæringssjefen om denne oppgaven. Integreringen av fagopplæring i opplæringsavdelingen i fylkeskommunen, har i Telemark, som i mange andre fylker, gått gjennom til dels turbulente perioder (Michelsen mfl., 1998, Michelsen & Høst, 2013). Etter først å ha forsøkt å bygge ned all særorganisering av fagopplæringen, har fylkeskommunen i stor grad gjenetablert fagopplæring som et eget område i opplæringsavdelingen, om enn ikke som en formell seksjon. Samarbeidet på tvers av de gamle skillelinjene i opplæringsadministrasjonen, mellom skole og fagopplæring, betegnes i dag som godt. Fagopplæringseksperternes kunnskap om lærlingordningen og lærebedrifter blir sett på som en verdifull ressurs. Disse erfaringene bidrar til å støtte opp om en fortsatt grad av særorganisering av fagopplæringen, framfor en modell med å spre ansvaret for fagopplæring ut på skolene. Fylket har over en del år hatt en relativt markant fagopplæringssjef med ansvar for kontakten ut mot bedriftene, da i stor grad gjennom opplæringskontorene.

## Yrkesopplæringsnemnda

Fagopplæringssjefen representerer fylkesrådmannen i Y-nemnda, på samme måte som sjefen for opplæringsavdelingen representerer fylkesrådmannen i Hovedutvalget for kompetanse.

Asymmetrien mellom fagopplæring i bedrift og skole kommer imidlertid til syne når man ser på Y-nemndas mandat. Denne har, etter endringene i opplæringsloven i 2007, ikke lengre forvaltningssaker, og er kun et rådgivende organ. Nemnda har heller ikke lengre et eget, dedikert sekretariat i form av et fagopplæringskontor som kan forberede og iverksette nemndas vedtak. Telemark er imidlertid fortsatt preget av sin industrielle arv med kultur for sterkt partssamarbeid og innflytelse. Med NHO og LO i spissen har Y-nemnda støttet svært aktivt opp om dagens ordning med en viss særorganisering og autonomi for fagopplæringen i forhold til den øvrige utdanningsadministrasjonen. Partene i arbeidslivet var også avgjørende for at nåværende fagopplæringssjef i fylkeskommunen ble tilsatt, med første oppgave å etablere gode relasjoner med opplæringskontorene i fylket. Y-nemndas ledelse, som veksler mellom NHO og LO, forsøker også aktivt å kompensere det at de ikke lengre har noen formell myndighet i fagopplæringen, ved å jobbe tett opp mot fylkeskommunens fagopplæringssjef, og også drive lobbyvirksomhet overfor politikerne. Nemnda er bredt sammensatt, med representanter fra ulike arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner, Utdanningsforbundet og Nav.

Ambisjonen er å øke nemndas tyngde og rekkevidde ved å samle mange aktører med innflytelse på ulike områder. Fordi en bred nemnd ofte blir lite handlekraftig, er det etablert et eget arbeidsutvalg, bestående av representantene fra LO og NHO, leder av hovedutvalget for næringsutvikling, samt fagopplæringsleder.

Y-nemnda skal ifølge opplæringsloven gi fylkeskommunen råd i arbeidet med å fastsette skoletilbudet. Nemnda har imidlertid verken et eget sekretariat eller noen formell forbindelse til opplæringskontorene, som normalt er de som har best oversikt over behovene i arbeidslivet. Den må derfor bygge på det kunnskapsgrunnlaget nemndas leder og enkeltmedlemmer får gjennom sin kontakt med opplæringskontor, bransjeforeninger og enkeltbedrifter når den skal uttale seg.

Y-nemndas rolle kan se ut til å være en slags «vaktbikkje» for fagopplæringen, men som normalt bare går inn og engasjerer seg dersom det er snakk om større endringer, som nedlegging eller flytting av viktige yrkesfagtilbud. Dette kan være vanskelig å få gjennom om man får en samlet y-nemnd mot seg.

## Opplæringskontor og bedrifter

I Telemark går hele 90 prosent av lærekontraktene gjennom et opplæringskontor. Kontorene, som i de fleste tilfellene er eid direkte av medlemsbedriftene, har kun status i loven som lærebedrifter. De har imidlertid en faktisk rolle som strekker seg langt utover dette (Høst mfl., 2014a). De aller fleste opplæringskontorene i fylket er bransjekontorer. De er som regel tett på bedriftene, kjenner deres behov for lærlinger og spiller ofte en helt avgjørende rolle i formidlingen av lærlinger til bedriftene. De sitter slik sett på kunnskap som fylkeskommunene er helt avhengig av for å kunne dimensjonere. De er imidlertid også aktører som fremmer sine interesser overfor fylkeskommunen når det gjelder hvordan skoletilbudet rettet mot sine bransjer bør se ut. De har også valgt et felles arbeidsutvalg som kan ta opp saker overfor fylkeskommunen på vegne av alle kontorene.

De fleste opplæringskontorene sitter i samme bygg i Skien, og de er også samlokalisert med NHO. Opplæringskontorene er bredere og har medlemsbedrifter utover NHO og deres bransjeforeninger, selv om noen av kontorene er direkte tilknyttet en bransjeforening. Innenfor de fleste bransjene er det opplæringskontorene, og ikke en lokal bransjeforening, som i praksis håndterer fagopplærings spørsmål.

Fagopplæringssjefen og etter hvert også opplæringsavdelingen i fylkeskommunen har, etter at å ha erfart noen konflikter, opparbeidet et godt forhold til opplæringskontorene, hvor man aksepterer at dette er bedrifts-eide kontorer som ikke kan dirigeres av fylkeskommunen. Opplæringskontorene på sin side, har samlokalisert seg og valgt en felles ledelse som har månedlige møter med fylkeskommunen. De blir i dag systematisk trukket inn i dimensjoneringsprosessen og virker rimelig fornøyde med sin innflytelse på dimensjoneringsprosessen.

## Rammer og prinsipper for dimensjoneringen

Som andre fylkeskommuner er Telemark forpliktet til å tilby videregående opplæring til alle med ungdomsrett eller voksenrett. For ungdommene gjelder at de har rett på å få innfridd ett av tre valg av program på Vg1, og ett av de videregående programmene under det de kommer inn på. Mindre ungdomskull de senere årene gjør at økonomien blir dårligere, og den relativt desentraliserte skolestrukturen kommer under press. På toppen av dette har antall voksne elever fylkeskommunen tar imot økt markant, særlig som følge av den økte innvandringen Norge har opplevd. Voksne med rett til videregående har krav på å få innfridd sitt førstevalg av utdanning. Fylkeskommunen forsøker derfor å rådgje de voksne søkerne til yrkesopplæring, for å få de til å søke program rettet mot områder der det er mulig å få lære plass og arbeid. Til tross for at det ikke er en felles formidlingsprosess, konkurrerer de voksne søkerne til syvende og sist med ungdom om de samme læreplassene.

Fylkestinget i Telemark har vedtatt syv prinsipper for hva som skal ligge til grunn for utformingen av sitt skoletilbud:

1. Samfunnets behov for kompetanse
2. Elevenes ønsker og søkning
3. Tilgang på læreplasser
4. Geografisk fordeling og reisevei
5. Fagmiljøer og støttefunksjoner
6. Arealutnytting
7. Økonomi

Prinsippene er rangert, og angir slik sett en retning. Samtidig er jo alle kriteriene med fordi de skal bety noe, slik at de blir avveid mot hverandre. Samtidig som fylkeskommunen legger vekt på ulike framskrivninger av arbeidsmarkedet, mener man det er vanskelig å dimensjonere videregående opplæring direkte etter disse, og at de heller er et grunnlag for å vurdere hovedtrekk i framtidig behov. Fylkeskommunen fortolker i dag samfunnets behov slik at det vil kunne bli et underskudd på arbeidskraft med fagutdanning på videregående nivå. Her viser de særlig til Kompetansebehovsutvalgets delrapporter, NOU 2018:2 og NOU 2019:2, og de ulike framskrivninger disse igjen er basert på. Dette brukes for å begrunne fylkeskommunens politikk i dimensjonering av studieforberedende program versus yrkesfag, hvor de mener det er ønskelig at dagens 50-50-fordeling videreføres. Som følge av overganger fra yrkesfaglige til studieforberedende programmer etter vg2, ender denne 50-50-fordelingen opp i en 60-40-fordeling i favør av Studiespesialisering innen elvene er ferdig med videregående. Fylkeskommunen viser til

Kompetansebehovsutvalget når de antar det vil være et særlig stort behov for faglært arbeidskraft i håndverksfag og helsefag.

TAF-ordningen (Teknisk allmennfag), hvor elevene fikk både fagbrev og studiekompetanse, er etter en del års drift, faset ut i Telemark. Ordningen, som rettet seg mot ambisiøse elever, innebar mye ekstra arbeid for fylkeskommunene. Bedriftene erfarte på sin side at deres lærlinger etter fagbrev og eksamen, forsvant til NTNU og i liten grad kom tilbake til det lokale næringsliv.

Telemark er ledende på y-veien, som opprinnelig også startet opp her. Universitetet i Sørøst-Norge har gjort y-veien til en av sine merkevarer, og tilbyr y-veier til tekniske fag ved alle sine tekniske utdanningssteder. Dette bidrar også til å dempe betydningen av om elevene velger yrkesfag eller studieforbereidende fag i videregående, fordi begge veier kan lede til høyere utdanning.

Kriterium nummer 1 om samfunnets behov for kompetanse åpner for en viss fleksibilitet i forhold til å dimensjonere strengt etter antatt tilgang på læreplasser. Man kan kombinere dette med kriteriet om geografisk fordeling, og ha klasser på enkelte yrkesfaglige programmer på distriktskoler selv om det antatte lokale læreplassstilfanget er usikkert. Dette vil kunne medføre at fylkeskommunen i den andre enden må opprette noen Vg3-klasser eller plasser i skole. Hensynet til distrikter og bosetting gjør også at man opprettholder klasser med et mindre elevgrunnlag enn i byene. Videre diskuteres det også om kriteriet om samfunnets behov for kompetanse også skal kunne åpne for at man tar inn flere elever, og helst også formidle flere lærlinger, enn det bedriftenes eget kortsiktige behov tilsier, dersom man tror at behovet framover vil bli stort. Foreløpig strander dette på at lærebedriftene ikke ønsker det. Lærlingene og opplæringen er tett knyttet til produksjon og oppdrag, og særlig for småbedriftene, som dominere, gir det lite mening å ta inn flere lærlinger enn de har behov for. Et unntak er kommunene, hvor man i mange år, særlig innenfor helse, har tatt inn lærlinger ut fra et antatt framtidig behov, men uten forankring i faktisk rekrutteringsbehov i dag.

## Dimensjoneringsprosessen

Utgangspunktet for dimensjoneringen på forsommeren et drøyt år før nytt tilbud skal iverksettes, er den eksisterende skolestrukturen med sine tilbud og klasser, og hvor skolene blir spurt om de ønsker endringer. Til tross for at skolene er offentlige og en del av fylkeskommunen opparbeider de et sterkt eierforhold til sine tilbud. Til disse er det knyttet en lærerstab, fagmiljøer rundt de enkelte programmene, og en utstyrspark. Tilbudene kan også ha sitt historiske utspring i lokalt næringsliv. Stabilitet vil være et hovedanliggende. Skolene vil som regel ønske å videreføre sine tilbud, og ha en bred nok vifte av fag til at de er attraktive. Noen ganger vil de foreslå opprettelse av et nytt tilbud, det kan være en fordypning innen Studiespesialisering, som IKT eller innovasjon, eller det kan være et yrkesfagprogram.

Motforestillingene fra opplæringsavdelingen vil, om det er yrkesfag, handle om læreplassstilgang. Dernest vil de påpeke at slike nye tilbud koster penger, samtidig som de fører til intern kannibalisering av andre tilbud ved skolen. Elevene, særlig på Studiespesialisering, er som regel svært stedbundne, og søker seg sjelden til annet enn sin nærscole, selv om andre skoler får et nytt tilbud. Det viktigste og mest håndfaste argumentet for skolene i dimensjoneringsprosessen er søkertallene.

Sentralt som operativt kunnskapsgrunnlag for opplæringsavdelingens arbeid med dimensjoneringen står tidligere års søkertall, men i yrkesfag også tidligere års læreplassstall. Man henvender seg tidlig direkte til de mange opplæringskontorene for å få deres reaksjoner på et foreløpig oppsett. For opplæringskontorene gjelder det at de ønsker en dimensjonering ut fra bedriftenes behov for lærlinger.

Det er som regel ikke en enkel prosess å få opprettet nye tilbud eller klasser innenfor yrkesfag. Mange interesser må samenes, og det må være en rimelig garanti for at det er muligheter for et tilstrekkelig antall læreplasser. Et vellykket eksempel er samarbeidet mellom bransjeorganisasjonen Maskinentreprenørenes Forbund, Y-nemndas ledelse og fylkeskommunen, hvor man siste år fikk gjennomslag for å utvide tilbudet innenfor anleggsmaskinfag på Nome videregående. Store investeringer var nødvendige, noe som ble gjort mulig gjennom en bevilgning fra Sparebankstiftelsen på tre millioner kroner, i tillegg til fylkeskommunens halvannen million. En slik løsning legger samtidig et stort press på bransjen for å stille læreplasser framover. Innenfor en bransje som lenge har vært dominert av ansatte med uformell kompetanse, er det stor etterspørsel blant ungdom i distriktet etter å få formell sertifisering.

## *Høsten*

På høsten inviterer fylkets opplæringsavdeling til en fellessamling med hovedutvalget for kompetanse, fagopplæringssjefen, Y-nemnda og opplæringskontorene, hvor forslaget til tilbudsstruktur og klasser presenteres og drøftes.

Telemark fylkeskommune har behandlet skoletilbudet politisk i november/desember. Først legges innstillingen fram for Y-nemnda, som bare har uttalerett, hvoretter det går videre til hovedutvalget for kompetanse, fylkesutvalget og til slutt legges det fram for vedtak i fylkestinget. Y-nemndas uttalelse vil primært signalisere om de synes det er tatt tilstrekkelig hensyn til arbeidslivets behov. Når hovedutvalget for kompetanse får dimensjoneringssaken, er dette den første politiske behandlingen av skoletilbudet. Det vil således også være en test på om politikerne mener fylkesrådmannens forslag er i tråd med de politiske hensynene fylkeskommunen bør ta. I fjorårets behandling av årets skoletilbud var det en sak hovedutvalget ikke godtok, nemlig forslaget om nedlegging av to klasser med

påbygging til generell studiekompetanse ved to av distriktskolene. Nedleggingsforslaget var begrunnet i økonomi, dvs. lav klasseoppfylling og politiske signaler om at man ønsker å redusere påbyggingsklassene<sup>8</sup>. Y-nemnda hadde på forhånd støttet nedlegging, noe som kan illustrere denne nemndas rolle som forsvarer primært av fagopplæring, men ikke nødvendigvis distriktskolenes tilbud, dersom ikke disse hensynene faller sammen. Det hender imidlertid også at skoleinteresser, lokalpolitikere, og opplæringskontor finner sammen i å forsvare et bestemt skoletilbud, da fortrinnsvis et yrkesfaglig.

## Våren

Når søkertallene er klare på våren, starter en ny prosess med å justere skoletilbudet. Dette handler ikke minst om økonomi, å oppnå best mulig oppfylling av klassene. Justeringssaken handler således i liten grad om endring av totaltilbudet, men av økning der det er stor søkning, og «frysing» av tilbud der det er svak søkning. Økninger veies opp mot skolekapasitet og læreplasstilgang, mens nedlegginger veies opp mot behov i arbeidslivet og distriktpolitikk.

I denne prosessen blir primært skolene og Y-nemnda hørt, men samtidig mobiliserer fagmiljøene på skolene, lokalpolitikere og arbeidslivsaktørene for å forsvare sine interesser. Både opplæringskontor, NHO og enkeltbedrifter lar høre fra seg om de opplever at deres interesser står på spill. I Telemark behandles også det reviderte skoletilbudet politisk, i denne runden i Hovedutvalget for kompetanse.

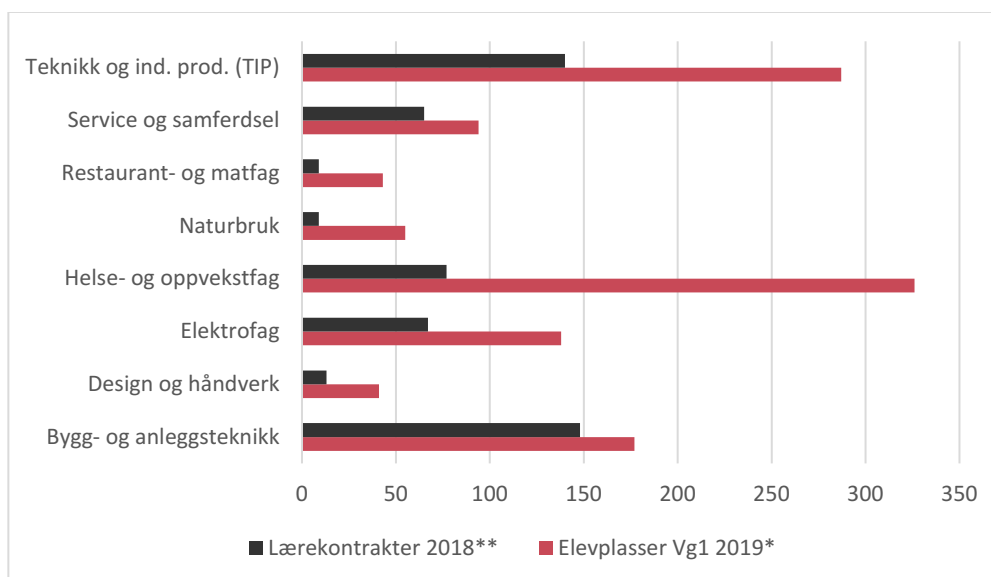
## Søkere, tilbud og læreplasser

Telemark fylkeskommune legger altså vekt på å dimensjonere i forhold til arbeidslivets behov. Figur 3.1 viser hvordan antall elevplasser i yrkesfagprogrammene i 2019 står i forhold til antatte læreplasser innenfor de ulike fag i 2018, som trolig er et sentralt kunnskapsunderlag for å anslå læreplasskapasitet.

---

<sup>8</sup> Fylkesrådmannens innstilling: Skoletilbudet 2019-2020





**Figur 3.1 Antall elevplasser Vg1 (2019) og antall læreplasser elever med rett 2018**

Kilde: Telemark fylkeskommune og Udir statistikk

For det første er det viktig å understreke at alle på Vg1 yrkesfag ikke skal bli lærlinger, slik at dette er ment å være en grov illustrasjon. Det er således mest en illustrasjon på fagforskjeller. Vi ser at Helse- og oppvekstfag, Naturbruk og Restaurant- og matfag skiller seg veldig ut ved andelen av elevene som kan forventes å få lærekontrakt er veldig lav. På både Helse- og oppvekst og Naturbruk finnes det tilbud om Vg3 skole i noen retninger. En stor gruppe elever søker seg til påbygging til generell studiekompetanse, og her ligger Helse og oppvekst gjerne på topp. I alle program påregnes det et visst frafall.

Innenfor de aller fleste yrkesfagene er skoletilbudet rimelig tilpasset søkningen, slik tabell 3.1 viser. Derfor får de fleste elevene, 91 prosent, innfridd sitt førstevalg. Det er noe geografisk mismatch mellom tilbud og søkere, som ikke framkommer i tabellen, fordi denne gjelder fylket sett under ett. På de studieforberedende programmene er det noen inntaksbegrensninger på de tematiske programmene, som kan ha med utstyr, lokaler og lærere å gjøre. Ut fra fylkeskommunens politikk er det i prinsippet ikke noen begrensning i inntaket til Studiespesialisering, selv om noen har tatt til orde for det. Studiespesialisering er det enkleste og også det billigste programmet å tilby. Fordypninger i IKT og innovasjon koster imidlertid, og fylkeskommunen er tilbakeholdne med å opprette flere slike.

**Tabell 3.1 Plasser, søkere og tilbud Vg1 Telemark 2019/2020. Elever med ungdomsrett**

	<b>Plasser utlyst 2019-20</b>	<b>Søkere 01.03.2019</b>	<b>Elever 01.09.2019</b>
Idrettsfag	232	262	223
Kunst, design og arkitektur	32	39	29
Medier og kommunikasjon	120	97	93
Musikk, dans, drama	64	85	63
Studiespesialisering	627	643	575
Bygg- og anleggsteknikk	188	139	177
Design og håndverk	47	55	41
Elektrofag	152	156	138
Helse- og oppvekstfag	389	329	326
Naturbruk	60	48	55
Restaurant- og matfag	60	60	43
Service og samferdsel	107	89	94
Teknikk og ind. prod. (TIP)	290	268	287
	<b>2368</b>	<b>2270</b>	<b>2144</b>

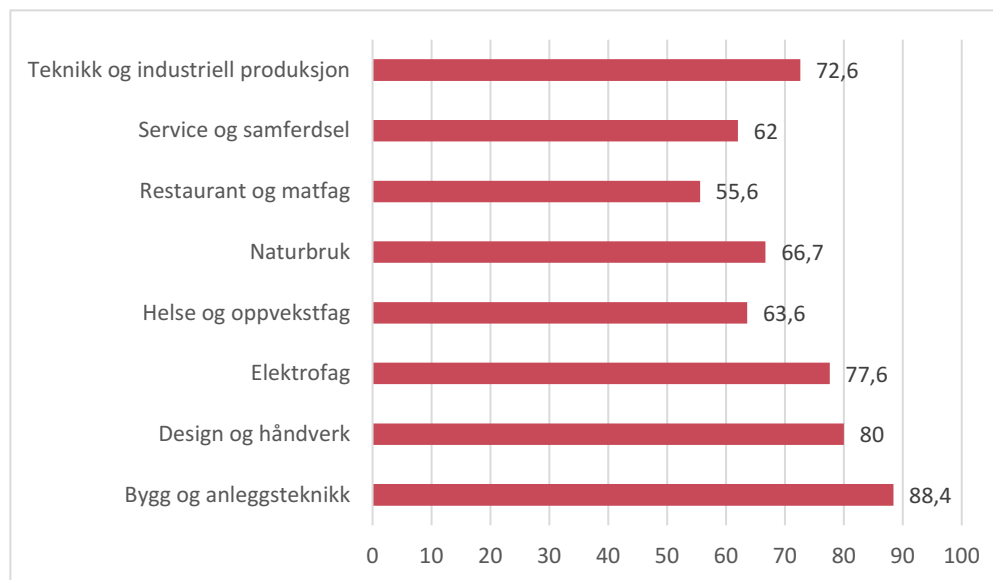
*Kilde: Fylkeskommunen*

De fleste bransjer går i dag bra, og generelt sett beskrives situasjonen innenfor yrkesfag som at det er mangel på søkere, ikke på læreplasser. Søkningen blir derfor mer retningsgivende for dimensjoneringen av de fleste programmer enn læreplassstilgangen. Fylkeskommunens prioritering av yrkesfag gir seg utslag i at de er svært positive til utvidelser og nye klasser der det både er et søkergrunnlag, og hvor bransje og opplæringskontor samtidig mener det er læreplassgrunnlag for dette.

Elektrikerfaget er stort sett alltid oversøkt, og fylkeskommunen hadde ønsket seg et høyere elevtall. De begrunner også dette i antakelser om at dette er et fagområde som, ut fra de teknologiske endringene, vil vokse framover. Men bransjen opplever at det i dag er god balanse mellom elever og læreplasser og motsetter seg en økning. Derfor får en del av søkerne på elektrofag tilbud om for eksempel TIP eller byggfag, dersom de har dette som annet eller tredjevalg. Disse programmene mangler på sin side søkere i forhold til etterspørselen etter lærlinger. Det opplyses at det å tilby elever noe annet enn førstevalget normalt oppfattes som akseptabelt, dersom tilbudet er på den skolen de har ønsket seg til.

Helsefag med Studiespesialisering har plassbegrensning, men Helse- og oppvekst dimensjoneres ellers av søkningen. Her ser man lærlingordningen som utdanning og skjeler ikke til hvor mange som i etterkant får jobb, eller mer presist, en tilstrekkelig stilling å leve av. Med utgangspunkt i Kompetansebehovsutvalget argumenterer Telemark fylkeskommune på generelt grunnlag for at det vil bli

underskudd på helsefagarbeidere i fremtiden. For å skaffe læreplasser til alle søkere presser fylkeskommunene på for å få alle kommunene til å ta «sine egne», men formidlingsandelen er som figur 3.2 viser relativt lav.



**Figur 3.2 Andel av alle læreplass-søkere i Telemark formidlet i 2018**

*Kilde: Udir statistikk*

Dersom vi ser på hvordan går med dem som søker læreplass (figur 3.2), går det et skille mellom på den ene siden de tradisjonelle tekniske fagområdene, Bygg og anlegg, Design og håndverk, Elektro og TIP med en relativt høy formidling, og på den andre de nyere fagområdene Helse og oppvekst, Service og samferdsel og Naturbruk med en langt lavere andel søkere som får lærekontrakt. Restaurant- og matfag representerer en blanding av tradisjonelle og nye fag og ligger desiderst lavest.

### Oppsummering Telemark

Til tross for at arbeidslivet har fått en økende innflytelse på dimensjoneringen, har Telemark en ganske sterk søkerstyring av videregående opplæring. Dette kan delvis forklares med at det generelt er stor etterspørsel etter lærlinger, og at det bare er på noen veldig få utdanninger at ikke alle søkerne kommer inn. Totalt sett er det over 90 prosent av søkerne som får sitt førstevalg. Samtidig har skoletilbud og søkning over år gått seg til, slik at det er relativt god match.

Fylkeskommunen forsøker ikke å vri elevtallet fra studieforbereidende til yrkesfag, eller motsatt. Rommet til å dimensjonere ligger derfor i stor grad innad på de to hovedretningene. På studieforbereidende vris oversøking på de tematiske programmene over til Studiespesialisering. Innenfor yrkesfagene tilbys noen av søkerne til oversøkte programmer til undersøkte fag, men fortrinnsvis innenfor samme skole. Helse- og oppvekst er som Studiespesialisering helt søkerstyrt.

Blant de som ikke får lærekontrakt i dagens gode arbeidsmarked, er det en overvekt av det som av bedriftene betegnes som søkere som enda ikke er modne for læreplass. En del av disse kan likevel være formelt kvalifiserte gjennom at de har bestått Vg2. Dette kan på mange måter illustrere diskrepansen mellom de som i følge en skole- og velferdsstatstenkning burde få en læreplass og arbeidslivets vurderinger av hvem som er kvalifiserte og får læreplass.

## 3.2 Vestfold

Vestfold fylke har om lag 250 000 innbyggere og en befolkningsvekst omtrent som på landsbasis<sup>9</sup>. Fylket har mistet tidligere viktige næringer som hvalfangst, skipsfart og skipsbygging. I dag er i stedet næringer som handel og IT framtrekkende, og fylket har også et stort landbruksareal, som det største på grønnsaksdyrking. Dette er næringer hvor fagopplæring har en svak tradisjon, og kan være en av forklaringene på at fylket sammen med Østfold ligger lavest i andel av søkere som blir formidlet til læreplass<sup>10</sup>.

Vestfold har ti videregående skoler, hvorav flere av dem er blant de største i landet. Fylket praktiserer et fritt skolevalg, hvor pengene følger eleven. I et fylkes med små avstander bidrar dette til en viss konkurranse mellom skolene om elever. Som et lite fylke, har ikke Vestfold den distriktspolitiske dimensjonen man finner i Nordland og i Telemark. Vestfold har, som de andre fylkene rundt Oslofjorden, et relativt lite læreplassmarked, selv om det har vært økende. Det tegnes i underkant av 1000 nye lærekontrakter. Målt med utgangspunkt i størrelsen på 18-årskullet, ligger Vestfold lavt i forholdet til landet for øvrig i antall inngåtte lærekontrakter hvert år<sup>11</sup>. Fylket ligger også lavt i andelen av de som søker, får læreplass. Læreplassene er fordelt på de ulike programmene omtrent som på landsbasis. Fylket ligger likevel litt lavere på TIP (industri) og Naturbruk, og litt høyere på Service og samferdsel<sup>12</sup>.

### Organisering

Skolene i Vestfold ser ut til å ha vært relativt sterke aktører, også versus fylkeskommunen som skoleeier. Systemet med at pengene følger eleven gjør at skolene ønsker å disponere flest mulig skoleplasser. Dette er en av forklaringene som blir gitt i fylkeskommunen på det mange mener har vært en overdimensjonering av Studiespesialisering, og mange tomme plasser. Fylkeskommunens politikk har de

---

<sup>9</sup> SSB befolkning

<sup>10</sup> Vedlegg 1

<sup>11</sup> Vedlegg 5

<sup>12</sup> Vedlegg 4

siste årene vært å endre på dette, og andelen på yrkesfag har, blant annet som følge av dette, økt fra rundt 50 til 55 prosent<sup>13</sup>.

Etter å ha endret organisering flere ganger er fagopplæring i dag organisert som en egen seksjon, men da som tett innvevd i utdanningsavdelingen. Vestfold fylkeskommune har over en del år arbeidet for å organisere seg med utgangspunkt i det fireårige opplæringsløpet. Det innebærer et mål om at skolen i prinsippet skal følge elevene og lærlingene over hele utdanningsløpet, i stedet for at det skjer et brudd mellom skole og læretid etter to år. Delmålene i dette prosjektet har vært:

- Økt samarbeide mellom de videregående skolene og arbeidslivet
- Bedre samsvar mellom markedsføring og dimensjoneringen av opplæringstilbudene i forhold til læreplaner og arbeidslivets behov.
- Mer aktiv bruk av faget YFF (Yrkesfaglig fordypning i en langsiktig formidlingsprosess)
- Mer aktiv veiledning av elevene fra Vg1 til Vg2 og ut til læreplass
- Eventuell ekstra kvalifisering av enkeltelever om nødvendig
- Oppfølging av elevene i læretiden fram til fagprøven er avlagt

Skolene skal også ha egne formidlingsansvarlige, og skolen selv ble gjort ansvarlige for å gi alternativ skoleopplæring for egne elever som ikke fikk læreplass. Dette har man imidlertid gått bort fra, og samler nå i stedet elevene etter fag. Fagrådgiverne i fagopplæringsseksjonen i fylkeskommunen har et koordineringsansvar for hvert sitt fagområde, men også for hver sin skole, selv om skolene går på tvers av fag.

## Yrkesopplæringsnemnda

Y-nemnda i Vestfold er bredt sammensatt med representanter fra alle de ulike hovedorganisasjoner på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden, Utdanningsforbundet, Nav og lærlingrepresentant. I tillegg har opplæringskontorene en egen representant. Det er ikke fagopplæringssjefen, men fylkesdirektøren for utdanning som representerer fylkeskommunen, og som innkaller møtene. Det er også fylkesdirektøren som innkaller formøter med leder for Hovedutvalget for opplæring, leder og nestleder i Y-nemnda, samt fagopplæringsleder. Også i Vestfold er Y-nemnda et rent rådgivende organ. I formidlingsprosessen innebærer det at nemnda får forslag til tilbudsstruktur til uttalelse i forkant av møtet i Hovedutvalget for kompetanse. Det er i Vestfold ikke det samme, tette, uformelle samarbeidet mellom partene i arbeidslivet og fagopplæringsleder som det man finner i Telemark. NHOs strategi i Vestfold har i stedet vært å kompensere på Y-nemndas manglende

---

<sup>13</sup> Melding - Inntak til videregående opplæring og formidling til læreplass skoleåret 2019-2020. <https://sru.vfk.no/api/utvalg/234244/moter/1091696/behandlinger/6/0>

myndighet ved å satse på formaliserte møtepunkter mellom representanter fra arbeidslivet, dvs. opplæringskontorene og fylkeskommunen på ulike områder, også når det gjelder dimensjonering. NHO ønsker at opplæringskontorenes innspill til dimensjoneringsprosessen skal følge saken, på lik linje med skolenes innspill. NHO har også søkt og fått prosjektmidler av fylkeskommunen til å ansette en konsulent som skal arbeide med utvikling, samle og koordinere kunnskap fra opplæringskontorene om læreplassbehovet innenfor de ulike områdene. Målet er at fylkeskommunen skal ha et like detaljert kunnskapsunderlag når det gjelder lærebedrifter og plasser, som når det gjelder skoleplasser.

## Opplæringskontorene

Også i Vestfold er de aller fleste lærebedrifter organiserte i et opplæringskontor, og opplæringskontorene er anslått til å omfatte 92 prosent av alle lærekontrakter. De fleste kontorene i Vestfold er bransjespesifikke. Slik sett opparbeider de seg stor kunnskap om de ulike bransjenes utsikter med hensyn til læreplasser. Selv om de stort sett har hver sine områder, finnes det også opplæringskontorer som overlapper noe. Opplæringskontorene er i stor grad samlokalisert og har også et felles fagforum med en valgt ledelse, som kan ta opp felles saker med fylkeskommunen. Fylkeskommunen på sin side, har i stor grad tatt opplæringskontorene inn i varmen, og forsøker samtidig til å få dem til å ta ansvar også for oppgaver som tradisjonelt ikke har ligget under kontorene, som det å bidra til å inkludere flere av de svakeste, enten i lærlingordningen med ekstra støtte og tilskudd, eller gjennom lære kandidatordningen. Opplæringskontorene presses også hardt på å framskaffe flere læreplasser, særlig i fag som har overskudd på søkere, som elektro og helse. Opplæringskontorene på sin side, er positive til å arbeide for dette, samtidig som det er en utbredt oppfatning blant dem om at tilgangen på læreplasser egentlig ikke er utfordringen. I stedet mener de at mange av søkerne ikke er modne for lærekontrakt.

## Prinsipper for dimensjoneringen

Til tross for at fylkeskommunen er stadig mer opptatt av å forsøke å matche skoletilbudet til potensialet for læreplasser, og opplæringskontorene er gitt en økende rolle i dimensjoneringsprosessen, står hensynet til elevenes ønsker sterkt i Vestfold. Fylkeskommunen har formulert prinsippene for dimensjonering slik<sup>14</sup>:

*85 prosent av elevene som er tatt inn på Vg1 nivå, skal ha dette tilbudet som sitt første ønske og 90 prosent for Vg2. Videre skal tilbudet dimensjoneres slik at elevenes rettigheter ivaretas og hensynet til de økonomiske rammene som blir fastsatt i*

---

<sup>14</sup> <https://sru.vfk.no/api/utvalg/234245/moter/913984/behandling/2/0>

*budsjettet for 2019 (det aktuelle opplæringsår). Utdanningstilbudet skal være i størst mulig samsvar med bransjenes behov for kompetanse og tilgjengelige læreplasser.*

Fylkeskommunen ligger godt over målet om 85 prosent på førstevalgs-innfrielse i Vg1. Den lå lenge på 91 prosent, men falt i 2019 ned til 88 prosent. Man arbeider for en økning i andelen som tar yrkesfag, både ved å ta ned antall klasser Studiespesialisering på Vg1 og ved å gjøre det vanskeligere å skifte over til Studiespesialisering gjennom påbygging etter Vg2. I tillegg satser man mye på rådgivning og karriereveiledning i ungdomsskolen. Videre har man ikke dimensjonert opp det mest populære yrkesfagsprogrammet, elektro, men holdt seg til det antall man tror vil kunne få en læreplass. I stedet gir man flere tilbud innenfor TIP og byggfag.

### Dimensjoneringsprosessen

Dimensjoneringsprosessen starter i Vestfold fylkeskommune med møte på våren/forsommeren året før inntaket, mellom fylkesdirektøren og rektorene, i det som kalles direktørens ledergruppe. I prosessen er leder av stabsseksjonen sentral, i tillegg til inntaksleder og leder av fagopplæringsseksjonen. Utgangspunktet er den eksisterende skolestrukturen, og hva skolene ønsker å tilby neste skoleår. Skolene vil nødvendigvis gi fra seg plasser, og det kan være harde tak før eventuelle endringer kommer på plass, som for eksempel fjerningen av fire klasser på Studiespesialisering. Siste års søkertall står sentralt i diskusjonen, på samme måte som oversikter og framskrivninger av den demografiske utviklingen. I tillegg kommer historikk på antall læreplasser, særlig på tilbud som vurderes enten nedlagt eller utvidet.

Fylkeskommunen benytter også annet kunnskapsgrunnlag, som NHOs kompetansebarometer, Navs bedriftsundersøkelser og Kompetansebehovsutvalgets utredninger. Disse benyttes imidlertid på et mer overordnet nivå, som en form for bakteppe, for eksempel for å begrunne en generell satsing på yrkesfag.

### Høsten

Mens man tidligere nøyde seg med å sende fylkesdirektørens innstilling om tilbudsstrukturen tidligere til uttalelse i Y-nemnda før behandling i Hovedutvalget for opplæring, har man de senere år involvert arbeidslivet litt bredere. Man innkaller i tillegg innkalt til to større møter hvert år, et på våren og et på høsten, med blant annet opplæringskontorene og organisasjonene i arbeidslivet, slik at disse kan få komme med synspunkter på skoletilbudet. I tillegg søker man gjennom jevnlig kontakt med opplæringskontorene, og ikke minst gjennom en koordinator i prosjektstilling, å være oppdatert på læreplasspotensialet i fylket.

I september behandles tilbudsstrukturen i Hovedutvalget, og dette er den eneste politiske behandlingen av skoletilbudet i Vestfold. Det foretas normalt små justeringer i tilbudsstrukturen fra år til år.

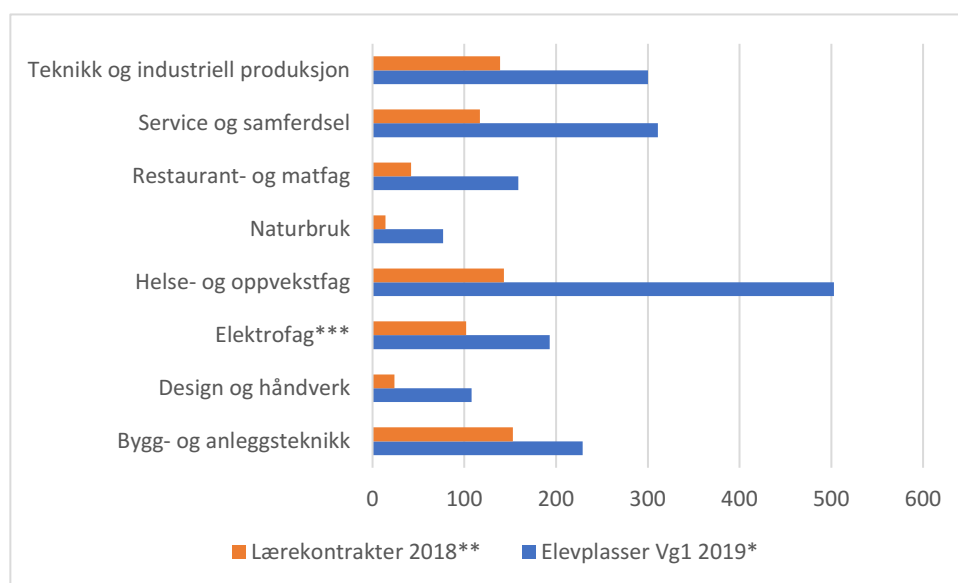
### Våren

Når søkertallene foreligger justeres skoletilbudet, men uten politisk behandling. Dette er en ren administrativ prosess på grunnlag av prinsippene for dimensjoneringsprosessen. Resultatene av skoleinntaket legges fram for Hovedutvalget for opplæring på høsten, i forbindelse med behandling av neste års tilbudsstruktur.

### Søkere, tilbud og læreplasser

Vestfold forsøker gradvis å vri søkningen mot yrkesfag. Dersom man ser på dimensjoneringen av skoleplasser i forhold til hvor mange læreplasser man kan regne med, ser vi også i Vestfold store forskjeller mellom programmer.

I tillegg til overgang til påbygging til generell studiekompetanse, gjør også forventet frafall at det generelt sett tas inn mange flere enn antatte læreplasser i yrkesfagprogrammene. Figur 3.3 kan visualisere hvordan forholdet mellom elevplasser på Vg1 står i forhold til antatt tilgang på læreplasser, her operasjonalisert som lærekontrakter året før. Helse og oppvekst dimensjoneres langt over det en forventer av lærekontrakter. Ut fra erfaring er det mange som ikke søker læreplass. Det samme gjelder i Vestfold programmet Service og samferdsel.



**Figur 3.3 Antall elevplasser på Vg1 (2019) og antall lærekontrakter med rett (2018) i yrkesfagprogrammene i Vestfold**

*\*Antall elevplasser er hentet fra Vestfold Fylkeskommune 2019. \*\*Antall lærekontrakter er hentet fra Udir-statistikk for 2018. \*\*\*Elektrofagene har andre modeller enn 2+2, slik at tallene er ikke sammenlignbare*



Vestfold har tatt ned kapasiteten på Studiespesialisering de siste årene. Dette har vært begrunnet i ulike forhold. Man har hatt behov for å redusere antall tomme plasser, særlig på studiespesialisering, ikke minst fordi skoleplassene i fylket generelt sett har et relativt høyt kostnadsnivå. Fylkeskommunen tror også det kan bedre gjennomføringen dersom det blir vanskeligere å komme inn på studiespesialisering. Til slutt ser man det som positivt i seg selv å øke andelen på yrkesfag.

Man foretar en flytting av elever Studiespesialisering til sitt andrevalg, som ofte er et yrkesfagprogram. Samtidig er man klar over at elevene kan finne strategier for å omgå denne dimensjoneringspolitikken om de opplever at den begrenser dem på en uønsket måte. De kan være strategiske i sine tre prioriterte valg, de kan søke omvalg neste år, de kan eventuelt søke et privat gymnas, eller de kan droppe ut.

Dersom vi ser på hvor mange skoleplasser Vestfold høsten 2018 dimensjonerte for skoleåret 2019/2020, ser vi at de totalt sett treffer godt i forhold til faktiske søkertallene (tabell 3.2). Dette kan forstås som at erfart søkning over mange år er en god indikator og et sentralt element i dimensjoneringen.

**Tabell 3.2 Antall planlagte plasser, søkere og inntatte i Vestfold 2019**

Utdanningsprogram	Plasstall 2019	Søkere 01.03.19	Inntak 04.08.2019
Studiespesialisering	1051	1259	1055
Idrettsfag	217	254	220
Musikk/dans /drama	127	158	127
Medier/kommunikasjon	104	95	104
Kunst/design/arkitektur	64	57	55
Bygg- og anlegg	219	231	229
Design- og håndverk	107	114	108
Elektrofag	192	278	193
Helse- og oppvekstfag	496	522	503
Naturbruk	90	79	77
Restaurant- og matfag	165	145	159
Service og samferdsel	293	255	311
Teknikk/industriell produksjon	286	244	300

Kilde: Vestfold fylkeskommune

Noen få programmer har betydelig flere søkere enn det er planlagt plasser. Det gjelder Studiespesialisering og elektrofag. I disse øker man likevel ikke antall plasser gjennom justeringen. Studiespesialisering ønsker man som nevnt over å ta ned, og fremdeles mener man i fylkeskommunen at det er for mange elever her. Elektro er det mest populære yrkesfagprogrammet, men her har bransjen og opplæringskontoret i stor grad fått gjennomslag for at læreplassstilgangen skal være bestemmende, slik at man ikke øker antall plasser med søkningen.

I andre fag øker man antall plasser i justeringen, til tross for at søkningen i noen av disse ikke er spesielt høy. Dette har dels å gjøre med at elevene har krav på innfrielse av ett av tre valg. Det innebærer at oversøkningen på Studiespesialisering og elektrofag fører til at mange får sitt andrevalg, enten på Bygg og anlegg, TIP eller Restaurant og mat. Her signaliserer opplæringskontorene og bransjene at lærlingbehovet er stort, men uten at man klarer å få opp søkningen tilstrekkelig. I Bygg- og anleggsgfag og TIP er det således bare 78 prosent av elevene som har dette som sitt førstevalg, mens resten primært har søkt et annet program.

I Service- og samferdselsfag er det, til tross for en moderat etterspørsel etter lærlinger, mange som søker og det tas også mange inn på sitt andre- og tredjevalg. Vestfold skiller seg ut på landsbasis, sammen med Akershus, ved å ha særlig mange elevplasser på dette programmet. Samtidig har de ikke så mange lærekontrakter. Dette begrunnes med at mange av dem ikke vil søke læreplass, men enten til kombinert studie- og yrkeskompetanse, eller til påbygg til studiekompetanse. Det største faget er salgsgfaget, som ut fra bransjens omfang, burde ha et stort potensial for lærekontrakter. Læreplass-søkerne konkurrerer her med en stor mengde søkere med annen utdannings- og yrkesbakgrunn, og lærlingordningen utgjør bare en liten del av rekrutteringen i bransjen. Læreplass-søkere fra videregående anses ofte som for svake i denne konkurransen.

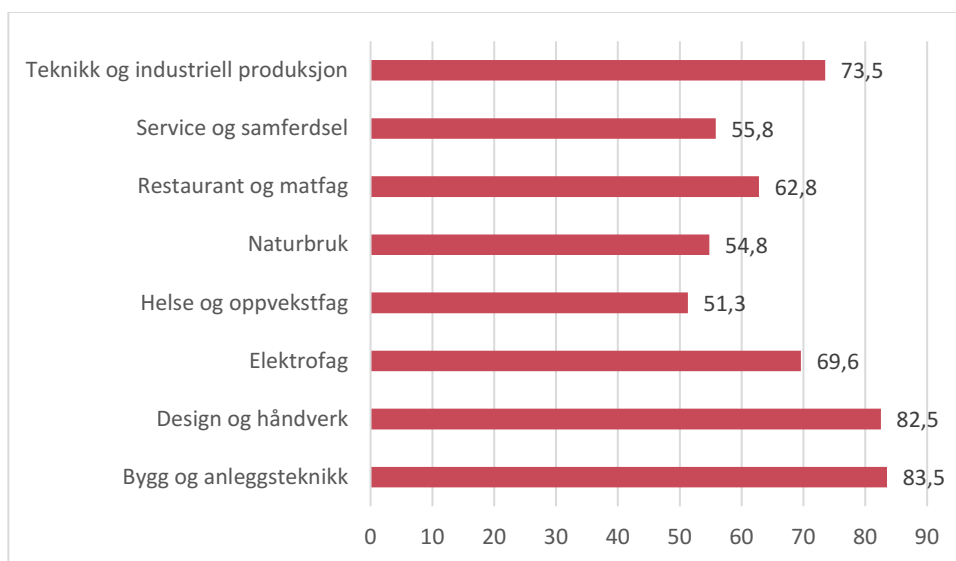
Innenfor Helse og oppvekst har man også økt antall plasser, og i hvert fall alle søkere med rett, kommer inn, til tross for få læreplasser. Fylkeskommunen jobber opp mot kommunene for å få de til å opprette flere læreplasser, men dette går tregere enn man hadde håpet. Man er således usikre på om dette programmet er dimensjonert riktig. Helse og oppvekst har fortsatt noen skolebaserte utdanninger, og mange søker også påbygging til generell studiekompetanse i stedet for læreplass.

## Formidling til læreplass

Det er vesentlige fagforskjeller når det gjelder andelen av læreplass-søkerne som får lærekontrakt i Vestfold (figur 3.4). Innenfor Bygg, TIP og Elektro ligger denne i størrelsesorden 70-80 prosent. Formidlingsandelen i Naturbruk, Restaurant- og matfag, Service og samferdsel, og Helse og oppvekst ligger bare i størrelsesorden 50-60 prosent<sup>15</sup>. Dette avspeiler i stor grad at de sistnevnte representerer områder av arbeidslivet hvor fagopplæringen har et mindre omfang og en mindre styrke.

---

<sup>15</sup> <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-fag--og-yrkesopplaring/sokere-og-larekontrakt/sokere-sortert-etter-utdanningsprogram/>



**Figur 3.4 Andel av alle læreplass-søkere i Vestfold formidlet i 2018**

Kilde: Udir statistikk

Som i Telemark er situasjonen i Vestfold at de fleste lærefag i dag mangler lærlinger. Samtidig står vanligvis ganske mange elever uten lærekontrakt på høsten. Det opprettes derfor Vg3-klasser i skole, samtidig som fylkestinget har bevilget 4 millioner til ekstratilskudd til bedrifter og opplæringskontor som er villige til å ta inn søkere som er vanskelig formidlingsbare. Man arrangerer også en dugnad, en form for læreplassstorg, hvor man forsøker å få formidlet en del av de gjenstående søkerne. Her stiller gjerne også representanter for fylkeskommunens administrative og politiske ledelse opp for å skape blest om det hele. Det kan handle om å kontakte bedrifter som aldri har hatt lærlinger, men også om å få eksisterende lærebedrifter til å ta flere. Kommunene utsettes for press for å ta inn de av deres egne ungdommer som står uten lærekontrakt. I år oppsummerte man at dette medførte en økning på 95 lærekontrakter, hvorav halvparten allerede var på forhandlingsstadiet før dugnaden. Samtidig som opplæringskontorene også deltar i denne dugnaden, mener de fortsatt hovedproblemet er at mange søkere er vanskelig å formidle, selv om de skulle være formelt sett kvalifisert.

En betydelig andel av lærekontraktene gjøres med kommunen og andre offentlige virksomheter, som Universitetet i Sørøst-Norge. Her er imidlertid ikke antall lærekontrakter koplet til behovet for arbeidskraft. Kommunene, som tar flest, har i stedet vedtak om å ta inn et bestemt antall lærlinger, ofte tilsvarende en pr. 50 innbyggere. Det er klare oppfatninger fra arbeidslivssiden om at særlig det største faget, helsearbeiderfaget, er for høyt dimensjonert i skolen, både i forhold til mulighetene for læreplasser, og trolig også i forhold til stillinger i arbeidslivet.

Vestfold har samlet sin voksenopplæring for voksne i det som er kalt Kompetansebyggeren. Voksenopplæringssatsingen mot fagopplæring ble i sin tid vurdert til ikke å skulle gå utover læreplasser for ungdom, og er ikke en del av den felles

dimensjoneringen av videregående. Samtidig har de voksne en langt sterkere rett til valg av fag enn ungdom. Særlig innenfor helse og oppvekst, elektro og enkelte håndverksfag merker opplæringskontorene at voksne søkere gjør det vanskeligere ungdom å få lærekontrakt. De er en del av det samme arbeidsmarkedet, og også det samme læreplassmarkedet.

## Oppsummering Vestfold

Vestfold er et fylke hvor skolene tradisjonelt har hatt stor innflytelse på dimensjoneringen. Et system med fritt skolevalg og penger følger eleven-prinsipp er en av forklaringene som gis på at man har hatt mange tomme plasser på Studiespesialisering. Skolene har ønsket å sikre seg flest mulig plasser for å ha et bredt tilbud.

Mens skole- og søkerstyringen tradisjonelt har stått sterkt i Vestfold, har man tatt forsiktige grep for å endre på dette. Man reduserer på Studiespesialisering og har en systematisk kontakt med opplæringskontorene for å tilpasse tilgangen på læreplasser, særlig innenfor de tradisjonelle, tekniske fagene. Innenfor områder som Helse- og oppvekst og Service og samferdsel er det en langt løsere kopling mellom antall elever og læreplasser. Man tar inn langt flere elever enn det antatte læreplass-tilbudet, og kalkulerer med at mange av elevene velger andre veier nderveis.

Fortsatt er historiske søker mønstre og eksisterende skolestruktur, faktorer som har påvirket hverandre gjensidig, det som dominerer utformingen av skoletilbudet. Søkningen er relativt stabil fra år til år, men i noen grad påvirket av både popularitetstrender og det ungdommen oppfatter er mulighetene i arbeidslivet.

I det store bildet skjer det små tilpasninger i tilbudet etter at søkningen er kjent, og da i samme retning som skissert over, litt færre enn de som søker, får tilbud på Studiespesialisering og elektrofag, litt flere enn de som har søkt får tilbud på de yrkesfagene med størst underskudd på søkere. Vestfold har et lite læreplassmarked sammenlignet med nesten alle andre fylker. Dette legger også noen begrensninger på dimensjoneringen fra Studiespesialisering til yrkesfag.

## Vestfold Telemark fylkeskommune

Fra 1. januar 20120 slås Vestfold og Telemark sammen til ett fylke. De to fylkene har allerede vedtatt hvordan den nye organisasjonen skal se ut. De skal ha en avdeling for utdanning som skal omfatte videregående opplæring, inklusive en egen seksjon for fagopplæring, og samtidig en egen avdeling for innovasjon og kompetanse, herunder voksenopplæring, som også skal arbeid med arbeidslivets framtidige behov for kompetanse. Dette tydeliggjør en spenning som allerede ligger der, nemlig mellom arbeidslivets behov forstått som tilgangen på lærekontrakter og arbeidslivets framtidige behov, vurdert mer uavhengig av dette. Det nye fylket vil

få en felles yrkesopplæringsnemnd, og det gjenstår å se hvilke konsekvenser dette vil få når det gjelder arbeidsmåter.

Alle seksjoner, ikke minst de som er sentrale i dimensjoneringsprosessen, vil ha avdelingskontorer både i Skien og i Tønsberg, der de to fylkesadministrasjonene nå sitter. Det er allerede startet en felles dimensjoneringsprosess for videregående opplæring. I påvente av den formelle fusjonen og valg av politisk ledelse, har man etablert en fellesnemnd, som blant annet forestår den felles dimensjoneringsprosessen for skoleåret 2020-2021. Foreløpig har man lagt seg på en pragmatisk linje. De to fylkenes tilbud fra i år blir stort sett videreført. I spørsmålet om fritt skolevalg versus nærscole, har man valgt nærscoleprinsippet som Telemark praktiserer. Det blir likevel tillempet på en pragmatisk måte, ved at dette prinsippet i Vestfold skal praktiseres ved at man må velge en skole i egen kommune eller nabokommunen. Som følge av at Vestfold har få kommuner, og hvor de sentrale i stor grad grenser mot hverandre, blir skolevalget i praksis omtrent like fritt som i dag.

Det nye fylket vil i utgangspunktet få rundt 35 opplæringskontor. Foreløpig ser det ikke ut til at fusjonsiveren er så veldig stor, men i prinsippet vil dette være opp til kontorenes eiere, som i de fleste tilfeller er lærebedriftene. Det vil bli krevende for fylkeskommunen å forholde seg til 40 opplæringskontor, og det er naturlig å tenke seg at avdelingskontorene i de to gamle fylkeskommunene vil reprodusere en arbeidsdeling i et øst-fylke og et vest-fylke.

I praksis er Vestfold og Telemark allerede i stor grad et felles arbeidsmarked. De har også i noen grad et felles læreplassmarked. Om elevene etter fylkessammenslåingen søker læreplasser over et større geografisk område enn tidligere gjenstår å se. Dette avhenger trolig mye av attraktiviteten til det enkelte lærefag.

Man ser muligheter for noen gevinster for formidlingen av lærlinger gjennom at Telemark i dag har en viss oversøkning på industrifag, mens Vestfold har en undersøkning. For fagene i offentlig sektor er kommunegrenser viktigere enn fylkesgrenser, fordi kommunene har tradisjon for å ta ansvar for «sine egne barn». Lærlinginntaket er politisk forankret og ser blant annet på antall søkere med hjemmeadresse i kommunen. Fylkessammenslåingen vil således i seg selv ikke ha betydning for læreplass-situasjonen.

Vestfolds modell med å begrense inntaket på Studiespesialisering vil kunne bli et viktig utdanningspolitisk tema i den nye fylkeskommunen.

### **3.3 Nordland**

Nordland er et langstrakt og geografisk stort fylke med 243 385 innbyggere. I løpet av de siste 50 årene har befolkningen sunket med 0,3 prosent, sammenlignet med

en vekst på 10 prosent for hele landet<sup>16</sup>. Fylket er, med sine 44 kommuner, kjennetegnet av et spredt bosettingsmønster og desentralisert skolestruktur. I mange av distriktskommunene betyr valg av videregående skole at ungdommene må flytte på hybel, noe som innebærer større risiko for å falle fra utdanningsløpet (Antonsen, Anvik & Waldahl, 2016; Wiborg & Rønning, 2005). Flere av kommunene i Nordland er preget av fraflytting og synkende elevkull, noe som får tydelige konsekvenser for dimensjoneringen av videregående opplæring.

Nordland er et fylke med sterke industritradisjoner, særlig innenfor foredling av naturressurser som kraft og mineraler, fiske og fangst, og i dag særlig innen akvakultur. I tillegg er det stor aktivitet i bygge- og infrastrukturprosjekter. Næringslivet går godt, og arbeidsledigheten nådde sitt laveste nivå i 2018 på 1,7 prosent<sup>17</sup>. Som et fylke tradisjonelt preget av manuelle næringer, er andelen med høyere utdanning relativt lav<sup>18</sup>.

Fylket har rundt 8 485 elever fordelt på 16 videregående skoler og 2 666 løpende lærekontrakter fordelt på 1 239 lærebedrifter<sup>19</sup>. Nordland er et utpreget fagopplæringsfylke, med et stort læreplassmarked<sup>20</sup>. Elevene i videregående fordeler seg med 57 prosent på yrkesfaglige utdanningsprogram og 43 prosent av elevene på studieforberevende utdanningsprogram inneværende skoleår. Dette er den nest høyeste andel Vg1-elever på yrkesfag av alle fylker etter Finnmark<sup>21</sup>. Nordland er inndelt tre ulike inntaksregioner (Nord-fylket, Salten og Helgeland) med fritt skolevalg innenfor hver av disse tre regionene. Fylket har en parlamentarisk styringsform med tre politiske beslutningsnivåer innenfor utdanning: Fylkestinget, fylkesrådet og fylkesråd for utdanning.

## Organisering

Utdanningsavdelingen har nylig gjennomgått en omorganisering. Før 1.1.2019 var dimensjonering organisert sammen med avdeling for inntak, men nå sorterer tilbudsstruktur og dimensjoneringsarbeidet under en tverrseksjonell gruppe, kalt *teamgruppe tilbudsstruktur*. Denne gruppen består av en representant fra fire ulike seksjoner i utdanningsavdelingen. Motivasjonen bak omorganiseringen var å se dimensjonering i et mer helhetlig perspektiv. Det er imidlertid lite samarbeid med næringsseksjonen om dette arbeidet.

Fram til 2005 var utdanningsavdelingen organisert med en egen fagopplæringssjef. Fra 2005-2010 var fylkeskommunen organisert med politisk sekretariat

---

<sup>16</sup> SSB, Befolkning

<sup>17</sup> Indeks Nordland, 2019

<sup>18</sup> Vedlegg 3

<sup>19</sup> Kilder: Tilstandsrapport Nordland, 2018. Skoleporten, 2019. Læringer. <https://skoleporten.udir.no/rapportvisning/fag-og-yrkesopplaering/fakta-om-opplaeringa/laeringar/nordland-fylke?orgaggr=a&kjonn=a&utdanningstype=-&program=-&sammenstilling=1&fordeling=2>

<sup>20</sup> Se vedlegg 5

<sup>21</sup> Se vedlegg 2

og et fagopplæringscenter. I 2010 gikk man tilbake til tradisjonell linje-stab-organisasjon med tre seksjoner og en stab. Da var målet å få tettere administrativ integrering mellom fagopplæring og skolesiden, og de ansatte skulle ha ansvarsområder innenfor begge leirer. Det er nå tett integrering mellom skole- og fagopplæringsiden med felles fokus rundt det fireårige yrkesfaglige opplæringsløpet. Etter den siste omorganiseringen 1.1.2019 er fagopplæringen tilbake som egen seksjon, mye ut fra at denne avdelingen er stor, og at det er tillit til at integreringen med skole allerede er på plass.

Fagopplæringsseksjonen deltar i ulike lokale nettverk sammen med opplæringskontor, partene i arbeidslivet, skoler og bedrifter. Det arrangeres to årlige konferanser med opplæringskontorene. Det er tilsatt egne formidlingskoordinator på skolene. I forbindelse med at Nordland fylke har vedtatt en læreplassgaranti er det ansatt en prosjektleder (toårig stilling) som rådgiver i seksjon for fag- og yrkesopplæring.

## Yrkesopplæringsnemnda

Y-nemnda i Nordland består av representanter for LO, NHO, Virke, KS, Fellesforbundet, Utdanningsforbundet, en elev-/lærlingrepresentant samt representanter for Arbeiderpartiet og Høyre. NHO og LO veksler på lederskapet. Arbeidsutvalget (AU) består av NHO, LO og en politiker. Utdanningsavdelingen har en sekretariatsrolle i nemnda, og representeres med en person fra seksjon for fag- og yrkesopplæring.

I dimensjoneringsprosessen mottar y-nemnda forslag til tilbudsstruktur fra utdanningsavdelingen i fylkeskommunen, og nemnda forsøker å påvirke tidlig, men blir ikke alltid hørt.

Y-nemndas kunnskapsgrunnlag i dimensjoneringsprosessen er basert på input fra uformell kontakt med bedriftene, informasjon innhentet fra ulike konferanser der mange aktører kommer sammen, og deltakelse i utvalg som fylket setter ned, som for eksempel kompetansestrategiutvalget og realfagsutvalget. Y-nemnda har hatt lite kontakt med opplæringskontorene, men det er et økende samarbeid de siste år. Videre baserer nemnda seg på tall fylkesadministrasjonen henter inn, statistikk utarbeidet av Index Nordland, konjunkturbarometer til Sparebanken eller SSB, men opplever at det er krevende å gjøre god bruk av slikt materiale i den konkrete dimensjoneringsprosessen.

Hva gjelder påvirkning i dimensjoneringsprosessen, ble det gitt uttrykk for at Y-nemndas rolle er relativt svak. Den svekkede rollen kom først og fremst med endringen av Opplæringsloven i 2007, der nemnda ble et rådgivende organ, men kan kanskje også skyldes at opplæringskontorene ser ut til å spille en viktigere rolle når det gjelder oversikt over tilgjengelige læreplasser og arbeidslivets behov. Det kan spores en viss engstelse for at regjeringens nye forslag om å endre

opplæringsloven slik at alle organisasjonene som er representert i SRY har rett til å være representert i Y-nemnda, kan bidra til ytterligere pulverisering av roller, ansvar og slagkraft. Frykten er at nemnda blir tannløs, og reduseres fra rådgivende organ til høringsorgan.

## Opplæringskontor

I Nordland er 81 prosent av lærekontraktene tegnet med opplæringskontor, som på nivå med andelen for hele landet (Høst mfl., 2014a). Opplæringskontorstrukturen i Nordland er spesiell, da den i hovedsak består av tverrfaglige kontorer, mens bransjefaglige er det mest vanlige ellers i landet (ibid.). Denne måten å organisere seg på springer ut av Nordlands karakteristiske geografi og bosettingsmønster. Med mange små kommuner, flere uten videregående skole, har tverrfaglige kontorer vokst fram for å kunne ha et tilstrekkelig antall bedrifter og lærlinger for kvalitetsmessig drift. Denne utviklingen vurderes som hensiktsmessig av Y-nemnda, som har oppmuntret til denne formen for organisering av opplæringskontorene. Det er lite samordning og kontakt opplæringskontorene seg imellom, men de møtes på to stormøter i året, vår og høst, der fylkeskommunen og også andre aktører deltar. I enkelte regioner kan det være noe problemfylt avgrensning mellom kontorenes faglige og geografisk avgrensede ansvarsområder, da noen kontorer opererer i flere regioner.

Det tverrfaglige opplæringskontoret vi innhentet data fra, var eid av medlemsbedriftene, og hadde politikere i styret. De ansatte jobber bredt, og hver enkelt hadde gjerne mange ulike fag som sitt ansvarsområde. Det innebærer at kontorets kompetanse er mer generell på opplæringsspørsmål, og at de som hovedregel ikke legger seg opp i faglige spørsmål, men overlater det til faglig leder/instruktør i bedriften.

I dimensjoneringsprosessen bidrar det tverrfaglige opplæringskontoret overfor fylkeskommunen når det gjelder hvordan skoletilbudet, rettet ikke bare mot sine bransjer, men også sine regioner, bør se ut. Politikere i styrene gir en større samfunnsmessig forankring, som kan være særegen for tverrfaglige kontor. Opplæringskontorene er formelt invitert inn i dimensjoneringsprosessen to ganger i året gjennom den såkalte høst- og vårkonferansen. Hvert opplæringskontor har en egen kontaktperson i utdanningsavdelingen. Det oppleves som en positiv og forutsigbar måte å organisere seg på. Kontorene får høringsdokumenter fra fylkeskommunen, og gir innspill i prosessen på vei fram mot politisk behandling i desember. Opplæringskontoret samarbeider gjerne også med den lokale næringsforeningen for å fremme felles synspunkter på hva det er næringslivet har behov for.

Videre jobber kontoret tett med de lokale skolene og formidlingskoordinatorene. Blant annet bidro de til å skaffe praksisplass for elever i Vg3 i skole, de var



inne på foreldremøter og i klasserommet for å informere om tilbud og skaffe informasjon om elevenes planer og ønsker hva gjelder læretid. Dermed blir det et bindeledd mellom bedriftene og skolene i spørsmål om hvilke fag som vil være uaktuelle og hvilke som er etterspurt i regionen.

Kontoret vi intervjuet opplevde selv å bli hørt i dimensjoneringsprosessen, og at det var rom for påvirkning. Dersom det var behov i næringslivet og læreplasser, var fylkeskommunen villig til å strekke seg langt for å opprette eller opprettholde Vg2-løp. Samtidig var det potensial for at kontoret kunne ta en større rolle i dimensjoneringsprosessen – noen strukturendringer kunne nå komme brått på dem. Generelt i fylket er det en erkjennelse av at opplæringskontorene spiller en viktig rolle i dimensjoneringsprosessen. Samtidig kan man registrere visse politiske ønsker om få mer oversikt og kontroll over dem, da de mottar offentlige midler gjennom lærlingtilskuddet.

## Rammer og prinsipper for dimensjoneringen

Generelle og overordnede prinsipper for dimensjoneringen av videregående opplæring i Nordland er at tilbudsstrukturen skal treffe arbeidslivets behov, og være tilpasset fylkets bosettingsmønster og geografi<sup>22</sup>. Yrkesfag har tradisjonelt hatt en sterk posisjon gitt næringsstruktur, politisk fokus samt en tydelig fagopplæringsjef. Nå uttrykkes det imidlertid klare politiske ønsker om å utjevne fordelingen av søkere til studieforberedende og yrkesfaglige utdanningsprogram (nå 57 prosent søkere til yrkesfag og 43 prosent til studieforberedende programmer<sup>23</sup>) til 50/50. Det er ønskelig med en styrking av yrkesfag gjennom økt gjennomføring, men økning av Studiespesialisering gjennom økt rekruttering. Dette får foreløpig mest betydning på rådgivningsnivå, samt at alle som søker seg til Studiespesialisering skal få tilbud om plass. Dreiningen mot økt andel av ungdomskullet på studieforberedende programmer ble begrunnet ut fra økt etterspørsel etter personer med høyere utdanning i regionen, særlig innenfor helse- og sosialtjenester, samt ønske fra Nord Universitet om å øke rekrutteringsgrunlaget. Samtidig er det stor etterspørsel etter faglært arbeidskraft, særlig av tømrere, snekkere, betongarbeidere, rørleggere, elektrikere og kokker.

Et svært desentralisert skoletilbud og synkende elevkull og fraflytting legger sterke føringer på dimensjoneringen i Nordland. Blant bedriftene og utdanningsstedene er det sterk konkurranse om ungdom og kompetanse. Flere små kommuner har måtte nedskalere tilbud grunnet elevtallsnedgang. Et overordnet prinsipp er at ungdommene skal få ta Vg1 på nærskolen, men må kunne flytte på seg for Vg2. Økonomisk er det mer gunstig å sentralisere tilbud, men dilemmaet er at man da får flere hybelboere. Ikke-igangsetting av tilbud beskrives som sårbart med

<sup>22</sup> Sak 22/2017 «Helhetlig melding om videregående opplæring i Nordland»

<sup>23</sup> Statistikkportalen, Utdanningsdirektoratet, tall per oktober 2017

hensyn til lærerkompetanse som kan gå tapt. Det kan dermed være ønskelig å videreføre kurs selv om det er få søkere for å unngå å miste kompetansen som er ved skolen. Nordland har pekt ut tre yrkesfaglige satsingsområder; industri, maritime næringer og reiseliv. Innenfor disse områdene er det litt romsligere for å sette i gang tilbud.

Utdanningsadministrasjonen ser den nye tilbudsstrukturen fra 2020, der antall utdanningsprogram utvides fra dagens åtte til ti, som krevende for Nordland; flere elever skal få spesialisering på Vg2-nivå. Det vil være ytterligere krevende å opprettholde et desentralisert utdanningstilbud når viften av tilbud skal økes. Fire sentrale prinsipper for skolenes fremtidige fagprofiler har blitt vedtatt:

1. En tilpasset skolestruktur i tråd med dagens, der skolene skal videreutvikles i forhold til kompetansebehov i samfunnet, ut fra lokale forutsetninger og muligheter.
2. Tilgang på læreplasser skal legges til grunn som en indikator for arbeidslivets behov for kompetanse og skal vektlegges ved endringer i tilbudsstrukturen.
3. Forholdet mellom studieforbereende og yrkesfaglige utdanningsprogram ved den enkelte skole skal være tilpasset lokale forhold og tilgang på læreplasser.
4. Skolene skal utvikle gode fagmiljø med utdanningstilbud som har gjennomgående løp frem til sluttkompetanse.

Fylket jobber med å styrke skolenes profil og satsingsområder for et helhetlig tilbud i hver region gjennom samordning og tydeligere arbeidsdeling mellom skolene for å unngå konkurransen og overlappende tilbud. Opprettholdelse av et desentralisert tilbud med høye krav til utstyrsparke og utstyr er dyrt, så regionalisering og sammenslåing av tilbud gir til økonomiske innsparinger.

Hvert år behandler Fylkestinget sak om tilbudsstruktur for kommende skoleår, der det fattes vedtak om hvilke tilbud som skal legges ned og hvilke som skal opprettes. Dette er ressurskrevende, og kan skape uforutsigbarhet for skolene og for elvene som skal søke. Nordland er nå i startfasen av et arbeid med å forsøke å skape økt forutsigbarhet og langsiktighet i dimensjoneringsprosessen for alle aktører ved å utarbeide en fireårig plan som skal gjelde fra 2020. Innholdet i denne planen, og hva som skal delegeres til fylkesrådet i mellomperioden er foreløpig uklart.

Fylkestinget i Nordland har som det første, vedtatt å innføre en læreplassgaranti. Garantien gir foreløpig ingen implikasjoner for dimensjoneringsarbeidet, og aktørene har ulike oppfatninger om garantiens status. LO er positive og ser garantien som en programmerklæring. Opplæringskontoret betegnet det som et eksperiment. En garanti fremstår krevende å håndheve, særlig overfor bedrifter i privat

sektor. NHO Nordland stiller seg ikke bak læreplassgarantien, da de forstår den som en reell garanti, og oppgir at de ikke har juridisk kompetanse til å binde medlemsbedriftene i en garanti om læreplass. De mener også det fortsatt må være den enkelte bedrifts ansvar å avgjøre hvor mange og hvem de ansetter som lærlinger. Fylkeskommunen har startet iverksetting av læreplassgarantien med et prøveprosjekt i noen fag.

## Dimensjoneringsprosessen

Et hovedskille i den årlige dimensjoneringsprosessen går mellom det som kalles høstsaken og vårsaken. Høstsaken omhandler prosessen fram mot politisk vedtak av tilbudsstrukturen i desember, mens vårsaken omhandler kapasitetshensyn, og håndteres av utdanningsavdelingen i fylkeskommunen etter at søkertallene foreligger.

### *Høsten*

Høstsaken, som er den mest omfattende delen av dimensjoneringsprosessen, starter med at skolene melder inn, grunngir og dokumenterer sine behov og ønsker for opprettelse eller nedleggelse av tilbud. Skolene har en etablert stab med kompetanseprofil og spesialiserte lokaler og utstyr, og deres behov vil typisk være stabilitet. Noen ganger vil de foreslå opprettelse av et nytt tilbud, gjerne for å profilere seg i forhold til konkurrerende skoler. Ved ønske om opprettelse av nye yrkesfaglige tilbud må skolene vise til tilgang på læreplasser, ofte i form av intensjonsavtaler med enkeltbedrifter.

Teamgruppen i utdanningsavdelingen foretar en første vurdering av skolenes innspill sett opp mot elevtallsutviklingen, og utarbeider et forslag til struktur som sendes til skolene 1. september. I dette arbeidet ser utdanningsavdelingen hen til tidligere års søkning, fylkesøkonomi, politiske føringer, utvikling i befolkningstall og det de har av informasjon om behov i arbeidslivet. Skolene på sin side, driver rekrutteringsarbeid overfor elever utover høsten og vinteren for de tilbudene de eventuelt står i fare for å miste.

Utdanningsavdelingen systematiserer innspillene fra skolene, og sender forslag bredt ut til partene i arbeidslivet, Y-nemnda, opplæringskontor, bransjeorganisasjoner, Elevorganisasjonen, kommuner og videregående skoler. Utover høsten har utdanningsavdelingen samarbeidsmøter og høringsrunder med tillitsvalgte, politikere og skoler. I tillegg arrangeres en høst (- og vårkonferanse) med opplæringskontorene. Y-nemnda gir sin tilrådning før saken går deretter til drøfting og ferdigstilling i møte med fylkesråden for utdanning. Fylkesråden legger saken fram for fylkesrådet for behandling i fylkestinget i desember.

I høstsaken vedtar fylkestinget tilbudsstrukturen med permanent nedleggelse eller opprettelse av tilbud. I Nordland blir ikke antall elevplasser vedtatt (i desember) - kun hvilke tilbud som skal utlyses på den enkelte skole. I et distriktsfylke som Nordland, utgjør de videregående skolene bærebjelker i mange lokalsamfunn, og endringer skaper stort engasjement, særlig dersom det medfører et redusert skoletilbud. Lærere og fagforeninger er opptatt av hindre bortfall av arbeidsplasser og næringslivet ønsker å verne om sine utdanninger.

### *Våren*

I vårsaken gjøres justeringer i henhold til søkertallene som foreligger 1. mars. Årets søkertall og utfordringer med justert klasseoppsett diskuteres i flere ulike fora internt i utdanningsavdelingen. I denne fasen er det elevenes søkning som står i fokus. Det er i utdanningsavdelingens ledergruppe at strukturen avgjøres, og leder for fag- og yrkesopplæringsseksjonen er delaktig med en vurdering av tilgang på læreplasser. Y-nemnd, opplæringskontor og bransjeorganisasjoner er ikke direkte invitert i inn denne runden, men får tilsendt vedtaket til orientering.

Det er vanlig prosedyre å kjøre flere prøveinntak, det vil si simuleringer før beslutning tas. Det anses som et viktig redskap i dimensjoneringen, da en slik prosess tar høyde for søkerens lavere ønsker, og viser hvordan søkerne beveger seg mellom ulike de ulike søkealternativene med bakgrunn i karaktergrunnlaget. Dermed får utdanningsavdelingen et mer helhetlig bilde av de ulike utfordringene.

I vårsaken blir det administrativt bestemt at klasser ikke igangsettes grunnet svak søkning. Disse tilbudene kan eventuelt gjenopprettes dersom søkningen tar seg opp året etter. Beslutningen om det endelige klasseantallet sendes skolene 1. mai, noe som fra skolens side oppleves som sent dersom strukturen for kommende skoleår innebærer at lærere skal sies opp, flyttes på eller det er behov for å rekruttere nye lærere.

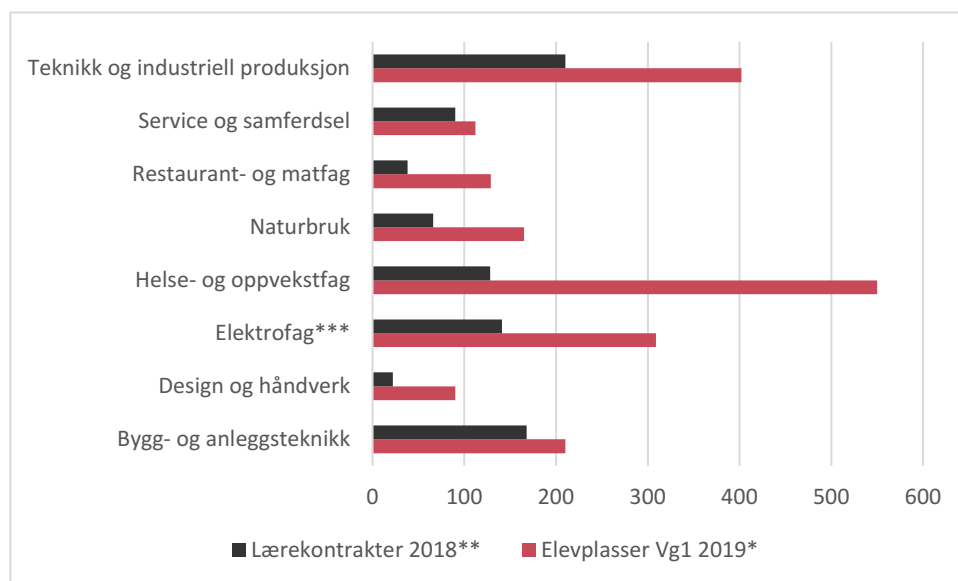
Samlet sett kan man si at det er bred indirekte deltakelse av skolene og arbeidslivsaktører i dimensjoneringsprosessen. Det er imidlertid få av disse aktørene som deltar i den formelle dimensjoneringsprosessen.

I prosessen støtter fylkeskommunen seg delvis på foreliggende statistikk og framskrivninger av arbeidslivets behov og utvikling. Dette kan være rapporter utarbeidet av Indeks Nordland, Kunnskapsparken i Bodø, Nordlandsforskning og NAVs bedriftsundersøkelse. Informanter i utdanningsavdelingen uttrykte imidlertid at de opplevde det som krevende å utnytte slikt informasjons- og analysegrunnlag i den konkrete dimensjoneringsprosessen.

## Søkere, tilbud og læreplasser

I 2019 var det 92 prosent av søkerne som fikk innfridd sitt førstevalg. På den ene siden er trolig innfrielse av førstevalg viktig for ungdommenes motivasjon og gjennomføring. På den andre siden kan man anta at innfrielse av førstevalg, og også retten om å komme inn på ett av tre Vg1-ønsker, medfører begrensninger for optimal dimensjonering i tråd med arbeidslivets behov. Utviklingen i elevenes søkning beskrives av informanter i utdanningsavdelingen som konservativ – det er relativt stor stabilitet i søkemønstre, og tilbudet ved den lokale skolen har stor betydning for elevenes søkning. Videre beskrives ungdom som i liten grad å være villige til å flytte på seg for å få læreplass og skoleplass. De flytter seg særlig sjelden fra by til land. For skoleåret 2019/2020 er det stor stabilitet i rettighetssøkere til Vg1 sammenlignet med året før. Det er imidlertid store regionale variasjoner, der Helgeland har 100 flere søkere på Vg1 enn i fjor, mens nordfylket har 136 færre.

For å få en forståelse av hvordan fylkeskommunen dimensjonerer, har vi sett på forholdet mellom søkere til Vg1 og antall læreplasser foregående år for de ulike yrkesfaglige utdanningsprogrammene. Dette er visualisert i figur 3.5.



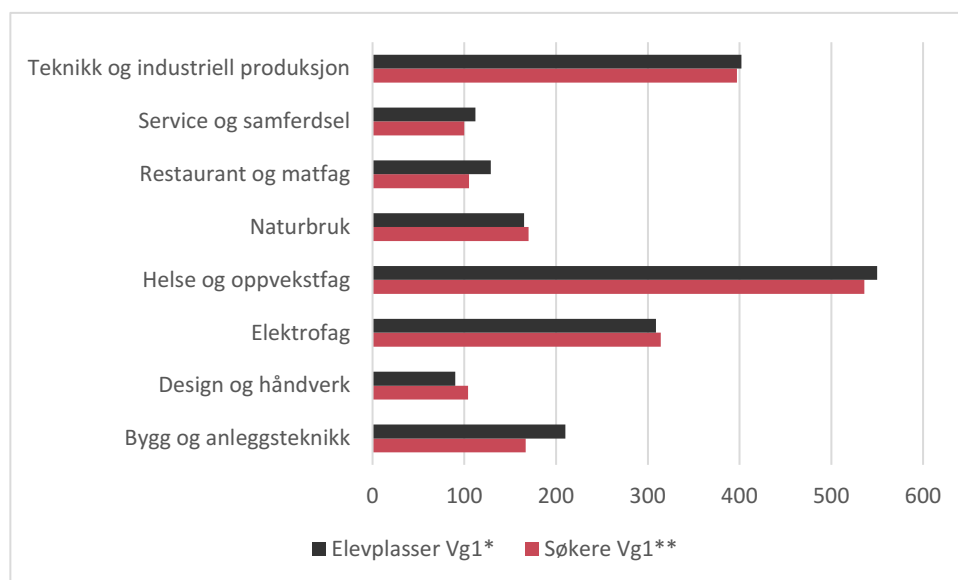
**Figur 3.5 Antall elevplasser på Vg1 (2019) og antall lærekontrakter (2018) i yrkesfagprogrammene i Nordland**

*\*Antall elevplasser per våren 2019 er hentet fra Nordland Fylkeskommune 2019. \*\*Antall lærekontrakter er hentet fra Udir-statistikk, tall per 2018, nye kontrakter, ungdomsrett. Elektrofag følger andre modeller enn 2+2, slik at tallene er ikke sammenlignbare*

Søkningen til Helse- og oppvekstfag er økende til tross synkende ungdomskull. Som det fremgår av figur 3.5, er dette det utdanningsprogrammet med størst forskjell mellom antall elevplasser på Vg1 og antall lærekontrakter. Til forskjell fra andre fylker, er det i Nordland mangel på lærlinger i Helse- og oppvekstfag. Det er et program der en stor andel går til over til påbygging til generell

studiekompetanse, i tillegg til noen skolebaserte ordninger. Det er dermed et program hvor det opprettes et stort antall elevplasser til tross for relativt få lærekontrakter inngått foregående år. Innen Bygg og anlegg er det stor etterspørsel etter lærlinger, mens Naturbruk som har økt mye og Service og samferdsel, er det relativt liten forskjell i antall elevplasser og antatte læreplasser. Naturbruk har økt mye det siste året, og det er derfor opprettet flere elevplasser der i år. Bak diskrepansen mellom søkere og lærekontrakter i Design og håndverk skjuler det seg mulighet for kryssløp til Vg2 Helsefag. Erfart frafall, som er høyt i Nordland sammenlignet med landssnittet samt overgang til påbygging gjør at det opprettes flere elevplasser enn antatt tilgang på læreplasser.

Fylkeskommunens aktive rolle i dimensjoneringsprosessen er kanskje tydeligst på våren ved justering av klasseoppsett etter at elevens søkning foreligger. Figur 3.6 visualiserer søkere til Vg1 for de ulike yrkesfaglige utdanningsprogrammene og antall elevplasser etter justert klasseoppsett på våren.



**Figur 3.6 Antall søkere med ungdomsrett og antall elevplasser Vg1 i Nordland 2019**

\*Antall elevplasser i justert klasseoppsett vår 2019 er hentet fra Nordland Fylkeskommune 2019. \*\*Søkere Vg1 er hentet fra Udir-statistikk, søkere ungdomsrett, 2019.

Samlet sett, ser vi at det er relativt god overensstemmelse mellom søkning og elevplasser. Det viser hvordan dimensjonering er et arbeid som har gått seg til over mange år, der tilbud og søkning har nærmet seg hverandre. Bygg og anlegg er et program som mangler søkere ut fra arbeidslivets behov. Det er en bransje med høy aktivitet i Nordland. Det er et av utdanningsprogrammene med lavest inntaksgrense, og mange andrealgsøkere. Innenfor Restaurant- og matfag er det god tilgang på læreplasser, og det er ønskelig med flere elever inn her. Dette er også et program med mange andrealgsøkere. Mellom de tradisjonelle guttedominerte

fagene som Teknikk og industriell produksjon, Bygg og anlegg og Elektro, flytter utdanningsavdelingen søkere, avhengig av hvor det er størst tilgang på læreplasser.

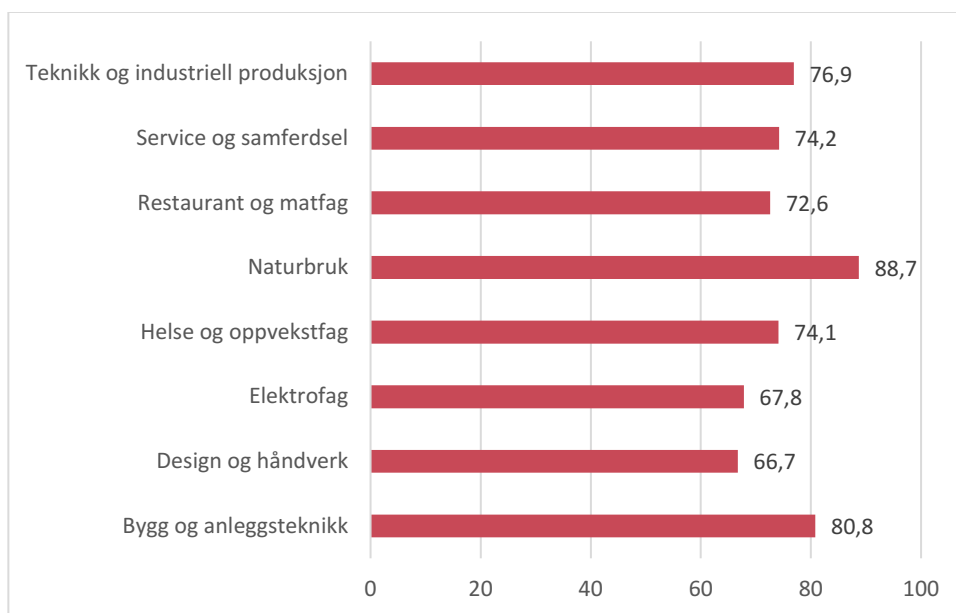
Utdanningsavdelingen gjorde følgende endringer på vedtak fra desember på tilbud som ikke ble igangsatt på Vg1 i år: to klasser innenfor TIP, en klasse i Service og samferdsel, en klasse innen Restaurant- og matfag og en klasse innen Medier og kommunikasjon. Alle disse tilbudene har i utgangspunktet omkring 15 elevplasser hver. Hovedgrunnen er sviktende interesse blant ungdom for disse områdene. Søkningen til fag som medier og kommunikasjon og kunst, design og arkitektur er i utgangspunktet kritisk lav for opprettholdelse av tilbud. Med ytterligere nedgang her er disse utdanningsprogrammene særlig sårbare.

Nordland har i år vært restriktive med å igangsette kombinasjonsklasser (som gir både fagbrev og studiekompetanse), da dette er kostnadskreven og utfordrende med hensyn til pedagogisk personell. Noen tilbud med svak søkning har måtte igangsettes på grunn av at de fylles opp av søkere fra lavere ønsker. Andre tilbud igangsettes til tross for lave søkertall, for eksempel fordi de er eneste regionale tilbud eller dekker et stort behov for kompetanse i arbeidslivet. Dette gjelder eksempelvis Vg2-løp innenfor byggteknikk og industriteknologi. En av de største avveiningene for utdanningsavdelingen er balansen mellom hva som er økonomisk forsvarlig drift opp mot opprettholdelse av tilbud ved små skoler i distriktene.

Det er store forskjeller i andel formidlede lærlinger mellom de ulike utdanningsprogrammene. Samlet sett, er imidlertid formidlingsandelen i Nordland noe høyere enn landsnittet (nasjonalt er formidlingsandelen 74,2. Nordland formidler 75,4 av sine lærlinger)<sup>24</sup>. Formidlingsandelen for de ulike utdanningsprogrammene synliggjøres i figur 3.7.

---

<sup>24</sup> Se vedlegg 1



**Figur 3.7 Andel av alle læreplass-søkere, fordelt på programmer, formidlet i 2018 i Nordland**

Kilde: Udir statistikk

Av figur 3.7 ser vi at andelen læreplass-søkere som får lærekontrakt er særlig høy innen Naturbruk (88,7), Bygg og anlegg (80,8) utdanninger for sentrale næringer i Nordland. Begge disse utdanningsprogrammene hadde for inneværende skoleår økte søkertall, og det er stor etterspørsel etter lærlinger. Videre er formidlingsandelen høyere enn landssnittet i Helse- og oppvekstfag, men noe lavere i Elektro.

Det er stor nedgang for Studiespesialisering i distriktene. I Nordland er Studiespesialisering helt søkerstyrt i den forstand at alle som søker kommer inn. Dette er også i tråd med politiske signaler om å utjevne fordelingen av elever mellom studieforbereende og yrkesfaglige utdanningsprogram ved å øke rekrutteringen til Studiespesialisering. Det gjøres imidlertid ingen andre grep for å øke søkningen til Studiespesialisering enn å forsøke å øke bevisstheten om dette blant lærere og rådgivere i skolen. Politisk nivå uttrykte ønske om å heve utdanningsnivået i Nordland, og støttet seg på vurderinger fra Nord Universitet og analyser gjennomført av Indeks Nordland som argumenter for behov for flere personer med høyere utdanning. Nordland har imidlertid tilsvarende utdanningsnivå som for eksempel Telemark<sup>25</sup>, et fylke som heller har valgt å satse på y-veien.

## Oppsummering Nordland

Nordland er et utpreget fagopplæringsfylke med god tilgang til læreplasser i de fleste utdanningsprogram. Svak søkning til Teknikk og industriell produksjon, Service og samferdsel og Restaurant- og matfag har imidlertid medført at klasser

<sup>25</sup> Vedlegg 1



innenfor disse områdene ikke har blitt opprettet i år. Utdanningsavdelingen i fylkeskommunen flytter søkere fra oversøkte til undersøkte fag, særlig mellom guttefagene Teknikk og industriell produksjon, Bygg og anlegg og Elektro, ettersom hvor det er størst tilgang på læreplasser. Fylket har samlet sett høy førstevalginnfrielse og høy formidlingsandel, særlig innen Naturbruk og Bygg og anlegg. Dette kan selvfølgelig ses som uttrykk for en god dimensjonering, men også en stor etterspørsel etter lærlinger, som følge av høy aktivitet. Det er politisk signal om å øke andelen med høyere utdanning i fylket, så Studiespesialisering er søkerstyrt, og det er ønske om å øke rekrutteringen her.

Gitt fylkets distriktsprofil, utgjør en av de største avveiningene i dimensjoneringsprosessen balansen mellom hensynet økonomisk forsvarlig drift opp mot opprettholdelse av tilbud ved små skoler i distriktene. Ytterligere regional samordning er vedtatt, og økonomiske innsparinger er en drivkraft. Samtidig er man fortsatt forsiktig med å legge ned tilbud ved små skoler i distriktene fordi den kan være sentral i lokalsamfunnet med hensyn til arbeidsplasser, opprettholdelse av bosetting og behov i lokalt næringsliv.

Nordland har nylig vedtatt en læreplassgaranti. Aktørene har imidlertid ulike oppfatninger om garantiens status, og den får foreløpig ingen implikasjoner for dimensjoneringsarbeidet. LO er positive og ser garantien som en programerklæring, mens NHO Nordland ikke stiller seg bak læreplassgarantien, da de forstår den som en reell garanti, og ikke kan binde medlemsbedriftene til slik garanti.

## 4 Fellestrekk og ulikheter i dimensjoneringen

Med utgangspunkt i de tre presenterte fylkeskommunale case-studiene, men også med støtte i statistikk, og i forskning som også har sett på andre fylkeskommuner, drøfter vi i dette kapitlet hvilke hensyn som i dag står sentralt i dimensjoneringen av videregående opplæring i fylkeskommunene, men også hvordan prosessene er organisert og gjennomføres. Først litt om utgangspunktet, som er et system skapt av Reform 94.

Det er nå 25 år siden fagopplæring og lærlingordningen ble integrert i det offentlige systemet for videregående opplæring. Før dette hadde fylkeskommunene ansvaret for å dimensjonere utdanning i skole ut fra søkning og kapasitet, samtidig som de hadde en generell forpliktelse til å ta hensyn også til arbeidslivets behov<sup>26</sup>. Etter reformen fikk de i tillegg ansvaret for at elevene som valgte yrkesfag kunne gjennomføre en fullverdig fagopplæring, med to år i skole og to år i bedrift. Dersom elevene ikke fikk en læreplass i bedrift, ble nå fylkeskommunen ansvarlig for å gi elevene et alternativt tilbud om skoleopplæring i Vg3 skole. For fylkeskommunene var dette som regel et dyrt alternativ. Til tross for det ble skolealternativet hyppig brukt de første årene etter reformen, noe som i stor grad må tilskrives at dimensjoneringen av skoletilbudet i for liten grad var tilpasset tilbudet av læreplasser (Michelsen mfl., 1998). Dette hadde nok mange forklaringer. Elevenes ønsker hadde vært et rådende prinsipp i dimensjoneringen og ble tillagt stor vekt i forarbeidene til Reform 94. Fylkeskommunenes opplæringsavdelinger var etter Reform 94 fortsatt skoleorienterte, fordi de i utgangspunktet hadde vært en ren skoleadministrasjon. For dem var den eksisterende tilbudsstrukturen og elevenes søkning som respons på denne, det sentrale for fastleggingen av tilbudet.

### Organisatorisk integrering av fagopplæringen

Proessen med å integrere den tidligere autonome fagopplæringsadministrasjonen i de fylkeskommunale opplæringsavdelingene har mange steder vært turbu-

---

<sup>26</sup> NOU 1991: 4 Veien videre til studie og yrkeskompetanse for alle

lent, og den har tatt lang tid (Michelsen mfl., 1998; Deichmann- Sørensen, 2007; Michelsen & Høst, 2013). I de tre fylkene vi har undersøkt er inntrykket at fagopplæringen i dag er relativt tett integrert i opplæringsavdelingen i fylkeskommunene. Man har forsøkt ulike løsninger, fra full oppløsning av fagopplæring som eget organisasjonsområde til det å gi fagopplæring som område en viss selvstendighet innad i fylkeskommunen. I alle de tre fylkeskommuner vi har undersøkt ser man ut til å etter hvert å ha landet på at det er en fordel med en egen fagopplæringsenhet, men hvor denne samtidig er tett integrert i den øvrige opplæringsadministrasjonen. Det innebærer samtidig at også fagopplæringsavdelingen blir mer orientert mot helheten i fylkeskommunens opplæringsansvar, det vil si også skoleopplæringen, og mindre knyttet til sine tradisjonelle omgivelser, nemlig lærebedriftene. Fylkeskommunenes arbeid overfor lærebedriftene er i dag i større grad preget av en overvåkning på distanse, ikke minst gjennom systemer for innhenting av dokumentasjon. På grunnlag av ulike undersøkelser som innbefatter fylkeskommunenes opplæringsavdelinger i mange, ulike fylkeskommuner de senere årene, tror vi dette, med visse variasjoner, gir et rimelig godt bilde av integrasjonsprosessene (Michelsen & Høst, 2013; Høst, Seland & Skålholt, 2013; Høst & Evensen 2009).

### Yrkesopplæringsnemndene

Y-nemndene, som tidligere utgjorde styret for den selvstyrte fagopplæringen, har fått sin rolle endret, etter at de ikke lenger har formell myndighet på noe område, men bare er rådgivende. I dimensjoneringsprosessen har de mange steder blitt redusert til en blant mange høringsinstanser (Michelsen & Høst, 2013). Gjennom Utdanningsdirektoratets spøringer til fylkeskommunene, gjennomført av NIFU, kommer det fram at opplæringsadministrasjonene i fylkeskommunene vurderer y-nemndene som mindre viktige (Gjerustad, Waagene & Salvenes, 2015). Partene i arbeidslivet har reagert med å ta initiativ til et arbeid for å styrke Y-nemndenes posisjon<sup>27</sup>. I alle de tre undersøkte fylkene er y-nemndene opptatt av å få større innflytelse i dimensjoneringsprosessen. Et tiltak har vært at de kommer tidligere inn i prosessen, og ikke bare får det utarbeidede skoletilbudet til uttalelse i forkant av fylkeskommunens vedtak. Innflytelse avhenger imidlertid ikke bare av når i prosessen de kommer inn, men også av administrativ kapasitet. Når y-nemnda ikke lenger har noen formell myndighet og heller ikke et eget sekretariat, har de ikke kapasitet til å innhente og bearbeide et datagrunnlag for dimensjoneringen. Det blir vanskelig å få innflytelse på utarbeidelsen av forslag, og de blir i stedet avhengige av å reagere på innstillinger andre har arbeidet fram. Det betyr ikke at de er uten innflytelse i de tre fylkeskommunene, men heller at de får rollen som en

---

<sup>27</sup> SRYs arbeidsgruppe for yrkesopplæringsnemnda (2016): *Yrkesopplæringsnemndas rolle og ansvar*. Rapport. Oslo.

slags vaktbikkje som sier fra når de opplever at fagopplæringsens interesser ikke blir ivaretatt i det de oppfatter som viktige spørsmål i dimensjoneringen. Virkningen av at Y-nemnda sier fra i slike sammenhenger ser ut til å variere noe, trolig mye avhengig av hvilken politiske posisjon den har i fylket.

Dette bildet tror vi er rimelig representativt også på landsbasis, selv om det nok er visse variasjoner. Y-nemnda i Rogaland blir ofte trukket som eksempel på en sterk nemnd (Michelsen & Høst, 2013; Fludal, 2016). Denne har åpenbart en sterk politisk stilling, illustrert blant annet ved at fylkesordføreren sitter som leder. Nemnda har også fått tilbakeført noen fullmakter slik at de også spiller en viktigere rolle også rent formelt. Heller ikke i Rogaland er det imidlertid Y-nemnda som styrer dimensjoneringsprosessen. Også i dette fylket er den avhengig av å reagere på administrasjonens innstilling. Når nemnda velger å markere seg på viktige spørsmål, har de trolig likevel stort gjennomslag.

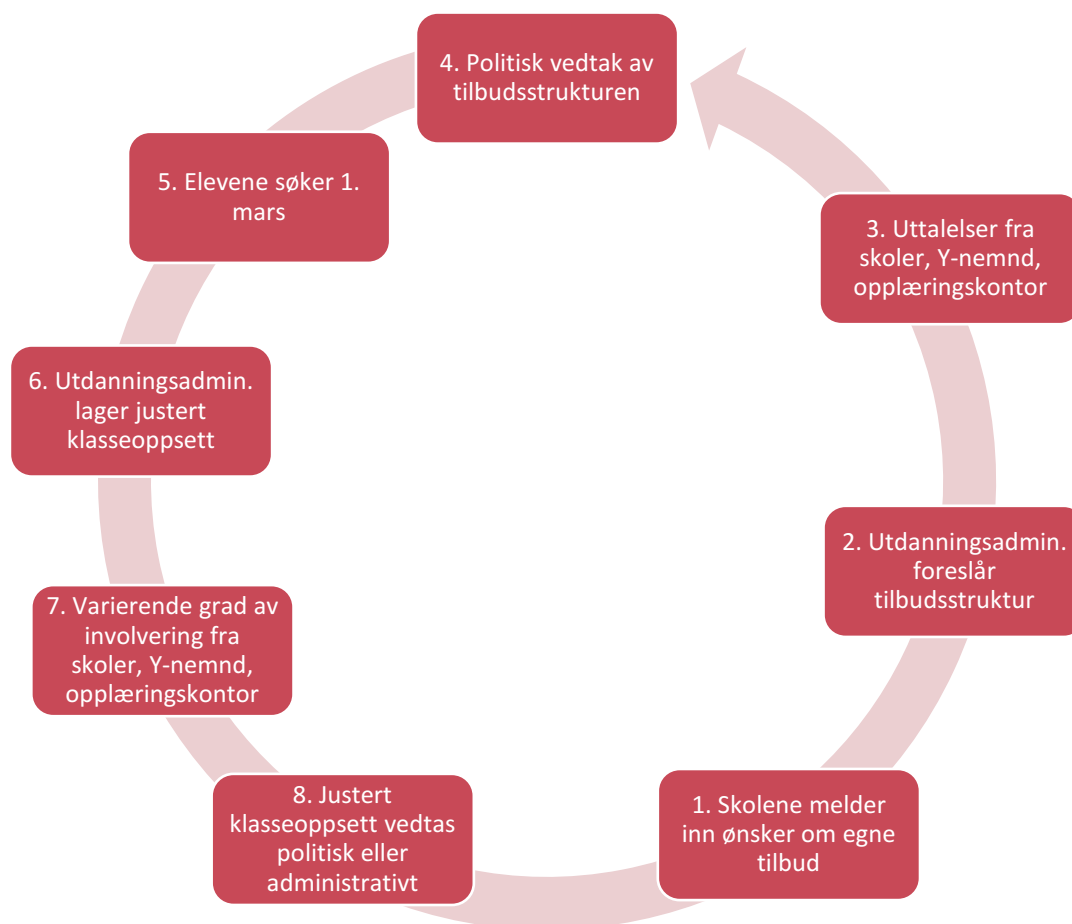
## Opplæringskontorene

Etter at fagopplæringskontorenes rolle ble endret, har den direkte kontakten med bedriftene blitt kraftig redusert. Der fagopplæringskontorene tidligere kunne ha flere tusen bedriftsbesøk i løpet av et år, og dette var en hovedaktivitet, er den direkte kontakten med bedriftene i dag i hovedsak overtatt av opplæringskontorene (Michelsen & Høst, 1997; Høst mfl., 2014a). I Telemark og Vestfold var rundt 90 prosent av bedriftene organisert i opplæringskontorer, mens andelen var 81 prosent i Nordland. Mens disse i stor grad er bransjevise i Vestfold og Telemark, er de i Nordland stort sett tverrfaglige og dekker bestemte geografiske områder. Dette avspeiler også variasjonene vi finner på landsbasis (Høst mfl., 2014a).

Fylkeskommunene aksepterer at opplæringskontorene er bedrifts-eide og ikke kan dirigeres av fylkeskommunen. I alle de tre fylkene vi besøkte var det opplæringskontorene som ga fylkeskommunen den viktigste informasjonen om behovet for lærlinger og tilbudet av lære plasser. De spiller også en helt avgjørende rolle i formidlingen av lærlinger (Høst mfl., 2013). Opplæringskontorene på sin side opplever at de i stor grad blir hørt, og de som arbeider med dimensjoneringsprosessen hadde i alle de tre fylkeskommunene god oversikt over antatt tilgang på lære plasser. Det er imidlertid ingen formell kopling mellom opplæringskontorene og Y-nemndene, som gjør at de siste kan benytte kunnskap fra opplæringskontorene som grunnlag for sine vurderinger. I stedet blir dette to aktører som representerer arbeidslivet, hver på sin måte. I Vestfold og Telemark arbeider NHO for å styrke relasjonene mellom nemnda og opplæringskontorene, men fortsatt er disse institusjonene uavhengige av hverandre.

## Prosessen

Gjennomgangen av de tre case-fylkenes måte å gjennomføre dimensjoneringsprosessen på, viser svært store likheter. Vi har, som følge av tidligere undersøkelser som har omfattet andre fylkeskommuner, grunn til å anta at bildet vi får fram i stor grad er representativt for fylkeskommunene generelt. I figur 4.1 har vi forsøkt å fremstille dette grafisk.



**Figur 4.1 Grafisk fremstilling av dimensjoneringsprosessen**

1. Arbeidet med tilbudsstrukturen starter på forsommeren ved at skolene melder inn og dokumenterer egne ønsker om opprettelse eller nedleggelse av tilbud. Skolenes forslag er basert på en rekke forhold, men viktigst er kompetanse og fagbakgrunn i egen stab, skolebygg og utstyr, samt skolens strategi/profil.

2. Skolenes søknader behandles av utdanningsadministrasjonen som foretar en første vurdering av skolenes innspill sett opp mot elevtallsutviklingen, tidligere søkertall og læreplasstilgang. De utarbeider et forslag til tilbudsstruktur som også er informert av økonomiske og eventuelle distriktpolitiske hensyn, samt fylkeskommunens eventuelle satsingsområder.
3. Videregående skoler, organisasjonene i arbeidslivet, Y-nemndas ledelse, opplæringskontor, bransjeorganisasjoner, Elevorganisasjonen, NAV, kommuner deltar på møter hvor tilbudsstrukturen presenteres.
4. Endelig forslag til tilbudsstruktur fra utdanningsadministrasjonen går til politisk behandling i hovedutvalg eller hos fylkesråd. Y-nemnda får forslaget til uttalelse i forkant.
5. 1. mars: Elevene søker. Normalt stor grad av stabilitet fra året før, men også endringer preget av hva som er populært, og hvilke bransjer som går bra eller dårlig.
6. Utdanningsadministrasjonen behandler søkertallene, og gjennomfører noen ganger prøveinntak eller simulering for å se hvordan ulike grep virker inn på fordelingen av elevene. Sentrale hensyn er elevenes rett på ett av tre valg, god klasseoppfylling og økonomi, læreplass-tilgang og fylkeskommunens strategiske prioriteringer. I denne runden vedtas midlertidige utvidelser eller ikke-igangsetting av klasser.
7. Skoler, Y-nemnd, samt eksterne aktører som opplæringskontor, bedrifter og kommuner involverer seg i varierende grad i forslaget til justert klasseoppsett, for å forsvare egne interesser.
8. Det varierer mellom fylkeskommunene hvorvidt justert klasseoppsett er gjenstand for administrativ eller politisk behandling.

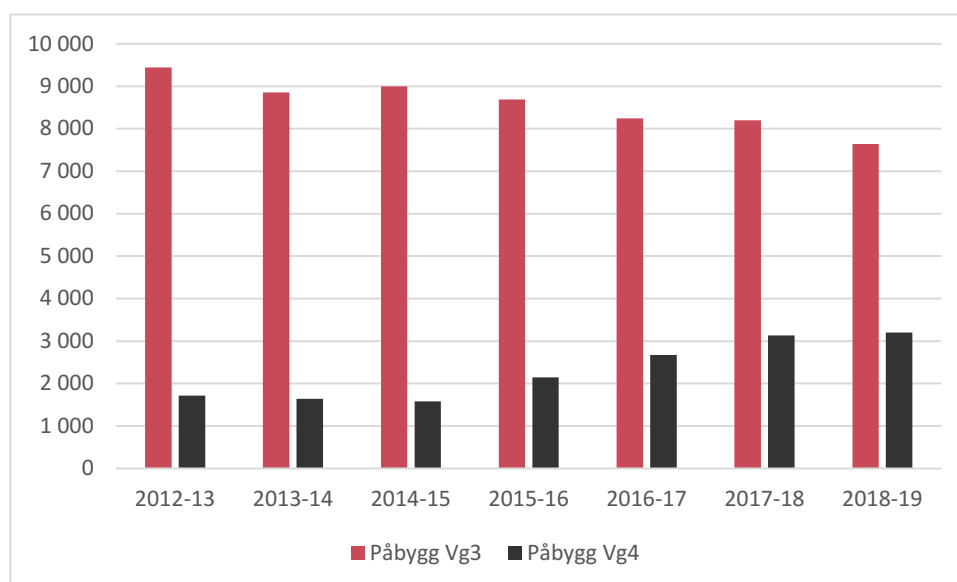
I alle de tre fylkene var det også en slående grad av stabilitet i tilbudsstrukturen fra år til år. Det var også moderate tilpasninger som ble gjort i justeringen av tilbudet etter at søkertallene var kjent.

## Fastlegging av tilbudsstruktur og skoletilbud

### *Studieforberedende versus yrkesfag*

Utgangspunktet for de skoletilbud som skal gis ulike steder i et fylke er det system som historisk sett har blitt utviklet i form av skoler med tilhørende utdanningsprogram og lærere. Denne strukturen er preget av utdanningstradisjoner og næringsliv på det aktuelle sted, men også av nasjonale mønstre. Utdanningstradisjoner endrer seg, men som regel langsomt. Før den videregående utdannings-

strukturen ble fullt utbygd innenfor yrkesfagene gjennom Reform 94, var studieforberedende størst, med en nasjonal andel på 60-40 i forhold til yrkesfag<sup>28</sup>. Etter Reform 94 har forholdet mellom studieforberedende og yrkesfag ligget rimelig stabilt på rundt 50-50 på landsbasis (Michelsen & Høst, 2018). Dette gjelder imidlertid bare på Vg1-nivået. Som følge av mulighetene til å søke seg over fra yrkesfag til studieforberedende etter Vg2, øker andelen i studieforberedende betydelig. De første årene etter Reform 94 var det rundt 5 prosent av de som startet på yrkesfag som gikk over til påbygging til studiekompetanse etter andre året, mens det i 2006 var vokst til 15 prosent (Vibe, Edvardsen & Sandberg, 1997; Frøseth, Hovdhaugen, Høst & Vibe, 2010). I dag er det over 20 prosent som velger påbygging etter Vg2. Veksten har imidlertid flatet ut (se figur 4.2). Dette skjedde etter at det ble innført en lovfestet rett til påbygging til generell studiekompetanse etter fagbrev.



**Figur 4.2** Antall søkere til påbygg Vg3 og påbygg Vg4 fra 2012-13 til 2019-19.

Kilde: Udir statistikk

Mange fylkeskommuner innførte også inntaksbegrensninger til påbygging etter Vg2. Til sammen har dette ført til at en økende andel søker påbygging først etter fagbrev, såkalt påbygg Vg4. I tillegg til nasjonal lovgivning, er det utflatingen således et resultat av en aktiv dimensjoneringspolitikk fra mange fylkesfylkeskommuner. Likevel fører bare overgangen til påbygging etter Vg2 til at 50-50-fordelingen forskyver seg til en 60-40-fordeling i favør av studieforberedende.

Dersom vi ser på de tre fylkeskommunene vi har undersøkt, skiller Vestfold seg som den eneste som har en politikk for å begrense andelen på studieforberedende og øke andelen på yrkesfag. De har tatt ned kapasiteten både ved å redusere antall Vg1-klasser på Studiespesialisering og ved å stramme inn opptakskravene til

<sup>28</sup> NOU: 1991:4

påbygging. For Vestfolds del har den aktive dimensjoneringen på Vg1-nivået ført til at andelen på yrkesfag har økt fra 50 til 55 prosent de siste årene, ifølge fylkets egne tall. Det er særlig programmet Service og samferdsel som ser ut til å få økt antall elever som følge av begrensningen på Studiespesialisering i Vestfold.

I Telemark har man ikke innført begrensninger på Studiespesialisering. Det er imidlertid et politisk ønske om å redusere antall klasser påbygging, men hittil har konkrete nedleggingsforslag tapt mot distriktpolitiske hensyn. Telemark fylkeskommune har ønsket å videreføre en andel på yrkesfag rundt dagens 50 prosent. Samtidig har fylkeskommunen utviklet TAF-ordningen, som kombinerer fagbrev med studiekompetanse.

I Nordland har man gått motsatt vei. Her har man ingen begrensninger, verken på Studiespesialisering som program eller til påbygging. Tvert om ønsker man at flere søker seg til studieforberevende. Tiltakene for å øke andelen på studieforberevende er foreløpig bare på rådgivningsnivå. Fordelingen yrkesfag-studieforberevende i fylket ligger på 57-43, nest høyest på yrkesfag etter Finnmark<sup>29</sup>.

Alle de tre fylkene ligger under landsgjennomsnittet når det gjelder andelen i befolkningen med høyere utdanning, men Vestfold ligger noe høyere enn Telemark og Nordland<sup>30</sup>. I Nordland blir det politiske målet om flere på studieforberevende begrunnet særlig med signaler fra Nord Universitet om at det var ønskelig med flere søkere til fra fylket. I Vestfold og Telemark var ikke lavt utdanningsnivå framme i begrunnelsen for dimensjoneringen av videregående, og man har ikke en politikk for flere med studiekompetanse. I denne regionen har Universitetet i Sørøst-Norge lagt seg på en annen profil enn det Nord Universitet gjør, ved at de aktivt promoterer sine tilbud om y-veien innenfor en rekke tekniske utdanninger for å øke og bredde ut rekrutteringen av studenter (Høst, Aamodt, Hovdhaugen & Lyby, 2019). Dermed blir fordelingen av elevene på videregående mellom yrkesfag og studieforberevende mindre viktig.

## Tilbudsstruktur og dimensjonering på yrkesfag

Dimensjonering av skoletilbudet yrkesfagene imellom blir ofte forenklet til å handle om elevenes søkning versus arbeidslivets behov. Disse faktorene påvirker imidlertid også hverandre og kan ikke ses som uavhengige. Rent generelt kan en si at skolene historisk sett har bygget opp tilbud om ulike yrkesfagprogram under forutsetninger om et tilstrekkelig søkergrunnlag lokalt, men samtidig også begrunnet med utgangspunkt i behov i arbeidslivet. Til sammen skal skolene i et fylke dekke alle utdanningsprogrammene i den nasjonale tilbudsstrukturen. Samtidig ønsker gjerne hver enkelt skole å tilby en så bred vifte av programmer som mulig, fordi dette er et godt utgangspunkt for å få mange søkere. Fylkes-

---

<sup>29</sup> Se vedlegg 2

<sup>30</sup> Se vedlegg 3



kommunenes politikk i forhold til hva slags tilbud de enkelte skolene skal ha varierer, men generelt ser det ut til å være en utvikling i retning spesialisering av skolene.

Endringene i skolenes tilbud fra år til år er vanligvis små. Søkning og søkergrunnlag blir vurdert opp mot økonomi. Særlig utsatt blir fagtilbud med få søkere, og av de fylkene vi har sett på, peker Nordland seg ut ved å ha mange av disse som følge av sin geografi og fortsatt desentraliserte bosettingsstruktur. En fingreinet tilbudsstruktur ved skolene i distriktene er kostbart, og Nordland er inne i en prosess med strukturrasjonalisering. Fortsatt er imidlertid distriktpolitikk viktig, noe som betyr at man har en høyere terskel for å legge ned tilbud med få elever i distriktene. Man risikerer stor lokal motstand. Antatt læreplass-tilgang vil også veie mye for spørsmålet om opprettholdelse av små klasser.

I forarbeidene til Reform 94 ble det framhevet at ungdommens frie yrkesvalg fortsatt *må være viktigste premiss for dimensjoneringen*<sup>31</sup>. Dette ble ansett som nødvendig, ikke minst av hensyn til elevenes motivasjon. I de første årene etter reformen var også innfrielse av elevenes førstevalg det viktigste suksesskriterium i dimensjoneringen for de fleste fylkeskommunene (Michelsen mfl., 1998). Dette var imidlertid ikke styrt av nasjonal politikk. Generelt ser det ut til at opplæringslovens bestemmelse om elevens rett til å få innfridd ett av tre valg er såpass fleksibelt at det kan romme både en sterk vektlegging av elevenes ønsker og en sterk vekt på arbeidslivets behov, i dimensjoneringsprosessen i hovedsak forstått som tilgangen på læreplasser. Innenfor dette handlingsrommet ser det ut til at det i alle de tre fylkeskommunene vi har undersøkt å ha foregått en gradvis dreining i fylkeskommunenes dimensjonering i retning av å legge mer vekt på tilgangen av læreplasser, men da innenfor et bestemt segment, som vi skal drøfte senere. Andelen som får innfridd sitt førstevalg ligger rundt 90 prosent i de tre fylkene vi har undersøkt.

De tre fylkeskommunene vi har undersøkt representerer ulike utgangspunkt med hensyn til fagopplæringstradisjoner, og derfor kan den sammenfallende utviklingen i disse ses som en indikasjon på at det vi her finner representerer noe generelt. Dette støttes også av annen forskning på feltet, men innenfor denne trenden vil det trolig fortsatt være slik at noen fylker dimensjonerer noe sterkere ut fra elevenes ønsker enn andre (Michelsen mfl., 1998; Høst & Evensen 2009; Michelsen & Høst, 2013; Høst mfl., 2013; Høst mfl., 2014b). Årsakene til økende fokus på arbeidslivets behov kan være ulike. Det har vært et sterkt politisk fokus på yrkesopplæring og arbeidslivets behov på alle utdanningsnivåer, over flere år. Samtidig tilsier hensynet til fylkeskommunenes økonomi at man dimensjonerer for å få elevene gjennom skolen og ut i lære. De har ellers plikt til å etablere, relativt dyre tilbud om alternativ Vg3 i skole.

---

<sup>31</sup> NOU 1991: 4, s. 82.

## Dimensjonering i ulendt terreng

Innenfor hver fylkeskommune vil det også være store variasjoner i hva man legger vekt på, ut fra at yrkesfagene er svært heterogene (Olsen, Høst & Michelsen, 2008; Høst & Skålholt, 2013). Det er ulikt hvor sterkt fagopplæringen står i den enkelte bransje eller sektor, og dermed hvilken type arbeidskraft som historisk sett har vært rekruttert i disse. I tillegg varierer det sterkt hvor attraktive fagene er og dermed hvor stor søkning de har.

Utdanningsprogrammet for **Elektrofag**, med unntak av elektronikk, retter seg mot det kanskje mest rendyrkede fagopplæringsområdet. Lang tradisjon for organisert opplæring og streng lovgivning gjør at rekruttering til de manuelle yrkene i dette området skjer nesten ene og alene gjennom lærlingordningen. Det gjør dimensjoneringsarbeidet relativt oversiktlig for fylkeskommunene. Samtidig er elektro tradisjonelt det mest populære yrkesfagprogrammet, slik at det her som regel er mulig å dimensjonere ved å begrense inntaket med utgangspunkt i beregnet tilgang på læreplasser. Alle de tre undersøkte fylkeskommunene gjør i dag dette, men det har ikke vært tilfellet hele tiden, og fortsatt fraviker man dette prinsippet når det avveies mot distriktshensyn. Det betyr at man aksepterer at det ikke er full match mellom skoleplasser og læreplasser innen elektro innenfor alle de ulike regioner i et fylke.

**TIP og Bygg og anlegg** er også programmer med mange fag som retter seg mot bransjer hvor fagopplæring har en lang tradisjon, og hvor en vesentlig del av rekrutteringen skjer gjennom lærlingordningen. Søkingen til disse programmene varierer imidlertid en god del, og i en høykonjunktur som nå har bedriftene vanskeligheter med å få tak i et tilstrekkelig antall lærlinger som blir vurdert til å være kvalifiserte. I alle de tre fylkeskommunene dimensjoneres skoletilbudet ut fra tilgangen på læreplasser innenfor TIP og Bygg og anlegg. Man flytter søkere fra oversøkte til undersøkte programmer og fag, men uten at man av den grunn klarer å dekke etterspørselen etter lærlinger. I fylkeskommunene vi har undersøkt framheves det at mange av disse fagene har mange søkere som bedriftene ikke finner modne for en læreplass.

Søkerangel gjelder i enda sterkere grad et program som **Restaurant og matfag**. Dette programmet består av fag med lange tradisjoner som kokk og baker, men også av fag med svake tradisjoner som fagoperatør i næringsmiddelindustrien. Her ligger søkingen generelt langt under etterspørselen etter lærlinger i alle de tre fylkene, og søkere med dette som andre og tredjevalg flyttes hit, men uten at det er i nærheten av å dekke behovet. Programmet sliter også med svak gjennomføring.

**Naturbruk** er et program med i utgangspunktet svake lærlingtradisjoner, men hvor disse har styrket seg betydelig de senere årene. Særlig gjelder det i de «blå» næringene i Nordland, som følge av at det er blitt mer vanlig og populært for

ungdom å gå via skole og fagopplæring før de entrer jobber innenfor fiskeri og havbruk.

Innenfor programmet **Service og samferdsel** finner man blant annet fag som representerer det området som før Reform 94 het Handel og kontor og var basert på opplæring i skole. Her har bedriftene i svært liten grad noen tradisjon for fagopplæring og for å rekruttere lærlinger (Reegård, 2017a, 2017b; Høst & Reegård, 2015). I stedet er lærlinger her bare en av mange måter å skaffe seg arbeidskraft på. Dermed er etterspørselen etter lærlinger i langt mindre grad artikulert fra bedrifter og opplæringskontor. Programmet dimensjoneres i stor grad ut fra søkning, mens det i den andre enden handler om å forsøke å utvide lærlingordningens nedslagsfelt. Man blir samtidig hjulpet av at mange av elevene erfaringsmessig søker seg til påbygging til generell studiekompetanse (Høst mfl., 2014b). Vestfold dimensjonerer dette programmet svært høyt sammenlignet med de andre fylkene vi har sett på, og også landsgjennomsnittet <sup>32</sup>, men uten at de har en stor andel lærlinger i faget. I konkurransen med søkere med annen bakgrunn, melder fylkeskommunene at mange av læreplass-søkerne til salgsfaget sliter med å få læreplass. Det samme gjelder innenfor reiseliv<sup>33</sup>, som i Nordland er et av de strategiske satsingsområdene. Det er få elever, og av disse er det mange som ikke får læreplass.

Innenfor kontor- og administrasjonsfaget og IKT Servicefaget er det i stor grad offentlig sektor som tar inn lærlinger (ibid.). Her er lærlinginntaket ikke begrunnet i behovet for fagarbeidere, men i stedet pålegg fra staten i statlige virksomheter eller en sosial forpliktelse til å stille læreplasser.

Innenfor **Helse- og oppvekstfag** dominerer også offentlige lærebedrifter. Heller ikke i disse fagene er det behovet for fagarbeidere som er utgangspunktet for dimensjonering, men søkningen (Høst mfl., 2014b). Utdanningene har historisk sett vært skolebaserte og i stor grad søkerstyrte. Etter Reform 94 har de gradvis blitt lærefag og skal dimensjoneres etter tilgangen på læreplasser. Antall læreplasser er imidlertid noe som er politisk forhandlet og tar som regel utgangspunkt i innbyggertallet og økonomien i kommunene. Ettersom alle de tre fylkeskommunene i praksis dimensjonerer helse- og oppvekst etter søkning, må fylkeskommunene forsøke å skaffe læreplasser i løpet av prosessen. Det gjør de tre fylkeskommunene ved å forsøke å ansvarliggjøre kommunene når det gjelder å stille opplæringsplasser til sine egne ungdommer. Slik sett er det i større grad uttrykk for sosialpolitikk enn rekrutteringspolitikk (Michelsen & Høst, 1996; Høst mfl., 2014b). Det er også viktig for dimensjoneringen at elevene i Helse- og oppvekstfag er de som har vist seg i størst grad å søke påbygging til studiekompetanse, noe som betyr at andelen som søker læreplass er lav (Høst mfl., 2012; Skålholt, Høst, Nyen & Tønder, 2013). Fylkeskommunene har også begrunnet det store inntaket til Helse

---

<sup>32</sup> Se vedlegg 4

<sup>33</sup> <http://horecanytt.no/manglende-kompetanse-gir-kundetap>

og oppvekst ved å vise til generelle framskrivninger om et framtidig behov for fagarbeidere innenfor disse fagene. I verken de tre fylkeskommunene, eller i landet for øvrig, er det tegn til at sysselsettingen av helsefagarbeidere øker. Både Vestfold og Telemark opplever man det som tungt å formidle alle søkere til læreplass, med lav formidlingsandel som resultat. Den manglende etterspørselen etter fagarbeidere på kort sikt er også i ferd med å forplante seg til de langsiktige framskrivningene, som vi skal komme tilbake til.

Andelen som fikk læreplass i 2018 ble på landsbasis målt til 74 prosent<sup>34</sup>. Nordland lå litt over landsgjennomsnittet, Telemark litt under, mens Vestfold lå betydelig under med 66 prosent. Helt fra Reform 94 har det vært slik at andelen med læreplass har sving rundt 2 av 3. For alle fylkeskommunene er formidlingstallene nå høye sammenlignet med de foregående år. Antall læreplasser i privat sektor har historisk sett vist seg å følge konjunktursvingningene; jo lavere ledighet, dess flere lærekontrakter inngås (Michelsen mfl., 1998; Høst, Michelsen & Gitlesen, 2008). Slik sett må en anta at høykonjunktoren er en vesentlig forklaring på den relativt gode læreplass-situasjonen, selv om offentlig sektors økte lærlinginntak, som er politisk styrt, også virker inn. Forskjellen mellom fylkene vi har sett på kan i noen grad tilskrives at Nordland og Telemark har gode tall i typiske konjunktur-næringer, men en generelt svak lærling-tradisjon ser ut til å spille inn når Vestfold ligger lavere.

## Kunnskapsgrunnlaget

Når de blir spurt om hva slags kunnskapsgrunnlag de benytter for dimensjoneringen, viser alle fylkeskommunene til kilder som SSBs framskrivninger av arbeidskraftbehovet, NHOs kompetansebarometer, Navs bedriftsundersøkelser og Kompetansebehovsutvalgets utredninger. De virker således rimelig godt oppdatert på nasjonale undersøkelser. I den grad de ikke allerede har regionale undersøkelser, har de ambisjoner om å etablere slike. Utfordringen ligger i hvordan de skal bruke disse for å gjøre grep i dimensjoneringen. Denne er avhengig av mer håndfaste størrelser som hvor de har søkere og hvor de har læreplasser. Bedriftene i privat sektor har i veldig liten grad kapasitet og interesse av å ta inn lærlinger utover eget behov for fagarbeidere. I offentlig sektor tar de inn lærlinger uavhengig av ledige fagarbeiderstillinger, noe som i sin tur fører til at disse i mindre grad enn andre lærlinger får stillinger å leve av i etterkant (Nyen, Skålholt & Tønder, 2014; Høst mfl., 2015). Framskrivningene til SSB som har vært et sentralt argument for å la Helse og oppvekst være søkerstyrt, har på få år nedskrevet behovet for helsefagarbeidere med rundt 50 000<sup>35</sup>. Selv om det dreier seg om

---

<sup>34</sup> Se vedlegg 1

<sup>35</sup> 36 000 årsverk omregnet til stillinger. Se [https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/\\_attachment/385822?\\_ts=16a9632c1f0](https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/_attachment/385822?_ts=16a9632c1f0)

framskrivninger, er det en svært dramatisk endring, uten at dette til nå har påvirket dimensjoneringen i noen av fylkene vi har undersøkt. Det har vært reist diskusjoner om dimensjoneringen av Helse og oppvekst, men da med utgangspunkt i at andelen som får læreplass i noen av fylkene er svært lav, og også at veldig få av de nyutdannede får stillinger å leve av når de er ferdige.

Mens man i forarbeidende til Reform 94 pekte på mangel på god statistikk og beregninger som grunnlag for dimensjoneringen, har det skjedd svært mye på denne fronten som følge av 25 års erfaringer med det nåværende systemet for videregående opplæring. Så lenge søkerne i all hovedsak utgjøres av et årskull, har fylkeskommunene i dag svært god kontroll på denne siden, sammenlignet med for eksempel høyskoler og universitet som rekrutterer langt bredere aldersmessig. Man har også gode erfaringstall når det gjelder søker mønstre, og gjør avanserte simuleringer av hvordan ulike måter å dimensjonere på, slår ut. Fylkeskommunene er slik sett blitt gode til å treffe med dimensjoneringen så lenge denne i all hovedsak er søkerstyrt, noe gjennomgangen over viser at den er for de fleste fagområder.

Utfordringen ligger i overgangen til læreplass i fagene som rekrutterer på denne måten. For det første er det, slik arbeidslivet ser det, jevnt over for få som søker læreplass. Konjunktursvingninger skaper også en viss uforutsigbarhet, særlig ved den siste krisen i oljeindustrien. Skulle man få en bred konjunkturedgang har man få andre alternativer enn å basere seg på skoleopplæring.

I alle fylkene har også voksenopplæringen tiltatt merkbart som følge av at tiltak rettet mot flyktninger og andre voksne med behov for utdanning og arbeid har økt. Fagopplæring er blitt et populært tiltak også på dette området, noe som øker konkurransen om læreplassene.

### Hvorfor får ikke alle søkere en læreplass?

Bedriftene og bransjene klager systematisk på at de ikke får nok lærlinger<sup>36</sup>. Hvorfor er ikke læreplassandelen 100, når det er gode tider? Skyldes det bare mismatch mellom søkere og tilbud, og at dimensjoneringen ut fra tilgangen på læreplasser er for svak? Mange forhold spiller her inn. Et forhold er geografisk mismatch. Lærlinger er normalt relativt stedbundne, ikke minst fordi normalalderen er 18 år. Hvor langt ungdommene vil flytte for å få en læreplass vil også variere med hvor attraktive fagene og læreplassen de tilbys er. Det er heller ikke alle søkere som tar den læreplassen de tilbys, selv om den ligger i nærområdet.

Likevel er det slik at flere av fagene har tallmessig et tilstrekkelig antall søkere, men likevel klager over at de ikke får nok lærlinger. Bedrifter flest ønsker seg ikke bare nok søkere, men gjerne flere å velge mellom, slik at de får de best

---

<sup>36</sup> Se for eksempel NHOs Kompetansebarometer. NIFU 2019.

kvalifiserte<sup>37</sup>. Her skiller egentlig ikke bedriftene seg fra de enkelte utdanningstilbud ved de videregående skolene eller universitetene, som også gjerne vil ha flest mulig søkere. Forskjellen ligger mest i at bedriftene bruker litt andre kriterier enn skolekarakterer. De er opptatt av fravær, og om søkeren virker motivert og egnet til å lære seg faget. En annen forskjell ligger i at bedriftene samlet sett ikke har noe sikkerhetsnett i bunnen for de som ikke blir valgt ut av en bedrift. Det har skolen, ved at de er forpliktet til å ta inn alle med rett til videregående opplæring. Opplæringsloven gir også fylkeskommunene ansvaret for å gi et skoletilbud til de av elevene som ikke får læreplass.

Nordland fylkeskommune har imidlertid som den første i landet vedtatt en læreplass-garanti for alle kvalifiserte søkere til læreplass. I første omgang skal de forsøke denne ut i to programområder. Ulike aktører fortolker denne garantien litt forskjellig. Flere oppfatter at det mest dreier seg om et intensivt arbeid for å skaffe alle søkere en læreplass, ikke en faktisk garanti. NHO, som representerer en betydelig del av lærebedriftene i fylket, har sagt nei til garantien, fordi de mener det er umulig for bedriftene å binde seg til å ta inn alle læreplass-søkerne. For bedriftene handler dette både om det kvantitative målet, at bedriftene selv må avgjøre antallet, men det handler i like stor grad om at bedriftene selv vil velge ut hvilke lærlinger de vil ansette. Selv om fylkeskommunen gir en læreplassgaranti, kan den i prinsippet bare forplikte sine egne virksomheter, dvs. fylkesadministrasjonen og skolene. De kan ikke forplikte de private bedriftene. Heller ikke kommunene er en pålitelig samarbeidspartner for en slik garanti. Andelen av søkerne som blir formidlet i de kommunale fagene er faktisk lavere enn i de private. Kommunene må ikke bare ha dekning i politiske vedtak og budsjett, men de stiller også krav til de lærlingene de skal ta inn.

Det norske systemet for videregående opplæring skiller seg fra alle andre lands ved at lærlingordningen er integrert i et system hvor all ungdom er sikret rett til videregående opplæring, og hvor elevene starter i et skoletilbud dimensjonert av det offentlige, og hvor yrkesfagelevne deretter skal fortsette med læretid i bedrift. Om de ikke får læreplass, skjer det da et brudd. I andre land med lærlingordninger løses dette normalt ved at bedriftene starter med å rekruttere lærlinger, som deretter blir tilbudt skolegang. Der er det bedriftene som dimensjonerer yrkesopplæringen. De ungdommene som ønsker yrkesopplæring, men ikke finner en læreplass i bedrift, må søke egne skoletilbud mens de eventuelt fortsetter å søke læreplass.

Det gjenstår å se hvilke erfaringer man høster i Nordland, men det er vanskelig å se for seg at dagens fagopplæringsordning lar seg kombinere med et system der

---

<sup>37</sup> På bransjenivå er det litt ulikt. Mens elektro er opptatt av at det ikke overdimensjoneres, fordi de ikke vil at det skal bli nødvendig med Vg3 i skole, virker bilbransjen opptatt av at de skal ha flere søkere å velge mellom.

alle kvalifiserte søkere skal ha rett til læreplass. Riktignok har vi et kollektivt fagopplærings-system i Norge, der bedriftene kollektivt forplikter seg til lærlingordningen, men innenfor dette er det en fin balanse i forholdet mellom bedriften og staten når det gjelder hvem som bestemmer over hvilke forhold (Michelsen og Høst 2013). Samtidig har vi en forholdsvis liberal tradisjon som legger begrensninger på hvor langt man klarer å forplikte bedriftene til å ta kollektivt ansvar (Michelsen and Høst 2018). Her er det også store bransjemessige variasjoner, noe som vi ser gir seg utslag på mulighetene til å formidle lærlinger. Det er imidlertid også store fylkeskommunale variasjoner i andelen av ungdomskullet som får en læreplass<sup>38</sup> (Høst mfl. 2013). Her vil nok ulike forhold kunne spille inn, men det er liten tvil om at fylkeskommunene i ulik grad har fått til å forplikte det regionale næringslivet i forhold til lærlingordningen. Man kan også anta at det er en sammenheng mellom det å få til et godt og forpliktende samarbeid med bedriftene over tid, og det å lykkes i å få elevene til å velge fag dere det er muligheter.

---

<sup>38</sup> Se vedlegg 5

## 5 Avslutning

Etter 25 år med et felles system for videregående opplæring for yrkesfaglige og studieforberevende programmer ser det ut til at den tidligere autonome administrasjonen av fagopplæringen er tett integrert i fylkeskommunenes opplæringsadministrasjon, om enn på litt ulike måter. Dette betyr også at den har blitt mer «innadvendt» i sin arbeidsmåte og fokusert på helheten i videregående opplæring, noe som bidrar til å løsne på den tidligere tette koplingen til bedriftene. Hensynet til antatt tilgang på læreplasser har samtidig blitt en naturlig del av fylkeskommunenes grunnlag for å dimensjonere. Opplæringskontorene har etter hvert blitt det avgjørende mellomledet mellom fylkeskommunene og bedriftene, som bidrar til et nødvendig kunnskaps-grunnlag om læreplass-mulighetene. Yrkesopplæringsnemndene spiller ingen sentral rolle i selve prosessen, men fungerer mer som en form for vokter av det som ses som fagopplæringens interesser i stort.

Dimensjoneringen av skoletilbudet foregår som en kontinuerlig prosess året gjennom, med oppstart på våren året før det aktuelle elevinntaket. Den har store likhetstrekk fylkeskommunene imellom, men hvor det er variasjoner særlig i hvilken grad prosessen underkastes politisk behandling underveis. Tendensen er at dimensjoneringen blir mer administrativt styrt på grunnlag av relativt generelle politiske prinsipper. Det er særlig distriktsinteresser som gjør at politikerne fortsatt vil ha en hånd på rattet.

Ingen av fylkeskommunene vi undersøkte oppfattet at de nasjonale bestemmelsene gjorde at rammene for å dimensjonere er for lite fleksible, men et distriktsfylke som Nordland har større utfordringer enn de øvrige når det gjelder å dekke hele tilbuds-strukturen.

Tross litt ulike vektlegging av ulike hensyn, er dimensjoneringen i alle de tre fylkene vi undersøkte i stor grad søkerstyrt. Rundt 90 prosent av søkerne på Vg1 får sitt førstevalg av utdanningsprogram innfridd. Av de tre undersøkte fylkene, lå Nordland øverst med 92 prosent, men samtidig hadde dette fylket best match i forholdet mellom søkere og læreplasser. En jevnt høy innfrielse av førstevalg må også ses i lys av en situasjon med synkende ungdomskull i de tre fylkene, og treghet i tilpasningen av tilbudet til dette. Det er relativt få elever som må ta til takke med sitt andre- eller tredjevalg – som regel begrunnet i en dimensjonering ut fra



den antatte tilgangen på læreplasser, som er den måten arbeidslivets behov operasjonaliseres på i dimensjoneringen. Fylkeskommunene er ellers kjent med prognoser og framskrivninger av arbeidsmarkedets behov, men dette forblir et bakteppe, og benyttes ikke til mer enn for å gi generelle begrunnelser for å prioritere enten yrkesfag eller studiespesialisering. I dimensjoneringen ut fra fag, er læreplassstilgangen det håndfaste.

Selv om prosessen kan sies i stor grad å være søkerstyrt, er faktorer som tilbud, søkning og behov i arbeidslivet ikke uavhengige størrelser, men vevd inn i hverandre. Tilbudsstrukturen er påvirket av arbeidslivets behov og søkermønstrene over tid. Søkerne gjør også sine utdanningsvalg innenfor det tilbudet som foreligger, samtidig som valgene også på ulike måter er informert av arbeidslivets behov. Samtidig er arbeidslivets artikulerte behov påvirket av utdanningssystemet.

Fylkeskommunenes måte å dimensjonere på ser ut til å være underlagt noen logikker som er mer eller mindre felles for fylkene. En av disse er at det største programmet, Studiespesialisering, er søkerstyrt, noe som betyr at alle som søker får plass. I de øvrige studieforberedende programmene setter man om nødvendig adgangsbegrensninger. I yrkesfagene setter man adgangsbegrensninger dersom man har flere søkere enn den antatte tilgangen på læreplasser, men dette gjelder i praksis bare i fag der lærlingordningen er den dominerende måten å rekruttere på, dvs. de fleste fag innen Elektro, TIP og Bygg og anlegg, Design og håndverk og Restaurant og matfag. Særlig gjelder det de tre førstnevnte som er en vanlig valgkombinasjon for elevene. I fag som retter seg mot områder hvor lærlingrekruttering ikke er hovedmetoden å skaffe seg arbeidskraft på, er søkerstyring fortsatt viktigst. Dette gjelder de fleste fag innen programmene Helse og oppvekst og Service og samferdsel. «Lærling-programmene» omfatter anslagsvis en femtedel av elevene på Vg1. Men ettersom bare et mindretall av fagene i disse har nok eller for mange søkere, er rommet fylkeskommunen har til å dimensjonere ut fra læreplass-tilgang, ikke stort.

Ved å gå utover disse logikkene som begrenser handlingsrommet, er det mulig å tenke seg at fylkeskommunene kunne dimensjonere mer aktivt ut fra det de antar er arbeidslivets behov. Det vil i så fall måtte være å begrense inntaket også i andre program, som Studiespesialisering, og Helse og oppvekst, og i stedet flytte elevene over til fag som ikke får nok lærlinger. Innenfor dagens system er det trolig ikke så veldig mye mer å hente når det gjelder tilpasning til antatt læreplass-tilgang ved å gi færre sitt førstevalg. Blant de som da eventuelt skulle tilbys sitt andre- eller tredjevalg, er det neppe mange som har undersøkte programmer som Restaurant og matfag og Byggfag som sine alternativer. Vi vet lite om hva konsekvensene ville bli av å fjerne retten til ett av tre valg. Elevene aksepterer i dag stort sett å bli flyttet til sitt andre- eller tredjevalg på samme skole. Dersom de

heller ikke får dette, vil det kunne stille seg annerledes. Det er heller ikke gitt at man det er enighet om hvilke fag som har størst behov for rekruttering.

Vestfold er eksempel på et fylke som har forsøkt å begrense antall som tas inn på Studiespesialisering. Det er foreløpig for tidlig å si noe om resultatet av en slik politikk, men det ser foreløpig ut til at det her har ført til at flere flyttes til Service og samferdsel, som ofte er andre- eller tredjevalg for disse. Om dette gir en bedre dimensjonering i forhold til tilgang på læreplasser eller arbeidslivets behov er svært usikkert. Dersom politikken med adgangsbegrensning på Studiespesialisering kopieres av andre fylkes-kommuner, gjenstår det også å se hva som vil være søkerne alternative program, eller om de velger for eksempel å søke privatgymnas. Det gjenstår også å se om dette dimensjoneringstiltaket bidrar til bedre gjennomføring, som er en av intensjonene i Vestfold, eller om det bidrar til større frafall.

Helse og oppvekst er det nest største programmet, etter Studiespesialisering. Dette har til nå i praksis vært søkerstyrt, selv om arbeidslivets antatte langsiktige behov har vært brukt for å begrunne dimensjoneringen. Man kan samtidig anta at det finnes noen mer pragmatiske begrunnelser for den høye dimensjoneringen av Helse og oppvekst. Lærlingordningen er i helse- og oppvekstfagene ikke knyttet til rekruttering av fagarbeidere, men til politiske vedtak om antall læreplasser, noe som gjør det mulig politisk å presse opp lærlinginntaket. En stor andel av elevene søker dessuten påbygging og ikke læreplass. Slik sett får det ikke så store konsekvenser å overdimensjonere programmet. Dersom fylkeskommunene skulle begrense inntaket til Helse og oppvekst, vil det dessuten komplisere dimensjoneringsprosessen vesentlig. De søkerne som ikke ville få plass, har ikke nødvendigvis programmer med behov for lærlinger som sitt annet- eller tredjevalg. Og alle søkere har rett til et tilbud.

Både antall søkere og antall inngåtte lærekontrakter ligger i dag på et rekordhøyt nivå. Lærebedriftene opplever at det er underskudd på kvalifiserte søkere, samtidig som en fjerdedel av søkerne ikke får læreplass. Det er i første rekke fag rettet mot næringer som mangler lærlinger og arbeidskraft som etterlyser en sterkere dimensjonering ut fra arbeidslivets behov, noe som er fullt forståelig. Spørsmålet man må stille er om dimensjonering av videregående opplæring alene kan løse de undersøkte fagområdenes manglende attraktivitet. Kanskje har bransjene og bedriftene mer å hente på å arbeide for et tettere samarbeid med skolene, for slik å øke rekrutteringen

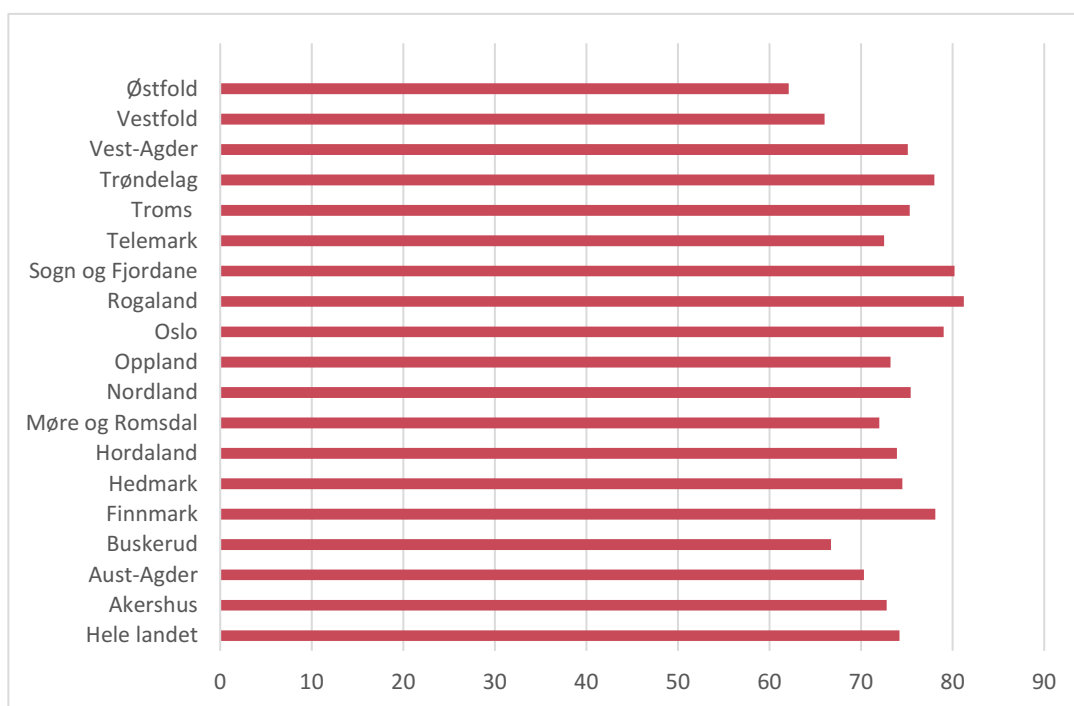
# Referanser

- Antonsen, K.M., Anvik, C.H. & Waldahl, R.H. (2016). Jeg skulle ikke være en av de som slutter, liksom! Frafall og tiltak mot frafall i videregående opplæring i Lofoten. NF-rapport nr. 10/2016. Bodø: Nordlandsforskning.
- Bjørnset, M., Håkon, H., Torgeir, N., Reegård, K. & Tønder, A.H. (2018). Evaluering av vekslingsmodeller i fag- og yrkesopplæringen. Sluttrapport. Rapport. Oslo: Fafo og NIFU.
- Deichman-Sørensen, T. (2007). Mote en ny infrastruktur for læring og kontroll. Kvalitetsvurdering i fag- og yrkesopplæringen. Oslo: AFI-rapport 3/07.
- ECON (2007). Dimensjonering av fagopplæringen Utarbeidet for Kunnskapsdepartementet. Rapport 2007-044. Oslo: ECON.
- Fludal, J. (2016). Med fagbrev ligg verda åpen. Masteroppgave Universitetet i Agder.
- Flyvbjerg, B. (2010). Fem Misforståelser om Casestudiet. Kvalitative metoder, en grundbog. I L. Tanggaard and S. Brinkman (red.). København, Hans Reitzels Forlag: side 463-487.
- Frøseth, M.W., Hovdhaugen, E., Høst, H. & Vibe, N. (2010). *En, to...tre? Den vanskelige overgangen Evaluering av Kunnskapsløftet. Fra andre til tredje år i videregående opplæring.* (123). Oslo: NIFU STEP
- Gjerustad, C., Waagene, E. & Salvanes, K.V. (2015). Spørsmål til Skole-Nore høsten 2014. Resultater og analyser fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse blant skoler og skoleeiere. Rapport 3/2015. Oslo: NIFU.
- Høst, H., Aamodt, P.O., Hovdhaugen, E., Lyby, L. (2019) *Styrt eller søkerstyrt? En undersøkelse av hvordan universiteter og høyskoler dimensjonerer sine studietilbud.* (112). Rapport. Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning NIFU.
- Høst, H. & Reegård, K. (2015). Fagopplæring eller statlig utdanning i arbeidslivet? Om lærefagene IKT Service og Kontor- og administrasjon. Rapport 2015:40. Oslo: NIFU.
- Høst, H., Reegård, K., Reiling, R.B. & Tønder, A.H. (2015). Yrkesutdanninger med svak forankring i arbeidslivet: En kunnskapsoppsummering. Rapport 2015:16. Oslo: NIFU.

- Høst, H. (red.) (2014). Kvalitet i fag- og yrkesopplæringen. Fokus på bedriftsopplæringen. Rapport 3 i Forskning på kvalitet i fag- og yrkesopplæringen. Oslo: NIFU.
- Høst, H., Skålholt, A., Reiling, R.B. & Gjerustad, C. (2014a). Opplæringskontorene i fag- og yrkesopplæringen – avgjørende bindeledd eller institusjon ute av kontroll? Rapport 2014:51. Oslo: NIFU.
- Høst, H., I Seland, Sjaastad, J. & Skålholt, A. (2014b). Kan organisering av lærlingformidling forklare store ulikheter i resultat? En studie av lærlingformidling i 3 fylker. Rapport 2014:7. Oslo: NIFU.
- Høst, H., A. Skålholt, R. B. Reiling og C. Gjerustad (2014c): Hvorfor blir lærlingordningen i kommunal sektor annerledes enn i privat sektor? Oslo: NIFU.
- Høst, H. & A. Skålholt (2013). Tilpasning mellom yrkesutdanning og arbeidsliv. I Hovdhaugen, E., H. Høst, A. Skålholt, P.O Aamodt og S. Skule: Videregående opplæring; tilstrekkelig grunnlag for arbeid og videre studier? Oslo: NIFU.
- Høst, H., Seland, I. & Skålholt, A. (2013). *Yrkesfagelevers ulike tilpasninger til fagopplæring: En undersøkelse av elever i tre yrkesfaglige utdanningsprogram i videregående skole*. Oslo: NIFU.
- Høst, H., Karlsen, Skålholt, A. & Hovdhaugen, E. (2012). *Yrkesutdanning eller allmennutdanning for sektoren? En undersøkelse av elever og lærlinger i helse og sosialfag*. Oslo: NIFU.
- Høst, H. & Evensen, M. (2009). *Ny struktur – gamle mønstre? Evaluering av Kunnskapsløftet*. Oslo: NIFU STEP.
- Høst, H., Gitlesen, J.P. & Michelsen, S. (2008). How the number of apprentices are influenced by policy and economic cycles. I H. Høst (red.) (2008). *Continuity and Change in Norwegian Vocational Education and Training (VET)*. Oslo: NIFU STEP.
- Michelsen, S. & Høst, H. (2018). Norwegian VET and the ascent and decline of social democracy 1945-2015. Kapittel 8, pp.146-171. I *Vocational Education in the Nordic Countries: The Historical Evolution*. (252). London and New York: Routledge.
- Michelsen, S. & Høst, H. (2013). Nasjonalt system og lokalt arbeid: Om kvalitet i fag- og yrkesopplæringen, s. 97-157. I H. Høst (red.). Kvalitet i fag- og yrkesopplæringen. Fokus på skoleopplæringen. Rapport 2 Forskning på kvalitet i fag- og yrkesopplæringen. Oslo: NIFU.
- Michelsen, S., Høst, H. & Gitlesen, J.P. (1998). Fagopplæring og organisasjon mellom reform og tradisjon. En evaluering av Reform 94. Sluttrapport. AHS – gruppe for flerfaglig arbeidslivsforskning. Bergen: Universitetet i Bergen.

- Michelsen, S. & Høst, H. (1996). Fagopplæringen i det kommunale sjølstyret. I Blichfeldt et al (red.). *Utdanning for alle? Evaluering av Reform 94*. Tano Aschehoug.
- Nyen, T., Skålholt, A. & Tønder, A.H. (2014). Fagbrevet som grunnlag for arbeid og videre utdanning, s. 127-166. I H. Høst (red.). *Kvalitet i fag- og yrkesopplæringen Fokus på opplæringen i bedrift. Rapport 3 Forskning på kvalitet i fag- og yrkesopplæringen*. Oslo: NIFU.
- Olsen, O.J., Høst, H. & Michelsen, S. (2008). Veier fra yrkesopplæring til arbeidsliv. En studie av det norske overgangsregimets effektivitet. I Olofsson, J. & Panican, A. (red.): *Ungdomars väg från skola till arbetsliv* (TemaNord 2008:584), København: Nordisk Ministerråd
- Reegård, K. (2017a). Contrasting prospects: the institutionalisation of VET for retail and office work in Norway. *Journal of Vocational Education and Training*, 69(4), 558-575.
- Reegård, K. (2017b). Vague orientations and weak institutions. A study of students and apprentices in vocational education and training for retail and office work in Norway. PhD-avhandling. Sosiologisk institutt, Universitetet i Bergen. Bergen: Universitetet i Bergen.
- Sandberg, N. & Vibe, N. (1995). *Alle kan ikke bli frisører. Evaluering av Reform 94*. Oslo: Utredningsinstituttet.
- Skålholt, A., Høst, H., Nyen, T., Tønder, A.H. (2013). *Å bli helsefagarbeider: En kvalitativ undersøkelse av overganger mellom skole og læretid, og mellom læretid og arbeidsliv blant ungdom i helsearbeiderfaget*. (102). Rapport. Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning.
- SRYs arbeidsgruppe for yrkesopplæringsnemnda (2016): *Yrkesopplæringsnemndas rolle og ansvar*. Rapport. Oslo.
- Vibe, N., Edvardsen, R. & Sandberg, N. (1997). Etter halvgått løp. Rekruttering og gjennomstrømning i videregående opplæring etter reform 94. Oslo: NIFU.
- Wiborg, A. & Rønning, W. (2005). Frafall, bortvalg, avbrudd eller skoleslutt? Frafall innen videregående skole i Nordland skoleåret 2004-2005. NF-arbeidsnotat nr. 1013/05. Bodø: Nordlandsforskning.  
[http://www.nordlandsforskning.no/getfile.php/132988-1412763066/Dokumenter/Arbeidsnotater/2005/Arbnotat\\_1013\\_2005.pdf](http://www.nordlandsforskning.no/getfile.php/132988-1412763066/Dokumenter/Arbeidsnotater/2005/Arbnotat_1013_2005.pdf)

# Vedlegg 1



**Vedlegg fig. 1 Andel av alle læreplass-søkere formidlet i alle fylker og i hele landet i 2018**

*Kilde: Udirs statistikk*

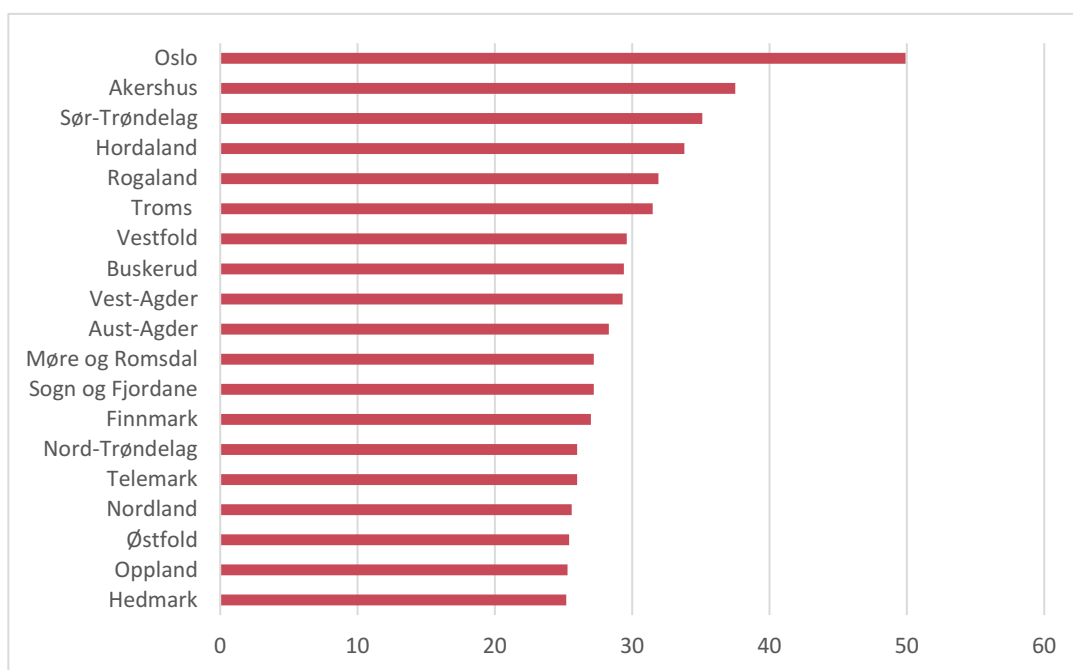
## Vedlegg 2

**Vedlegg tab. 1 Fordeling av elevene i videregående på yrkesfag versus studieforbere-  
dende 2018. Prosent**

	Studieforberedende	Yrkesfag	N
Alle fylker	52	48	73 380
Akershus	58	42	8 923
Aust-Agder	52	48	1 674
Buskerud	53	47	3 634
Finnmark	37	63	1 179
Hedmark	47	53	2 622
Hordaland	48	52	7 425
Møre og Romsdal	47	53	3 748
Nordland	43	57	3 477
Oppland	45	55	2 587
Oslo	76	24	7 381
Rogaland	47	53	7 178
Sogn og Fjordane	45	55	1 627
Telemark	50	50	2 466
Troms	49	51	2 319
Trøndelag	46	54	6 397
Vest-Agder	50	50	2 893
Vestfold	50	50	3 629
Østfold	47	53	4 221

Kilde: Udirs statistikk

## Vedlegg 3



**Vedlegg fig. 2 Andel av befolkningen over 16 år med utdanning på universitets- eller høghskolenivå**

*Kilde: SSB*



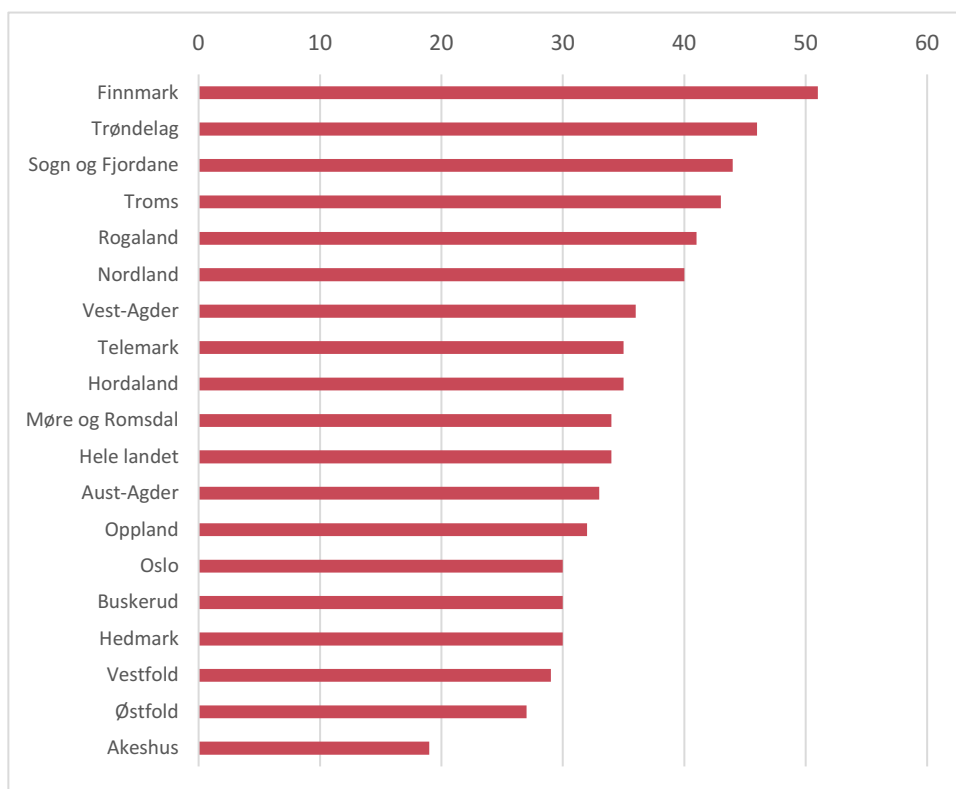
## Vedlegg 4

**Vedlegg tab. 2 Andel elever fordelt på yrkesfaglige utdanningsprogram Vg1**

	BA	DH	EL	HO	NA	RM	SS	TP	N
Alle fylker	13 %	6 %	13 %	28 %	6 %	6 %	11 %	17 %	35 526
Akershus	11 %	8 %	15 %	29 %	4 %	7 %	16 %	11 %	3 728
Aust-Agder	22 %	7 %	7 %	30 %	4 %	6 %	9 %	14 %	809
Buskerud	16 %	8 %	20 %	24 %	2 %	6 %	11 %	13 %	1 709
Finnmark	11 %	6 %	15 %	30 %	7 %	8 %	5 %	19 %	743
Hedmark	13 %	7 %	14 %	28 %	6 %	8 %	8 %	16 %	1 397
Hordaland	13 %	4 %	12 %	28 %	8 %	4 %	10 %	20 %	3 871
Møre og Romsdal	10 %	5 %	15 %	27 %	5 %	5 %	8 %	25 %	1 978
Nordland	12 %	5 %	14 %	30 %	9 %	7 %	6 %	18 %	1 990
Oppland	16 %	3 %	12 %	29 %	6 %	6 %	11 %	18 %	1 433
Oslo	10 %	11 %	19 %	34 %	2 %	5 %	11 %	8 %	1 803
Rogaland	12 %	5 %	11 %	26 %	5 %	6 %	12 %	22 %	3 786
Sogn og Fjordane	18 %	2 %	15 %	26 %	6 %	4 %	8 %	20 %	895
Telemark	14 %	5 %	12 %	31 %	4 %	5 %	8 %	21 %	1 244
Troms	10 %	4 %	14 %	30 %	8 %	5 %	10 %	18 %	1 180
Trøndelag	17 %	5 %	11 %	27 %	10 %	5 %	9 %	15 %	3 439
Vest-Agder	19 %	5 %	9 %	29 %	6 %	5 %	9 %	17 %	1 459
Vestfold	11 %	7 %	10 %	29 %	5 %	8 %	16 %	13 %	1 817
Østfold	13 %	7 %	12 %	31 %	6 %	5 %	11 %	14 %	2 245

Kilde: Udirs statistikk

## Vedlegg 5



**Vedlegg fig. 3 Totalt inngåtte lærekontrakter målt i forhold til 18 års kullet per fylke og hele landet.**

*Kilde: SSB (befolkningstall per 2019) og Udirs statistikk (tall fra desember 2018)*

# Tabelloversikt

Tabell 3.1 Plasser, søkere og tilbud Vg1 Telemark 2019/2020. Elever med ungdomsrett .....	32
Tabell 3.2 Antall planlagte plasser, søkere og inntatte i Vestfold 2019 .....	39
Vedlegg tab. 1 Fordeling av elevene i videregående på yrkesfag versus studieforberevende 2018. Prosent .....	77
Vedlegg tab. 2 Andel elever fordelt på yrkesfaglige utdanningsprogram Vg1 .....	79

## Figuroversikt

Figur 3.1 Antall elevplasser Vg1 (2019) og antall læreplasser elever med rett 2018.....	31
Figur 3.2 Andel av alle læreplass-søkere i Telemark formidlet i 2018 .....	33
Figur 3.3 Antall elevplasser på Vg1 (2019) og antall lærekontrakter med rett (2018) i yrkesfagprogrammene i Vestfold.....	38
Figur 3.4 Andel av alle læreplass-søkere i Vestfold formidlet i 2018 .....	41
Figur 3.5 Antall elevplasser på Vg1 (2019) og antall lærekontrakter (2018) i yrkes-fagprogrammene i Nordland.....	51
Figur 3.6 Antall søkere med ungdomsrett og antall elevplasser Vg1 i Nordland 2019.....	52
Figur 3.7 Andel av alle læreplass-søkere, fordelt på programmer, formidlet i 2018 i Nordland.....	54
Figur 4.1 Grafisk fremstilling av dimensjoneringsprosessen.....	59
Figur 4.2 Antall søkere til påbygg Vg3 og påbygg Vg4 fra 2012-13 til 2019-19.....	61
Vedlegg fig. 1 Andel av alle læreplass-søkere formidlet i alle fylker og i hele landet i 2018.....	76
Vedlegg fig. 2 Andel av befolkningen over 16 år med utdanning på universitets- eller høskolenivå.....	78
Vedlegg fig. 3 Totalt inngåtte lærekontrakter målt i forhold til 18 års kullet per fylke og hele landet.....	80

Nordisk institutt for studier av  
innovasjon, forskning og utdanning

Nordic institute for Studies in  
Innovation, Research and Education

[www.nifu.no](http://www.nifu.no)