



Arbeidsnotat
2021:1

Evaluering av Utdanningsløftet 2020

Iverksettingen av fire tiltak rettet mot videregående opplæring høsten 2020

Håkon Høst, Otto Sevaldson Lillebø, Runa Brandal Myklebust,
Kaja Reegård og Asgeir Skålholt

Arbeidsnotat
2021:1

Evaluering av Utdanningsløftet 2020

Iverksettingen av fire tiltak rettet mot videregående opplæring høsten 2020

Håkon Høst, Otto Sevaldson Lillebø, Runa Brandal Myklebust,
Kaja Reegård og Asgeir Skålholt

Arbeidsnotat 2021:1

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

Prosjektnr. 21189

Oppdragsgiver Kunnskapsdepartementet
Adresse Postboks 8119 Dep, 0032 Oslo

Fotomontasje NIFU

ISBN 978-82-327-0500-9
ISSN 1894-8200 (online)



Copyright NIFU: CC BY 4.0

www.nifu.no

Forord

Dette arbeidsnotatet inneholder en første rapportering fra NIFUs evaluering av det statlige tiltaket Utdanningsløftet 2020 for videregående opplæring. Evalueringen gjøres på oppdrag av Kunnskapsdepartementet. Vi takker representanter for fylkeskommunene Oslo, Innlandet og Rogaland, og også representanter for skoler og opplæringskontor, for stor imøtekommenhet og bidrag prosjektet i form av informasjon og intervjuer. Vi takker også Kunnskapsdepartementet, for nyttige kommentarer til notatet.

Oslo, 15. januar 2021

Vibeke Opheim
direktør

Roger André Federici
forskningsleder

Innhold

Sammendrag	9
1 Introduksjon	12
1.1 Bakgrunn	13
1.2 Nærmere om tiltakene.....	14
1.2.1 Tiltak rettet mot permitterte og ledige uten bestått videregående opplæring	14
1.2.2 Tiltak rettet mot de i avgangskullet 2020 som brukte opp utdanningsretten uten å bestå	15
1.2.3 Tiltak for å motvirke nedgang i antall læreplasser.....	15
2 Kunnskapsstatus for tiltaksområdene	17
2.1 Tiltak rettet mot arbeidsledige uten fullført og bestått videregående opplæring.....	17
2.2 Tiltak rettet mot de i avgangskullet 2020 som har brukt opp utdanningsretten uten å bestå	21
2.3 Hva styrer læreplassstilgangen?.....	26
2.4 Problemstillinger	30
2.5 Metoder og datakilder.....	30
2.5.1 Casestudie i tre fylkeskommuner	31
2.5.2 Om casestudien høsten 2020.....	34
3 Tiltak rettet mot arbeidsledige uten fullført og bestått videregående opplæring.....	36
3.1 Oslo.....	37
3.1.1 Organisering.....	38
3.1.2 Samarbeidet med NAV.....	39
3.1.3 Målgruppen	39
3.1.4 Søknadsprosessen, avklaring av rett og deltakerne	39
3.1.5 Kurstilbud og ønsker	40
3.2 Rogaland	41
3.2.1 Organisering.....	41

3.2.2	Samarbeidet med NAV.....	41
3.2.3	Målgruppa.....	42
3.2.4	Økonomi og effektivitet i tiltakene.....	43
3.2.5	Etterspørselen.....	43
3.3	Innlandet.....	44
3.3.1	Organisering.....	44
3.3.2	Samarbeidet med NAV.....	44
3.3.3	Målgruppa.....	45
3.3.4	Tiltakene.....	46
3.3.5	Økonomi og effektivitet i tiltakene.....	47
3.3.6	Deltakere.....	48
3.4	Oppsummering og foreløpige erfaringer fra tiltaket rettet mot arbeidsledige uten bestått videregående opplæring.....	48
4	Tiltak rettet mot avgangskullet 2020 som har brukt opp utdanningsretten uten å bestå.....	50
4.1	Oslo.....	50
4.1.1	Organisering.....	51
4.1.2	Målgruppen.....	52
4.1.3	Tiltakenes utforming.....	53
4.2	Rogaland.....	55
4.2.1	Organisering.....	57
4.2.2	Målgruppen.....	57
4.2.3	Tiltakenes utforming.....	58
4.3	Innlandet.....	59
4.3.1	Organisering.....	60
4.3.2	Målgruppen.....	61
4.3.3	Tiltakenes utforming.....	61
4.4	På tvers av fylkene: Oppfatninger om tilskuddets innretning og effektivitet.....	62
4.5	Oppsummering.....	64
5	Tiltak for å motvirke nedgang i antall læreplasser.....	67
5.1	Oslo.....	67
5.1.1	Organisering og samarbeid.....	68
5.1.2	Covid-19 rammet arbeidslivet og lærlingene i Oslo hardt.....	68
5.1.3	Utformingen av tiltakene.....	68
5.1.4	Resultatet av tilskuddsfordelingen.....	70
5.1.5	Status i formidlingen.....	71
5.1.6	Vg3 i skole.....	72
5.1.7	Oppsummering.....	72

5.2	Innlandet.....	73
5.2.1	Organisering og samarbeid.....	73
5.2.2	Covid-19-krisen	74
5.2.3	Tiltakene	74
5.2.4	Resultatet av tiltakene	75
5.2.5	Status i formidlingen	76
5.2.6	Vg3 i skole	76
5.2.7	Oppsummering	76
5.3	Rogaland	77
5.3.1	Organisering.....	77
5.3.2	Covid-19-krisen	77
5.3.3	Tiltakene	77
5.3.4	Resultatet av tilskuddsfordelingen	78
5.3.5	Status i formidlingen	79
5.3.6	Vg3 i skole	79
5.3.7	Oppsummering	80
5.3.8	Oppsummering av tiltak for å motvirke nedgang i antall læreplasser	80
6	Oppsummering og vurderinger	82
	Referanser.....	89
	Vedlegg.....	92

Sammendrag

Utdanningsløftet 2020 ble vedtatt i Stortinget våren 2020 i forbindelse med Covid-19-krisen. Krisetiltakene rettet mot videregående opplæring omfatter to målgrupper. Den ene er permitterte og arbeidsledige uten fullført og bestått videregående opplæring, som har brukt opp retten til videregående opplæring. Tiltaket rettet mot denne skal gi målgruppen en mulighet til å benytte ledighetsperioden, uten å tape dagpenger, til å fullføre videregående opplæring, slik at de får et bedre fundament for et varig fotfeste i arbeidslivet. Tre tiltak retter seg mot den andre målgruppen, som er elever og lærlinger som var i gang med videregående opplæring. Et av tiltakene her er rettet mot elever i avgangskullet som ikke besto i 2020, og de to andre tiltakene er rettet mot søkere som sto i fare for ikke å få lærekontrakt som følge av krisen. Disse tre tiltakene skal sørge for at målgruppen får en mulighet til å fullføre løpet og oppnå studie- eller yrkeskompetanse.

NIFU startet sin følgeevaluering i september 2020, og den skal pågå ut 2021. Høsten 2020 har vi gjennomført studier av organisering, målformulering og iverksetting i tre fylkeskommuner: Oslo, Innlandet og Rogaland. Vi har gjennomført intervjuer med representanter for utdanningsadministrasjonen i de tre fylkeskommunene, med representanter for skoler, voksenopplæringscentre og opplæringskontor. Basert på likhetstrekk og variasjoner mellom disse tre fylkeskommunene, forsøker vi å si noe om den foreløpige utviklingen av de fire tiltakene i Utdanningsløftet 2020.

Tiltaket rettet mot permitterte og ledige har hatt store problemer med å komme i gang

Helt overordnet kan vi si at utviklingen i tiltakene er svært ulik. Tiltaket rettet mot permitterte og ledige uten fullført videregående er det som har hatt den vanskeligste starten. Bare ett av de tre fylkene, Innlandet, har kommet i gang med utdanning av permitterte og ledige i 2020. I statsbudsjettet for 2021 har Stortinget samtidig bevilget 300 nye millioner til tiltaket, i tillegg til de 300 millionene fylkeskommunene fikk tildelt i 2020. Fylkeskommunene, som har brukt svært lite av den første bevilgningen til tiltaket, har anledning til å overføre 2020-midlene til 2021.

Tiltaket rettet mot avgangskullet ble iverksatt høsten 2020 i alle de tre fylkeskommunene. Tiltaket har fått 150 millioner kroner, som anslagsvis skulle dekke 2500 elever. I Innlandet har 54 elever vært tatt inn på tiltaket, mens det i Rogaland har vært tatt inn 71 elever. I Oslo ble 170 elever tatt inn, men 61 av disse sluttet. Bare 72 møtte til eksamen. Basert på disse tre fylkeskommunenes tall, ligger deltakerantallet foreløpig på rundt 50 prosent av anslaget som lå til grunn for den statlige bevilgningen.

Tiltaket for å motvirke nedgang i antall lærekontrakter gjennom stimulerings-tilskudd er gjennomført i alle de tre fylkeskommunene, men i svært ulikt omfang. Til sammen er tilskuddene gitt til rundt 520 lærekontrakter, eller rundt 10 prosent av det totale antallet i de tre fylkene. Ettersom vi ikke vet hvor mange av disse lærekontraktene som ville blitt inngått og fullført uten de statlige ekstratilskuddene, er det for tidlig å vurdere hvilken effekt de har hatt. Rogaland ser ut til å benytte hele den statlige bevilgningen til tiltaket, Innlandet vil overføre rundt en tredjedel av bevilgningen til 2021, mens Oslo trolig vil benytte under halvparten av sin bevilgning. Foreløpige tall for antall lærekontrakter fra de tre fylkene (pr. desember 2020) tyder på at det kan bli en moderat nedgang i antall lærekontrakter i 2020. Det er for tidlig å konkludere med at tendensen er representativ for landet som helhet, men lite i signalene fra øvrige fylkeskommuner tyder på en dramatisk nedgang i lærekontrakter på landsbasis.

Hva kan forklare store ulikheter mellom fylkeskommunene?

Basert på våre undersøkelser høsten 2020, finner vi at de tre fylkene har organisert tiltaket rettet mot de permitterte og ledige litt ulikt, og også praktisert det forskjellig. Oslo har organisert dette som et prosjekt utenfor den ordinære voksenopplæringen og brukt mye ressurser på å finne de kandidatene som tilfredsstiller kriteriene gitt for tiltaket, nemlig at de skal være permitterte og arbeidsledige og ha fullført, men ikke bestått videregående. De andre to fylkene har hatt en mer pragmatisk tilnærming gjennom å ikke skille dette tilbudet fra andre voksenopplæringstiltak, men i stedet utvide disse. Innlandet, som har kommet lengst, har desentralisert midlene til lokale voksenopplæringssentre som i tett samarbeid med de lokale NAV-kontor klarte å rekruttere deltakere og sette i gang utdanning tidlig på høsten 2020. Utdanningstilbudene har vært fylt opp med arbeidsledige uten at man har brukt ressurser på å finsikte disse med hensyn til hva slags rettsstatuser disse har.

Tiltaket rettet mot avgangskullet er i alle fylkene desentralisert til elevenes skoler, gjennom at disse rekrutterer til tiltaket. I alle de tre fylkene har responsen i form av oppmøte på tilbudet vært moderat. I Oslo ligger i tillegg frafallet, i form av de som har sluttet eller hatt ikke-dokumentert fravær på eksamen på nesten 50

prosent. At elevene er i gang med andre aktiviteter eller mangler motivasjon, framholdes fra skolene som forklaringer.

Stimuleringstilskuddene til bedrifter for å motvirke nedgang i antall læreplasser har vært litt ulikt utformet, og det samme gjelder tildelingspraksisene. Rogaland har vært mest offensive ved å bevilge mest støtte for å forebygge at bedrifter permitterer eller sier opp lærlinger. Innlandet har bevilget mest til nye lærebedrifter og bedrifter som øker lærlinginntaket sitt. Oslo har hatt en mer restriktiv tildelingspraksis enn de andre to. De har ønsket å unngå at bedrifter spekulerer i ekstra tilskudd uten at de har behov for det.

Den generelle, midlertidige økningen i lærlingtilskuddet på 708 kroner måneden oppfattes av fylkeskommunene og opplæringskontorene som mindre effektivt enn tiltak rettet mot de bedriftene som er hardest rammet av krisen.

Etter intensjonene?

Ser tiltakene så langt ut til å virke, og har fylkeskommunene benyttet tilskuddene etter intensjonene? Det er for tidlig å si noe bastant på det nåværende tidspunkt om de fire tiltakene. Det trengs et bedre datagrunnlag og mer omfattende analyser.

Likevel, tiltaket rettet mot permitterte og ledige skiller seg fra de to øvrige tiltakene. Det har så langt gitt veldig få utdanningstiltak, særlig ut fra at det skulle være et krisetiltak for permitterte arbeidsledige som skulle bruke tiden ta utdanning mens de fikk dagpenger under Covid-19-epidemien. Det er også her man ser det største spriket i fylkeskommunenes praktisering av tiltakene. Oslo er de mest regelstyrte, mens de andre to fylkeskommunene har en mer pragmatisk tilnærming. Men tiltakets regler er jo ikke et mål i seg selv. Intensjonen er at ledige og permitterte fullfører en videregående opplæring mens de er ledige slik at de blir bedre rustet til å re-entre arbeidsmarkedet. Ut fra de data vi har fått presentert har Innlandet, med den mest pragmatiske tillempingen av målgruppedefinisjonen, til nå lykkes best. I den andre enden finner vi Oslo, hvor de mange ledige foreløpig ikke har fått anledning til å gjennomføre videregående opplæring gjennom tiltaket.

Det er all grunn til å spørre om det er utformingen av dette tiltaket, som nå videreføres i 2021 både med overførte og friske midler, som er lite hensiktsmessig, eller om det er fylkeskommunenes fortolkning og praktisering som er problematisk.

1 Introduksjon

Arbeidsnotatet presenterer første del av NIFUs evaluering av det statlige tiltaket Utdanningsløftet 2020 for videregående opplæring. Det omfatter fire tiltak iverksatt i forbindelse med covid-19-krise, to rettet mot fullføring av videregående opplæring, og to som skal motvirke en nedgang i antall lærekontrakter. Formålet med tiltakene er å motvirke nedgang i utdanningsaktiviteten, og i stedet bidra til at flere, heller enn færre gjennomfører videregående opplæring under covid-19-krise. De statlige tiltaksmidlene skal kompensere de ekstraordinære utgiftene fylkeskommunene må antas å ha for å oppnå dette,

Det er definert tre målgrupper for tiltakene. Den første er arbeidsledige og permitterte som har brukt opp retten til videregående opplæring, men ikke fullført og bestått. Den andre er de elever og lærlinger i avgangskullet 2020 som har brukt opp retten sin til videregående opplæring, men ikke kom helt i mål. Den tredje er elever og lærlinger som er i gang med yrkesfaglig videregående opplæring, men hvor fullføringen trues som følge av nedgang i antall læreplasser under covid-19-krise.

Det overordnede målet med denne evalueringen er å få fram kunnskap om hvordan fylkeskommunene har iverksatt krisetiltakene for videregående opplæring i forbindelse med covid-19-pandemien, og hvilke resultater dette har gitt. Det inkluderer en evaluering av *prosessen*, hvordan tilbudene utformes og iverksettes av fylkeskommunene, identifisering av forhold på tilbuds- og etterspørselssiden som påvirker måloppnåelsen, og en vurdering av om tiltakene benyttes i henhold til intensjonene. I tillegg inkluderer det en evaluering av i hvilken grad *resultatene* nås: antall deltakere og læreplasser man får som følge av Utdanningsløftet 2020, og effekten av tiltakene i form av addisjonalitet. Resultater i form av gjennomføring og bestått er ikke en sentral del av evalueringen ettersom tidsavgrænsingen 2020-2021 gjør at det vil være sterke begrensninger i hva som vil bli registret. I den grad det foreligger gjennomføringsdata innenfor prosjektperioden, vil vi likevel søke å inkludere disse i evalueringen.

1.1 Bakgrunn

Covid-19-epidemien i 2020 og i særlig grad tiltakene som ble iverksatt for å begrense og stanse smitten, rammet videregående opplæring gjennom at skolene ble stengt, og mange lærlinger ble permittert. Ikke minst var dette en kritisk periode for avgangskullet i skolen og de som skulle avlegge fagprøve denne sommeren og høsten. Nedstengningen kan således ha bidratt til at en del elever i årets avgangskull ikke fullførte eller ikke besto i alle fag, og at noen lærlinger ikke gikk opp til eller ikke besto fagprøven. I tillegg må det antas at bedriftene i flere bransjer vil være mer tilbakeholdne med å tilby lærekontrakter dette året enn de ellers ville ha vært. Dette vil kunne føre til at færre søkere får læreplass. Perioden med hjemmeskole kan antas å ha mindre å si – totalt sett- for gjennomføringsandelen blant elever på studieforberedende utdanningsprogram. Avlysningen av årets avgangseksamener, i tillegg til lettelser i håndheving av fraværsgrensen, kan ha tvert imot ha bidratt til at flere elever gjennomførte skoleåret 2019/20 med vitnemål enn tidligere år. På den annen side kan det antas at forverringen av arbeidsmarkedet gjør at de som ikke fullfører og består, får større utfordringer med å komme inn i arbeidsmarkedet. Det er særlig dette aspektet myndighetene har vektlagt.

Det var i mars registrert nesten 90 000 permitterte og arbeidsledige uten fullført og bestått videregående opplæring, en oppgang fra 23 000 i november 2019¹. Det var en større økning i ledigheten blant personer med videregående og høyere utdanning, men den generelle antakelsen er at disse vil komme raskere tilbake i arbeid enn de ledige og permitterte uten fullført videregående.

På det meste var 4400 lærlinger permittert². Pr. 1. juli var tallet redusert til rundt 1500, pr 12.november var det kun 141, mens tallet doblet seg igjen til desember.³ Nedstengninger og andre konsekvenser av Covid-19-krise har rammet enkelte bransjer i arbeidslivet hardere enn andre. Verst har det gått utover områder som reiseliv, transport, restauranter og frisørvirksomheter. Men også bransjer som industri, og bygg og anlegg har doblet arbeidsledigheten sammenlignet med situasjonen for et år siden.³ Sammenlignet med de store permitteringstallene i mars og april, har enkelte næringer innhentet seg raskere enn andre. Det er også stor forskjell fylkene imellom, hvor Viken og Oslo har vært hardest rammet.

Myndighetenes tiltak rettet mot videregående opplæring i Utdanningsløftet 2020 har som formål å gjøre skadevirkningene av Covid-19 minst mulige, og tiltakene er derfor rettet mot grupper man antar kan ha blitt hindret eller fått en vanskeligere situasjon som følge av nedstengningstiltakene. Før Covid-19-krise var gjennomføringen i videregående på vei opp, og antall lærekontrakter nådd en foreløpig topp i 2019.

¹ Prop. 127 S (2019-2020)

² Udir statistikk

³ NAVs månedlige ledighetstall 2020

Måten de ulike delene av videregående opplæring styres på setter sitt preg på utformingen av tiltakene. Selv om staten har den overordnede styringen av videregående opplæring, er det fylkeskommunene som har ansvaret for utforming og iverksetting av de konkrete utdanningstiltakene på skolesiden. Dette gjelder også de ekstraordinære utdanningstiltakene for å få elever og arbeidsledige til å gjennomføre videregående. Fylkeskommunene gis derfor ekstrabevilgninger avhengig av hvor mange de har i de ulike målgruppene, men står selv ansvarlig for utformingen av disse skoletiltakene.

Til tross for at antall læreplasser er avgjørende for at dagens system for videregående opplæring i Norge skal fungere, ligger det utenfor statens autoritet å styre dette direkte. Staten kan påvirke egne virksomheter og foretak der de selv er på eiersiden når det gjelder lærlinginntak (Høst og Skålholt 2020), og må antas å ha indirekte innflytelse også på kommunesektoren. I de private bedriftene, som fortsatt representerer nesten tre av fire lærekontrakter, ligger imidlertid lærlinginntaket under bedriftens styringsrett. Staten har likevel en rekke virkemidler de kan benytte for å forsøke å påvirke bedriftene til å ta inn flere lærlinger. Ekstraordinære tilskudd til lærebedriftene er hovedvirkemiddelet i Utdanningsløftet 2020. Utover en generell, midlertidig økning i basistilskuddet for lærlinger, er fylkeskommunen gitt ansvaret for å utforme tilskudd og tiltak også når det gjelder læreplasser, ut fra sin kjennskap til lokale forhold.

1.2 Nærmere om tiltakene

1.2.1 Tiltak rettet mot permitterte og ledige uten bestått videregående opplæring

Målet med tiltaket var å gi permitterte og ledige uten fullført videregående opplæring mulighet til å oppnå studie- eller yrkeskompetanse, mens de fortsatt går på ledighetstrygd. Tiltaket skal gi et tilbud til de ledige som faller utenfor eksisterende utdanningstilbud til voksne, fordi de har brukt opp retten til videregående opplæring. Hensikten med tiltaket er å hindre at de uten videregående blir værende arbeidsledige i et arbeidsmarked som er blitt trangere. De skal derfor gis muligheter til å bruke den ledige tiden til å fullføre videregående utdanning. Bevilgningen er beregnet å kunne gi et tilbud til 5 000 personer, med utgangspunkt i at de mangler i snitt 4,5 fag.

Alle som ikke har fullført tre år videregående opplæring har rett på videregående opplæring. Det er likevel viktig å merke seg at fullført og bestått ikke er det samme. Det er en del som regnes som fullført etter kravene i loven, de har altså gjennomført tre år, men som ikke har bestått videregående opplæring. Dette gjelder både de som har strykkarakterer og de som har vært elever et stykke ut i Vg3

før de sluttet. Det gjelder også de som har gjennomført læretiden sin, men ikke bestått eller ikke gått opp til fagprøve. Disse har ikke rett til videregående og vil dermed være i målgruppen.

I Prop. 127 S (2019–2020), endringer i statsbudsjettet 2020, ble det tilført i alt 293 millioner til dette tiltaket.⁴

1.2.2 Tiltak rettet mot de i avgangskullet 2020 som brukte opp utdanningsretten uten å bestå

Målet med tiltaket er å gi de i årets avgangskull i videregående opplæring som brukte opp retten til videregående, men uten å oppnå studie- eller yrkeskompetanse, et opplæringstilbud slik at de oppnår sluttkompetanse. Målgruppen inkluderer både elever og lærlinger som strøk, og elever og lærlinger som mangler karakterer i fellesfag og elever og lærlinger som har sluttet i løpet av det avsluttende året i Vg3. Det er bevilget i alt 150 millioner kroner til tiltaket.

De fleste som har fullført Vg3 uten studie- eller yrkeskompetanse mangler kun få fag for å få vitnemål.⁶ Ut fra tidligere års tall, vil dette utgjøre rundt 5 500 personer, og bevilgningen er anslått å omfatte 2 500 av disse. Årets situasjon kan imidlertid avvike fra fjorårets på ulike måter. På den ene siden kan det tenkes at flere ikke har klart å bestå ett eller flere fag, eller har strøket til fagprøven som følge av nedstengning av skolene eller permittering fra læreplassen. På den andre siden kan det tenkes at noe færre stryker som følge av at det i år ikke ble gjennomført avsluttende eksamen på Vg3, samt at kravene til fravær ikke gjaldt etter koronakrisen. Fra myndighetens side har det vært vektlagt at arbeidsmarkedet er blitt vanskeligere enn tidligere for de som ikke har fullført og bestått videregående, noe som gjør det særlig viktig å forsøke å heve bestått-andelen.

1.2.3 Tiltak for å motvirke nedgang i antall læreplasser

Det er formulert to tiltak som har som mål å motvirke at antall læreplasser går ned under Covid-19-krisen, slik at færre får gjennomført sin yrkesopplæring. Det første tiltaket gir en ekstraordinær økning i basistilskuddet for lærlinger med 708 kroner måneden til alle lærebedrifter. Dette tiltaket er utformet i sin helhet av staten, og fylkeskommunene har ingen muligheter til å endre på dette. Det andre tiltaket skal innrettes mot særlig hardt rammede lærefag. Dette tilskuddet, som totalt utgjør omtrent like mye som økningen i basistilskuddet (170 millioner), forvaltes av fylkeskommunene og skal utformes og benyttes ut fra deres kjennskap til den lokale situasjonen. De ekstraordinære tilskuddene for å ha lærlinger vil

⁴ 293 millioner ifølge oppdragsbrev til Kompetanse Norge.

derfor kunne bli langt høyere enn økningen i det generelle tilskuddet for de fagområdene som velges ut.

2 Kunnskapsstatus for tiltaksområdene

2.1 Tiltak rettet mot arbeidsledige uten fullført og bestått videregående opplæring

Målet med tiltaket er å gi permitterte og ledige uten fullført videregående opplæring mulighet til å oppnå studie- eller yrkeskompetanse. Det vil si at målgruppa er definert av tre faktorer. De er 1) uten videregående 2) uten rett til videregående opplæring, og 3) de var permitterte eller ledige. Vi skal her kort gjøre rede for kunnskapsstatusen knyttet til disse ulike gruppene.

De uten videregående

Noe av forutsetningen for tiltaket er en forståelse av at de uten videregående opplæring er spesielt sårbare etter koronakrisen. I en analyse av mottakere av dagpenger gjort rett etter nedstengningen, finner man at de med lav utdanning har større risiko for oppsigelse etter at koronaen kom (Bratsberg mfl. 2020). Studien viste at blant nye dagpengesøkere var det en overrepresentasjon av de med lavere utdanning. For personer med inntil 10 år med grunnskole, hadde 10 prosent av mennene og 12 prosent av kvinnene søkt om dagpenger. Ser vi på statistikk over av endringer i ledige før og etter mars etter utdanningsnivå, finner vi likevel ingen slik tydelig utdanningsforskjell. I alle fall ikke på kort sikt.

Tabell 2.1 Endringer i antallet registrerte ledige, november 2019 (M11), mars 2020 (M03).

	2019M11	2020M03	Relativ endring
Uoppgitt eller ingen fullført utdanning (nivå 0, 9)	3761	19167	410 %
Grunnskole (nivå 1-2)	22819	87669	284 %
Videregående skole (nivå 3-5)	21238	130152	513 %
Universitets- og høyskoleutdanning, 1-4 år (nivå 6)	8316	48865	488 %
Universitets- og høyskoleutdanning, over 4 år (nivå 7-8)	3320	14450	335 %

Kilde: SSB, tabell 12334. Utdanning kategorisert etter NUS2000

En svakhet med SSBs inndeling i utdanning er at de slår sammen både de som har startet og fullført ett eller to år på videregående (nivå 3) med de som faktisk har fullført (nivå 4) og fått studie- eller yrkeskompetanse.⁵ Vi ser uansett ingen tydelig forskjell i endringer i *ledighet* rett etter koronaens inntog etter utdanningsnivå, i den grad det er noen forskjell er det at de med bare grunnskole i *mindre* grad har hatt endring i ledighet.

Over tid har sysselsettingen blant de uten videregående gått ned.⁶ Av dette følger det ikke direkte at arbeidsmarkedet har blitt trangere for denne gruppa. Siden stadig flere tar videregående utdanning, og gruppen som ikke har det blir dermed mer og mer selektert relativt til resten av befolkningen. Selv om sysselsettingen er betydelig også blant de uten videregående utdanning, er sannsynligheten for utenforskap større blant denne gruppa generelt (Falch & Nyhus, 2011). Det er derfor trolig at konsekvensen av Covid-19 på arbeidsmarkedet er større for de uten utdanning.

Rett og ikke rett

I Prop. 127 S (2019–2020), samt i presiseringer i oppdragsbrevet til Kompetanse Norge, understreker Kunnskapsdepartementet at tiltaket er rettet mot de som ikke har rett til videregående utdanning.

Alle som ikke har fullført tre år videregående opplæring har i utgangspunktet rett på videregående opplæring. Det er likevel viktig å merke seg at «fullført» og «bestått» ikke er det samme⁷. Det er en del som ikke har bestått videregående skole, men som regnes som fullført etter kravene i loven. Dette gjelder både de som har strykkarakterer og de som har vært elever et stykke ut i Vg3 før de sluttet. Det gjelder også de som har gjennomført læretiden sin, men ikke bestått eller ikke gått opp til fagprøve. Det er disse som primært må forstås å være i målgruppen slik den er definert fra KD. Dette må settes i sammenheng med at fylkeskommunen allerede har ansvaret fra de som har rett til videregående opplæring, som dekkes av rammebevilgningen til fylkeskommunene.

Utfordringer rundt definisjonen av voksenrett ble diskutert i Liedutvalget (NOU 2018: 15). Det er en utfordring å avgjøre hvor skjæringspunktet mellom fullført og ikke fullført går (se for eksempel side 204, *ibid.*). Også kompetansebehovsutvalget har diskutert denne problemstillingen. De så at manglende rett på videregående opplæring kan være et unødig hinder for deltakelse i videre utdanning (NOU 2019: 2). Det har med andre ord vært en del oppmerksomhet rundt denne «blindsonen»

⁵ Se side 9 <https://www.ssb.no/utdanning/attachment/283616?ts=1583e453200>

⁶ <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/darligere-start-pa-arbeidslivet-for-lavt-utdannede>

⁷ <https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/Voksne/Udir-2-2008/2.-rett-til-videregaende-opplaring-for-voksne/hva-ligger-i-fullfort-videregaende-opplaring/>

i norsk utdanningspolitikk de siste årene. Dette tiltaket kan slik sett ses på som et nytt tiltak for å bøte på problematikken rundt rett/ikke rett.

Permitterte og ledige

Et siste krav til målgruppen er at de er permitterte eller ledige. I Prop. 127 S (2019–2020) vises det til at tiltaket skal gjøre at man kan ta utdanning mens man går på dagpenger (6.1). I tildelingsbrevet fra Kompetanse Norge er det presisert at tiltaket skal være et tilbud til permitterte og ledige, uavhengig av om de går på dagpenger eller ikke.

Utfordringer ved å kombinere dagpenger og utdanning har vært et tilbakevendende tema i diskusjoner om hvordan perioder med økt arbeidsledighet skal håndteres. Dette var for eksempel oppe til diskusjon under finanskrisen, hvor arbeidspartene gikk ut og ville gi tilbud om opplæring til fagbrev for permitterte industriarbeidere (Nilsen & Skålholt, 2010). Problematikken har også blitt diskutert i ekspertutvalget for etter- og videreutdanning, hvor det blant annet ble foreslått å lette på kravene for å ta utdanning for gruppa uten fullført videregående (NOU 2019:12). Dette var også tema i livsoppholdsutvalget, som foreslo at personer uten fullført videregående opplæring skal kunne ta dette i kombinasjon med dagpenger, men med redusert dagpengesats (NOU 2018: 13). I utgangspunktet er det nå et unntak for reglene om å ikke kombinere dagpenger og utdanning ut 2020, men i forslag til statsbudsjett for 2021 er denne midlertidige retten utvidet til 1. juli 2021⁸.

Tilbudet vil ikke bare være til de som går på dagpenger. Noen vil i løpet av perioden ha kommet tilbake i jobb, og noen vil være de som går på andre former for livsoppholdsstøtte fra NAV. Av de 180 000 som var registrert arbeidsledige i 2. kvartal 2020, var 67 000 innvandrere. Etersom innvandrere er overrepresentert blant dem uten videregående opplæring, vil de trolig utgjøre en vesentlig del av målgruppen for tiltaket, gitt at de ikke har rett på videregående opplæring. Livsopphold har generelt blitt løftet fram som avgjørende i analyser av voksnes tilgang til etter- og videreutdanning generelt, og videregående opplæring spesielt. En undersøkelse NIFU gjennomførte i 2017 på oppdrag fra NAV om fagopplæring for voksne innvandrere viste blant annet at midler til livsopphold var helt avgjørende for deltakelse og gjennomføring (Høst & Reymert, 2017). To av tre innvandrere registrert som ledige i AKU, er imidlertid ikke registrert hos NAV, noe som betyr at de ikke har rett til dagpenger.

⁸ Planen er at dette skal avløses av nytt dagpengeregelverk, hvor det skal bli enklere å ta VGO for dagpengemottakere. Forslaget ligger nå ute til høring <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-om-opplaring-med-dagpenger/id2814597/>

Tilgang til videregående utdanning for voksne

Videregående opplæring for voksne er ikke noe nytt. Før Reform 94 var for eksempel yrkesfagutdanningen på mange områder dominert av voksne. Etter reformen ble resursene til videregående opplæring i stor grad konsentrert om ungdom i alderen 16-19, mens voksne ble kraftig nedprioritert.³⁰ I forbindelse med Kompetansereformen rundt årtusenskiftet ble det igjen fokus på voksne, og etter hvert ble den såkalte voksenretten innført.³¹ Fremdeles står imidlertid mange voksne uten fullført og bestått videregående opplæring. Fullføring som begrep brukes generelt for å vise til gjennomført og bestått videregående. I lovverket er likevel fullført og bestått to ulike begrep. Man kan ha fullført videregående uten å ha bestått. Alle som har fullført videregående har i utgangspunktet ikke rett til videregående opplæring, uavhengig bestått eller ikke.

Tilrettelegging av videregående opplæring for voksne har i stor grad oppstått i skjæringspunktet mellom utdanningssystemet og velferdssystemet, for eksempel kombinert med for arbeidstrening, eller med introduksjonsordningen for innvandrere. Dermed har man høstet en del erfaringer med samarbeid mellom NAV og fylkeskommunene. Tidligere studier har vist at utdanningssystemets logikk og NAVs logikk ofte kolliderer, fordi de to instansene har ulike målsetninger, noe som kan forstås ut fra teorier om institusjonelle logikker. Institusjonene har ulik styringsstruktur, organisering, regelverk, rutiner og kulturer. For utdanningssektoren er premisset å få flest mulig, men primært de med rett, til å gjennomføre videregående opplæring. NAV sitt mandat er å få ledige raskest mulig ut i arbeid. Utdanning over en viss varighet har ikke vært akseptert som tiltak.³² For eksempel er det fylkeskommunenes ansvar å gi et tilbud til voksne som har rett, mens NAV ofte har dekket kostnader til de som ikke har rett. Dette åpner opp for en dialog, eller forhandling, mellom NAV og fylkeskommunene om hvem som skal betale for ulike typer tilbud. Det har likevel vært en viss utvikling i den uttalte politikken de senere år, med en bevegelse bort fra prinsippet "place first, then train", med en begrunnelse om at det er viktig at de som formidles til jobb trenger en viss kompetanse for ikke å bli støtt ut igjen. Foreløpig er det imidlertid få tegn til noen økning i bruken av utdanning som tiltak i NAV⁹.

Det er imidlertid ikke bare mellom fylkeskommunen og NAV det er forhandlinger om hvem som skal betale hva. Det vil også kunne tenkes å bli vanskelig å trekke grensene mellom utdanningstiltak som finansieres av de statlige tiltaksmidlene og utdanningstiltak fylkeskommunen ellers ville satt i gang. Dette var et

⁹<https://www.nav.no/ /attachment/download/ef9a518d-327f-490d-9a1a-c48c460b7463:a97be048123ec084f2a2c31daf031172e7b968c0/hvem-far-hva-og-hvorfor-utdanning-opplaring-og-unge-nav-brukere.pdf>

utbredt fenomen i årene før Reform 94, hvor fylkeskommunene ble beskyldt for å legge ned klasser, for så å gjenopprette dem med statlige ekstramidler.

Av de 180 000 som var registrert arbeidsledige i 2. kvartal 2020, var 67 000 innvandrere. Ettersom innvandrere er overrepresentert blant dem uten videregående opplæring, vil de trolig utgjøre en vesentlig del av målgruppen for tiltaket rettet mot arbeidsledige uten fullført og bestått videregående opplæring. Livsopphold har generelt blitt løftet fram som avgjørende i analyser av voksnes tilgang til etter- og videreutdanning generelt, og videregående opplæring spesielt³⁶. Hele to av tre innvandrere registrert som ledige i AKU, er imidlertid ikke registrert hos NAV, noe som betyr at de ikke har rett til dagpenger. Denne gruppen og andre som ikke har opparbeidet seg dagpengerettigheter, vil fylkeskommunen ikke nå gjennom NAV.

2.2 Tiltak rettet mot de i avgangskullet 2020 som har brukt opp utdanningsretten uten å bestå

Fullføring av videregående opplæring

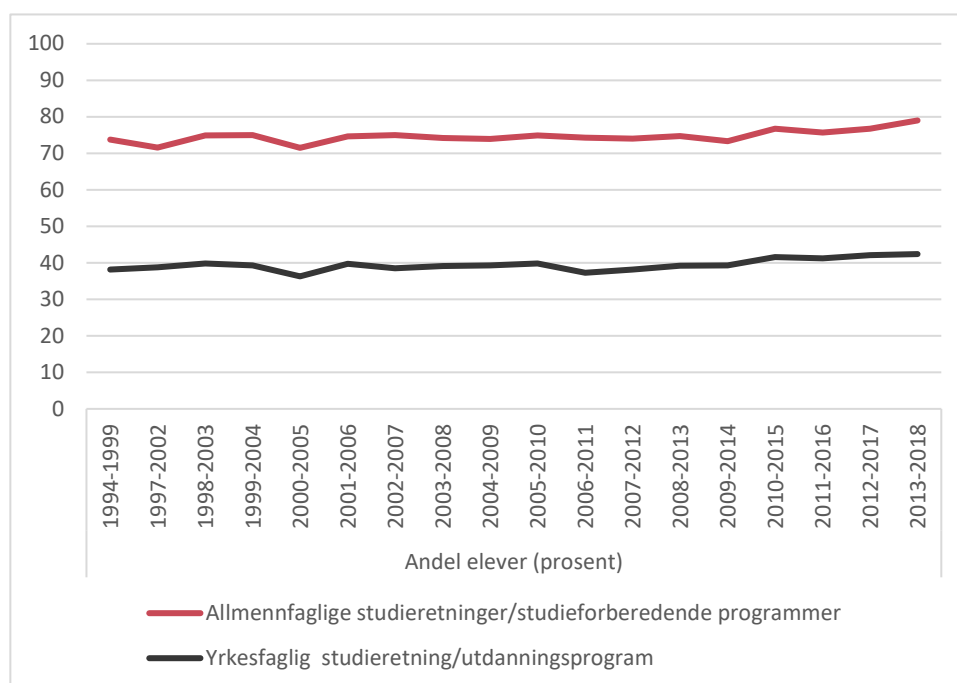
Det er vel etablert kunnskap at ungdom som ikke har fullført videregående opplæring har dårligere forutsetninger for å komme ut i arbeid - særlig i en nedgangskonjunktur. Fra utdanningsmyndighetenes perspektiv er det viktig å få flest mulig elever til å fullføre videregående opplæring på normert tid, slik at de effektivt beveger seg over i arbeidslivet. Der bidrar de til produksjon, skatteinntekter – og unngår overføringer av velferdsytelser. En stor del av de frafallsbekjempende tiltakene tar utgangspunkt i at ungdoms overganger fra utdanning til arbeid og mellom utdanningsnivåer, bør og skal være lineære og følge normert progresjon.

Norge utgjør en interessant case i internasjonal sammenheng, da vi har relativt høy frafallsrate, selv om den har sunket noe siden 2007-kullet (SSB, 2020) og samtidig relativt lav andel ungdom som står helt utenfor opplæring og arbeid. Det impliserer at det norske ungdomsarbeidsmarkedet (fortsatt) absorberer en stor andel ungdom uten formelle kvalifikasjoner i heltids- eller deltidsarbeid. Videre er det mange ungdommer som bruker lenger tid på å fullføre videregående opplæring. Dersom man måler gjennomføring etter ti år, fremfor fem slik som dagens frafallsdefinisjon¹⁰, ser vi at gjennomføringsraten stiger med 10 prosentpoeng, og 14 prosentpoeng for yrkesfag. Det er guttene som i størst grad tjener på mer tid (NOU 2018: 15). Nyere studier viser også at «fracfalt» ungdom i stor grad er i arbeid eller i utdanning (Vogt, Lorentzen & Hansen, 2020).

¹⁰ Fra 2020 er normen når det måles gjennomføring blitt seks år for yrkesfagene. [Gjennomføring i videregående opplæring - SSB](#)

Vi kan identifisere to «fortellinger»; for det første, «myndighetsrasjonalen» om at ungdom må raskt og effektivt fullføre videregående opplæring for å unngå negative utfall og for det andre, at det går bra med majoriteten av ungdom som (etter en femårsdefinisjon) har falt fra. En tredje fortelling kan finnes blant ungdommene selv. Selv om studier viser at ungdom i stor grad internaliserer «myndighetsrasjonalen» om viktigheten av formell utdanning, og vi finner økt oppslutning om utdanning blant ungdom, finnes også ungdom som hverken ønsker eller makter mer skole (Reegård & Rogstad, 2016). Ungdoms subjektive perspektiv og hva de opplever som meningsfullt har ikke vært gjort til gjenstand for studier her, men perspektivet er sentralt å inkludere i studiet av tiltak for å få flere til å fullføre videregående opplæring, både kunnskap om deres utfordringer, men også ønsker og oppfatninger om veien til et godt liv.

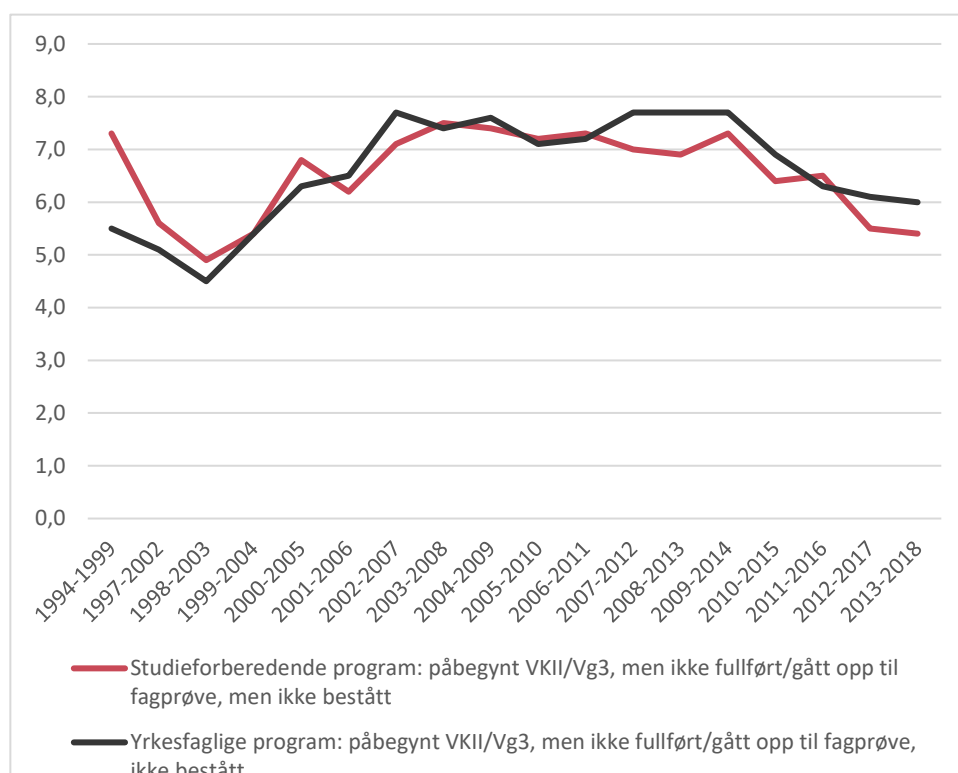
Personer uten bestått videregående opplæring møter større utfordringer med å få fotfeste i arbeidslivet. Tiltak for å bekjempe frafall og utforme gode tilbud til voksne uten videregående utdanning har derfor stått høyt på den politiske dagsorden i en årrekke. Til tross for dette har frafallsraten vært relativt stabil de siste 25 årene, selv om gjennomføringen har økt noe de siste årene – en utvikling som følger en internasjonal trend blant OECD-land.



Figur 2.1 Gjennomføring av videregående opplæring siden år 1999 etter utdannings-program. Prosent.

Kilde: SSBs statistikkbank

Det dominerende bildet er stor stabilitet i gjennomføringsraten, med tidenes høyeste fullføring for de siste kullene.¹¹ Det er også stor stabilitet i forskjellen i gjennomføring mellom studieforberevende og yrkesfaglige utdanningsprogram. To av tre elever som starter på yrkesfag fullfører og består videregående opplæring innen seks år. Det er likevel stor variasjon mellom de ulike yrkesfaglige utdanningsprogrammene når det gjelder fullføring – fra halvparten på restaurant- og matfag til 76 prosent på elektrofag (Bratholmen, 2020). Figur 2.2 viser utviklingen tiltakets målgruppe fra 1994- til 2013-kullet.



Figur 2.2 Andel som har startet VKII/Vg3, men ikke fullført/gått opp til fagprøve, men ikke bestått, kull 1994-1999 – 2013-2018, etter utdanningsprogram. Prosent.

Kilde: SSBs statistikkbank

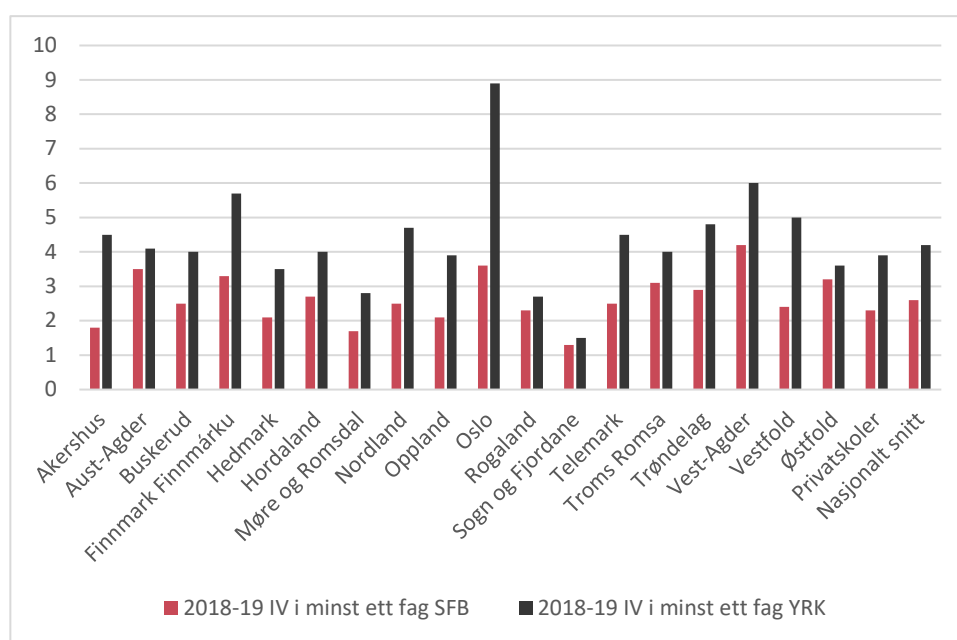
Vi ser at andelen av elever på studieforberevende program som har startet på det siste året på Vg3, men ikke fullført (eller gått opp til fagprøve og ikke bestått) og andelen elever/lærlinger som har gått opp til fagprøve, men ikke bestått (eller fullført Vg3 (påbygg, men ikke bestått), nå er omtrent like stor, og har fulgt hverandre relativt tett gjennom hele måleperioden. Det er et felles fall i denne andelen fra det første kullet i 1994 til kullet som gikk ut i 2003, før den stiger fra mot 2009-kullet,

¹¹ Kilde: SSB, 2020.

Stabiliteten i gjennomføringsraten er lik når vi ser på forskjeller mellom kjønn, se blant annet figur 4.12 i NOU 2019:3: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-3/id2627718/?ch=3#KAP4-3>

og synker igjen fra 2010-kullet. For hele perioden ser vi at det har vært en samlet nedgang blant elever på studieforbereende program, mens den motsatt, har økt for yrkesfaglige program. For 2013-kullet ligger andelen elever på studieforbereende utdanningsprogram som har påbegynt Vg3, men ikke fullført på 5,4 prosent, mens andelen yrkesfaglige elever som har gått opp til fagprøve, men ikke bestått, eller påbegynt Vg3, men ikke fullført, ligger på 6 prosent.

Andelen elever med manglende vurderingsgrunnlag (ikke vurdert (IV)) i fag varierer stort mellom fylker – og mellom studieforbereende og yrkesfaglige utdanningsprogram. Elevene får typisk IV i fag der de har overskredet fraværsgrensen, det vil si mer enn 10 prosent udokumentert fravær.



Figur 2.3 Andelen med minst én ikke vurdert (IV) fordelt på fylker og utdannings-type. Studieforbereende (SFB) og yrkesfag (YRK) 2018-2019.

Kilde: Utdanningsdirektoratet, 2019.

Av figuren ser vi at Oslo skiller seg særlig ut med høy andel elever (8,9 prosent) på yrkesfag som har IV i minst ett fag. Mens 2,6 prosent av elevene på studieforbereende ikke har fått standpunkt karakter i minst ett fag gjelder dette 4,2 prosent av elevene på yrkesfag (Utdanningsdirektoratet, 2019). Det er flere gutter enn jenter som blir stående uten vurderingsgrunnlag i fag (hhv 3,7 og 2,3 prosent totalt, hhv 3,4 og 1,5 prosent på studieforbereende, og hhv 4,1 og 3,5 prosent på yrkesfaglig).¹²

Andelen av arbeidsstyrken uten videregående utdanning som tar formell utdanning eller videreutdanning har heller ikke økt de siste ti årene.²⁸ Det er ikke gitt

¹² <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-videregaende-skole/elever-uten-vurderingsgrunnlag/elever-uten-vurderingsgrunnlag-statistikk/>

hvordan koronakrisen vil påvirke fullføring på kort sikt. Generelt sett er det en positiv sammenheng mellom nedgangstider og fullføring av videregående opplæring, også for yrkesfag.²⁹ Den plutselige endringen i rammevilkårene for å få gjennomføre utdanning og opplæring vi fikk ved nedstengningen som følge av covid-19 epidemien, både i skole og bedrift, kan likevel tenkes å ha andre effekter på frafall enn det en har funnet i tidligere nedgangstider.

Tiltak mot frafall rettet mot avgangskullet

For 2020 er det til sammen bevilget 150 millioner kroner til fylkeskommunene for at årets avgangskull (skoleåret 2019/2020) som ikke har oppnådd studie- eller yrkeskompetanse får en mulighet til å fortsette og bestå den videregående opplæringen¹³. Målgruppen er ungdom som mangler karakter i ett eller flere fag, som har sluttet i løpet av Vg3 eller som av ulike årsaker ikke har oppnådd fagbrev. Tidligere år har denne gruppen utgjort rundt 5 500 personer, og tiltaket er, ifølge KD, anslått å omfatte 2 500 av disse.

Det er Utdanningsdirektoratet som forvalter tilskuddet til fylkeskommunene ut 2020. Tilskuddet fordeles til fylkeskommunene basert på delkostnadsnøkkelen for videregående opplæring i inntektssystemet for kommunesektoren.¹⁴ Fylkeskommunene rapporterer til Utdanningsdirektoratet på antall søkere til tiltaket, antall personer som er tatt inn i tiltaket, hvilke og hvor mange fag den enkelte person tar samt gjennomføringsstatus (f.eks. antall som har nådd studie- eller yrkeskompetanse, antall som har strøket, antall som har sluttet underveis).

Tidlig innsats og forebygging har stått sentralt i den norske frafallstilnærmingen. Vi vet derfor lite om spesifikke frafallsbekjempende tiltak rettet inn mot avgangskullet eller effekter av slike typer tiltak, og hva som er årsakene til at 8,8 prosent av kullet kun nesten kommer i mål. Det vil si at de har med seg stryk, eller har strøket eller sluttet siste halvåret, og har dermed ikke bestått videregående opplæring, men har brukt opp ungdomsretten. 36 prosent av disse mangler enten ett eller to fag¹⁵.

Målgruppen for tiltaket overlapper med Oppfølgingstjenestens målgruppe; ungdom mellom 16 og 21 år som, med noen unntak, har rett til videregående opplæring, og som står utenfor utdanning og arbeid. Målgruppen i dette tiltaket er ungdom som har brukt opp ungdomsretten, men som vi skal se inkluderes også noen steder ungdom med rett, som har droppet ut av videregående.

¹³ Innst. 360 S (2019-2020), Prop. 127 S (2019-2020)

¹⁴ Inntektssystemet for kommunar og fylkeskommunar 2020 Berekningsteknisk dokumentasjon til Prop. 1 S (2019-2020), Grønt hefte

¹⁵ NOU 2018: 15

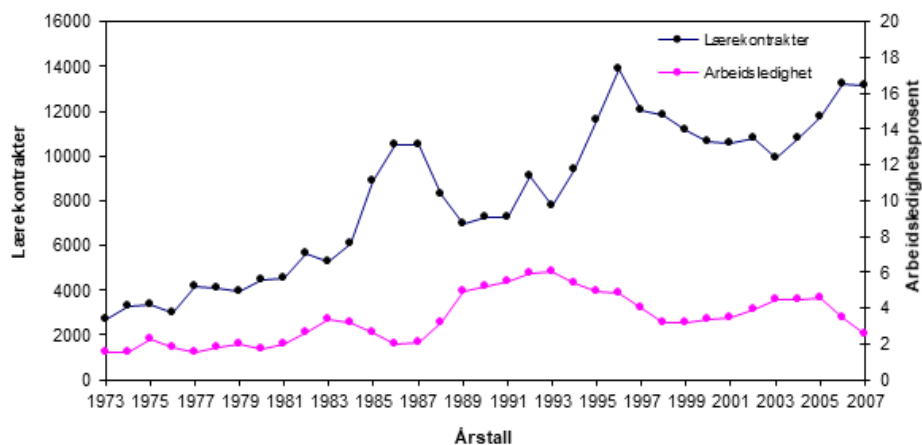
2.3 Hva styrer læreplasstilgangen?

Lærlingordningen: Fra rekruttering til opplæring

Reform 94 representerer på flere måter et avgjørende skisma i norsk fag- og yrkesopplæring. Gjennom denne ble lærlingordningen endret fra å være bedriftenes egen rekrutteringsordning til å bli en del av det offentlige systemet for videregående opplæring. Staten tok en større styring overfor lærlingordningen, som også ble utvidet fra industri og håndverk til også å omfatte store deler av servicesektoren, staten, kommunene, og primærnæringene. Det ble lagt stor vekt på at lærlingordningen nå primært skulle være en opplæringsordning, ikke rekrutteringsordning. Normen skulle være at en lærekontrakt bare er å anse som en midlertidig ansettelse, og ikke nødvendigvis starten på en fast ansettelse. Dette antok man ville bidra til at bedriftene ble mindre engstelige for å ta inn for mange lærlinger. Dette ville igjen gjøre lærlinginntaket mindre følsomt overfor konjunktursvingninger og mer tilpasset elevenes behov for læreplasser.

Læreplassutviklingen viser fortsatt sterk konjunkturavhengighet

Den forskningsbaserte evalueringen av Reform 94 viste imidlertid en fortsatt sterk samvariasjon mellom antall læreplasser i privat sektor og konjunkturutviklingen, noe som pekte i retning av at lærlingordningen i privat sektor hadde beholdt sitt tradisjonelle preg av rekrutteringsordning for bedriftene. (Michelsen mfl. 1998). Undersøkelsen ble gjentatt 10 år senere og viste ingen tegn til nedgang i konjunkturavhengigheten, snarere tvert om (Høst mfl. 2008).



Figur 2.4 Utviklingen i antall nye lærekontrakter innen industri og håndverksfag versus utviklingen i arbeidsledighet 1973-2007⁹

Figur 2.4 viser hvordan antall nye læreplaner og konjunkturutviklingen, her målt gjennom antall arbeidsledige, beveger seg motsatt: Jo større arbeidsledighet, dess færre læreplaner, og vice versa.

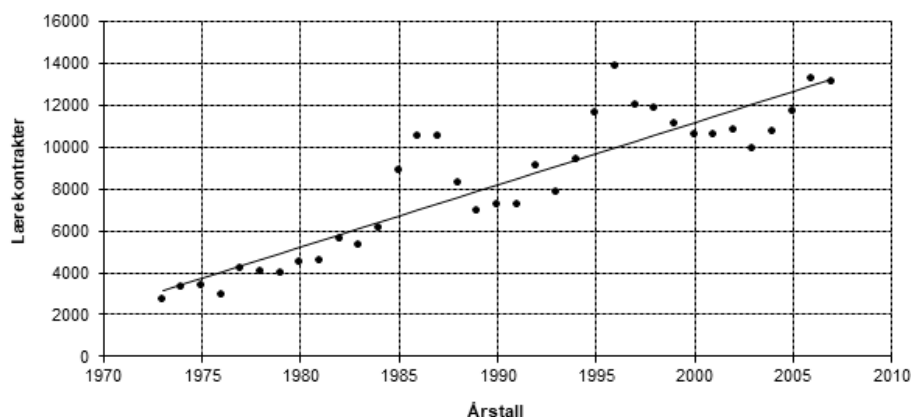
At lærlingordningen i privat sektor er tett knyttet til bedriftenes behov for arbeidskraft, støttes også av funn som viser at majoriteten av lærlingene i privat sektor fortsetter i samme bedrift etter læretiden (Høst, Skålholt og Nyen 2012). Normen om at lærlinginntaket er en integrert del av rekrutteringen ser dermed ikke ut til å være svekket.

Også de fleste undersøkelser internasjonalt finner at inntaket av lærlinger er konjunkturavhengig, om enn i noe ulik grad (Mühleman og Wüest 2009). Variasjonene kan knyttes til mange forhold, som de ulike lærlingordningenes status og posisjon, deres kopling til ulike deler av arbeidsmarkedet, lengden på læretiden, og ungdoms øvrige valgmuligheter.

Også i Norge er det interne variasjoner. I offentlig sektor er lærlinginntaket ikke konjunkturavhengig. En læreplan representerer her normalt ikke rekruttering, men en midlertidig praksisplass.

Den økende trenden

Bak konjunktursvingningene finner vi en gradvis økende trend i antall læreplaner i Norge. Figur 2.5 viser dette fra begynnelsen av 1970-tallet og frem til 2007. Den økende trenden har fortsatt fram til 2019 hvor det ble tatt inn rekordmange lærlinger.



Figur 2.5 Utvikling i antallet nye lærekontrakter pr. år 1973-2008 i privat sektor. Absolutte tall og trend. Kilde: Høst, Michelsen og Gitlesen 2008

Forskningen har vist at økningen er knyttet til systemets utbygging både geografisk, i form av nye fagområder og flere fag, og disse fagenes videre utvikling i ulike deler av landet (Høst, Michelsen og Gitlesen 2008). Først i 1980 ble fagopplæringen landsomfattende. Etter dette har det foregått en gradvis geografisk

utjevning. Denne pågår fortsatt. For eksempel har antall lærlinger de siste årene vokst relativt sett sterkest i Nord-Norge, aller sterkest i Finnmark, som lenge var et svakt fagopplæringsfylke¹⁶. Det kan også identifiseres ulikheter knyttet til fagopplærings styrke i ulike fylker. Dette kan forklares med at fylkeskommunene i ulik grad har lyktes i å bygge relasjoner til arbeidslivet, og at arbeidslivet i ulik grad har klart å koordinere seg og forplikte seg kollektivt på lærlingordningen (Høst, Seland, Sjaastad og Skålholt 2013). Mens et fylke som Rogaland normalt formidler rundt 8 av 10 søkere til lære plass, klarte det tidligere Østfold fylke aldri å formidle mer enn 5 - 6 av 10.

Figur 2.5 beskriver hovedtrekk ved utviklingen i antall lærekontrakter i privat sektor som helhet, men internt vil det være ulike utviklingstrekk som følge av at ulike bransjer og fagområder kan ha ulike utviklingsbaner ettersom de er underlagt ulike konjunkturelle og strukturelle endringer. I offentlig sektor er det annerledes, men dennes andel av lære plassene utgjør bare rundt en fjerdedel av det totale antall lære plasser. De statlige virksomhetenes egne vurderinger peker i retning av at potensialet for å øke lærlinginntaket ikke lenger er like stort (Høst og Skålholt 2020).

Hvordan responderer bedriftene på økte lærlingtilskudd?

Til tross for at antall lære plasser er avgjørende for at dagens system for videregående opplæring i Norge skal fungere, ligger det utenfor statens autoritet å styre dette direkte. Staten kan påvirke lærlinginntaket i egne virksomheter og foretak der de er på eiersiden (ibid.), og de må antas å ha innflytelse også på kommunesektoren. I de private bedriftene, som fortsatt representerer rundt tre av fire lærekontrakter, ligger imidlertid lærlinginntaket under bedriftens styringsrett. Staten må gjennom ulike virkemidler forsøke å påvirke bedriftene til å ta inn lærlinger. Tilskudd til lærebedriftene er ett av disse.

Det finnes begrenset med internasjonal forskning på betydningen av statlige lærlingtilskudd. Årsaken er at statlige lærlingtilskudd i stor grad er et norsk velferdsstatlig fenomen. I de såkalte DACH-landene, Tyskland, Østerrike og Sveits, hvor lærlingordningene historisk har hatt en sterk posisjon og omfatter majoriteten av ungdomskullet, er det et viktig prinsipp at bedriftene selv skal finansiere lærlingene, ikke staten. Dette er en politikk også arbeidslivets organisasjoner i disse landene stiller seg bak.

Danmark har hatt ulike ordninger, perioder uten tilskudd, og perioder med statlige tilskudd. Primært har tilskuddene dekket lønn mens lærlingene er i skole, ettersom Danmark har en vekslingsmodell. I dag har Danmark en fondsordning, finansiert av alle virksomhetene, inkludert de offentlige. Denne gir lønnsrefusjon

¹⁶ Udir statistikk

til lærebedriftene i lærlingenes skoleperioder. En dansk undersøkelse fant en effekt av tilskuddsordningene på antall læreplasser i noen bransjer, men ikke andre, men uten at man har kunnet forklare disse ulikhetene (Westergaard-Nielsen og Rasmussen 1999). I Danmark har man i trepartsforhandlinger under Covid-19-krisen blitt enige om å bruke 3,1 milliarder danske kroner (ca. 4,5 milliarder norske) på ekstra lærlingtilskudd fra mai til desember i 2020. Nå dekkes ikke bare lønnsutgifter for skoleperioden, men også bedriftsperioden. For nye lærlinger gis en lønnsrefusjon på hele 90 prosent. Det er for tidlig å si hva resultatet av denne politikken vil bli.

I Norge har man hatt en gradvis økning i de statlige tilskuddene fra 1970-tallet. Partene i arbeidslivet har vært en sterk pådriver og har historisk argumentert for at lærlingtilskuddet skal opp på nivå med hva et skoleår koster, ut fra en likeverdighetsbetraktning (Michelsen and Høst 2018). Samtidig har vi den særegne situasjonen i Norge at rundt halvpartene av tilskuddene, etter bedriftenes eget ønske, går til å drifte opplæringskontorene, som har ansvaret for rundt 80 prosent av alle lærekontraktene (Høst, Skålholt, Reiling og Gjerustad 2014).

Generelle ekstratilskudd for å motvirke fall eller bidra til økning i antall lærekontrakter har vært gitt også tidligere, blant annet fra 1997 til 1998, og fra 2009 og noen år framover som tiltak under finanskrisen. I 1997 var tiltakene innrettet mot å bygge opp lærlingordningen, ved å stimulere bedriftene til å opprette nye læreplasser og ta inn lærlinger direkte fra skolene. Det ble i etterkant gjennomført en spørreundersøkelse blant lærebedriftene om betydningen av tilskuddet.²⁴ De fleste bedriftene svarte at hovedgrunnen til å ta inn flere lærlinger var behovet for arbeidskraft. En mindre andel svarte at stimuleringstilskuddene var viktigste grunn. Det ble ikke gjort forsøk på å kvantifisere virkningen av tiltakene.

Fylkeskommunene har siden 1997 hatt anledning til å gi ekstratilskudd til enkeltbedrifter med ulike begrunnelser, som premiering av nye lærebedrifter eller bedrifter som tar inn vanskelig formidlingsbare søkere, men midlene brukt på dette har vært relativt beskjedne.

Nyere spørreundersøkelser viser at egen rekruttering, og reproduksjon av fagene er de viktigste begrunnelsene private bedrifter gir for å ta inn lærlinger. Også ansvar for å gi ungdom opplæring er viktig for mange. Samtidig sier ikke bedriftene nei til å få mer tilskudd, og de svarer i stor grad også positivt på spørsmål om dette vil kunne gi flere læreplasser (Høst, Skålholt og Nyen 2012). I statlige virksomheter er det ansvaret for å gi ungdom opplæring og det statlige styringsvedtaket om å ta inn minst en lærling som er de viktigste begrunnelsene for å ta inn lærlinger (Høst og Skålholt 2020).

2.4 Problemstillinger

Med utgangspunkt i utlysningen og gjennomgangen ovenfor, vil vi formulere følgende felles problemstillinger for prosjektet:

Prosess:

1. Hvordan har fylkeskommunene benyttet de tildelte midlene på de ulike tiltakene?
2. I hvilken grad er fylkeskommunenes læreplasstiltak og utvidet Vg3-tilbud i skole utformet i samarbeid med arbeidslivets organisasjoner og opplæringskontorene? Hvilken rolle har disse aktørene spilt i arbeidet for å motvirke nedgang i antall lære plasser?
3. Hvordan har samarbeidet mellom fylkeskommunene og NAV om opplærings tiltak og deltakere til disse vært?
4. Hva kan forklare ulike tilbud i ulike fylkeskommuner?
5. I hvilken grad har tiltakene truffet målgruppene? Hva karakteriserer etterspørselen?
6. I hvilken grad er de ulike tilskuddene benyttet etter intensjonene, og hva kan være forklaringer på at de eventuelt ikke er det?
7. Hva mener aktørene lokalt om statens utforming av tiltakene?

Resultat:

8. Hvilken betydning mener bedriftene og opplæringskontorene tiltakene og tilskuddene har hatt for lærlinginntaket?
9. I hvilken grad har tilskuddene, og eventuelt andre tiltak, totalt sett bidratt til flere lære plasser enn man ellers skulle ha forventet, gitt utviklingstrenden i antall kontrakter og den aktuelle konjunktursituasjonen?
10. Er det de generelle eller spesifikke tilskuddene til lære plasser som ser ut til å ha størst effekt?
11. I hvilken grad har tilskuddene bidratt til flere opplæringsplasser enn fylkeskommunene ellers ville hatt for målgruppene, avgangskullet, arbeidsledige uten rett til videregående og søkere uten lære plass?
12. I hvilken grad har de ulike tiltakene bidratt til bedre gjennomføring?
13. Hva kan være eventuelle forklaringer på at tiltakene ikke har gitt effekt?

2.5 Metoder og datakilder

Den metodiske tilnærmingen av evalueringen som helhet er preget av et såkalt mixed methods design, hvor vi vil benytte ulike kvantitative og kvalitative metoder for å belyse de samme problemstillingene. Dette skal få frem ulike aspekter ved disse, men også i noen tilfeller belyse de samme aspekter og dermed oppnå større tyngde bak de enkelte funn som følge av datatriangulering. De kvalitative data skal bidra både som grunnlag for å utforme de kvantitative undersøkelsene, men også i analysene.

For å belyse *prosesser*, få frem aktørsamarbeid, aktørenes egne intensjoner og vurderinger, vil vi benytte primært kvalitative data basert på intervjuer og dokumentstudier, i noen grad også surveyer. For å vurdere *måloppnåelse* vil vi bruke

registerdata og tall fra fylkeskommunene, men også i noen grad basere oss på aktørenes egne vurderinger som vi får gjennom intervjuer og spørreundersøkelser.

Den første delen av evalueringen er i sin helhet basert på en casestudie av tre fylkeskommuners iverksetting av tiltakene. Denne vil senere bli fulgt av kvantitative analyser av økingen i læreplasser og utdanningsplasser.

2.5.1 Casestudie i tre fylkeskommuner

For å undersøke fylkeskommunenes utforming, iverksetting og resultat av tiltakene i Utdanningsløftet 2020, vil vi gjennom en casetilnærming undersøke tre utvalgte fylkeskommuner, Oslo, Innlandet og Rogaland. Det innebærer å gjøre dokumentstudier og intervju representanter for den enkelte fylkeskommune som har vært ansvarlig for arbeidet med de ulike tiltakene, men også samarbeidende aktører rundt fylkeskommunen. Gjennom dette vil vi belyse både prosess og resultat i hver av fylkeskommunene. Det inkluderer hvordan de har organisert tiltakene, i hvilken grad dette har skjedd i samarbeid med andre aktører, hvordan målgruppen for de ulike har blitt operasjonalisert, hvordan tilbudene har blitt utformet og iverksatt, hvorfor de har valgt enkelte typer tiltak eller tilskudd fremfor andre, hvilke problemer de har støtt på, og hvordan de selv vurderer tiltakene og måloppnåelsen. Dataene vi samler vil bli fortolket på grunnlag av tidligere forskning og statistikk som belyser utviklingen på de ulike feltene og fylkeskommunenes karakteristika relatert til disse. Vi vil også be om vurderinger av hvordan de ulike aktørene vurderer tiltakenes utforming fra statens side.

Casestudier tillater forskerne å få dybdekunnskap om de enkelte case og dermed belyse spørsmålene mer inngående enn kvantitative metoder. Målet med casestudiene er å etablere et bilde av mønstre, likheter og ulikheter i tiltakenes iverksetting, utforming og resultater.

Vi planlegger å gjennomføre casestudiene i fylkene i to omganger. Den første er gjennomført høsten 2020 og rapporteres i dette notatet. Den omfatter utforming og iverksetting av tilbud, definisjon av målgrupper og fylkeskommunenes samarbeid med andre sentrale aktører som NAV og representanter for arbeidslivet.

Den andre runden med casestudier vil finne sted våren 2021 og omfatte hvor vellykket tiltakene har vært, primært med tanke på å rekruttere og fastholde deltakere, eventuelt også foreløpige tall på gjennomføring.

Tiltakenes ulike karakter og ulike målgrupper gjør at vi må forvente at de vil ha en ulik utvikling i tid.

Regionvis endring i ledighet etter mars 2020

Etter nedstengningen av Norge i mars, 2020, skjedde en rask økning i antallet permitterte og ledige. Det har vært relativt store fylkesforskjeller i endringene i

ledighet, også i våre tre case fylker. Dette ser vi om vi tar utgangspunkt for tallene for november og sammenligner de med situasjonen i januar 2020.

Tabell 2.2 Helt ledige. Fylke. November 2020 ¹⁷

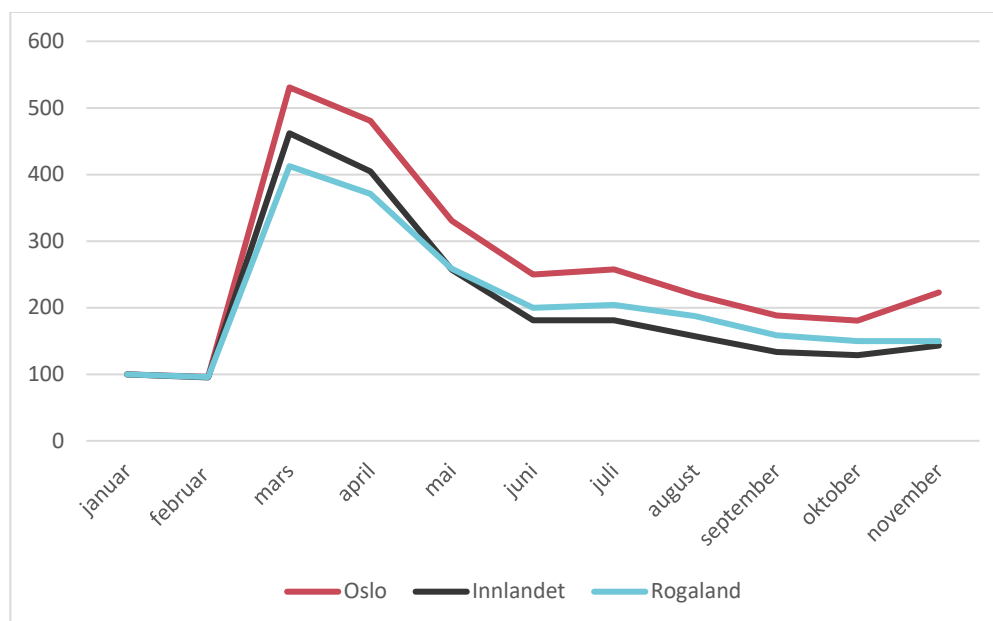
	Helt ledige	Endring siden januar
I alt	3,9	63 %
Oslo	5,8	123 %
Rogaland	3,6	50 %
Møre og Romsdal	3	36 %
Nordland	2,6	24 %
Viken	4,3	65 %
Innlandet	3	43 %
Vestfold og Telemark	3,8	31 %
Agder	3,3	27 %
Vestland	3,7	68 %
Trøndelag	2,7	29 %
Troms og Finnmark	2,9	32 %

Det har vært en stor vekst i ledige i alle fylker, men veldig mye mer dramatisk i Oslo enn i andre fylker. Mens man i Innlandet og Rogaland, som er to av våre casefylker, har hatt en økning på ca. 50 prosent fra januar til november, har man hatt mer enn dobling i Oslo. Den store forskjellen kan forklares både ut fra at Oslo i større grad har blitt rammet av viruset, men er også et uttrykk for at det er en stor andel av tjenesteytende næringer i Oslo som har blitt rammet ekstra hardt, slik som overnatting og servering og personlig tjenesteyting (herunder kultur og underholdning).¹⁸

En stor andel av de som er helt ledige er permitterte, 56 prosent av helt ledige Norge sett under ett er permitterte. For fylkene så varierer dette mellom 44 og 63 prosent. Høyest i Oslo, og lavest i Innlandet. At det er høyest i Oslo er et uttrykk for at det er her det har vært flest permitteringer den siste tiden. Det kan vi se nærmere på om vi ser på utviklingen i ledige for de tre fylkene vi har som case i denne undersøkelsen. Vi tar igjen utgangspunkt i ledigheten per januar 2020.

¹⁷ Kilde: NAVs hovedtall om arbeidsmarkedet

¹⁸ Se tabell 12539 i statistikkbanken til SSB



Figur 2.6 Endringer i ledighet. Indeksert til 100 i januar 2020.

Om vi indekserer ledigheten i januar 2020 til 100, ser vi at alle fylker hadde en voldsom oppgang i mars, helt opp til en femdobling av ledigheten som vi så i Oslo. Nedgangen etter det har vært betydelig, men ledigheten er fortsatt betydelig høyere enn perioden før korona. I november ser vi også en tydelig oppgang i Oslo, en liten oppgang i Innlandet, men en fortsatt nedgang i november i Rogaland. Det siste kan være et uttrykk for at den store skattepakken til oljesektoren har lyktes.¹⁹

Utdanningsnivå i casefylkene

Vi har valgt ut tre fylker som har flere viktige demografiske ulikheter, blant annet utdanningsnivå. Tabell 2.3 viser oversikt over utdanningsandel i befolkningen i alderen 20-66 år, målt i 2019.

Tabell 2.3 Utdanningsandel i befolkningen i alderen 20-66 år²⁰ - 2019

	Grunnskole /ingen/uoppgitt*	Videregående/ fagskole	Universitet/ høyskole
Hele landet	21 %	39 %	40 %
Oslo	18 %	25 %	57 %
Hedmark	25 %	43 %	32 %
Oppland	22 %	46 %	31 %
Rogaland	19 %	42 %	38 %

*kun 1 prosent uoppgitt. Disse kan ha høyere utdanning

¹⁹https://www.nrk.no/ytring/sand-om-oljeskatteenigheten_lobbyseier-gir-forventninger-1.15042443

²⁰ Tabell 08921, SSBs statistikkbank. Vi velger 20-66 siden man i tiltaket ikke begrenser seg til de som er definert som voksen ellers i videregående opplæring (over 25)

Oslo har langt høyere andel med universitets- og høyskoleutdanning, og noe færre uten videregående opplæring. Rogaland og Innlandet har alle en større andel med videregående skole/ fagskole, sammenlignet med landet ellers. Andelen uten videregående skole er spesielt høy i tidligere Hedmark, men også relativt høy i tidligere Oppland.

2.5.2 Om casestudien høsten 2020

Vi har gjennomført casestudier i de tre fylkeskommunene, Oslo, Innlandet og Rogaland. Den korte tiden fra de fikk midlene sommeren 2020 til de skulle være brukt opp innen utløpet av året, gjorde at fylkeskommunene fikk kort tid på seg til å organisere og komme i gang med arbeidet²¹. Alle de tre fylkeskommunene valgte innad å organisere arbeidet med Utdanningsløftet 2020 rettet mot videregående opplæring hver for seg, gjennom tre «siloeer». NIFUs evaluering har i utgangspunktet vært organisert rundt hvert av tiltakene. Evalueringen har så langt rettet seg hovedsakelig mot prosessen med å utforme tilbudene i fylkeskommunene, men inkluderer i noen grad også hva man har fått til i form av læreplasser og deltakere.

Tiltak rettet mot arbeidsledige uten fullført og bestått videregående opplæring

Her har vi intervjuet i alt åtte representanter fra fylkeskommunene og tre fra ulike NAV kontorer. Vi har i tillegg hatt intervju med representanter fra Kompetanse Norge, samt deltatt på felles møte med alle fylkeskommunene og Kompetanse Norge. Vi har i tillegg sett på ulike dokumentasjon, slik som oppdragsbrev til Kompetanse Norge, tilskuddsbrev til fylkene fra Kompetanse Norge, samt fylkeskommunenes informasjonsarbeid internt og eksternt. Vi har også fått tilgang til fylkenes rapportering til Kompetanse Norge.

Tiltaket rettet mot avgangskullet 2020, har vært organisert av utdanningsadministrasjonen og fag- og yrkesopplæringsadministrasjonen i Rogaland og Innlandet, mens en prosjektbasert organisering ble valgt i Oslo. Vi har intervjuet totalt syv ansatte i de tre fylkeskommunene som jobber med iverksetting av tiltakene. I alle fylkeskommunene er det skolene som har ansvaret for å opprette kontakt med målgruppen, og vi har derfor også intervjuet fire informanter på skolenivå. I tillegg har vi intervjuet tre ansatte i den fylkeskommunale oppfølgingstjenesten. Av andre datakilder har vi gjennomgått Utdanningsdirektoratets tilskuddsbrev til fylkeskommunene, fylkeskommunenes rapportering til Utdanningsdirektoratet og fylkeskommunenes informasjon om tiltaket til sine skoler.

²¹ Fylkeskommunene ble imidlertid trukket inn i en dialog med departementet i mai 2020 og bedt om en vurdering av kapasiteten for tiltakene

Tiltak for å motvirke nedgang i antall læreplasser

Selektive stimuleringsstøttestrukturer til lærebedrifter, har i alle de tre fylkeskommunene vært organisert og iverksatt i den enheten som normalt arbeider med fag- og yrkesopplæring. For å besvare våre problemstillinger har vi intervjuet de som har vært ansvarlige for tiltakene i denne enheten i hver av fylkeskommunene. I tillegg har vi intervjuet representanter for 10 ulike opplæringskontor som dekker utsatte bransjer i de tre fylkene. Videre har vi basert oss på dokumentasjon av utlysning av og informasjon om stimuleringsstøttestrukturer til lærebedrifter og opplæringskontor, samt innkomne søknader og vedtatte bevilgninger. Vi har samlet inn oversikt over igangsatte klasser og elevplasser i Vg3 fagopplæring i skole for 2020 og sammenlignet denne med statistikken for tidligere år på Udir.no. I tillegg har vi studert fylkeskommunenes egen statistikk over utviklingen i antall lærlinger inkludert antall nye lærekontrakter fordelt på fag for 2020 (pr. 7. desember) og sammenlignet denne med tidligere års statistikk på Udir.no.

3 Tiltak rettet mot arbeidsledige uten fullført og bestått videregående opplæring

Vi vil i dette kapitlet kort gjøre rede for organisering og foreløpige erfaringer fra tiltak rettet mot ledige uten videregående skole som ikke har rett på videregående opplæring. I hvert fylke beskrives implementering av tiltaket, hvordan fylket jobber med voksenopplæring ellers, hvordan tiltaket er organisert, utforming av kurs, samarbeid med NAV og voksenopplæringen, målgruppen, hvordan tilbudet er kommunisert til aktuelle kandidater og hvordan mulige kandidater er rekruttert. I Innlandet, som har kommet lengst med arbeidet, presenteres også et eksempel på hvordan en region i fylket jobber med tiltaket.

Antall voksne i videregående opplæring i de tre fylkene

Generelt har det vært en vekst i antallet voksne i videregående opplæring de siste årene. Siden 2014-15 til 2019-20 har veksten totalt sett vært på 44 prosent, fra 11 513 til 16 585 deltakere.²² Utviklingen er forskjellig i de forskjellige fylkene, fra en helt flat utvikling i Oslo, til en dobling i Agder og Rogaland. Totalt er det omtrent 16 500 voksne i videregående opplæring. KD anslår at tilskuddet skal *legge til rette* for at 5 000 personer kan fullføre videregående opplæring. Det er likevel viktig å merke seg at det ikke er like god datakvalitet på registrering av voksnes deltakelse i videregående opplæring som det er for ordinære elever. Det er også en forskjell i å telle deltakelse i opplæring, som vi gjør her, og sluttkompetanse, som er noe annet. For eksempel kan praksiskandidatordningen regnes som et voksentilbud,

²² I tildelingsbrevet fra KD til KN er det ikke satt noen annen grense for tiltaket utover at personene ikke skal ha rett eller er omfattet av tiltaket rettet mot avgangselever. De historiske tallene vi presenterer i dette kapitlet omfatter kun personer som er 25 år eller eldre, det vil si personer som har brukt opp voksenretten sin. Dette gjør vi for å sette utviklingen i perspektiv, men det er viktig å merke seg at langt flere omfattes av dette tiltaket.

selv om dette ikke er *opplæring* som sådan.²³ Om disse regnes med, blir antall voksne i videregående opplæring høyere.

Tabell 3.1 beskriver antall voksne i videregående opplæring (VGO) i 2019 for de tre case-fylkene, slik det er rapportert i Utdanningsdirektoratets tall.

Tabell 3.1 Antall voksne (over 25 år) i videregående opplæring. 2019. Basert på Utdanningsdirektoratets tellinger

	Antall i VGO	Andel yrkesfag	Andel av voksne uten VGO ²⁴
Alle fylker	16 585	63 %	2,8 %
Innlandet	1 148	59 %	2,4 %
Oslo	1 578	53 %	2,1 %
Rogaland	1 598	68 %	3,2 %

Om vi tar hensyn til antallet voksne uten videregående opplæring, er det er relativt få voksne som tar videregående opplæring i Oslo og til dels i Innlandet. Motsatt er det relativt mange som er i videregående opplæring i Rogaland.

3.1 Oslo

Voksenopplæringen i Oslo skal både fange opp de som har vokst opp i Oslo og som ikke har fullført og bestått videregående, og i tillegg betjene en stor mengde innflyttere som har kommet til byen for å arbeide (Høst og Michelsen 1997). Frem til Reform 94 var voksenopplæringen rettet mot videregående i Oslo betydelig, ikke minst i yrkesfagene. Reformen prioriterte 16-19-åringene, mens de voksnes posisjon i systemet ble svekket. Voksenopplæringen ble bygget kraftig ned i Oslo som ellers i landet på siste halvdel av 1990-tallet. Oslo var imidlertid det første fylket som måtte gjenoppbygge særlig yrkesopplæring for voksne da innvandringen begynte å vokse på 2000-tallet. Personer med innvandrerbakgrunn er den største gruppen som søker om voksenopplæring, og svært mange av disse har behov for språkopplæring for å komme seg gjennom.²⁵ Oslo har ansvar for både grunnskole og videregående, og har totalt sett en stor voksenopplæring, noe som har gitt utdanningsmyndighetene erfaring med å utvikle egne modeller for videregående opplæring av voksne (se bl.a. Høst og Reymert 2017).

I 2019 søkte 2000 voksne om videregående opplæring gjennom Oslo Voksenopplærings servicesenter.²⁵ Søker tallene har vært økende, men inntaket har stått

²³ Det kan være fylkene registrerer enkelttilbud til praksiskandidater blant sine deltakere. Det finnes uansett en rekke tilbud blant private kurstilbydere som ikke telles som opplæring, samt at en del går opp til praksiskandidateksamen og fagprøve uten noen form for kurs

²⁴ Antall mellom 25 og 66 år uten videregående opplæring i 2019, tabell 08921, SSB

²⁵ [arsrapport-servicesenteret-2019-til-nett.pdf \(oslovo.no\)](https://www.arsrapport-servicesenteret-2019-til-nett.pdf)

stille. Økningen i avviket forklares i årsrapporten med at rundt 540 av søkerne i 2019 hadde norskkunnskaper under anbefalt nivå, mot 500 i 2018 og 440 i 2017. Dette forklarer at det er omtrent samme antall som får tilbud om videregående i 2019 som i 2017, selv om søkertallet er høyere i 2019. Søkerne skal gjennom både vurdering, inntakssamtaler, eventuell testing og rådgivning før søknadene går videre til skolen. I tabell 3.2 vises søkerne til Oslo VO i 2018 og 2019 etter utdanningsrett.

Tabell 3.2 Søkere til videregående, med og uten voksenrett (VR). Oslo Kommune.

	2018	2019
Har voksenrett	841	1131
Avslag på VR pga. under nivå B1 i norsk	389	189
Uten voksenrett		
Fullført, men ikke bestått vgo	98	132
Fullført og bestått vgo	241	265
Under 25, ikke fullført vgo	41	54
Avslag	145	137
Fyller ikke vilkår for inntak, eller har ikke møtt til test		
Uavklart rett	26	104
Totalt	1781	2012

Bare rundt halvparten av søkerne har voksenrett til videregående opplæring. De siste to årene har det årlig blitt avvist 800-1000 søkere av Oslo Voksenopplærings-senter, fordi de av ulike grunner ikke har rett til videregående opplæring. En god del av søkerne som ikke har rett, har allerede bestått videregående opplæring, og er dermed ikke omfattet av tiltaket under utdanningsløftet. Men det er også noen som har fullført, men ikke bestått, og som er i målgruppen for tiltaket hvis de er ledige eller permitterte.

3.1.1 Organisering

Utdanningsetaten la tiltaket til en egen prosjektorganisering i Utdanningsetaten, og ikke til Oslo Voksenopplæring. Begrunnelser var både at etaten var under omorganisering og at det har vært kapasitetsutfordringer i Oslo Voksenopplæring. Gjennom intervju har vi fått opplyst at det i lang tid har vært problemer med å gi tilbud til alle med utdanningsrett som søker voksenopplæring. Prosjektlederen for dette tiltaket i Utdanningsløftet 2020 har jobbet med dette prosjektet siden september. Fra desember 2020 ble prosjektet utvidet med to halve stillinger, hvorav en person skal håndtere kontakt mellom de ulike instansene knyttet til tiltaket. I tillegg er det etablert en ressursgruppe som gir råd til prosjektet. Her sitter rektorer ved de videregående skoler samt ledelsen i Oslo voksenopplæring. Prosjektleder har tett samarbeid med Utdanningsløft-prosjektet som er rettet mot avgangskullet, og det er planlagt et delvis overlappende kurstilbud som er rettet spesielt mot de som er noe yngre og skal ta enkeltemner innenfor studieforberedende.

I 2020 ble Oslo tildelt 38,5 millioner for dette tiltaket. Det ble estimert at disse midlene skal dekke 640 plasser. Det er ennå ikke klart om Oslo vil greie å tilby 640 plasser.

3.1.2 Samarbeidet med NAV

Oslo Voksenopplæring samarbeider tett med NAV, men prosjektet bygger ikke på dette samarbeidet, men har etablert en egen kontakt via NAV Oslo sentralt. En kontaktperson i NAV sentralt formidler informasjon ut til de enkelte veilederne på de lokale NAV-kontorene. Det ble utformet et informasjonsskriv til NAV sentralt, som basert på dette har utformet en presentasjon til de lokale NAV-veilederne om prosjektet.²⁶

NAV-veilederne har oppmuntret kandidater som de mener kan passe til dette prosjektet til å søke. NAV-veilederne vet imidlertid ikke om en søker har rett eller ikke rett og har ikke fått i oppdrag å kartlegge om aktuelle søkere har dette. Det er også viktig å merke seg at enkeltindivider NAV har kontakt med ofte ikke vet *selv* om de har rett eller ikke til videregående opplæring. Gjennom intervju med NAV har det kommet frem at veilederne i stor grad har formidlet tiltaket til andre brukere enn de som mottar dagpenger, for eksempel personer som mottar sosialhjelp eller går på arbeidsavklaringspenger. Grunnen til dette er at mange som mottar dagpenger ikke er i kontakt med veiledere i NAV. Det vil si at en del av søkerne trolig har vært uten jobb siden før Covid-pandemien og slik sett har en lengre vei tilbake som følge av for eksempel helsemessige utfordringer..

3.1.3 Målgruppen

I Oslo er målgruppen definert som i oppdragsbrevet fra Kompetanse Norge, det vil si ledige og permitterte uten videregående opplæring, og uten rett på dette. Permitterte og ledige defineres relativt åpent, det vil si at det er nok at man bare er delvis ledig/permittert ved søknadstidspunktet. Det er også åpning for å fullføre tilbud selv om man kommer tilbake i jobb. Derfor planlegges en del av tilbudene å gå på kveldstid.

3.1.4 Søknadsprosessen, avklaring av rett og deltakerne

Det er laget et eget søknadsskjema for dette tiltaket. Det ble satt en søknadsfrist 15. november, men søknadsskjemaet var fortsatt åpent i desember 2020. Pr. 16. desember hadde 824 søkt. Nær to hundre av søkerne har fått svar om at de enten

²⁶ Oslo VO har tidligere hatt samarbeid med NAV lokalt i for eksempel med NAV Stovner i Groruddals-satsingen og i prosjektet «tidlig karlegging» hvor man samarbeidet med NAV Søndre Nordstrand (jmfør årsrapporten til Oslo VO 2019)

ikke finnes i VIGO-registeret²⁷, at de har fylt ut feil, eller tilhører en annen fylkeskommune. Personene i den siste kategorien blir bedt om å henvende seg til den rette fylkeskommunen. Hittil er 76 avvist fordi de har voksenrett, og dermed ikke faller inn under dette tiltaket, men denne gruppa antas å vokse etter hvert som sorteringen skrider fram. Den gjøres av to ansatte i Oslo Voksenopplæring. Fordi det bare er disse to som har denne kompetansen, tar det tid. I midten av desember 2020 er det fortsatt ikke klart hvor mange av søkerne som skal få tilbud gjennom dette tiltaket.

Mye tyder på at det i hovedsak er gjennom NAV-veiledere de fleste søkerne har blitt rekruttert. Det har likevel vist seg å være krevende å komme i kontakt med ønsket målgruppe. I den grad søkere er aktuelle for tiltaket, mangler disse ofte tilstrekkelige ferdigheter, for eksempel i språk, for å kunne oppnå yrkes- eller studiekompetanse innen relativt kort tid.

Etter en første siling oversendes søknadene til Oslo voksenopplæring som gjør en vurdering av om søkerne ikke har voksenrett eller ikke bestått videregående opplæring. Hvis søkerne fra før har videregående opplæring fra Oslo kommune, er det lett å avklare voksenrett. Det er noe mer krevende om de ikke har utdanningen sin fra Oslo, men det er mulig å få tilgang enkeltvis til VIGO i andre fylker. Dette krever likevel en del merarbeid. Målgruppen for noe eldre kandidater (som har videregående fra før ca. år 2000)²⁸ eller for de som har utdanning fra utlandet er mer arbeidskrevende å avklare.

Prosjektet vil fra januar bli forsterket med to nye personer som skal veilede søkere.

3.1.5 Kurstilbud og ønsker

Oslo vil sette en grense for tilbudene på 1,5 år for å oppnå kompetanse, det betyr at de åpner for løp som kan avsluttes innen sommeren 2022.

Rundt 250 søkere ønsket ulike typer forkurs til videregående opplæring, som digital kompetanse, motivasjon og mestring og studieteknikk. I tillegg har nesten 200 krysset på at de ønsker «yrkesnorsk». En del av disse har trolig oppfattet dette kurstilbudet som en generell norskopplæring. Det er også en del som vil mangle grunnleggende ferdigheter for å kunne oppnå yrkes- eller studiekompetanse på halvannet år. Bare 17 søkere har ønsket seg et fag-/svennebrev. Ca. 60 ønsker seg påbygging til generell studiekompetanse. En del av disse har allerede fagbrev, så igjen må det avklares om disse har rett eller ikke.

²⁷ Gjennom intervju har vi fått oppgitt at den vanligste grunnen til at personer ikke er tilgjengelig i VIGO-registeret er at de ikke har påbegynt skolegang i det fylket de nå bor i. Dette gjelder både videregående opplæring i andre fylker og ekvivalent opplæring i utlandet.

²⁸ VIGO dekker i utgangspunktet tilbake til de som startet etter 1994. Men datakvaliteten er ikke like god i starten

Når søkerne sortert, er planen videre å kontakte avdeling for fagopplæring med tanke på praksiskandidater, at Oslo VO skal tilby realkompetansevurdering for de som eventuelt trenger det, at de over 25 år skal tilbys forkurs og videregående løp gjennom Oslo VO, og at Kuben videregående skal tilby kurs for de under 25 år.

3.2 Rogaland

3.2.1 Organisering

Rogaland har valgt å organisere Utdanningsløftet 2020 gjennom de ordinære seksjonene i utdanningsavdelingen i fylket, ut fra slik de først forsto målgruppene for tiltakene. Det betyr at tiltaket rettet mot voksne arbeidsledige er lagt til seksjonen som har ansvaret for videregående opplæring for voksne, karrieresentrene, fagskole og integreringstiltak. Seksjonen har ansvaret for fasen etter ungdomsretten, det vil si fra og med kandidatene er 25 år. I ettertid har fylkeskommunen startet en diskusjon om de i stedet skulle prosjektorganisert hele Utdanningsløftet 2020 innenfor videregående opplæring, fordi ulike tiltak i en del tilfeller kan nyttes mot samme målgruppe. Foreløpig ser det ut til at Rogaland fortsetter å organisere Utdanningsløftet gjennom de ordinære seksjonene.

Rogaland fylkeskommunen har ifølge egne tall 2850 voksne i videregående opplæring²⁹. I skoleopplæring har de 1600, hvorav to av tre i yrkesfag³⁰. I tillegg kommer blant annet 700 voksne lærlinger. De anslår selv at rundt halvparten av deltakerne har en fremmedspråklig bakgrunn.

3.2.2 Samarbeidet med NAV

I tiltaket rettet mot arbeidsledige uten rett til videregående har det fra staten sin side vært anbefalt et samarbeid mellom fylkeskommunene og NAV. Fylkeskommunen har hatt et langvarig samarbeid med NAV Rogaland, og har ikke formalisert et nytt samarbeid spesielt for dette tiltaket. Samarbeidet med NAV består i at utdanningstilbudene som følge av Utdanningsløftet blir kommunisert ut gjennom NAVs veiledere og på NAVs nettsider ved hjelp av informasjonsmateriell og webinarer. I tillegg annonseres tilbudene på fylkeskommunens hjemmesider og gjennom de fylkeskommunale karrieresentra.

Fylkeskommunen hadde primært ønsket seg lister over ledige av NAV, som fylkeskommunen så kunne ha kjørt opp mot VIGO, for å fastslå søkeres rettsstatus. Når dette stanses av personvernbestemmelser som følge av GDPR, blir i stedet alle

²⁹ ²⁹ [arsmelding_2019_digital.pdf \(rogfk.no\)](#)

³⁰ Udir statistikk november 2020

voksne som er interessert i og har behov for videregående opplæring bedt om å søke direkte til fylkeskommunen gjennom VIGO sin søknadsportal for voksne.

3.2.3 Målgruppa

Fra før har Rogaland fylkeskommune gratis tilbud til de voksne som har rett til videregående, dvs. de som ikke har fullført og som er over 25 år. På nettsidene deres står det at tilbudet om voksenopplæring nå bli utvidet, og at dette er en satsing med bakgrunn i korona-situasjonen. Samtidig fokuserer de særlig på de under 25 år:

Du som er permittert eller arbeidsledige får nå sjansen til å fullføre videregående opplæring fram mot yrkes- eller studiekompetanse. Tilbudet gjelder for alle som ikke har fullført videregående opplæring tidligere. Alle som har fylt 25 år har rett til videregående opplæring for voksne, men nå gir vi også de under 25 år mulighet til å fullføre.³¹

Voksenopplæringen i Rogaland har valgt det man kan karakterisere som en pragmatisk tilnærming når det gjelder hvordan de skal nå målgruppa. I utgangspunktet skiller Rogaland mellom voksne med og uten rett til videregående opplæring. Bare de med rett, som ikke har fullført videregående opplæring har til nå hatt krav på gratis utdanning. Med Utdanningsløftet utvides denne gruppa til også gjelde de voksne uten rett, som har fullført uten å bestå. I Rogaland inkluderer man i tiltaket de under 25 år som har fullført uten å bestå, men også de under 25 år som ikke har fullført videregående, og som dermed har ungdomsrett. I søkning og tiltak ser ikke fylkeskommunen noen grunn til å skille mellom disse ulike gruppene når det gjelder tilbud om utdanning. Alle søker på samme skjema gjennom VIGO, men kategoriseres ut fra rett. De som søker med «korona-rett» må hake av for det i skjemaet. Før de sender inn søknad, vil søkeren ofte ha hatt en samtale med sitt lokale karrieresenter.

I utgangspunktet gis tilbud om samme typen opplæring på tvers av disse gruppene, avhengig av den enkeltes behov og ønsker. Det eneste nye tilbudet som foreløpig vurderes i forbindelse med Utdanningsløftet er forkurs i norsk. De med voksenrett har etter loven rett til å bestemme type utdanning, også type yrkesfagsprogram. I praksis er retten begrenset av hva det som mulig og forsvarlig å sette opp av kurs hvert år. Også de øvrige-søkere gis så langt som mulig tilbud ut fra ønsket sluttkompetanse, selv om dette skulle innebære noe annet enn det de tidligere har påbegynt, men ikke fullført. Også her ligger det imidlertid begrensninger på hva fylkeskommunen kan sette opp av kurs hvert år.

³¹ [Fullfør videregående opplæring - nytt tilbud til deg som er permittert eller arbeidsledig - Rogaland fylkeskommune \(rogfk.no\)](https://www.rogfk.no/nytt-tilbud-til-deg-som-er-permittert-eller-arbeidsledig)

Fylkeskommunen understreker at de ikke krever dokumentasjon på at søkerne er arbeidsledige. Dette begrunner de ut fra at dette endrer seg hele tiden, og at de uten fullført videregående i opplæring, som er i arbeidslivet, må anses å være svært sårbare for arbeidsledighet. Søknadene behandles sentralt i fylkesadministrasjonen, mens voksenopplæringen foregår på seks voksenopplæringssentra, som er lagt til videregående skoler ulike steder i fylket.

3.2.4 Økonomi og effektivitet i tiltakene

Rogaland var blant dem som var sterkt kritiske til hasteinnretningen på tiltaket, men er glade for at det i tilskuddsbrevet fra Kompetanse Norge er presisert at det aksepteres at fylkeskommunene kan forskyve midlene for 2020 til 2021, og at Stortinget bevilget nye 300 millioner til Covid-19-tiltaket rettet mot ledige uten rett. Rogaland fylkeskommune antar at de nye midlene også vil kunne forskyves til 2022. For Rogaland gjør dette at de ikke ser det som en stor risiko å sette i gang tiltak med disse midlene som varer enda lengre, for eksempel til 2023. Det viktigste er at tiltaket er meningsfylt og gir den det gjelder en relevant og ønsket videregående opplæring, som er tilstrekkelig til å kvalifisere seg, for eksempel gjennom et fagbrev. Fylkeskommunen har dermed heller ikke fulgt opp den tidlige oppfordringen om at korona-midlenene skulle være begrenset til kortvarige tiltak, som fortrinnsvis skulle avsluttes i prosjektperioden. I stedet har man ønsket at dette inngår i det mer langsiktige arbeidet med voksenopplæring.

Fylket fikk 23,5 millioner til tiltaket i 2020, som de enda ikke har begynt å bruke, men som kan skyves til 2021. De regner med, ut fra forslaget til statsbudsjett, en lignende sum til tiltaket for 2021. Det ordinære voksenopplæringsbudsjettet er på 48 millioner kroner. I tillegg regner de inn regjeringens forslag i 2021-budsjettet om å bevilge 100 millioner ekstra i rammetilskudd til fylkeskommunene for å sikre at søkere med rett faktisk får et tilbud, og ikke havner bak de med rett. Dette er beregnet å gi Rogaland 7-8 millioner ekstra.

Man kalkulerer dermed med tilstrekkelig med ressurser til å dekke både søkere med «korona-rett og søkere med voksenrett etter opplæringsloven. Slik situasjonen er nå er det neppe behov for å prioritere mellom disse gruppene, slik at de i praksis danner en felles kø.

3.2.5 Etterspørselen

Rogaland var forholdsvis raske med å finne ut hvordan tiltaket skulle iverksettes, samt å informere om dette. Utlysningen ble lagt ut på fylkeskommunens internett-sider allerede i august/september. Pr. 8. desember 2020 har de likevel ikke mer enn 55-60 søkere, hvorav nesten alle er tatt inn. Få avvisninger forklares med god

forhåndsinformasjon og også karriereveiledning for de som ønsker det. De første tilbudene vil starte opp i januar 2021.

Man antar at den lave etterspørselen skyldes at det tar tid før tilbudene blir kjent, og at en del ledige avventer for å se hvor lang perioden uten jobb blir.

Etterspørselen er begrensningen i øyeblikket, og ikke faktorer som lokaler, utstyr og lærere. Dersom «korona-retten» blir permanent, og man også åpner for rekvalifisering av folk som har gjennomført en videregående utdanning, men har behov for en ny, kan dette bildet endre seg.

3.3 Innlandet

3.3.1 Organisering

Innlandet er en region med et utdanningsnivå under landsgjennomsnittet. Som vi så over, viser tall fra SSB en høyere andel som kun har grunnskole som høyeste utdanning, sammenlignet med hele landet samlet (se tabell 3.1).

Tall fra Utdanningsdirektoratet viser at Innlandet har rundt 1100 voksne eldre enn 25 år i videregående skoler eller voksenopplæringscentre (se tabell 3.2). Aktiviteten knyttet til videregående for voksne er organisert gjennom voksenopplæringsenheter i Innlandet, og tiltaket er iverksatt gjennom disse enhetene og med en desentralisert modell. Totalt er det i Innlandet 10 sentre for voksenopplæring, fem i hvert av de tidligere fylkene. Sentrene tilbyr blant annet veiledning og videregående opplæring, da i samarbeid med den lokale skolen.³² Midlene fra Utdanningsløftet er fordelt ut til disse 10 sentrene basert på innbyggertall av prosjektansvarlig i fylkeskommunen.

3.3.2 Samarbeidet med NAV

Begge de tidligere fylkene har hatt et tett samarbeid med NAV i lang tid før Utdanningsløftet 2020. I tidligere Oppland er det et formalisert samarbeid i form av kompetanseforum knyttet til hvert enkelt senter hvor NAV deltar. Det er også organisert et tilbud om karriereveiledning. NAV har i tillegg markedscoordinatorer med god oversikt over sysselsettingssituasjonen i de viktigste bransjene og bedriftene. I en region har hovedfokuset vært på arbeidsledige eller arbeidssøkere som er under 30 år. Rekruttering til Utdanningsløftet 2020 starter i NAV gjennom gruppeveiledning, hvor det avklares hvilke tiltak deltakere har behov for å nå ønsket sluttkompetanse i videregående opplæring.

³² Se <https://www.karriereinnlandet.no/om-karriere-oppland/om-oss/> og <https://innlandet-fylke.no/tjenester/skole-og-opplaring/opplaring-for-voksne/senter-for-voksnes-laring/> for mer informasjon

I tidligere Hedmark har det også vært tett kontakt og samarbeid mellom de forskjellige voksenopplæringssentrene og NAV både før og under Utdanningsløftet 2020. Det arbeides for tiden med å utvikle et formalisert samarbeid på lik linje med tidligere Oppland som inkluderer NAV, skoler og bedrifter.

NAV i Innlandet gjør ingen egen vurdering av rett/ikke rett, men informasjon om tiltaket er formidlet via NAV til brukerne.

3.3.3 Målgruppa

Voksenopplæringssentrene har aktivt gått etter de bransjene som var hardest rammet i mars, og rekruttert personer som enten var helt eller delvis permitterte fra sine stillinger. Alle som vil delta i tiltaket, søker gjennom Vigo voksen, men inn-taket er desentralt knyttet til de forskjellige sentrene i regionen. Personer som har gjennomført videregående opplæring i Innlandet ligger allerede i systemet til Vigo voksen, mens personer som ikke har noen tidligere skolegang fra Innlandet må selv dokumentere dette. I Hedmarks-sentrene gjøres det en vurdering fra sak til sak på om personer har rett eller ikke rett, mens det i Opplands-sentrene blir gjort en formell vurdering gjennom enkeltvedtak basert på rett eller ikke rett. Vi har ikke fått noe inntrykk fra intervjuene at det har vært en utfordring med personer som mangler norsk-kunnskaper. Innlandet har allerede et tilbud til personer som ønsker yrkesnorsk, og ettersom søknad til dette tiltaket er blitt avklart gjennom kartleggingssamtaler kan disse være silt ut på forhånd.

I begge regionene var fokus fra starten av rettet mot rekruttering direkte via bedrifter som hadde innskrenkninger, og rekruttering til tiltaket gikk også utenom NAV. Det betyr at bedriftene var i kontakt med sentrene direkte, og personer som var permittert på et tidspunkt ble anbefalt å søke på dette tiltaket. Det er ikke slik at personer som har startet på et studieløp vil måtte avbryte dette om de kommer i jobb igjen, men det kan hende at individer som har startet et studieløp selv avbryter dette om det ikke kan kombineres med jobbhverdagen. Det synes å være noe uklart hva de ulike sentrene i Innlandet har som målgruppe blant arbeidsledige eller permitterte. I starten var det en diskusjon om deltakere på tiltaket primært skulle rekrutteres basert på at de ble arbeidsledige som følge av pandemien, eller om det like gjerne kunne inkludere de som var arbeidsledige også før pandemien startet. Det virker som om dette praktiseres noe ulikt i fylket.

Gjennom intervju fremhever Innlandet at Utdanningsløftet 2020 *kan* føre til at de som nå har fått rett gjennom koronatiltaket blir prioritert fremfor de som har rett³³. I budsjettforslaget for Innlandet i 2021-2024 er det foreslått (men ikke

³³ Voksne med rett til videregående har også rett til den utdanningen de ønsker. Her kan det imidlertid være kø. Voksne med «koronarett» har ikke rett til en bestemt utdanning. Her står fylkeskommunen friere.

vedtatt) å kutte 33 millioner til voksenopplæring.³⁴ Dette kan få ytterligere konsekvenser for personer som ikke er omfattet av Utdanningsløftet, men som likevel ønsker sluttkompetanse.

3.3.4 Tiltakene

Fylkeskommunen oppgir at det i dag er rundt 300 personer som er i et opplæringsløp med midler fra Utdanningsløftet 2020. Ved rapportering til Kompetanse Norge 20. november utgjør dette $\frac{3}{4}$ av alle som er registrert i hele landet. Inntak skjer i utgangspunktet på rullerende basis, men inntaket er også avhengig av hvor mye som gjenstår for å oppnå studiekompetanse eller fagbrev. I tallene er det også inkludert praksiskandidater, og særlig Oppland har en historie hvor det er gitt mye opplæring av praksiskandidater. Det behøver imidlertid ikke å bety at de er i arbeid, men at de har mye praksis. For å se litt nærmere på hva som er gjort i Innlandet har vi valgt å inkludere en case-beskrivelse av en typisk region.

Desentral organisering, pragmatisk og fleksibel tilnærming

Hvordan har Innlandet fylke lyktes i å få til mer enn resten av landet totalt, på tiltak rettet mot arbeidsledige uten fullført og bestått videregående opplæring i 2020? Et dykk ned i et distrikt for voksenopplæring i Innlandet ga følgende, foreløpige svar:

- En rask reaksjon på de statlige midlene sentralt i fylkeskommunen
- Fylkeskommunen fordelte umiddelbart midlene ut til 10 lokale voksenopplærings-sentre, som fikk ansvaret for videre utforming og iverksetting av tiltaket
- Det lokale voksenopplærings-senteret har opparbeidet et tett samarbeid med det lokale NAV-kontoret og arbeidslivet i distriktet
- De er vant til å være fleksible i sin organisering
- De har en pragmatisk tilnærming til hvordan definere målgruppen

Det lokale voksenopplærings-senteret vi undersøkte er lite, med to heltidsstillinger som veiledere, som gjør «alt». De har kontor på en videregående skole og betaler for merkantile tjenester, og lærere leies inn fra skolen etter hvert som tiltak skal settes i verk. De har 160 voksne i videregående opplæring, de fleste på yrkesutdanninger.

Senterets ansatte kjenner de ansatte på det lokale NAV-kontoret godt fra før. Både voksenopplærings-senteret og NAVs ansatte har gode kontakter inn mot arbeidslivet og får fort vite det når det er problemer et sted. Gjennom samarbeidet med det regionale innovasjonsselskapet og deres inkubatorprogram kjenner de også til planer om nyetableringer. De kan derfor være i forkant når det gjelder hvilke utdanningstiltak som vil være nyttige for at disse skal få tilgang på lokal, kompetent arbeidskraft. Da senteret i sommer fikk midler fra fylkets pott i Utdanningsløftet 2020, hadde senteret

³⁴ Se budsjettforslag for [Innlandet i perioden 2021-2024](#).

allerede fått tilførsel av koronamidler fra «den tredje krisepakken».³⁵ Disse midlene har de brukt sammen for å få til en forsvarlig og effektiv etablering av tiltak. Fra sommeren og fram til oppstart 10. september klarte senteret å informere, rekruttere deltakere og plassere 16 aktuelle kandidater i utdanningstiltak.

Deltakerne må være permitterte eller ledige, for øvrig fordelte de seg slik:

- Noen hadde brukt opp retten uten å bestå
- Noen hadde en videregående opplæring, men trengte en ny for å få jobb
- Noen under 25 hadde droppet ut av videregående, men fortsatt ungdomsrett

Hovedtiltaket er plassert under praksiskandidatordningen og retter seg mot bilfag. Det beskrevne tiltaket er en slags miks av praksiskandidatordningen og vekslingsløp. I realiteten er det skreddersøm, og deltakerne fordeler seg etter hvert på litt ulike ordninger. De blir realkompetansevurdert for å se hva som kan godskrives. De er en dag i uka på skolen, hvor de gjennomfører praksiskandidatkurs rettet mot tverrfaglig prøve, og er ellers i praksis i bedrift fire dager i uka.

Finansieringen er basert på midler fra Utdanningsløftet 2020, med unntak av de voksne med bestått videregående fra før, som ble finansiert av «tredje krisepakke». NAV betaler midler til livsopphold, men målet er at flest mulig raskest mulig skal få en lærekontrakt så bedriften kan overta lønnsansvaret. Medio desember 2020 har en av deltakerne allerede lyktes med å få lærekontrakt med praksisbedriften.

Språk: Noen av deltakerne har ikke norsk som morsmål, men praksis i bedrift oppleves som den mest effektive språkopplæringen.

3.3.5 Økonomi og effektivitet i tiltakene

I forbindelse med den første krisepakken fikk Innlandet 8,6 millioner, hvorav 3,8 millioner ble gitt til enheten Voksnes læring. Gjennom Utdanningsløftet kom 21,8 millioner i forbindelse med voksnes læring, som ble gitt til enheten uavkortet. Totalbudsjettet til voksenopplæring var i 59 millioner for 2020, før de nye krisemidlene.

Fordelingen av midler fra utdanningsløftet ble fordelt etter innbyggertall, men det er også åpnet for omfordeling mellom de forskjellige sentrene hvis det skulle oppstå en situasjon hvor noen ikke klarer å bruke opp midlene.

³⁵ Trolig refereres det her til de 250 mill. Stortinget bevilget ekstra i rammen for 2020 til VGO, fagskole og BIO. [Se innstilling s. 14.](#)

3.3.6 Deltakere

Innlandet rapporterer om en blandet gruppe deltakere. Majoriteten av de som er over 30 er ikke etnisk norske, mens de fleste under 30 gjerne er personer som har sluttet på videregående opplæring og begynt å jobbe. De unge har brukt opp sin rett uten at de har oppnådd en sluttkompetanse, mens noen har ikke fullført skolen og har dermed fortsatt rett til videregående opplæring. De under 25 som fortsatt har ungdomsrett gis også tilbud finansiert gjennom Utdanningsløftet 2020.

En region oppgir at de har spesifikt gått etter personer som har vært tilknyttet vikarbyrå, uten at de har hatt en direkte tilknytning til det yrket de har arbeidet innenfor. Det vil si personer som for eksempel jobber i resepsjonen på et verksted, men som ikke har noen relevant utdanning knyttet til bilbransjen. Samme region oppgir at av de som har startet på dette tiltaket så er det ingen som er tilbake i jobb.

3.4 Oppsummering og foreløpige erfaringer fra tiltaket rettet mot arbeidsledige uten bestått videregående opplæring

Våre tre casefylker har valgt tre ulike måter å organisere arbeidet med tiltaket på. Oslo er det fylket med den mest omfattende erfaring med videregående opplæring for voksne, selv om omfanget har stagnert de senere årene. Byen har alltid vært avhengig av innflyttet arbeidskraft. Den var også det første fylket som måtte gjenoppbygge yrkesopplæring for voksne da innvandringen begynte å vokse. Utdanningsetaten i Oslo valgte å legge ansvaret for tiltaket rettet mot arbeidsledige til en egen prosjektorganisasjon, og ikke som en del av Oslo Voksenopplæring. Prosjektet kunne dermed heller ikke baseres på etablerte kontakter lokalt mellom Oslo VO og NAV, men opprettet en egen kontakt mellom prosjektet og NAV Oslo sentralt, som igjen sender informasjon om Utdanningsløftet ut til de lokale NAV-kontorene. Disse formidler informasjon om Utdanningsløftet videre, på lik linje med andre tiltak, til sine klienter. Søknad om plass på tiltakene gjøres på skjemaer prosjektet har utviklet for dette tiltaket, ikke de etablerte søknadskjemaer fra Oslo voksenopplæring. Oslo retter seg nøye etter tiltakets spesifiserte målgruppe, dvs. arbeidsledige eller permitterte som ikke har rett til videregående, men som heller ikke har fullført og bestått. De fleste søknadene kommer gjennom NAV-systemet til prosjektet, og det gjøres en grovsortering, før de sendes til Oslo VO for videre sortering etter rettigheter. Medio desember 2020 står Oslo fortsatt midt i en omfattende sortering for å finne ut hvilke personer som har rett til tiltaket i Utdanningsløftet, og i så fall hva de ønsker seg. De konkrete utdanningstiltakene er fortsatt på skisseplanet, ettersom man ikke har oversikt over behovene.

I Innlandet har man gjort det annerledes. Her ble tiltaket organisert under voksenopplæringsenheten i fylkeskommunen, og alle midlene til tiltaket ble allerede i månedsskiftet juni/juli fordelt på de ti ulike lokale voksenopplæringsentre. I sitt arbeid med tiltaket har disse bygget videre på et etablert samarbeid med NAV og med det lokale arbeidslivet, først og fremst de med permitteringer og innskrenkinger eller fare for dette. Søknader tas imot og avgjøres lokalt gjennom Vigo voksen. Eksempler på praksiser fra de lokale voksenopplæringsentrene viser at man i Innlandet har lagt seg på en pragmatisk tilnærming til tiltaket. Man rekrutterer ledige og permitterte som ønsker videregående opplæring uten å ekskludere noen ut fra rettighetskategori. De inkluderer dermed både voksne uten rett som ikke har fullført videregående, de med ungdomsrett som har droppet ut av videregående, samt søkere som av ulike grunner ønsker en ny videregående opplæring. Innlandet er det eneste av de fylkene vi har undersøkt som har kommet i gang med utdanningstiltak for korona-midlene. Dette skyldes både at de var raske til å snu seg da midlene kom i sommer, at de bruker et etablert lokalapparat, og at de rundt 300 søkerne, uten en omfattende sortering, sluses inn i voksenopplæringstilbud etablert i samarbeid med arbeidslivet.

I Rogaland var man ikke fullt så raske som i Innlandet, men man har også her valgt å organisere tiltaket mot voksne arbeidsledige gjennom den enheten i fylkeskommunen som har ansvaret for voksenopplæring. Man har også benyttet seg av eksisterende informasjonskanaler, søknadsprosedyrer og -skjemaer. Informasjon og søknader distribueres gjennom lokale karrieresentra, men også gjennom NAV, uten at man har lagt opp til noe omfattende samarbeid med den etaten. Mange søknader kommer gjennom regionale voksenopplæringsenheter, men selve inntaket er sentralisert. Det er imidlertid ikke egne køer eller utdanningstilbud for voksne med rett og de som kommer gjennom Utdanningsløftet da fylket regner med at midlene deres skal rekke til alle som etterspør videregående utdanning, både de med voksenrett og de med «korona»-rett. Rundt halvparten av de som har fått tilbud er også under 25 år, hvorav rundt halvparten av disse igjen, har ungdomsrett. Rogaland har foreløpig registrert langt færre søkere enn for eksempel Innlandet, som er et mindre fylke.

4 Tiltak rettet mot avgangskullet 2020 som har brukt opp utdanningsretten uten å bestå

I dette kapitlet beskriver vi fylkeskommunenes pågående arbeid med tiltak overfor avgangskullet som ikke har fullført og bestått videregående opplæring. Kapitlet er basert på intervjuer med ansatte i den fylkeskommunale utdanningsadministrasjonen, rektorer, lærere og rådgivere i den fylkeskommunale Oppfølgingstjenesten (OT) i Innlandet, Rogaland og Oslo. I tillegg har vi gjennomgått Utdanningsdirektoratets tilskuddsbrev til fylkeskommunene og fylkeskommunenes rapportering til Utdanningsdirektoratet. Intervjuene ble gjennomført i oktober og november 2020, og beskrivelsene fra fylkeskommunene må leses som en tidlig vurdering av oppstarten av tiltaket. Tall på deltakere og annen rapportering fra fylkeskommunene kan endre seg senere i arbeidet med tiltak overfor denne målgruppen.

Kapitlet er organisert fylkesvis først og fremst for å formidle forskjeller. For hvert fylke beskrives kontekst, historikk på tiltaksområdet, organisering, utforming av kurs, samarbeid med andre aktører, målgruppen samt hvordan tilbudet er kommunisert til målgruppen, og hvordan denne er rekruttert. Deretter presenterer vi fylkeskommunens oppfatninger om tiltakets innretning og effektivitet, før vi oppsummerer kort.

4.1 Oslo

Oslo har historisk hatt høy gjennomføringsrate (79,4 prosent for 2013-kullet) sammenlignet med det nasjonale gjennomsnittet på 78,1 (SSB, 2020). Oslo ligger imidlertid høyt på andel som har IV i minst ett fag for elever på yrkesfaglige utdanningsprogram (se figur 2.3). Andelen som har gjennomført vg3/gått opp til fag/svenneprøve, men ikke bestått ligger i Oslo på 7,7 prosent for studieforberedende utdanningsprogram og 8,7 prosent for yrkesfaglige utdanningsprogram. Denne andelen er større enn landssnittet på henholdsvis 5,4 prosent og 6 prosent. For skoleåret 2019/2020 går bare to av ti på Vg3 på yrkesfaglige utdanningsprogram.

Tallene var ikke klare, men utdanningsadministrasjonen var av den oppfatning at gjennomføringen for avgangskullet 2019/2020 hadde økt sammenlignet med året før. Informantene i Oslo mente dette hang sammen med avlyst eksamen for avgangskullet våren 2020 grunnet COVID-19. Også informanter på skolenivå mente at den økte gjennomføringen har sammenheng med avlyst eksamen i vår, men også med lettelser i håndheving av fraværsgrensen.³⁶ Dette bekreftes i den forskningsbaserte evalueringen av fraværsgrensen (Drange, Gjefsen, Kindt & Rogstad, 2020). Elevene som var ekstremt skoleleie klarte seg bedre under pandemien enn tidligere da de hadde krav om oppmøte (eller dokumentasjon på fravær). Det ble også spekulert i om vanskeligheter med å få tak i narkotiske midler samt mindre sosialt samvær, førte til at flere med rusproblemer kom seg gjennom opplæringsløpet.

Oslo har, som alle fylkeskommuner, en Oppfølgingstjeneste som har ansvar for å følge opp ungdom under 21 år med utdanningsrett som står utenfor opplæring og arbeid. Oslo har organisert denne tjenesten bydelsvis. Kommunen har lang erfaring med å tilby intensivkurs for elever som har strøket i fag eller fått IV gjennom de årlige sommerskolene. Det er en egen avdeling i Utdanningsetaten som har ansvar for å organisere denne (for elever fra 1. klasse til Vg3). I sommer (2020) ble det for eksempel arrangert eksamenskurs i Matematikk og Naturfag for elever på yrkesfag. Kursene varte i to uker med eksamen på slutten.³⁷

4.1.1 Organisering

Oslo mottok 12,4 millioner kroner til tiltaket. Oslo opprettet en egen prosjektkoordinatorstilling for å koordinere tiltaket i Utdanningsløftet rettet mot avgangskullet. Koordinatoren var ansatt i skoleadministrasjonen, under avdeling for samarbeid og tjenesteutvikling (STU), men samarbeidet med avdeling for fagopplæring. Denne stillingen ble avsluttet ved årsskiftet.

Skoleadministrasjonen sentralt samarbeidet med sine videregående skoler om rekruttering av deltakere og organisering av kurs. Enkelte skoler involverte videre Oppfølgingstjenesten i forbindelse med kontakten med deltakere for påmelding til kurs, da denne tjenesten har lang erfaring med å kommunisere med målgruppen. For kurs rettet mot lærlinger som hadde strøket til fagprøven, var det samarbeid med de yrkesfaglige skolene, eksterne kursholdere og bransjeorganisasjon.

³⁶ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/midlertidige-fravarsregler-er-fastsatt/id2736940/>

³⁷ <https://sommerskolenoslo.no/eksamenskurs-sommeren-2020/>

4.1.2 Målgruppen

I tilskuddsbrevet heter det at målgruppen for tiltaket er personer i avgangskullet (skoleåret 2019/2020) som har brukt opp sin utdanningsrett, som mangler ett eller flere fag for å få vitnemål eller bestå fagprøven. I Oslo ble «avgangskullet» primært tolket som Vg3 studieforbereende og yrkesfagelever med stryk i fellesfag. Totalt 351 ble identifisert til å høre inn under denne definisjonen av målgruppen og mottok tilbud. Av disse var 331 på studieforbereende og 20 var elever ved yrkesfaglige program som manglet fellesfag. I tillegg kom elever som fikk utsatt fagprøve vår 2020 eller som har stryk på fagprøve, som utgjorde totalt 79 lærlinger.

Den første fasen bestod i at skoleadministrasjonen sentralt kartla målgruppen – hvordan elever med karakteren 1 og IV fordelte seg på fag og skoler. De sendte henvendelsen til sine videregående skoler. Skolene ble vurdert som best egnet til å kontakte «sine» ungdommer i målgruppen, da de kjente dem best, og dermed hadde best forutsetninger for å opprette kontakt. Det varierte hvorvidt ungdommenes tidligere lærere eller avdelingsleder(e) ved skolen som tok kontakt med målgruppen.

Målgruppen vurderes som heterogen. For det første består den av ungdom som mangler ett eller mange fag (fagene de har strøket i kunne være fra Vg1, Vg2 eller Vg3). Det er sannsynlig å se for seg at de som mangler mange fag står overfor større utfordringer sammenlignet med dem som mangler få fag. Informantene som jobbet tett med målgruppen fortalt at mange av dem var tunge å jobbe med, der flere har psykiske utfordringer og har strevd med skolen over flere år. De oppga at det krever en særskilt tilpasset metodikk for å nå ut til denne gruppen, men at slik form for svært tett oppfølging i liten grad ble benyttet. Noen elever ville klare å kunne konsentrere seg om ett eller noen få fag, andre mangler såpass mange fag at det vil være urealistisk å forsøke å gjennomføre et opplæringstilbud i alle samtidig. Ungdommene fikk tilbud om å ta det antallet fag som ble vurdert som realistisk med hensyn til gjennomføring.

For det andre består den av ungdom som både har fått karakteren 1 og som har fått IV. Førstnevnte gruppe tar NUS-eksamen³⁸ (Ny, utsatt og særskilt eksamen).

³⁸ *Ny eksamen*: En elev som har fått karakteren 1 ved ordinær eksamen, har rett til ny eksamen i faget. Eleven beholder da standpunktkarakteren i faget. Dersom eleven ikke går opp til NUS-eksamen ved første anledning, må han/hun ta faget som privatist, og standpunktkarakteren faller bort.

Utsatt eksamen: En elev som har dokumentert gyldig forfall ved ordinær eksamen har rett til å melde seg opp til eksamen ved første mulige anledning. Gjelder utsatt eksamen et trekkfag skal eksamensfaget trekkes på nytt. Eleven beholder da standpunktkarakteren i faget. Dersom eleven ikke går opp til NUS-eksamen ved første anledning, må han/hun ta faget som privatist, og standpunktkarakteren faller bort. (Gyldig dokumentasjon må leveres innen tre dager fra eksamensdato)

Særskilt eksamen: En elev som har fått karakteren 1 i standpunktkarakter i et fag, har rett til særskilt eksamen i faget dersom han/hun *ikke* er trukket ut til eksamen i faget. Dette gjelder ikke yrkesfaglig

Frist for oppmelding til NUS-eksamen er 15. september.³⁹ De som har fått IV har ikke rett til å ta en slik ny eksamen, men kan ta fag opp igjen som privatist eller skifte fag. Yrkesfagelever som mistet opplæringsretten sin fordi de har brukt opp tiden, det vil si antall år i videregående opplæring, kan i henhold til opplæringsloven ta fagprøven som praksiskandidat.

Flere var i militæret, på folkehøyskole eller i arbeid, og var derfor ikke interessert i å delta på kurs denne høsten. Mange av elevene har vært vanskelige å nå, og det har krevdes flere forsøk for å få kontakt med og få elevene til å takke ja til tilbudet. Fylkeskommunen oppga at 170 av de 351 hadde takket ja til å motta et tilbud. Den største utfordringen var å få elevene til å møte på kursene.

4.1.3 Tiltakenes utforming

Ungdommene fikk tilbud om kurs basert på hvilke fag de har manglet. I Oslo var de største kursene innen fellesfagene, særlig matematikk. Kursene ble hovedsakelig organisert gjennom ettermiddags- og kveldskurs. Kursene varierte i lengde og intensitet, men de fleste kursene ble arrangert som gruppeundervisning i klasserom. Det ble lagt mye arbeid i å skreddersy individuelle opplegg med hjemmeundervisning/fjernundervisning for å nå alle i målgruppen.

Ressursene ble i hovedsak brukt til lærere som kontakter målgruppen og underviser på kursene. Informanter rapporterte om godt belegg med lærere på kursene.

Videre var de fagspesifikke kursene organisert rundt – og innrettet mot eksamen høsten 2020. Sentralt gitt eksamen er felles for hele landet, mens det er fylkeskommunene selv som har ansvar for oppgaveproduksjon ved lokalt gitt eksamen. Deltakerne som hadde fått karakteren 1, kan meldes opp til ny sentralt gitt eksamen som privatist. For de som manglet karakter i to eller flere fag, er det en fordel om kurs og eksamen ikke kommer samtidig. I organisering av kursene ble det forsøkt unngått ved blant annet å skille mellom fag med lokalt og sentralt gitt eksamen.

Oslo valgte å sentralisere kursene med flest påmeldte til kurscenteret ved Kuben videregående skole. Planlegging av kurs, timetall, frekvens og tidspunkt ble gjort sentralt av UDE. Per november 2020 har de gjennomført omkring 250 eksamener totalt (én person kunne være oppmeldt til eksamen i flere fag). Kuben som tiltaksarrangør stod for organisering, lærere, matservering, utstyr og andre fasiliteter. Hvert kurs ble bemannet med en lærer, en miljøarbeider og en tilsynsvakt (for å håndtere uro og ivareta smittevern). Miljøarbeiderne ansatt ved Kuben

fordypning (YFF) (Oslo kommune, 2019, <https://stovner.vgs.no/for-elever-og-foresatte/karakterer-og-eksamen/ny-utsatt-og-sarskilt-eksamen/>).

³⁹ De som ikke rekker denne fristen, må melde seg opp som privatist.

videregående skole motiverte og bistod sosialt. Miljøarbeiderne fikk klasselister til elever på alle kurs, og har ringt og fulgt opp dem som ikke har møtt opp.

Det yrkesfaglige tilbudet i Oslo har variert etter hvilke muligheter kommunen har hatt for gjennomføring av praktiske kurs og tilbud om ny fagprøve gitt de strenge smittevernrestriksjonene i Oslo høst 2020. Planen i Oslo var å holde flere kurs høsten 2020, men mye har blitt utsatt på grunn av opptrapping av smittevernrestriksjoner fra oktober/november.

I elektro var det mange som tok praktisk kurs og gjennomførte ny fagprøve allerede i august. Denne faggruppen har prøvestasjon på Kuben. Restaurant- og matfag har prøvestasjoner på opplæringskontoret. For begge faggrupper gjør dette at de har fått gjennomført fagprøver tross strenge smittevernrestriksjoner. For frisørfaget og helsearbeiderfaget har praktiske kurs og svenneprøver blitt utsatt eller avlyst på grunn av smittevernrestriksjoner. Det er særlig elektro (24), rørleggerfaget (11) og IKT-servicefaget (11) og frisørfaget (10) som skiller seg ut med et relativt høyt antall lærlinger som har strøket på fagprøven.

Følgende eksempel er hentet fra et kurs i elektro for lærlinger som strøk til fagprøven:

Kurs for lærlinger med stryk

Oslo kommune kontaktet Kuben læringscenter for leie av lokaler samt egnede kursholdere, og orienterte NELFO om kurset. Lærlingene i målgruppen (28) ble kontaktet per SMS og fulgt opp per telefon. Noen valgte å ikke delta fordi de ikke kunne ta seg fri fra jobben/bli trukket i lønn, en var syk, mens andre fikk de ikke tak i selv etter mange forsøk. Grunnlag for innholdet i kurset var gjennomgang av alle protokollene med vurdering og årsak til ikke bestått karakter. Det ga retning for hva det måtte legges vekt på og trenes mer på. På kurset ble det vekslet mellom teori og praktiske øvelser knyttet opp mot kompetansemålene i læreplanen og fagprøvens fire deler.

- Varighet: 27. august til 2. september 2020
- Kontaktet: 28. Antall påmeldte: 12 deltakere
- Kursholdere: Prøvenemndsmedlemmer og daglig leder i egen bedrift

Resultater/erfaringer

Per 25. september 2020 har 9 av 12 deltakere fullført hele kurset, to deltakere sluttet underveis – en måtte slutte grunnet smittevern hensyn (isolasjon). Fem stykker har fått ny dato for 2. gangs fagprøve. De andre er meldt opp og blir fulgt opp med mål om ny fagprøve før jul. Kursdeltakerne har gitt tilbakemelding om at det var et bra og nyttig opplegg.

Kommunikasjon og rekruttering av deltakere

Første utsending bestod av en e-post eller SMS til målgruppen med informasjon om tilbudet. Der fikk ungdommene mulighet til å gi respons på om de var interessert, og eventuelt i hvilke fag. Deretter ringte lærere eller avdelingsledere til dem som ikke besvarte den første henvendelsen. Ungdom som svarte at de var interessert i et tilbud, og i hvilke fag ble rapportert tilbake til UDE – og dannet grunnlag for dimensjonering av tilbudene og hvilke kurs som skulle tilbys. Det varierte hvor «pågående» lærere/avdelingsledere var i å ringe til ungdom som ikke responderte på den første henvendelsen.

Respons og oppmøte

Oslo rapporterte om at oppmøtet på kursene varierte, men at det gjennomgående var lavt – typisk for flere kurs var at under halvparten av dem som hadde takket ja faktisk dukket opp. Videre kunne kursdeltakere plutselig «droppe ut» like før eksamen. En informant oppga at det var lavere oppmøte enn man skulle forvente, tatt i betraktning hvor nært flere av dem stod for å fullføre. På enkelte av kursene, særlig matematikkurs, kunne det være 20 påmeldte, men kun 2-3 møtte.

Oslo hadde 351 elever og 79 lærlinger som de definerte inn under målgruppa for tiltaket. Per 11. desember 2020 var det ingen som fortsatt tok kurs – fylkeskommunen rapporterte om at alle kursene for høsten 2020 nå er avsluttet.

170 elever svarte positivt og ble tatt inn. Det var 61 elever som enten hadde sluttet underveis eller som ikke hadde møtt opp til kursstart. Før resultat fra skriftlig eksamen forelå (4. januar 2021), var det 72 som ventet på sensur, tre hadde strøket i ett eller flere av fagene, 10 hadde oppnådd studie- eller yrkeskompetanse, mens 24 hadde dokumentert fravær på eksamen og 54 hadde udokumentert fravær på eksamen.

4.2 Rogaland

Rogaland har en gjennomføringsrate i videregående opplæring på 80 prosent, sammenlignet med landssnittet på 78,1. Rogaland har tradisjonelt ligget høyt på gjennomføring (SSB, 2020). Videre ligger Rogaland lavere enn det nasjonale snittet for andelen som har IV i minst ett fag (se figur 2.3). Andelen som har gjennomført vg3/gått opp til fag-/svenneprøve, men ikke bestått ligger i Rogaland på 4 prosent for studieforberedende og 4,4 prosent for yrkesfag (landssnittet er henholdsvis på 5,4 prosent og 6 prosent). For skoleåret 2019/2020 går totalt 34,3 prosent av elevene på Vg2 i yrkesfaglige utdanningsprogram.

Fylkeskommunen rapporterer om over to prosent bedre gjennomføring i år. Informanter i utdanningsadministrasjonen oppga at dette hadde sammenheng med at alle avsluttende eksamener ble avlyst våren 2020. I tillegg var det enkelte i

målgruppen som klarte å bestå eksamen i fag med lokalgitt eksamen som de manglet gjennom intensivopplæringen som ble gitt i sommer- eller høstskolen 2020. Det ble vurdert som svært lite sannsynlig at noen elever i studieforbereidende program strøk på grunn av COVID-19. Derimot har de en lavere andel yrkesfagelever på Vg2 som har bestått avsluttende fag. Dette er en gruppe som har blitt negativt påvirket av COVID-19, da de har en del praksis, og denne elevgruppen ble vurdert som mindre mottakelig for nettundervisning.

Egne tiltak

Fylkeskommunen har tidligere – og parallelt med gjennomføringen av tiltak i Utdanningsløftet 2020 – hatt tiltak og arbeidet systematisert i samarbeid med skolene overfor målgruppen. Rogaland fylkeskommune har en pågående omfattende satsing kalt «Nullvisjonen mot frafall» med budsjett på 10 millioner kroner rettet mot målgruppen. Som et tiltak i denne strategien, ble det gjennomført et forsøk i 2017 med å tilby gratis privatisteksamen til elever som gikk ut i 2015 og 2016 og som manglet ett til tre fag på å fullføre og bestå studieforbereidende utdanningsprogram. 130 elever fikk tilsendt brev med informasjon om at de nesten var i mål med sin videregående opplæring og oppfordring til å melde seg på prosjektet. 90 elever takket ja til å delta, og 45 av disse bestod sin videregående opplæring og oppnådde studiekompetanse gjennom forsøket. Opplæring og veiledning var ikke en del av prosjektet. Fylkeskommunen konkluderer selv med at tilbudet trolig ville hatt enda større effekt dersom slik opplæring og veiledning ble tilbudt til dem som hadde behov for det – i tillegg til gratis eksamen. Prosjektet hadde en kostnad på rundt 200 000 kroner.⁴⁰

Nettskolen Rogaland ble etablert i 2006 med formål om å tilby elevene ved distriktskolene et like bredt utdanningstilbud som elever ved bynære skoler. Nettskolen tilbyr også blant annet nettbasert intensivkurs (høstskolen og vårskolen) til elever som har fått karakteren 1 i standpunkt eller til eksamen, eller som har fått IV. Det var 350 elever som benyttet seg av tilbudet høsten 2018.⁴¹ I tillegg tilbyr Rogaland fylkeskommune gratis sommerskole, organisert ved to videregående skoler, for dem som har stryk eller IV til eksamen eller standpunkt fra alle utdanningsprogram. Tilbudet om sommerskolen gjelder elever, tidligere elever og lærlinger.⁴²

40 Rogaland fylkeskommune, 2017: Kvalitetsmelding videregående opplæring 2017, s. 43. https://www.rogfk.no/_f/ib8c1edd6-0ae9-40d0-a1aa-02a842242d04/kvalitetsmelding-2017.pdf

41 https://www.rogfk.no/_f/p1/i1a3e3166-30ee-4382-a58d-5548292942cd/regionale-utviklings-trekk-2020.pdf

42 <https://www.rogfk.no/vare-tjenester/skole-og-opplaring/opplaring-i-skole/sommerskole/>

4.2.1 Organisering

Rogaland mottok 14 millioner kroner. Tiltaket ble først og fremst tolket til å gjelde avgangskullet på Vg3 studieforbereende program. Ansvaret ble dermed lagt til seksjon for opplæring i skole i Opplæringsavdelingen, men denne seksjonen har hatt noe dialog (men lite konkret samarbeid) om tiltaket med fagopplæringsseksjonen. Seksjonen for opplæring i skole inkluderer blant annet Oppfølgingstjenesten, nettskoler, eksamen og oppfølging av gjennomføring i videregående opplæring, men ikke PPT eller fagopplæring.

I månedsskiftet juni/juli 2020, da fylkeskommunen ble orientert om tilskuddet, nedsatte de en arbeidsgruppe med tre ansatte i seksjon for opplæring i skole. Denne gruppen hadde ansvaret for den administrative tilretteleggingen og oppfølgingen av tiltaket, som for eksempel tilrettelegging av eksamen og økonomistyring. Fylkeskommunen gjennomførte en kartlegging over målgruppen – hvordan målgruppen fordelte seg på fag, skoler og regioner. Det var stor variasjon mellom skoler, der de skolene med færrest antall i målgruppen hadde 1-3 stykker, hadde de skolene med flest opptil 76.

4.2.2 Målgruppen

Ved avslutningen av skoleåret var det, ifølge fylkeskommunen, registrert 225 elever som hadde fått 1 eller IV i ett eller flere fag. Det største antall elever hadde 1 eller IV i ett fag, men relativt mange elever fikk 1 eller IV i to eller flere fag. Blant ungdom i målgruppen var flere i militæret, på folkehøyskole eller i arbeid. Videre ble det uttrykt at det er stor forskjell på ungdom som mangler ett fag, og de som mangler syv fag eller flere – de har ulike utfordringer og behov for ulik oppfølging. Da tilbudet ble gitt fagvis, og ikke tilpasset den enkeltes forutsetninger og behov, ble det ikke hensyntatt de større utfordringene sistnevnte gruppe kan ha, dette kan for eksempel være knyttet til motivasjon eller utfordringer med hensyn til bosituasjon, økonomi, psykisk helse eller rus.

Målgruppen ble oppfattet som klart definert for elever i studieforbereende program. Den ble derimot oppfattet som mer uklart og snevert definert for yrkesfag. Fylkeskommunen sendte først brev til skolene hvor de også inkluderte elever som hadde strøket i avsluttende fag på Vg2 yrkesfag. Disse hindres i sin gjennomføring av læretid. De som har to stryk eller færre kan riktignok få en læreplass, men skolen får dem tilbake i løpet av læretiden, fordi de må ta opp igjen fagene. Rogaland mente derfor at disse også burde omfattes av denne tiltakspakken. Etter Utdanningsdirektoratets svar til Møre og Romsdal (med kopi til øvrige fylker) med en presisering om at Vg2 yrkesfag ikke var å anse som et «avgangsår», ble det klart at det kun var de som hadde gått ut i lære som var omfattet av tiltaket. Det var 53 elever på yrkesfaglige utdanningsprogram som ble vurdert som berettiget til

tilskudd. Av disse 53 var det 12 som hadde strøket på fagprøven, 34 med stryk i verdiskapningsfag⁴³ og syv med stryk fra alternativ Vg3 i skole. Fylkeskommunen oppga at 23 av de 53 hadde mottatt et tilbud. Den største utfordringen var å få elevene til å møte på kursene.

4.2.3 Tiltakenes utforming

I Rogaland var det stor spredning i hvilke fag ungdommene skulle ta; ni stykker skulle ta opp historie Vg3 studieforbereende program, seks stykker på matematikk 2P-Y, seks stykker matematikk 2P og seks på naturfag Vg3 påbygg. De øvrige fordelte seg jevnt utover fellesfagene, men seks ungdom manglet fag innen automatisering, dataelektronikk og tannhelse. Det var skolene selv som gjennomførte de fagvise kursene. Skolene fikk tilskudd for å igangsette tilbud basert på lister over antall kandidater i målgruppen. Fylkeskommunens ansatte gjennomførte skolebesøk underveis i perioden. Denne modellen ble begrunnet med at skolene har best erfaring med tilrettelagt og intensiv opplæring, og at det var skolene som best kjente elevene. Prosessen gikk dermed raskere da man kunne trekke på eksisterende kompetanse, rutiner og strukturer. Planen var å sentralisere kursene med flest deltakere, men oppmøtet ble såpass lavt at skolene selv arrangerte alle kursene.

Kursene for studieforbereende program ble organisert etter fag. Listen under viser en oversikt over ulike former for kurs:

- Intensiv opplæring: Konsentrert til to uker med daglige undervisningsøkter. Avsluttes med lokalgitt eksamen.
- Hospitering i ordinære klasser: Mest aktuelt for enkeltelever knyttet til skoler hvor det er mulig å innlemme dem som elever i ordinære klasser. Kan være mest naturlig ved NUS-eksamen.
- Opplæringstilbud på kveldstid: Kan tilrettelegges med en eller to undervisningsøkter i uka organisert ved skolen.
- Digital fjernundervisning: Kan tilrettelegges for elever med tilstrekkelig motivasjon og forutsetninger for å arbeide relativt selvstendig.

I Rogaland var det flest kandidater med 1 og IV i kroppsøving (Vg3) og religion og etikk (Vg3). I mindre fag kunne det kun være en håndfull aktuelle kandidater, mens innen de største fagene var det opptil 40 kandidater. Kursene ble organisert rundt eksamen – det ble skilt mellom sentralgitt (NUS-eksamen) og lokalgitt eksamen. Elevene kunne gå opp til lokalgitt eksamen enten 5. september eller 15. oktober.

⁴³ Fag som dataelektronikerfaget, automatiseringsfaget, energioperatørfaget og anleggsmaskinreparatørfaget med tre års opplæring i skole før læretid.

Kommunikasjon og rekruttering

Etter den innledende kartleggingen ble det sendt en formell henvendelse til rektorene ved alle de 24 videregående skolene i fylket ved oppstarten av skoleåret. Brevet inneholdt en oversikt over elevene registrert med karakteren 1 eller IV. Rogaland fylkeskommune valgte en desentralisert modell, der skolene ble vurdert som best egnet til å kontakte sine gamle elever – i tillegg har skolene mest kompetanse på å gjennomføre intensiv opplæring. Det var lærere ved skolene som kontaktet målgruppen.

Elevene mottok en e-post med informasjon om tilbudet og en kort spørreundersøkelse for å kartlegge interesse. For de ungdommene som var interessert i å motta et opplæringstilbud, noterte lærerne personalia og hvilke fag som var aktuelle. Dette dannet grunnlaget for kursene som ble tilbudt lokalt ved hver skole.

Respons og oppmøte

Av 225 i målgruppen, har fylkeskommunen rapportert alle som søkere, mens de har rapportert at 71 elever ble tatt inn og deltok i tiltaket i ulike fag, både under studieforbereende og yrkesfag. Det kan forstås som at målgruppen er relativt stor, men krevende å motivere for deltakelse på kurs. Det var 49 elever som tok ett fag, 17 elever som tok to fag, mens fem tok tre fag. Per 11. desember 2020 var det 11 av de 71 som hadde sluttet, det vil si ikke møtt til NUS-eksamen⁴⁴. Gjennomføringstall for øvrig er ikke rapportert. I intervju ble det opplyst at 23 av de 53 i målgruppen på yrkesfag hadde deltatt på kurs.

4.3 Innlandet

Tidligere Hedmark og Oppland ble slått sammen til Innlandet 1.1.2020. For 2013-kullet var gjennomføringsraten i Hedmark på 78,6, mens den var på 76,2 for (landssnittet er 78,1) (SSB, 2020). Andelen som har gjennomført vg3/gått opp til fag-/svenneprøve, men ikke bestått i Hedmark ligger på 5,6 prosent for studieforbereende utdanningsprogram og 4,1 prosent for yrkesfaglige utdanningsprogram. Denne andelen er større enn landssnittet på henholdsvis 5,4 prosent og 6 prosent.

I både Hedmark og Oppland er andelen som har gjennomført vg3/gått opp til fag-/svenneprøve, men ikke bestått, lavere for yrkesfaglige utdanningsprogram sammenlignet med studieforbereende. Både Hedmark og Oppland ligger også lavere enn landssnittet for andel elever med minst én IV i fag (se figur 2.3). For skoleåret 2019/2020 går totalt 30,1 prosent av elevene på Vg3 i yrkesfaglige utdanningsprogram. Innlandet mottok 10,8 millioner for dette tiltaket.

⁴⁴ tall basert på Rogalands rapportering til Utdanningsdirektoratet

Fylkeskommunen oppga at det er 90,9 prosent av avgangskullet 2019/2020 studieforberevende utdanningsprogram som har fullført og bestått. Det er omkring tre prosent bedre sammenlignet med året før. Resultatet ble sett i sammenheng med avlyst eksamen våren 2020.

Egne tiltak

Innlandet har i lengre tid gjennomført sommerferie- og høstferieskole med intensivopplæring for elever som mangler bestått karakter i fag i fellesfag som matematikk, norsk, engelsk, naturfag, samfunnsfag og kroppsøving. Sommerskolen 2020 rettet seg først og fremst mot lærlinger og elever med fullført Vg2, men det var også muligheter for å ta inn elever fra Vg1 på fag som er avsluttet etter Vg1. Innlandet fylkeskommuner opplever å ha gode eksisterende systemer og systematisk oppfølging overfor den aktuelle målgruppen.

4.3.1 Organisering

Fylkeskommunen var tidlig ute og begynte arbeidet med tiltaket like før sommerferien 2020. Det første de gjorde var å utfordre rektorene i hver region (fylket er inndelt i fire regioner) på hvordan man kunne jobbe med dette. Det var tett kontakt og dialog mellom fylkeskommunen og rektorene i denne perioden. Det ble utarbeidet et kartleggingsskjema over hvilke elever som var i målgruppen, og hvilke fag de manglet. Dette ble oppfattet som personsensitive data og må behandles deretter, noe som fører med seg en del ekstraarbeid.

Innlandet har hatt utfordringer i skolesektoren i kjølvannet av fylkessammenlåing, særlig med hensyn til IKT-systemer og ulike praksiser og tradisjoner for Oppfølgingstjenestens arbeid. Dette har preget også fylkeskommunenes arbeid med tiltaket høsten 2020. Per november 2020 var fylkeskommunen i ferd med å etablere et samarbeid med Oppfølgingstjenesten for arbeidet med tiltaket. Samarbeidet skulle først og fremst bestå av koordinering mellom fylkeskommunen og Oppfølgingstjenesten. Det bød imidlertid på noen utfordringer, da Oppfølgingstjenesten jobber etter sitt eget årshjul som ikke er helt kompatibelt med oppfølgingen av målgruppen. Oppfølgingstjenesten kontakter vanligvis elevene som ikke har fullført senere, det vil si nærmere jul. Fylkeskommunen mener en positiv konsekvens av arbeidet med tiltaket er at arbeidet med oppfølging av elever som ikke har bestått, begynner tidligere.

Tilsvarende som for Oslo og Rogaland, valgte også Innlandet en modell der lærerne selv først kontaktet sine tidligere elever. Dette ble begrunnet med at lærerne kjenner ungdommene best, og har dermed best forutsetninger for å følge dem opp. Midlene ble først og fremst brukt til en ekstra lærerressurs. En læretime koster ca. 1000 kroner, og skolene søker om refusjon av utgifter. Fylkeskommunen

fullfinansierer alt skolene gjør av ekstratiltak. Det har vært et mål å gjøre arbeidet med tiltaket så lite byråkratisk som mulig.

I Innlandet har tiltaket blitt lagt til seksjon for skoleutvikling, som ligger under avdeling for Regional kompetanseutvikling, igjen underlagt avdelingen Kompetanse og tannhelse.

4.3.2 Målgruppen

Innlandet opplevde ikke at målgruppen var helt klart definert. Hittil i arbeidet med tiltaket har målgruppen blitt definert som avgangskullet på studieforbereende program og yrkesfagelever ved avgangskullet som har strøket i fellesfag. Det var mest nærliggende for skolene å konsentrere seg om studieforbereende og fellesfagkandidater. Når elevene går ut som lærlinger har ikke skolene den samme nærheten og det samme ansvaret lenger. Det er også få yrkesfagelever som stryker på fagprøven, mens mange stryker i fellesfagene – og særlig i matematikk.

I tillegg til at andelen av lærlinger som stryker på fagprøven er færre, har Innlandet hatt innarbeidede og velfungerende rutiner for å følge opp de som skal ta ny fagprøve. De har også hatt egne midler øremerket til dette. Disse elevene blir fulgt opp av Seksjon for fagopplæring og skoletilbud.

En annen vurdering i fastleggningen av målgruppen handlet om hvem av elevene som manglet fag som var mottakelige for kursing og ny eksamen høsten 2020. Etter lærernes kartlegging var mange av ungdommene på listen i en eller annen form for aktivitet. Mange var i arbeid, andre i militæret eller på folkehøgskole. Målgruppen ble dermed først og fremst tolket som de som *ikke* var i annen aktivitet.

4.3.3 Tiltakenes utforming

Skolene hadde stor frihet i hvordan de innrettet kursene. Kursene ble i hovedsak tilbudt som ettermiddags- og kveldskurs. Ved en av skolene ble ungdom som manglet de samme fagene satt i samme gruppe. Det ble skreddersydd et opplegg for de fleste.

Deltakerne fordelte seg på følgende kurs: matematikk 1P-Y (35), deretter naturfag Vg1 yrkesfaglige program (11), kroppsøving Vg2 (3), engelsk muntlig Vg2 yrkesfaglige program (2) og samfunnsfag.

Innlandet har brukt en liten andel av midlene hittil, og hvordan midlene på tiltaket ender opp med å bli brukt er det derfor for tidlig å si noe om. Hvordan arbeidet med tiltaket skal gjøres i 2021 er under planlegging.

Kommunikasjon og rekruttering

Skolene og lærerne var ansvarlige for å kontakte sine tidligere elever via e-post eller SMS. Personene i målgruppen ble beskrevet som sammensatt med hensyn til utgangspunkt og behov, og mange har behov for skreddersøm i tilretteleggingen. Noen av ungdommene var veldig vanskelige å få tak i. Mange i målgruppen har minoritetsbakgrunn. Videre oppga informantene at mange i målgruppen har sammensatte hjelpebehov, og at det ikke kun er faglig påfyll som er nødvendig. Dette kompliserer oppfølgingen og motiveringen for å få elevene til å møte opp.

Respons og oppmøte

Informanter fortalte at det var vanskelig å få elever til å møte opp på ettermiddag- og kveldstid. Det var lavt oppmøte ved flere av kursene. Det ble oppfattet som krevende å motivere ungdom som i utgangspunktet har slitt med motivasjonen, og vanskelig for skolene å følge opp elevene etter at de hadde sluttet på skolen.

Av 225 i målgruppen, har fylkeskommunen rapportert til Utdanningsdirektoratet om 77 søkere til tiltaket, og 54 som er tatt inn på ulike fag⁴⁵. Vi antar at søkere her må bety de som har takket ja til tilbudet, og at de som er tatt inn, er de som har møtt opp. De har i hvert fall rapportert det pr 11. desember 2020 var en person som hadde mottatt tilbud som hadde strøket i ett eller flere av fagene, mens 53 fortsatt var i opplæring.

4.4 På tvers av fylkene: Oppfatninger om tilskuddets innretning og effektivitet

Tre beskrivelser går igjen på tvers av de tre fylkeskommunene: oppfatninger av målgruppen som «snever», at målgruppen er sammensatt og krevende å nå ut til, og at oppmøtet på kursene var lavt.

Alle fylkeskommunene opplever målgruppa for tiltaket som noe snevert formulert sammenlignet med hvordan de helst ønsket å jobbe for å hindre frafall og øke gjennomføringen. Målgruppen for tiltak 2 er altså ungdom som ikke har fullført og bestått videregående opplæring, og som har brukt opp utdanningsretten. Ifølge våre informanter har de ønsket muligheten til å inkludere elever som fremdeles er under videregående opplæring og som fortsatt har utdanningsrett, men som har strøket i fag i kurstilbudet. Vg2 yrkesfag kan for eksempel også tolkes som et avgangår. Skolene ønsker primært å jobbe med elever som fremdeles er i skoleløpet for å øke gjennomføring og det har vært uvant for dem å jobbe frafallskompensatorisk. Å inkludere en bredere målgruppe ville vært mer i tråd med slik

⁴⁵ Innlandets rapport til Utdanningsdirektoratet

fylkeskommunene og skolene allerede jobber og dermed fått større nedslagsfelt og mer synergieffekt.

Fylkeskommunene beskriver at de allerede har velfungerende systemer for å følge opp og jobbe målrettet med svakt presterende elever i skolen. Dette kunne for eksempel være sommer- eller høstskole og som bar preg av intensiv opplæring for elever som ikke har bestått. Det oppleves noe lite fleksibelt at midlene ikke også kan brukes til eksisterende og velfungerende tiltak for en bredere målgruppe, i stedet for å være avgrenset til de som allerede har falt fra. Det vil kunne føre til at effekten av tiltaket blir kortsiktig og lite bærekraftig. De opplevde innretningen av tiltaket som lite helhetlig fordi det i liten grad har blitt utviklet i dialog med fylkeskommunene og integrert i fylkeskommunenes eksisterende arbeid.

Muligheten til å inkludere elever som fremdeles er under videregående opplæring gir også mulighet til å lage større grupper, som kunne ha gjort tiltakene mindre sårbare for lavt oppmøte og frafall.

Et annet og relatert poeng til definisjon av målgruppen er at alle fylkene har opplevd økt gjennomføring i skoleåret 2019/2020 (for elever ved studieforberedende program), noe som gjør at frafallet i avgangskullet 2020 er mindre enn noen gang. Avgangskullet 2020/2021 rammes av smittevern hensyn over en lengre periode enn avgangskullet 2019/2020, og konsekvensene for gjennomføring for denne elevgruppen er på nåværende tidspunkt usikkert.

En felles erfaring på tvers av fylkeskommunene var at målgruppen var heterogen, og at de har utfordringer med å få tak i elevene og motivere dem til å benytte seg av tilbudet. Alle fylkeskommunene beskriver at mye ressurser ble lagt ned i å opprette kontakt med elevene, men at mange enten ikke var interessert (de var for eksempel i jobb eller i militæret) eller at de var vanskelige å komme i kontakt med av andre grunner. Det er også stort sprik i hvor mange fag de enkelte manglet og hvilke spesifikke faglige utfordringer de har. Flere beskriver målgruppen som svært sammensatt, og at flere har komplekse utfordringer utover de rent faglige.

En tredje felles erfaring er at få møter opp på kursene, også blant de som takker ja til tilbudet. Noen av våre informanter beskriver dette som forventet. Mange i målgruppen har hatt utfordringer med oppmøtet gjennom hele skolegangen, og da er sjansen også lav for at de møter opp på kursene. Gitt den nøye og ofte skreddersydde tilpasningen fylkeskommunene nå tilbyr som følge av de rause midlene, utrykker flere av informantene at de er fortvilet over det lave oppmøtet. Kombinasjonen av iherdig innsats for å få elevene til å stille opp, og det lave oppmøtet på mange av kursene, gjør at effektiviteten og treffsikkerheten av tiltaket oppleves som lav.

Alle fylkeskommunene opplever midlene som mer enn tilstrekkelige for behovene, og at de først og fremst er brukt til lærerressurser. Gitt diskrepansen mellom midler brukt på kurstilbudene og faktisk oppmøte, blir det nødvendigvis brukt

mye ressurser på ungdom som ikke møter opp. Dette forsterker inntrykket av tiltaket som mindre effektivt.

Informantene hadde gjort seg noen refleksjoner rundt årsaker til det lave oppmøtet. Det var for eksempel forskjell i hvordan de ulike skolene jobber med rekruttering og oppfølging. Noen skoler/lærere legger ned mye arbeid i oppfølging og motivering, andre gjør mindre. Videre har noen elever større og mer sammensatte utfordringer enn de rent faglige, og trenger derfor mer og en annen type oppfølging enn ekstra undervisning i noen fag. Fylkeskommunene har i liten grad involvert andre aktører som for eksempel skolehelsetjenesten i denne sammenheng. Noen informanter mente at flertallet av målgruppen er skoleleie, og har hatt høyt fravær hele skolegangen. Disse elevene er det utfordrende å skulle motivere og få til å møte opp. Andre mente at tidspunktet for tilbudet ikke traff – ungdommene var ikke tilstrekkelig motivert for mer skole ennå, og har ikke rukket å få erfaringer som gjør at de opplever et behov for vitnemålet. Flere av disse har for eksempel fått heltids- eller deltidsjobb og har derfor også mindre tid til kurs. Videre kunne terskelen for å si ja blir for lav, når de får tilbudet «i fanget» og det er gratis. Det er heller ingen fraværsgrense på kursene, og derfor ingen konsekvenser ved å ikke møte opp. Dette gjør at det blir lite forpliktende og at de har lite eierskap til prosessen selv. Til slutt kan det lave oppmøtet også skyldes pandemien - en del er syke, har symptomer på covid-19 eller er i karantene/isolasjon.

En informant beskrev det slik at tiltaket er utformet med god intensjon, men dersom det ikke er interessant for målgruppen selv å delta, er det bortkastet. Det ser ut til å være en diskrepans mellom «myndighetsrasjonalen» og ungdoms subjektive ønsker. Betydelige midler fordeles til fylkeskommunene for at ungdom skal få ta de siste fagene de mangler for vitnemål/fagprøve, mens ungdom i målgruppen kan ha andre planer og drømmer, derfor behov for annen type støtte, før de er mottakelig for faglige kurs. Suksessfaktorer for oppmøte ble først og fremst betegnet som tett og god individuell oppfølging fra lærere/skolene i forkant av kursene og oppfølging av elever som ikke møter underveis av miljøarbeider/lærer.

4.5 Oppsummering

I dette kapitlet har vi beskrevet fylkeskommunenes arbeid med tilskudd til avgangskullet (2019/2020) som mangler ett eller flere fag for å få vitnemål eller hadde strøket på fagprøven. Målgruppen for studieforbereende utdanningsprogram ble av de tre fylkeskommunene oppfattet som relativt klart definert, men Innlandet skilte seg ut ved å definere ut lærlinger, samt avgangselever som var i annen aktivitet. Målgruppen ble vurdert som mindre i år sammenlignet med tidligere år - fylkeskommunene rapporterte om økt gjennomføring blant avgangskullet på studieforbereende i år sammenlignet med fjoråret.

Innlandet mottok 10,8 millioner kroner, Rogaland mottok 13,9 millioner kroner og Oslo mottok 12,4 millioner kroner til dette tiltaket. Basert på tall fra fylkeskommunene, var det i Oslo 440 ungdommer i målgruppen, i Innlandet 225 og i Rogaland 278. Rogaland har selv rapportert om 71 deltakere, Innlandet har rapportert om 54. Oslo om 170, men hvor rundt halvparten har sluttet eller ikke møtt til eksamen. Det innebærer i så fall at rundt 25 prosent av målgruppen har blitt omfattet av tiltaket, noe som utgjør rundt halvparten av deltakeranslaget bak den statlige bevilgningen.

Det er for tidlig å konkludere for hvordan midlene i tiltaket konkret har blitt brukt, men alle fylkeskommunene opplever at midlene var mer enn dekkende for behovene. De ble først og fremst brukt til lærerressurser: kontakt, oppfølging og undervisning av elevene. Kursene ble dimensjonert på bakgrunn av antall ungdom som hadde meldt interesse for kurs. Våre preliminnære funn viser at fylkeskommunene har organisert arbeidet med tiltaket etter en desentralisert modell, der skolene har vært ansvarlige for kontakt med og rekruttering av målgruppen. Det varierte likevel hvordan kursene ble gjennomført. I Rogaland og Innlandet foregår de ulike kursene stort sett på de enkelte skolene. I Oslo er kursene (for studieforbereende og fellesfag på yrkesfag) sentralisert til kurscenteret ved Kuben vgs. Oslo har også ansatt en miljøarbeider som jobber med oppfølging av elevene på kursene og kontakter de som ikke møter. De tilbyr også matservering på alle kurs.

Kursene ble organisert per fag med undervisning frem til ny eksamen, og besto av gruppeundervisning i klasserom på ettermiddager og kveldstid. Hvordan fylkeskommunene jobbet med yrkesfagelevne var mindre enhetlig. Målgruppen ved yrkesfag ble beskrevet som tredelt: de som strøk på fagprøven i vår, de som fikk utsatt fagprøve på grunn av permittering eller nedstengning og de som mangler fellesfag.

I Oslo og Innlandet fikk elever fra studieforbereende program og lærlinger som manglet fellesfag felles kurs. I Oslo ble kursene for de som hadde stryk på fagprøven organisert som praktiske kurs ved opplæringskontor eller skoler i fag der det var mulig å gjennomføre, mens praktiske kurs i andre fag har blitt utsatt grunnet smittevern hensyn. I Innlandet ble denne gruppen fulgt opp av eksisterende rutiner fylkeskommunene hadde for denne målgruppen.

Det er tre beskrivelser som går igjen på tvers av fylkeskommunene når det gjelder hvilke erfaringer de har med arbeidet med tiltaket. Den ene er at det oppleves målgruppen som noe snevert definert, der en utvidelse i retning elever som fremdeles befinner seg i videregående opplæring, men som har strøket i fag, ønskes inkludert. Den andre er at alle fylkeskommunene opplever at målgruppen er sammensatt, består av personer med svært ulike behov faglig og at mange også har andre utfordringer. Fylkeskommunene erkjenner at det krever mye ressurser for

å opprette kontakt med elevene og motivere dem til å benytte seg av tilbudet, og det har man i for liten grad lyktes i å gjøre i denne omgangen. Til slutt erfarte aktører både i fylkesadministrasjonen, men også på skolene, at oppmøtet på kursene var lavt, og det var dels krevende å motivere målgruppen til å delta og gjennomføre kurs - noe som går ut over den opplevde effektiviteten av tiltaket

5 Tiltak for å motvirke nedgang i antall læreplasser

Tiltaket består av en midlertidig, generell økning i lærlingtilskuddet til alle bedrifter på 708 kroner måneden, og av et stimuleringsstilskudd til lærebedrifter, som fylkeskommunene selv bestemmer over, for å motvirke nedgang i antall lærekontrakter. I løpet av høsten 2020 ble det åpnet for at stimuleringsstilskuddet også kan gå til å dekke plasser i Vg3 fagopplæring i skole forårsaket av Covid-19-krisen. Når det gjelder lærekontrakter, er det fylkeskommunene selv som utformer kriterier for tilskudd. Kapittelet ser på hvordan Oslo, Innlandet og Rogaland har valgt å utforme kriterier, støtten som er tildelt og foreløpige tall for utviklingen i antall lærekontrakter i de ulike fag.

5.1 Oslo

Oslo, er ved siden av Bergen, det stedet i Norge der lærlingordningen har lengst historie. At disse var tidligst ute med fagopplæring henger sammen med deres tidlige utvikling som byer med grunnlag for laugsvesen. Etter at lærlingordningen ble gjort landsomfattende i 1980 og landsbygda ble inkludert, har antall lærlinger vokst langsommere i Oslo relativt til landet for øvrig. Nedgangen henger også sammen med avindustrialiseringen av Oslo. Et annet historisk særtrekk ved Oslo er at en stor del av læreplassmarkedet, som arbeidsmarkedet for øvrig, besettes av personer som i utgangspunktet ikke er bosatt i Oslo. For arbeidslivet kompenseres utenbys lærlinginntak blant annet for en relativt svak interesse for lærlingordningen blant byens egen ungdom, som er langt mer orientert mot høyere utdanning enn landsgjennomsnittet.

Totalt sett hadde Oslo i 2019 nesten 2000 nye lærekontrakter. Bare en fjerdedel av disse ble imidlertid fylt med ungdom fra videregående skoler i Oslo. Resten gikk til eldre søkere fra byen og til utenbys søkere. Slik sett kan en si at lærlingordningen i Oslo er svakere koblet til den videregående skolen i fylket enn det som er tilfellet i andre fylkeskommuner. Det er derfor begrenset hvor mye

fagopplæringsmyndighetene i Oslo kan påvirke utviklingen i antall lærekontrakter bare ved å fokusere på formidling av egne ungdoms- eller voksensøkere.

Oslo har mottatt 14,9 millioner kroner i statlige midler til stimuleringstilskudd for læreplasser.

5.1.1 Organisering og samarbeid

Utforming av tilskuddstyper og kriterier for å få disse ble i Oslo utformet administrativt av avdeling for fagopplæring, som ligger under divisjon for videregående opplæring og fagopplæring i Utdanningsetaten. Kriteriene ble i tillegg behandlet i yrkesopplæringsnemnda. Man har også hatt dialog med Viken fylkeskommune, ettersom en betydelig andel av Oslos lærlinger kommer fra dette fylket. Opplæringskontorene ble ikke trukket inn spesifikt i utformingsfasen, men man har løpende kontakt med kontorene, og fagopplæringsavdelingen mener derfor selv at tilskuddene er utformet i tråd med hva lærebedriftene har behov for.

5.1.2 Covid-19 rammet arbeidslivet og lærlingene i Oslo hardt

I Oslo var på det meste 700, eller nesten 20 prosent av alle lærlinger, permitterte. Flest var det innenfor restaurant- og frisør-bransjen, hvor det en periode var nesten 100 prosent permittering. Utover høsten gikk tallet på permitterte først kraftig ned, og var pr. oktober 2020 på bare 47 permitterte, de aller fleste knyttet til restauranter og reiseliv. Etter dette har tallet på permitterte igjen økt dramatisk, først og fremst i restaurantbransjen. Dette som følge av de innstramningene på smitteverns-regimet byrådet i Oslo innførte blant annet skjenkeforbud.

Fagopplæringsmyndighetene i Oslo har latt lærlingstilskuddene fortsette å løpe til opplæringskontorene og de frittstående lærebedriftene mens lærlinger har vært permittert. Forutsetningen har vært at bedriftene i samarbeid med opplæringskontorene har sørget for at opplæringen av de permitterte fortsatte. Ettersom permitteringsperioden ble av begrenset varighet for de fleste, bidro dette til at de fleste lærlingene som var ferdige med læretiden sommeren 2020, kunne gå opp til fagprøve, nesten som normalt.

5.1.3 Utformingen av tiltakene

Fagopplæringsavdelingen i Oslo er i hovedsak tilfreds med utformingen og rommet for egne løsninger når det gjelder de statlige tiltakene for å opprettholde tallet på læreplasser. De hadde imidlertid foretrukket at også midlene til det midlertidige, generelle tillegget i lærlingstilskuddet i stedet hadde vært brukt på selektive tiltak. De tror ikke den midlertidige økningen i det generelle tillegg vil gi flere læreplasser. Denne vurderingen støttes av de opplæringskontorene vi har intervjuet.

Tilskuddene man har utlyst i Oslo gis ut fra følgende kriterier og størrelse:

- Nye lærebedrifter som godkjennes og også tar inn en lærling eller lære-kandidat får inntil 50 000 kroner.
- Bedrifter som tilbyr lærekontrakt for lærlinger eller lære kandidater som har mistet plassen i en annen bedrift på grunn av konkurs eller korona-nedstenging får inntil 50 000 kroner.
- Bedrifter som innen 1. desember 2020 tilbyr lærekontrakt for elever fra Vg3 fagopplæring i skole får inntil 50 000 per lærling
- Opplæringskontor som gjennomfører kurs eller andre tiltak for å unngå at lærlinger blir permittert eller kontrakter hevet, eller som bidrar til flere lære plasser blant medlemsbedriftene får inntil 50 000.
- Bedrifter som tar inn flere lærlinger eller lære kandidater enn de to siste årene får inntil 30 000 kroner.
- Bedrifter som tilbyr lærekontrakt eller opplæringsavtale for søkere som står uten lære plass per 15. august, eller søkere med særskilt opp-følgingsbehov får inntil 30 000 kroner.
- Bedrifter som står i fare for å måtte permittere lærlinger i utsatte fag får inntil 30 000 kroner
- Andre tiltak som kan stimulere lokalt næringsliv eller opplæringskon-torer til å senke terskelen/ redusere risikoen ved å ta inn lærlinger og lære kandidater gis tilskudd etter vurdering av særskilt søknad fra opp-læringskontor/forening

For å være aktuell for stimuleringsstilskudd, må lærlingen være folkeregisterregi-strert i Oslo. Bedrifter som tar inn utenbys lærlinger, må søke støtte i den aktuelle lærlingens hjemfylke. De bedriftene som skal motta stimuleringsstilskudd må også rekruttere lærlinger fra fylkeskommunens formidlingssystem, dvs. de må ha søkt gjennom VIGO 1. mars. Rekrutterer bedrifter voksne lærlinger som ikke er VIGO-registrerte, gis det ikke stimuleringsstilskudd. Det er opplæringskontorene som sø-ker på vegne av de bedriftene som er medlem i et slikt, men det er en omforent oppfatning at stimuleringsstilskuddene skal gå uavkortet til de bedriftene som har søkt og fått innvilget tilskudd. Opplæringskontorene skal altså ikke beregne seg en andel for å dekke eget arbeid, slik de normalt gjør med lærlingstilskudd.

Oslo har valgt å ikke lyst ut særskilte tiltak rettet mot voksenlærlinger eller støtte til å jevne ut differensen mellom basis 1 og basis 2-tilskudd, som var to av de statlig foreslåtte tiltak. Ettersom halvparten av lærlingene til enhver tid er vok-senlærlinger, ser de ikke behovet for ekstratilskudd til denne gruppen. Yrkesopp-læringsnemnda støttet de refererte kriteriene, men understreket at fagopplæ-ringsavdelingen måtte være tilbakeholdne med å betale ut stimuleringsstilskudd til

bedrifter som står i fare for å permittere lærlinger. Man var redd dette kunne åpne for misbruk.

5.1.4 Resultatet av tilskuddsfordelingen

I Oslo lot man den ordinære formidlingen til læreplasser løpe ferdig før man satte inn tiltak, slik at man kunne målrette disse der det var størst problemer, og ikke betale ut unødvendige ekstratilskudd.

Resultatet av utlysningen var overraskende få søknader. Medio desember 2020 er det bare kommet inn 34 søknader totalt. Det er foreløpig betalt ut under 1 million kroner i stimuleringsstilskudd til et 20-talls lærekontrakter. De fleste tilskuddene er betalt til nye lærebedrifter eller bedrifter som tar inn flere lærlinger enn før. Bare fire stimuleringsstilskudd er så langt betalt ut for å unngå permittering. Fagopplæringsavdelingen i Oslo tror ikke de vil klare å bruke opp mer enn rundt en tredjedel av midlene de har fått til stimuleringsstilskudd, selv om de inkluderer tilskudd til ekstraordinære Vg3- klasser som følge av Covid-19-krisen.

Den svake interessen for å søke innenfor tradisjonelle fagområder som elektro og bygg- og anleggsgag, som har nedgang i antall lærlinger, forklares både av fagopplæringsavdelingen og opplæringskontorene med at bedrifter som ikke har oppdrag, heller ikke kan ta inn lærlinger, selv om de får ekstratilskudd når de ikke har faktiske arbeidsoppgaver å trene lærlingene i. Oslos restriktive tilskuddspraksis, som er begrunnet i at en ikke skal betale ut mer enn nødvendig, har trolig også blitt oppfattet av opplæringskontorene og bedriftene som signal om at det kreves svært gode begrunnelser for å få støtte.

Innen offentlig sektor har det ikke blitt betalt ut stimuleringsstilskudd til lærebedrifter. Det ble sommeren 2020 etablert 10 ekstra læreplasser innenfor utdanningsetaten, i barne- og ungdomsarbeiderfaget. Dette i blir tilskrevet dugnadsoppfordringen fra etatsledelsen. Etaten betaler i utgangspunktet 7000 kroner ekstra for lærlinger med ungdomsrett fra Oslo, og virksomhetene har dermed ingen utgifter å snakke om for sine lærlinger.

I restaurantbransjen er situasjonen pr. desember 2020 ganske svart. En stor del av kokk- og servitørlærlingene er permittert. Fagopplæringsmyndighetenes linje har vært å heller gi støtte til at lærlingene kan fortsette i praktisk opplæring ved hjelp av opplæringskontoret, men uten at lærekontrakten termineres. Det ordinære lærlingstilskuddet benyttes av opplæringskontoret, som tar ansvaret for å organisere opplæring. Dersom man i stedet hadde valgt å la lærekontrakten opphøre, ville Vg3 i skole være alternativet for disse lærlingene. Ettersom man antar at krisen er forbigående, er det i stedet om å gjøre å holde på fleste mulig kontrakter. Den praktiske opplæringen har både vært gjennomført i opplæringskontorets kurslokaler og, ettersom smitteverntiltakene har blitt strammet til, som

hjemmeundervisning over nett, med tilkjørte matkasser slik at lærlingene har kunnet trene under veiledning fra opplæringskontoret.

5.1.5 Status i formidlingen

Formidlingen av læreplasser har gått langt bedre enn man fryktet for Oslo. En viktig årsak, som de formidlingsansvarlige viser til, er at man har veldig få søkere fra Oslo, og desto flere utenbys fra, til de hardest rammede fagene innen restauranter, hoteller og reiseliv for øvrig. Trolig vil Oslo i 2020 ikke få noen nedgang i antall formidlet av egne søkere. Totalt er nedgangen i inntaket av lærlinger i Oslo-bedrifter i 2020 foreløpig på rundt 100 sammenlignet med 2019⁴⁶. Nedgangen rammer imidlertid i sin helhet voksne, utenbys søkere. Dette er en gruppe det ikke er så lett å nå med ekstratilskudd i det fylkesvis organiserte fagopplæringssystemet. Alle fylker sørger for søkere med hjemmeadresse i eget fylke, de fleste fylker sørger da primært for egne søkere med ungdomsrett, deretter de med voksenrett.

Restaurant- og reiselivsfag som har en markant nedgang i antall lærekontrakter, men også i tradisjonelle fag i privat sektor ser vi en tydelig nedgang. Det gjelder elektrikerfaget, rørleggerfaget, anleggsmaskinførerfaget, mediegrafikerfaget, frisørfag og bilfag. Dette forklares av opplæringskontorene og bransjene i mindre grad som en direkte følge av Covid-19-krisen, og mer som at usikkerhet i markedene framover gjør bedriftene mer forsiktige i sitt lærlinginntak. Noen av disse bransjene har også tatt inn rekordmange lærlinger de siste årene, og ser det ikke som et stort problem for rekrutteringen med et litt lavere inntak et år. I elektrikerfaget har bransjeorganisasjonen og opplæringskontorene lenge argumentert for at elektrikerfaget har vært overdimensjonert i skolen. I år var det færre læreplass-søkere enn tidligere år, og andelen som er formidlet er ikke så mye lavere.

Nedgangen rammer også noen nyere offentlig sektor-fag som IKT Service og kontor- og administrasjonsfaget. Dette forklares heller ikke i særlig grad med covid-19-krisen, men med at tjenestene disse fagene rettes mot, ikke minst i direktorater og departementer, er gjenstand for stadig større grad av sentralisering eller outsourcing. I de offentlige fagene som retter seg særlig mot kommunen, er det imidlertid stor oppgang. Disse har mottatt stimuleringsstilskudd. I stedet er oppgangen et resultat av Oslo kommunes gradvise opptrapping av lærlinger i helse- og oppvekstfagene.

Totalt sett betyr dette foreløpig en nedgang, primært i privat sektor-fag, på nesten 300 kontrakter, men samtidig en økning på nesten 200 primært i fag rettet mot kommunesektoren, men også i fag som salg og sikkerhet. Det gir en netto nedgang på rundt 100.

⁴⁶ Fylkeskommunens tall pr. 7. desember 2020. Tallene kan endre seg noe, men neppe mye i løpet av årets tre siste uker.

5.1.6 Vg3 i skole

Det var i utgangspunktet ikke anledning til å bruke tilskuddsmidlene på Vg3-opplæring i skole som alternativ til læreplass. Etter at fylkeskommunene hadde tatt dette opp i møte med Kunnskapsdepartementet, ble det likevel åpnet for å finansiere Vg3-opplæring med tilskuddsmidlene. I Oslo er det opprettet Vg3-klasser i en rekke fag, med til sammen rundt 175 elever. Dette er en økning på rundt 70 fra 2019. Vg3-klassene settes i gang etter hvert som behovet er klart, men normalt ikke før godt ute i oktober. Tallet på Vg3-elever endrer seg imidlertid etter hvert som elever får lærekontrakter.

Flest elever har elektrofag med 50 elever i Vg3. Her har det imidlertid også de siste årene før covid-19-krisen vært rundt 40 elever. Elektriker er et populært fag, og søkningen er stor. Dessuten kommer det mange utenbys søkere som også tar læreplasser. Dette gjør det ekstra vanskelig å dimensjonere.

Vg3 er primært sett ikke en ønskelig løsning, så fylket fortsetter å forsøke å formidle elevene i Vg3 til læreplass. Bedrifter som tar elever fra Vg3 tilbys et ekstra tilskudd på 50 000 kroner, og dersom fylkeskommunen sitter igjen med en elev eller to i et fag, kan de også tilby mer enn 50 000 ekstra for å få lærlingen inn i en lærebedrift. Dette gjør de for å slippe et langt mer kostbart skoleopplegg.

- Elektrikerfaget (51 elever)
- Helsearbeiderfaget (34 elever, hvorav 2/3 voksne)
- Barne- og ungdomsarbeiderfaget (26 elever, hvorav 3/4 voksne)
- Rørleggerfaget (17 elever)
- Bilfaget, lette kjøretøy (11 elever)
- Resepsjon/Reiseliv (9 elever)
- Samleklasse service og samferdsel (8 elever)
- Mediografikerfaget (8 elever).
- IKT-servicefaget (5 elever, hvorav 4 voksne)
- Gullsmedfaget (5 elever)

5.1.7 Oppsummering

Oslo har lagt seg på en relativt restriktiv praksis når det gjelder stimuleringsstilskudd. Det er basert på oppfatninger om at en ikke skal betale ut mer tilskudd enn nødvendig, fordi man vil unngå lærebedrifter som primært er motivert av offentlige tilskudd, ikke det å drive opplæring av god kvalitet. Om dette også har bidratt til at relativt få lærebedrifter har søkt støtte, er vanskelig å si sikkert. Oslo får trolig ikke benyttet mer enn en tredjedel av tilskuddspotten i 2020.

Det statlige stimuleringsstilskuddet dekker foreløpig ikke mer enn rundt 20 lærekontrakter i Oslo, men 60-70 ekstra Vg3-plasser i skole. I tillegg har man en

hybridløsning hvor permitterte restaurantlæringer får praksisopplæring i regi av opplæringskontoret.

Oslo ligger foreløpig an til å få en nedgang på 100 i antall lærekontrakter i 2020, sammenlignet med 2019, hovedsakelig blant voksne utenbys søkere. Oslo er et spesielt fylke når det gjelder læringer, ettersom bare halvparten av lærlingene er registrert bosatt i Oslo, og bare en fjerdedel er ungdom med utdanningsrett. Den svake koplingen lærlingordningen har til den videregående skolen gjør at det er begrenset hvor mye antall læringer kan påvirkes gjennom bedre overganger og fylkeskommunal formidling.

5.2 Innlandet

De to tidligere innlandsfylkene Hedmark og Oppland har en kortere historie innenfor fagopplæring en for eksempel Oslo og Rogaland, noe som særlig skyldes at lærlingordningen først i 1980 ble gjort landsomfattende og også utvidet til å gjelde ikke-bymessige områder. I Hedmark og Oppland ble det i 1981 til sammen ikke tegnet mer enn 127 nye lærekontrakter⁴⁷. Til sammenligning ble det i Oslo i 1981 tegnet 927 kontrakter. Innlandet har etter dette hatt en sterkt stigende kurve, og med ca. 1550 nye lærekontrakter i Innlandet i 2020 er man nesten på nivå med Oslo som har nesten dobbelt så mange innbyggere. Det nye fylket profilerer seg sterkt på fag- og yrkesopplæring. Nesten tre av fire lærekontrakter er inngått for ungdom i eget fylke, mens det i Oslo til sammenligning ikke er mer enn en av fire.

Det er små endringer i formidlingsmønsteret etter fylkessammenslåingen. De fleste opplæringskontor er intakte, men noen har også slått seg sammen. Fylket har noen veldig store opplæringskontor, mens de fleste er mindre. Mange av kontorene er tverrfaglige og dekker geografiske områder, ofte i kombinasjon med at de er spesialisert i noen bestemte fag.

5.2.1 Organisering og samarbeid

Fylkeskommunen har en felles seksjon for fagopplæring og skole, som har hatt ansvaret for tiltakene for lære plasser. Innad i seksjonen har de en egen avdeling med 22 medarbeidere som arbeider spesielt med fag- og yrkesopplæring. De hatt et løpende samarbeid med de største opplæringskontorene, samt med rektorene om innrettingen av stimuleringstilskuddene. Tiltakene har også vært behandlet som orienteringssaker i utvalg for opplæring og i Y-nemnda. Fylkeskommunen har for øvrig samarbeidet særlig med Oslo, men i liten grad med nabofylket Viken.

⁴⁷ Årsmelding Rådet for fagopplæring 1981.

5.2.2 Covid-19-krise

Under krisen våren 2020 hadde fylket på det meste 342 lærlinger permittert, men nesten alle de permitterte var tilbake i arbeid i oktober. Ingen av lærlingene hadde avbrudd i sine kontrakter på mer enn 3 måneder. Opplæringskontorene har i stor grad gjennomført opplæringsaktiviteter for de permitterte i ledighetsperioden. Fagopplæringsadministrasjonen har lagt vekt på å skape forutsigbarhet og kontinuitet, og fagprøveavleggelse har stort sett gått som planlagt. Unntaket er praksiskandidater som har vært nedprioritert. Noen få bedrifter har benyttet anledningen til å forkorte læretiden slik det ble gitt dispensasjon for. Mye ekstraarbeid har tæret på ressursene, men fagopplæringsavdelingen har valgt å ikke ansette nye fordi opplæringstiden på dette feltet er lang.

5.2.3 Tiltakene

Innlandet har fått 12.8 millioner til stimuleringsstøtte for å hindre nedgang i lærekontrakter. De var svært tidlig ute med å annonsere muligheter for ekstrastøtte. Allerede i begynnelsen av juli ble det informert om støtten, som kunne gis til:

- Nye lærebedrifter (selvstendige lærebedrifter eller medlemsbedrifter i opplæringskontor) som godkjennes etter 1. juli 2020, og som inngår lærekontrakt i 2020, får 25 000 kroner. I tillegg får de 25.000 kroner per lærling de tar inn i 2020. Eksisterende lærebedrifter som blir godkjent i et nytt lærefag, regnes også som ny læredrift i denne sammenhengen.
- Tidligere godkjente lærebedrifter som ikke har hatt lærling siste to årene, kan søke om ny godkjenning som lærebedrift. Ved ny godkjenning og inntak av en lærling i 2020, får bedriften 30 000 kroner i stimuleringsstøtte. I tillegg får de 25 000 kroner for påfølgende lærlinger.
- Godkjente lærebedrifter som øker sitt inntak av lærlinger i 2020, får et tillegg på 25 000 kroner per ekstra lærling. I beregningen av ekstra lærling ser vi på gjennomsnittlig antall lærlinger i bedriften de to siste årene.
- Lærekontrakter i særlig hardt rammede lærefag utløser 35 000 kroner pr lærling.
- Lærebedrifter som overtar en lærling fra en permitteringssituasjon eller opphørt virksomhet, får 10 000 kroner i stimuleringsstøtte. Det må være en første års lærling, og det må gjenstå minimum seks måneder av læretiden.

Som Oslo har heller ikke Innlandet valgt å inkludere søkekriterier som skal stimulere inntak av voksne lærlinger. Søknadsfristen for ekstra støtte var 1. november, men ble siden utsatt til 1. desember. Lærekontrakter som skal gis støtte må

tegnes med en søker bosatt i fylket, ha oppstartsdato i 2020, og må være opprettet og elektronisk signert når bedriften søker tilskudd. For medlemsbedrifter i opplæringskontor, er det opplæringskontoret som søker. Kandidaten må ha søkt læreplass gjennom VIGO, eller være elev på alternativt Vg3 fagopplæring for å få støtte.

Fylkeskommunen har bekjentgjort mulighetene til å søke tilskudd ved å henvende seg til opplæringskontorene og lærebedriftene, men også blant annet ved reklame på bussene, for også å nå nye bedrifter.

Den midlertidige økningen i generelt lærlingtilskudd oppfattes som en hyggelig bonus, men i fylkeskommunen tror man ikke det har noen virkning på antall lærekontrakter.

5.2.4 Resultatet av tiltakene

I første utlysningrunde, hvor søknadsfristen var 1. november, fikk man inn 150 søknader, men det totale stønadsbeløpet var ikke mer enn 5 millioner kroner, hvilket også avspeiler de relativt beskjedne tilskuddssummene fylket opererer med. De fleste fikk innvilget sine søknader.

Det ble sendt en ny utlysning med søknadsfrist på 1. desember. Etter denne andre runden var det totale stønadsbeløpet økt til 7,8 millioner kroner. Det er mest bedrifter, og i liten grad opplæringskontor som har søkt om midler. Midlene går via opplæringskontorene, men skal også betales uavkortet til bedriftene.

Totalt ble det gitt støtte til 204 lærekontrakter. De fordelte seg på følgende kategorier:

- 92 nye lærebedrifter, eller tidligere lærebedrifter som hadde fått ny godkjenning
- 15 lærebedrifter som tok inn lærlinger i nytt fag
- 88 eksisterende lærebedrifter som tok inn flere lærlinger enn før
- 7 eksisterende lærebedrifter som overtok en permittert eller oppsagt lærling

Tilskuddene var på 25 000 kroner pr kontrakt. Bedrifter innenfor det som ble definert som hardt rammede lærefag kunne få 35 000 pr. kontrakt. Dette omfattet de fag som hadde flest gjenværende søkere til læreplass, og gjaldt fag i restaurant og reiseliv, elektriker, frisør og skogfag.

Både profilene på stimuleringsstilskuddene og også den store bredde i fag som fikk tilskudd viser at man i mindre grad har gitt støtte til kriserammede fag, og i større grad gitt støtte til fagområder i Innlandet som har vekst. Innlandet har registrert hele 135 nye lærebedrifter i 2020, hvorav de aller fleste i opplæringskontor, noe som viser at disse har en sentral rolle også i å rekruttere lærebedrifter.

5.2.5 Status i formidlingen

Totalt sett har det blitt inngått nesten like mange lærekontrakter i 2020 som det ble i 2019. I Innlandet er det også få søkere i restaurant- og reiselivsfagene, noe som ikke gjør krisen i denne bransjen så merkbar. Det er tatt inn noe færre lærlinger i industrien på Raufoss, spesielt den som leverer til bilindustrien. Dette har samtidig ført til at mindre industribedrifter som har slitt med å få tak i lærlinger, nå har kommet i posisjon til å rekruttere. Elektro har også i dette fylket færre læreplasser enn tidligere, noe som blant annet forklares med nedgang i utbyggingsprosjekter. Man er engstelig for nedgang i de offentlige fagene, særlig helsefagarbeiderlærlinger i 2021 som følge av varslede budsjettkutt i kommunene.

Fylkeskommunen vil ikke klare å bruke opp midlene de har fått fra staten, men er glade for at de rundt 4 millionene de sitter igjen med, kan strekkes videre utover, og også kan benyttes på vg3 i skole.

5.2.6 Vg3 i skole

Begge de sammenslåtte fylkene i Innlandet har hatt en del elever i Vg3 fagopplæring de senere årene, i fjor 67. I år har antall økt noe, til rundt 80. Vg3 har tidligere vært tilbudt som toårig løp, men ble i 2020 forkortet til ett år. Samtidig er man positive til å forlenge dette til to år, dersom det kommer egne midler til dette i 2021.

Som et eget tiltak for å bøte på læreplasmangelen, har fylket i år også tilbudt flere plasser i påbygging til generell studiekompetanse.

5.2.7 Oppsummering

I Innlandet er det i mindre grad støtte til kriserammede virksomheter og fag, men heller utvidelser i lærlinginntak i nye og eksisterende virksomheter stimulerings-tilskuddene har gått til, som summerer seg til ca. 200 nye kontrakter. Det illustrerer et fylke med vekst i fag- og yrkesopplæringen. Fylket var også svært tidlig ute med å annonsere muligheter for ekstramidler. Opplæringskontorene har spilt en viktig rolle under krisen, ikke minst for å opprettholde opplæringen av permitterte lærlinger. Dette er noe som utfordrer fylkeskommunens standpunkt om at opplæringskontorene ikke lengre bør ha status som lærebedrifter.

Innlandet har lyktes med å motvirke den nedgangen i antall lærekontrakter man kunne forvente som følge av koronakrisen, og vil trolig ende opp med omtrent det samme antall lærekontrakter i 2020 som året før.

5.3 Rogaland

Rogaland fylkeskommune er preget av en sterk lærling-kultur, noe som gir seg utslag i at en større andel av bedriftene her enn i andre fylker har lærlinger (Høst mfl. 2013). Rogaland formidler vanligvis også en høyere andel av søkerne til læreplass enn andre fylker.

Etter å ha hatt en nedgang i lærlinginntaket rundt 2015 som følge av krisen som fulgte nedgangen i oljeprisen, nådde lærlinginntaket i 2019 en «all time high» med 2760 nye lærekontrakter. Som i Innlandet inngås tre av fire lærekontrakter med ungdom.

5.3.1 Organisering

I Rogaland valgte man å la seksjon for fagopplæring i opplæringsavdelingen styre stimuleringsstilskuddene. Tilskuddsordningen ble ikke behandlet politisk, fordi man oppfattet at de var såpass styrt fra staten sentralt at det holdt med en administrativ behandling. For å diskutere kriterier og støtteordninger, etablerte man i Rogaland tre arbeidsgrupper rettet mot tre ulike regioner. I hver av gruppene satt en formidlingsansvarlig, to opplæringskontor og en representant fra y-nemnda.

5.3.2 Covid-19-krisen

Krisen har rammet stort sett de samme bransjene som i andre fylker, som restauranter og reiseliv, og også elektrobransjen, hvor mange store prosjekter er satt på vent. I salgsfaget er det problemer, men da bare innenfor noen nisjer. I tillegg kommer helt særegne utfordringer som at de som skulle ha læretiden sin offshore, ikke får komme ut på plattform av smittehensyn.

5.3.3 Tiltakene

Representanter for fagopplæringen i Rogaland mener staten kom for sent med tilskuddene, egentlig etter at formidlingen var over hos dem. Noen bedrifter som kunne kanskje ha vært hjulpet med en kombinasjon av ekstraordinære koronatilskudd og ekstra lærlingtilskudd, kan dermed allerede ha kommet bakpå med å skaffe oppdrag. Når de ikke har oppdrag, er det heller ikke mulig for bedriftene å ta inn lærlinger.

Rogaland har, i likhet med andre fylkeskommuner, liten tro på noen effekt av den midlertidige hevingen av det generelle lærlingtilskuddet. Man oppfatter at det generelt ikke er tilskudd i seg selv som gjør at bedriftene tar inn lærlinger, men behovet for opplæring av egen eller bransjens arbeidskraft. Det betyr ikke at

lærlingtilskuddet ikke har en generell betydning, men dette er noe man har vent seg til.

Rogaland lyste ut muligheter for tilskudd i begynnelsen av september, med svarfrist i midten av september. Utlysningen ble sendt opplæringskontorene og frittstående lærebedrifter, i tillegg til at den ligger på fylkeskommunens nettsider. Opplæringskontorene var ansvarlig for å sende det videre ut til sine medlemmer.

Kriteriene for støtte var:

- Hardt rammede fag kan få 80 000 kroner pr kontrakt
- Bedrifter eller opplæringskontor som kan ta over en lærekontrakt kan få 50 000
- Støtteordninger som kan få en lærling tilbake fra permittering kan få 80 000
- Forlengelse av lærekontrakter kan gi støtte på 15 000
- Det kan gis et mellomlegg mellom basis 1 og basis 2 for de som tar inn en lærling uten rett, på 40 000
- Nye lærebedrifter som tar inn lærlinger kan få 30 000
- Tiltak for flere voksenlærlinger kan få 30 000
- Tiltak som kan senke risikoen for å ta inn lærlinger kan få 50 000

Rogaland har lagt seg vesentlig høyere når det gjelder maksimale tilskudd enn de andre fylkeskommunene vi har undersøkt. De stiller krav om at lærekontrakten skal inngås med søkere fra fylket, i noen tilfeller også at det skal være lærekontrakter for ungdom med utdanningsrett.

Av egne lære plass-tiltak har Rogaland tidligere etablert kryssløp etter det de kaller Rogalandsmodellen, fra fag med for mange søkere til fag med for få søkere, i dette tilfellet fra reiseliv til salg og fra elektro til mekaniske fag. Bortimot 10 reiselivselever skal ha fått lærekontrakt i salgsfaget, ettersom reiselivsbedriftene så å si ikke tar inn lærlinger. Manglende opplæring fra Vg2 kompenseres med ekstra teoriundervisning i løpet av læretiden. Tiltaket bidrar til å løse lære plassproblemet for ungdommer i noen fagområder, ved å få de til å akseptere overgang til andre fagområder med mangel på lærlinger.

5.3.4 Resultatet av tilskuddsfordelingen

De fikk inn rundt 100 søknader på til sammen 30 millioner kroner, altså rundt 300 000 pr søknad. Av disse ble om lag halvparten innvilget, og det ble delt ut rundt 13 millioner kroner til rundt 300 lærekontrakter. Noen av midlene ble holdt tilbake slik at man kan sette inn tiltak om ting endrer seg. Søknader har kommet fra enkeltbedrifter, i noen grad også fra opplæringskontor.

I kontrast til Oslo var man i Rogaland ikke så tilbakeholdne med å betale ut tilskudd for å forebygge permitteringer. Største delen av tilskuddspotten ble gitt under kriteriet økt lærlingtilskudd til hardt rammede lærefag og hindre permitteringer av lærlinger. Som i Innlandet er tilskuddene gitt etter at lærekontraktene var inngått. Bedriftene visste dermed ikke om de fikk ekstratilskudd eller ikke i det de inngikk kontrakten. Dette gjør det svært vanskelig å si noe om effekten av tilskuddene.

De mest sentrale opplæringskontorene var med i drøftingen av profilen på stimuleringsstilskuddene. Opplæringskontorene er samlokalisert både i Stavangerregionen og i Haugesundsregionen, og holder jevnlig felles ledermøter. Mulighetene for å søke tilskudd var således godt kjent. De fagene som mest stimuleringsstilskudd var elektrikerfaget, hvor det ble gitt støtte til nesten 70 lærekontrakter, de fleste begrunnet i at det er et hardt rammet fag. Dernest følger kokkefaget med støtte til nesten 50 lærekontrakter, og stillasbyggerfaget med 14 kontrakter. I motsetning til i Innlandet ble det gitt forholdsvis få tilskudd til nye lærebedrifter eller utvidelser i antall lærlinger.

Opplæringskontoret i restaurantfagene har fått særskilt støtte til å drive praktisk opplæring i lærebedrifter med lav aktivitet, i en lignende som i Oslo.

5.3.5 Status i formidlingen

Rogaland ligger an til å få like nesten mange lærekontrakter i 2020 som i 2019. Selv om man har nedgang i restaurant og reiseliv, har etterspørselen etter lærlinger i andre bransjer de senere årene vært så stor at mange bedrifter ikke har fått lærlinger. Dette gir fylkeskommunen noe å gå på, også i en nedgangskonjunktur. I noen områder gjennom å ta i bruk kreative ordninger for kryssløp gjennom den såkalte Rogalandsmodellen. I tillegg kommer at det i de mest utsatte bransjene tross alt ikke er en høy lærlingandel.

5.3.6 Vg3 i skole

Rogaland brukte i liten grad Vg3 fagopplæring i skole før de tok det i bruk under krisen som fulgte av oljeprisnedgangen i 2014-2015. Fylkeskommunen har etablert en modell for Vg3 hvor tre skoler er ansvarlig for vg3 i hver sin region. Intensjonen er at disse skal legge skolen tettest mulig opp mot lokalt næringsliv, eller det de kaller skreddersøm. Innenfor denne ordningen har man for eksempel hatt Aarbakkeskolen, hvor elever uten lære plass har hatt en i stor grad praksisbasert opplæring, i en av de mest solide lærebedriftene i Rogaland. I år har man etablert en Vg3-klasse ved X-rig, som er et verksted og boretårn hvor fylkeskommunen leier opplæringsplasser til 15 vg3-elever i borefag, så lenge disse får ikke komme

ut på plattform som følge av smittefaren. I portørfaget samarbeider man med Stavanger sykehus om opplæringen. Sykehuset har tatt inn så mange lærlinger man har budsjett til. De søkerne som ikke fikk læreplass, får praksisplass på sykehuset. De er en dag i uka på skolen og fire dager i praksis, hvor de gjør mye av det samme som lærlingene, men da uten lærekontrakt og lønn. Skole og praksis utgjør til sammen ett år før de kan gå opp til fagbrev.

I Rogaland sliter man med å få til en balanse mellom søkere og tilgang på læreplasser i elektrikerfaget. I tillegg har man flere år på rad hatt mange Vg3-elever innenfor de offentlige fagene, helsefagarbeider og barne- og ungdomsarbeiderfaget. I tillegg til portør og borefag, har man i 2020/21 Vg3-klasser i elektro, i tømrer, og to i helsearbeiderfaget.

Vg3-klassen i elektro er utfordrende å gjennomføre. Her vil ikke bransjen samarbeide om praksis i Vg3 og den er også negativ til å ansette elektrikere med fagbrev fra skolen.

Totalt har Rogaland rundt 100 elever i Vg3 fagopplæring i 2020/2021. Dette innebærer litt over en dobling fra 2019. Tallet er i endring hele tiden, særlig som følge av at elever får lærekontrakt.

Vg3-tiltakene i 2019 ble satt i gang før det ble klart at også disse kunne finansieres av tiltaksmidler, og man vil trolig bruke den tilbakeholdte reserven på å finansiere Vg3-klasser som skyldes Covid-19-krisen..

5.3.7 Oppsummering

Som et sterkt lærefagfylke kan Rogaland i nedgangskonjunktur nyte godt av etterspørsel i områder som vanligvis ikke får nok lærlinger. For å bidra til dette har fylket etablert egne kryssløp etter den såkalte Rogalandsmodellen. Rogaland har samarbeidet tett med opplæringskontorene og brukt stimuleringsstilskuddene mer offensivt enn de andre fylkene. Det innebærer at de har delt ut mer penger pr. kontrakt og mer penger for å forebygge mulige tap av lærekontrakter. Til tross for støtte til rundt 300 nye lærekontrakter, må Rogaland i 2020/21 etablere over 100 elev-plasser Vg3 fagopplæring i skole. Noen av disse etableres i tett samarbeid med arbeidslivet, og kan også ses som en hybridløsning. Totalt sett vil det trolig likevel bli en nedgang i antall lærekontrakter på rundt 100 i 2020 sammenlignet med året før.

5.3.8 Oppsummering av tiltak for å motvirke nedgang i antall læreplasser

De tre fylkene vi har undersøkt har valgt ulike måter å bruke stimuleringsstilskuddene på. Oslo skiller seg ut ved en restriktiv tildelingspraksis. Man ønsker ikke å

bruke mer penger enn nødvendig og heller ikke tiltrekke seg dem som vil være lærebedrifter på grunn av gunstige offentlige tilskudd. I dette var fylket var heller ikke opplæringskontorene aktivt med i utforming av kriterier for støtte, slik de var i de to andre fylkene. Både Rogaland og Innlandet hadde i begynnelsen av desember 2020 betalt ut nesten ti ganger så mye i tilskudd som det Oslo foreløpig har gjort. Det meste av støtten er gitt til nye lærebedrifter og økt lærlinginntak i eksisterende lærebedrifter, altså vekst i systemet. Rogaland har betalt ut mest. Her er det særlig utbetalt støtte for å forebygge, for å unngå permitteringer, til dels også for å få permitterte lærlinger tilbake i arbeid.

Totalt sett er tilskuddene i disse tre fylkene, som representerer 25-30 prosent av lærekontraktene på landsbasis, knyttet til rundt 520 lærekontrakter, eller i underkant av 10 prosent av lærekontraktene. Imidlertid er det ingen slik enkel sammenheng mellom tilskudd og resultat i antall læreplasser. Både i Rogaland og i Innlandet er støtten betalt ut, og til dels også avgjort, etter at lærekontraktene er inngått. Man vet ikke hvor mange av disse kontraktene som ville vært inngått uansett.

Alle de tre fylkene ser ut til å få en liten nedgang i antallet nye lærekontrakter i 2020 sammenlignet med 2019. Minst er nedgangen i Innlandet, prosentvis er den størst i Oslo. Her er det ikke nedgang i kontrakter til fylkets egne lærlinger, men blant søkere bosatt i andre fylker. Dette er en kategori som trolig i stor grad faller utenfor støtteordningene. Forskjellene mellom fylkene er altså store når det gjelder støtteprofil, men ikke så store i resultat. Alle fylkene har merket nedgangen i de næringene som er rammet av Covid-19-tiltakene, men uten at dette gir seg så store utslag i antall lærlinger, som er få i disse næringene. I alle fylkene er det også nedgang i kontrakter i elektrikerfaget og noen andre fag innenfor industri, bygg og anlegg. Stort sett kompenseres dette ved økning i andre sektorer.

Krisen har ellers avdekket at flere av fylkene arbeider med det vi kan kalle hybridløsninger på læreplassnedgangen. I stedet for å utvide antall plasser i Vg3 fagopplæring i skole vil fylkeskommunene heller at lærlingene biter seg fast i bedrifter med problemer, og får sin opplæring i regi av opplæringskontorene mens de er permittert. I Rogaland har man lenge utviklet en modell hvor Vg3-klassene legges til bedrifter, eller tett opptil: Aarbakkeskolen, X-rig og portørskole på sykehuset er de mest kjente eksemplene. Om opplæringen blir bedre enn i ren skoleopplæring, blir ikke dilemmaene mindre ved slike løsninger. I den andre enden har man elektro-bransjen som har flest elever som ikke blir formidlet, men som samtidig er svært negative til et samarbeid om Vg3 i skole.

6 Oppsummering og vurderinger

Utdanningsløftet 2020 ble vedtatt i Stortinget våren 2020 i forbindelse med Covid-19-krisen. Krisetiltakene rettet mot videregående opplæring omfatter to målgrupper. Den ene er permitterte og arbeidsledige uten fullført og bestått videregående opplæring, som har brukt opp retten til videregående opplæring. Tiltaket rettet mot denne skal gi målgruppen en mulighet til å benytte ledighetsperioden, uten å tape dagpenger, til å fullføre videregående opplæring, slik at de får et bedre fundament for et varig fotfeste i arbeidslivet. Tre tiltak retter seg mot den andre målgruppen, som er elever og lærlinger som var i gang med videregående opplæring. Et av tiltakene her er rettet mot elever i avgangskullet som ikke besto i 2020, og de to andre tiltak er rettet mot søkere som sto i fare for ikke å få lærekontrakt som følge av krisen. Disse tre tiltakene skal sørge for at målgruppen får en mulighet til å fullføre løpet og oppnå studie- eller yrkeskompetanse.

NIFU startet sin følgeevaluering i september 2020, og den skal pågå ut 2021. Høsten 2020 har vi gjennomført studier av organisering, målformulering og iverksetting i tre fylkeskommuner: Oslo, Innlandet og Rogaland. Vi har gjennomført intervjuer med representanter for utdanningsadministrasjonen i de tre fylkeskommunene, med representanter for skoler, voksenopplæringscentre og opplæringskontor. Basert på likhetstrekk og variasjoner mellom disse tre fylkeskommunene, forsøker vi å si noe om den foreløpige utviklingen av de fire tiltakene i Utdanningsløftet 2020.

Status for tiltakene i desember 2020

Helt overordnet kan vi si at utviklingen i tiltakene er svært ulik. Tiltaket rettet mot permitterte og ledige uten fullført videregående er det som har hatt den vanskeligste starten. Bare ett av de tre fylkene, Innlandet, har kommet i gang med utdanning av permitterte og ledige i 2020. Også på landsbasis ser det ut til at dette fylket er ganske enestående. I statsbudsjettet for 2021 har Stortinget samtidig bevilget 300 nye millioner til tiltaket, i tillegg til de 300 millionene fylkeskommunene fikk tildelt i 2020. Fylkeskommunene, som har brukt svært lite av den første bevilgningen til tiltaket, har anledning til å overføre denne til 2021.

Tiltaket rettet mot avgangskullet ble iverksatt høsten 2020 i alle de tre fylkeskommunene. Tiltaket har fått 150 millioner kroner, som anslagsvis skulle dekke 2500 elever. I Innlandet har 54 elever vært tatt inn på tiltaket, mens det i Rogaland har vært tatt inn 71 elever. I Oslo ble 170 elever tatt inn, men 61 av disse sluttet. Bare 72 møtte til eksamen. Basert på disse tre fylkeskommunenes tall, ligger deltakerantallet foreløpig på rundt 50 prosent av anslaget som lå til grunn for den statlige bevilgningen.

Tiltaket for å motvirke nedgang i antall lærekontrakter gjennom stimulerings-tilskudd er gjennomført i alle de tre fylkeskommunene, men i svært ulikt omfang. Til sammen er tilskuddene gitt til rundt 520 lærekontrakter, eller rundt 10 prosent av det totale antallet i de tre fylkene. Ettersom vi ikke vet hvor mange av disse lærekontraktene som ville blitt inngått og fullført uten de statlige ekstratilskuddene, er det for tidlig å vurdere hvilken effekt de har hatt. Rogaland ser ut til å benytte hele den statlige bevilgningen til tiltaket, Innlandet vil overføre rundt en tredjedel av bevilgningen til 2021, mens Oslo trolig vil benytte under halvparten av sin bevilgning. Foreløpige tall for antall lærekontrakter fra de tre fylkene (pr. desember 2020) tyder på at det kan bli en moderat nedgang i antall lærekontrakter i 2020. Det er for tidlig å konkludere med at tendensen er representativ for landet som helhet, men lite i de foreløpige signalene fra øvrige fylkeskommuner tyder på en dramatisk nedgang i lærekontrakter på landsbasis.

Tiltakenes organisering i de tre fylkene

De tre fylkeskommunene har organisert tiltaket mot avgangselevne og mot læreplasser, relativt likt. Tiltaket rettet mot ledige og permitterte har imidlertid blitt veldig ulikt organisert i de tre fylkene. I Rogaland har enheten i fylkeskommunen med ansvar for voksenopplæring tatt hånd om tiltaket og integrert det i tiltakene de allerede har innenfor videregående opplæring for voksne. Informasjon om og etablering av tilbud, samt inntak av elever styres sentralt i fylkeskommunen. Samarbeidet med NAV ser ikke ut til å være veldig tett, og handler mest om at fylkeskommunen informerer om utdanningstilbudene og hvem de gjelder gjennom NAV-systemet. Også i Innlandet har den sentrale enheten for voksenopplæring i fylkeskommunen fått ansvaret for tiltaket, men her er midlene fordelt uavkortet ut til ti ulike voksenopplæringssentre. Disse har også ansvar for informasjon og organisering av utdanningstilbud, og for inntak av elever. De lokale voksenopplæringssentrene bygger videre på et etablert samarbeid med de lokale NAV-kontorene. I Oslo er tiltaket organisert som et prosjekt uavhengig av Oslo Voksenopplæring (Oslo VO). Begrunnelsen for dette er omorganisering av Utdanningsetaten, samt at kapasiteten i Oslo VO er sprenget. Prosjektet har etablert et samarbeid med NAV Oslo sentralt om å videreformidle informasjon om Utdanningsløftet, samt å ta imot søknader til fra arbeidsledige og permitterte.

Lokale definisjoner av målgruppen for tiltaket mot ledige og permitterte

I tiltaket rettet mot ledige og permitterte uten bestått videregående opplæring har målgruppen blitt definert ulikt i de tre fylkeskommunene. I både Innlandet og Rogaland har voksenopplæringen integrert tiltakene i den øvrige voksenopplæringen. Rogaland bruker tiltaket til å utvide voksenopplæringstilbudene i fylket til også å omfatte voksne over 25 år som har brukt opp retten til videregående opplæring uten å bestå, samt de under 25 som ikke har fullført og bestått videregående, uavhengig av om disse har brukt opp retten sin eller ikke. I Innlandet er det voksenopplæringssettene lokalt som setter i gang tiltak og avgrensner målgruppa. Ut fra de settene vi foreløpig har vært i kontakt med, ser målgruppa for tiltaket i Innlandet ut til å være mye den samme som i Rogaland. I tillegg tar man i Innlandet også inn ledige og permitterte som har en videregående opplæring fra før, men som har behov for en ny for å komme i arbeid. Det prosjektorganiserte tiltaket i Oslo er det eneste av de fylkene vi har undersøkt som er strengt regelstyrt. De har definert målgruppa som skal gis tilbud om videregående opplæring, til å være ledige og permitterte, som ikke har fullført og bestått videregående opplæring, men som ikke har rett til dette.

Organiseringen av tiltaket og definisjonen av målgruppen har gitt ulike utfall. Innlandet lyste ut utdanningstilbud allerede i månedsskiftet juni/juli, mens Rogaland lyste ut i august/september og Oslo noe senere. Innlandet var imidlertid i gang med utdanningstiltak allerede i første halvdel av september og opplyser om at de nå har 300 deltakere. I Rogaland har de foreløpig færre søkere enn i Innlandet, og vil ikke gi tilbud til disse før i januar 2021. I Oslo er man ikke ferdige med å sortere ut hvem av de 800 som har søkt, som egentlig hører inn under tiltaket. Først når dette er gjort og man vet hva disse ønsker, vil utdanning kunne settes i gang.

Desentralisert oppfølging av avgangskullet

Tiltaket rettet mot avgangselevne har i alle fylkene primært blitt tolket som et tiltak for de som har stryk i et skolefag. Det førte til at det er skoleadministrasjonen i fylkeskommunene som primært har tatt hånd om tiltaket. I Oslo hadde man riktignok også her en prosjektkoordinator på utsiden, men tiltaket ser raskt ut til å ha blitt kooptert av skoleadministrasjonen. I alle fylkene har arbeidet med å informere om utdanningstilbudet og rekruttere deltakere blitt desentralisert til skolene, ut fra at det er de som kjenner elevene.

Lærlinger med stryk eller ikke avlagt fagprøve har i alle fylker blitt sett som en egen gruppe, og overlatt fagopplæringsavdelingen. Særlig i de tradisjonelle fagene har det vanlige vært at lærlinger med stryk fortsetter i bedriften og går opp til fagprøve på ny etter noen måneder. Selv om en lærling stryker til fagprøven, har

bedriften investert mye i opplæringen, og vedkommende vil som regel kunne gjøre nytte for seg. Det nye er at fylkeskommunene nå tilbyr ekstratilskudd til bedriftene i denne perioden.

Erfaringene fra fylkeskommunene når det gjelder deltakelse ser også ut til i stor grad å være sammenfallende. Av de som får tilbudet, er det mange som ikke svarer ja, og enda færre som møter opp. Dette forklares i skolene på ulike måter. Blant de som stryker er det et stort innslag av elever som har slitt i forhold til skolen, og som ikke er så motiverte for å komme tilbake. Det er en utbredt oppfatning at det investeres svært mye penger på et tiltak som omfatter en forholdsvis smal gruppe, og at midlene kunne kanskje kunne fått en mer effektiv anvendelse om de ble anvendt tidligere i utdanningsløpet.

Tiltakene for å motvirke nedgang i antall lærekontrakter

Tiltakene for læreplasser har blitt ulikt mottatt. Det er en entydig oppfatning i de tre fylkeskommunene og i opplæringskontorene at den midlertidige, generelle økningen i lærlingtilskuddet på 708 kroner måneden har lite for seg om målet er å øke antall lærekontrakter. Mottakelsen av og den mulige effekten av dette tilskuddet vil bli undersøkt videre våren 2021 i en bedriftssurvey og en kvantitativ analyse av utviklingen i antall lærekontrakter.

Stimuleringstilskuddene har stort sett blitt tatt godt imot i fylkeskommunene, og de bedriftene og opplæringskontorene som har mottatt støtte. De gir fylkeskommunene en mulighet til selv å utforme tiltak i stort omfang overfor lærebedriftene, noe de ikke tidligere har hatt. Involvering av opplæringskontorene i utforming av kriterier for stimuleringstilskudd varierer mellom fylkeskommunene. Rogaland har trukket opplæringskontorene sterkt inn, og også i Innlandet har opplæringskontorene vært hørt. I Oslo har ikke opplæringskontorene vært trukket inn direkte i kriterieutformingen.

Praktisering av disse kriteriene og innvilgelse av tilskudd har også variert. Rogaland har hatt en offensiv tildelingspolitikk, og brukte opp det meste av sin pott tidlig på høsten 2020. Innlandet har gradvis økt sin bruk av tilskudd, men har ved årsskiftet en tredjedel av midlene igjen. Oslo hadde i begynnelsen av desember brukt under 10 prosent av sin tildelte tilskuddspott. Oslo er i den situasjonen at bare halvparten av lærlingene i byen har bostedsadresse i kommune, og således er «deres egne», og de har således begrenset innflytelse over læreplass-markedet. Det er derfor ikke overraskende at de kan gjøre mindre. I tillegg har fagopplæringsavdelingen, støttet av yrkesopplæringsnemnda, ført en restriktiv tildelingspolitikk. Man tror ikke at det å tilby bedriftene store tilskudd fremmer gode lærebedrifter. Innlandet har betalt ut mest tilskudd til nye lærebedrifter, eller bedrifter som tar inn flere lærlinger enn før. Det vitner om et fylke med en fagopplæring i

vekst. Rogaland har allerede svært mange lærebedrifter, og har betalt ut mest for å forebygge at lærebedriftene permitterer eller sier opp lærlinger.

De mest kriserammede næringene, reiseliv og restauranter, har få lærlinger, og mange av disse er voksne. Dette kan bidra til å forklare at nedgangen i antall lærekontrakter ikke blir så stor som fryktet. Samtidig som det er nedgang i antall lærekontrakter også i enkelte andre fagområder i privat sektor, ikke minst elektro, er det også økning i en del fagområder, både i privat sektor og i kommunesektoren.

Innovasjoner

Krisen har også ført til noen nyskapingner for å kompensere bortfall av læreplaser, og fått andre frem i lyset. Kanskje i erkjennelse av at det er grenser for hva man kan gjøre for å få bedrifter uten arbeidsoppdrag til å opprettholde lærlinginntaket, har de trolig mest innovative krisetiltakene i fagopplæringen kommet utenfor selve lærlingordningen. Ikke alle er nye, noen blir synliggjort gjennom oppmerksomheten de får i Utdanningsløftet og evalueringen.

Ett av disse er kryssløp etter Rogalandsmodellen, i dette tilfellet fra reiselivsfag til salgsfag. Det handler om å etablere kryssløp utover de som er godkjent som følge av tilstrekkelig overlappning faglig. Slike kryssløp innebærer at lærlingen må få ekstraopplæring gjennom skole underveis i læretiden.

Fylkeskommunene ser også ut til å være opptatt av at inngåtte lærekontrakter i kriserammede næringer ikke opphører ved permittering. I restaurantbransjen forsøkes det utviklet en modell der helt eller delvis permitterte lærlinger får opplæring i regi av opplæringskontorene. En tanke er at noe av denne skal foregå på bedriften, under veiledning av folk fra opplæringskontoret. Noen permitterte kokkelærlinger har som følge av smitteverntiltak, hatt hjemmepraksis, fått tilkjørt råvarer og tilberedt disse etter veiledning fra opplæringskontoret via Teams og lignende. I tillegg har opplæringskontor også i andre bransjer spilt en avgjørende rolle for å opprettholde opplæringen hindret at permitterte lærlinger faller ut uten å få gått opp til fagbrev.

Rogaland har utviklet et opplegg for Vg3 fagopplæring i skole, hvor skolen samarbeider tett med noen utvalgte bedrifter. Under oljepriskrisen i 2015 hadde de Aarbakkeskolen innenfor industrifag, og i 2020 har de etablert borefagskole ved X-rig og portørskole ved sykehuset i Stavanger.

Etter intensjonene?

Ser tiltakene så langt ut til å virke, og har fylkeskommunene benyttet tilskuddene etter intensjonene? Det er alt for tidlig å si noe bastant på det nåværende tidspunkt. Det trengs et bedre datagrunnlag og mer omfattende analyser.

Likevel, tiltaket rettet mot permitterte og ledige er det som vurdert i dag kommer ut som minst vellykket, særlig med tanke på at det skulle være et krisetiltak som skulle virke under den akutte ledigheten skapt av Covid-19-epidemien. Det er også her man ser det største spriket i fylkeskommunenes praktisering av tiltakene. Oslo er de mest regelstyrte, mens de andre to fylkeskommunene har en mer pragmatisk tilnærming. Men tiltakets regler er jo ikke et mål i seg selv. Intensjonen er at ledige og permitterte fullfører en videregående opplæring mens de er ledige slik at de blir bedre rustet til å re-entre arbeidsmarkedet. Ut fra de data vi har fått presentert har Innlandet, med den mest pragmatiske tillempeingen av målgruppedefinisjonen, til nå lykkes best. I den andre enden finner vi Oslo, hvor de mange ledige foreløpig ikke har fått anledning til å gjennomføre videregående opplæring gjennom tiltaket.

Det er all grunn til å spørre om utformingen av dette tiltaket, som skal fortsette i 2021, både med gamle og friske midler, har en hensiktsmessig utforming eller om det er fylkeskommunenes fortolkning og praktisering som er problematisk. Begrunnelsen for å avgrense målgruppen til de uten fullført og bestått som har mistet opplæringsretten, nemlig å hindre at fylkeskommunene får betalt to ganger for de samme elevene, er legitim. Men kanskje kan dette oppnås på en måte som skaper nye utdanningsplasser i stedet for handlingslammelse. Når det nå ser ut til at rammetilskuddet til fylkeskommunene økes for å øke kapasiteten til å ta inn voksne også i den andre køen, nemlig de med utdanningsrett, og det også bevilges penger til å søkere med studie- og yrkeskompetanse fra før kan ta fagbrev, bør man kanskje vurdere å anbefale at fylkeskommunene bruker mindre tid og ressurser på sortering av søkere etter utdanningsrett, og mer på å gjøre sine utdanningstilbud kjent, få deltakere og komme i gang. Dette står ikke i motsetning til å sortere elevene på ulike budsjetter i etterkant. Rogaland og Innlandet ser ut til å bevege seg i en slik retning, mens Oslo, som har organisert tiltaket rettet mot de arbeidsledige og permitterte i et eget prosjekt, ikke vil ha samme fleksibilitet.

Målgruppen for tiltaket rettet mot avgangskullet er enklere å få oversikt over, selv om det også her er noe ulike definisjoner i fylkeskommunene vi har sett på. Som beskrevet over opplever fylkeskommunene at de har fått mye penger til en gruppe hvor relativt få responderer på tiltaket. En utfordring er åpenbart å utforme tiltak som kan tiltrekke seg flere og mer motiverte deltakere, ikke minst ettersom tiltaket skal videreføres på samme nivå som i 2020, og med store overføringer av midler fra 2020. Erfaringer fra intervjuene med aktører som holdt kursene viser at godt forberedelsesarbeid er viktig. Det innebærer tett oppfølging av ungdom i målgruppen i forkant av kurset samt forventningsavklaring og samtaler der motivasjon, behov og mål avklares. Involvering av Oppfølgingstjenesten og sosialarbeidere i dette arbeidet ble vurdert som en god løsning.

Stimuleringstiltakene rettet mot hardt rammede lærebedrifter kan muligens ses som enklere å sette i verk enn de to øvrige, ikke minst fordi det her har vært opp til fylkeskommunene å utforme kriteriene for støtte lokalt. Det virker som om fylkeskommunene opplever det som positivt å komme direkte i inngrep med tilskuddsfordelingen. Både kriteriene og hvordan de har blitt praktisert, varierer mellom fylkeskommune, men følger opp intensjonene i tiltaket. Det midlertidige økningen i det generelle lærlingtilskuddet vurderes ikke som hensiktsmessig. Effekten av tiltakene rettet mot læreplasser er imidlertid foreløpig usikker. Dette vil NIFU komme tilbake til i en senere rapportering.

Referanser

- Bratholmen, N. V. L. (2020). Stor variasjon i fullføringsgrad på yrkesfag. Hentet fra <https://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/stor-variasjon-i-fullforingsgrad-pa-yrkesfag>, 2.12.2020.
- Bratsberg, B., Eielsen, G., Markussen, S., Raaum, O., Røed, K. & Vigtel, T. (2020). Koronakrisens første uker - Hvem tok støyten i arbeidslivet? Oslo: Frisch/NAV/SSB. Hentet fra https://www.frisch.uio.no/om-oss/Nyheter/pdf/2020/artikkelpreprint_hvem_tok_stoyten_200408.pdf
- Culpepper, P. D. (2003). Creating cooperation. How states develop human capital in Europe. Ithaca/London: Cornell University Press.
- Drange, N., Gjefsen, H., Kindt, M. T. & Rogstad, J. (2020). Suksess og besvær. Evaluering av fraværs grensen i videregående skole 2016-2019 Sluttrapport. Fafo-rapport 2020:09. Oslo: Fafo.
- Falch, T. & Nyhus, O. H. (2011). Betydningen av fullført videregående opplæring for sysselsetting og inaktivitet blant unge voksne. Søkelys på arbeidslivet, 28(4), 285-301. Hentet fra <http://www.idunn.no/spa/2011/04/art03>
- Høst, H. & Skålholt, A. (2020). Potensialet for lærlinger i statlige virksomheter (Rapport 2020:11). Oslo: NIFU. Hentet fra <https://hdl.handle.net/11250/2651530>
- Høst, H. & Reymert, I. (2017). Modeller for fagopplæring for voksne innvandrere (NIFU-arbeidsnotat 2017:3). Oslo: NIFU. Hentet fra <http://hdl.handle.net/11250/2439247>
- Høst, H., Seland, I., Sjaastad, J. & Skålholt, A. (2014). Kan organisering av lærlingformidling forklare store ulikheter i resultat? En studie av lærlingformidling i 3 fylker (NIFU-rapport 7/2014). Oslo: NIFU
- Høst, H., Skålholt, A., Reiling, R. B. & Gjerustad, C. (2014). Opplæringskontorene i fag- og yrkesopplæringen – avgjørende bindeledd eller institusjon utenfor kontroll? (Rapport 51). Oslo: NIFU.
- Høst, H., Skålholt, A., Reiling, R. B. & Gjerustad, C. (2014). Hvorfor blir lærlingordningen annerledes i kommunene enn i privat sektor? - Sentrale utfordringer for kommunesektoren i arbeidet med fagopplæring (NIFU-rapport 22/2014). Oslo: NIFU. Hentet fra [ttp://hdl.handle.net/11250/280140](http://hdl.handle.net/11250/280140)

- Høst, H., Skålholt, A. & Nyen, T. (2012). Om potensialet for å få bedriftene til å ta inn flere lærlinger: En kartlegging av norske bedrifters vurdering av lærlingordningen (NIFU-arbeidsnotat 10/2012). Oslo: NIFU.
- Høst, H., Gitlesen, J. P. & Michelsen, S. (2008). Læreplasser mellom politikk og konjunkturer (Fag- og yrkesopplæringen i Norge – noen sentrale utviklingstrekk). Oslo: NIFU STEP.
- Høst, H., Michelsen, S. & Gitlesen, J. P. (1997). Modernisering av fagopplæringens styringsinstitusjoner. Evaluering av Reform 94. (Årsrapport 1996/1). AHS-gruppe for flerfaglig arbeidslivsforskning. Universitetet i Bergen.
- Michelsen, S. & Høst, H. (2018). Norwegian VET and the ascent and decline of social democracy 1945-2015. I S. Michelsen & M.-L. Stenström (Red.), *Vocational Education in the Nordic Countries: The Historical Evolution* (s. 146-171). London/New York: Routledge.
- Michelsen, S., Høst, H. & Gitlesen, J. P. (1999). Mot en ny fagopplæringsordning? I Kvalsund, R., T. Deichmann-Sørensen og P. O. Aamodt (red.): *Videregående opplæring - ved en skillevei? Forskning fra den nasjonale evalueringen av Reform 94*. Tano Aschehoug.
- Mühleman, S. & Wüest, A. (2009). Apprenticeship training and the business cycle. *Empirical research in vocational education and training*, 1(2), 173-186.
- Nilsen, T. & Skålholt, A. (2010). Klynge i krise: om tilpasningsstrategier hos utvalgte bedrifter i Raufoss industripark etter finanskrisen (ØF-rapport nr. 01/2010). Lillehammer: Østlandsforskning. Hentet fra <http://www.ostforsk.no/rapport/pdf/012010.pdf>
- NOU 2018: 13. Voksne i grunnskole- og videregående opplæring. Finansiering av livsopphold. Oslo: Kunnskapsdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2018-13/id2620876/sec1>
- NOU 2018: 15. Kvalifisert, forberedt og motivert. Et kunnskapsgrunnlag om struktur og innhold i videregående opplæring Oslo: Kunnskapsdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2018-15/id2621801/>
- NOU 2019:12. Lærekraftig utvikling — Livslang læring for omstilling og konkurransevne. Oslo: Kunnskapsdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-12/id2653116/>
- NOU 2019: 2. Fremtidige kompetansebehov II — utfordringer for kompetansepolitikken. Oslo: Kunnskapsdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-2/id2627309/>
- Reegård, K. (2017). *Vague orientations and weak institutions. A study of students and apprentices in vocational education and training for retail and office work in Norway*. Universitetet i Bergen.

- Reegård, K. & Rogstad, J. (Red.). (2016). De frafalne. Om frafall i videregående opplæring. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- SSB (2020). Gjennomføring i videregående opplæring. <https://www.ssb.no/vgogjen>
- Utdanningsdirektoratet (2019). Fravær i videregående skole skoleåret 2018-19. Hentet fra <https://www.udir.no/tall-og-forskning/finnforskning/tema/fravar2/fravar-i-videregaende-skole-2018-19--tre-ar-etter-innforing-av-fravarsgrensen/>
- Vogt, K. C., Lorentzen, T., & Hansen, H-T. (2020). Are low-skilled young people increasingly useless, and are the men the looser among them? *Journal of Education and Work*, Published online 07 Oct 2020.
- Westergaard-Nielsen, N. & Rasmussen, A. R. (1999). The Impact of Subsidies on the Number of New Apprentices. *Research in Labor Economics*, 18, 359-375.

Vedlegg

Vedlegg 1: Nye lærekontrakter Oslo 2019: Kilde: Fagopplæringsavdelingen i Oslo

Statistikk 2019	Andre		Oslo		Total- sum
	Basis 1	Basis 2	Basis 1	Basis 2	
Formnavn					
Aktivitørfaget				1	1
Ambulansefaget		4		6	10
Anleggsgartnerfaget	2	4		10	16
Anleggsmaskinførerfaget	22	5			27
Anleggsmaskinmekanikerfaget	4				4
Asfaltfaget		1	1		2
Automatiseringsfaget	12		4		16
Bakerfaget	4	2			6
Banemontørfaget		1	1		2
Barne- og ungdomsarbeiderfaget	3	4	71	39	117
Betongfaget	14	9	4	2	29
Bilfaget, lette kjøretøy	23	13	34	10	80
Bilfaget, tunge kjøretøy	6	2	1		9
Billakkererfaget	2	2	6		10
Bilskadefaget	4	1	2		7
Blomsterdekoratørfaget	2	4	2	4	12
Butikkslakterfaget	2	2			4
Byggdrifterfaget	1		4		5
CNC-maskineringsfaget				1	1
Dataelektronikerfaget	19	2	11	2	34
Elektrikerfaget	95	52	112	57	316
Elektroreparatørfaget		1	1		2
Energimontørfaget	7	2		1	10
Finmekanikerfaget			1		1
Fjell- og bergverksfaget	18	3	1		22

Fotograffaget	2		2		4
Frisørfaget	19	36	10	43	108
Gjenvinningsfaget				1	1
Glassfaget	1			1	2
Grafisk produksjonsteknikk	2			1	3
Heismontørfaget	3	1	2		6
Helsearbeiderfaget	10	8	58	41	117
Hestefaget	3	1	1		5
Hovslagerfaget		1			1
Idrettsanleggsfaget	1				1
IKT-servicefaget	45	11	35	12	103
Industrimekanikerfaget	3	1		1	5
Industrimontørfaget	6	2		2	10
Institusjonskokkfaget	8	2	2	8	20
Kjemiprosessfaget	3				3
Kjole- og draktsyerfag	5	1	2	4	12
Kokkfaget	44	22	20	31	117
Konditorfaget	8	5	6		19
Kontor- og administrasjonsfaget	26	10	15	9	60
Kran- og løfteoperasjonsfaget	1	1			2
Kulde- og varmpumpemontørfaget	5	2	5		12
Logistikkfaget	3	3	11	3	20
Låsesmedfaget	2	3	4	2	11
Malerfaget	3	5	2	12	22
Mediegrafikerfaget	13	16	10	6	45
Motormekanikerfaget				1	1
Murerfaget	5	2	6	4	17
Møbelsnekkerfaget		1	1	3	5
Møbeltapetsererfaget		1			1
Ortopediteknikkfaget	1	1			2
Platearbeiderfaget	1				1
Portørfaget	3		1		4
Produksjonsteknikkfaget	3	1		1	5
Profileringsdesignfaget	3				3
Pølsemakerfaget			1		1
Reiselivs faget	1	1	2		4
Resepsjonsfaget	7	1	1	1	10
Reservedelsfaget	2		6	1	9
Rørleggerfaget	14	37	21	42	114

Salgsfaget	21	6	34	5	66
Salmakerfaget	1				1
Servitørfaget	15	2	2	2	21
Signalmonterfaget	3	2	2	4	11
Sikkerhetsfaget	20		9		29
Sjømathandlerfaget	1				1
Skogfaget			2		2
Sveisefaget	1				1
Tak- og membrantekkerfaget		1	2	1	4
Telekommunikasjonsmonterfaget	9	6	6	7	28
Togelektrikerfaget			1		1
Tømrerfaget	15	20	31	57	123
Urmakerfaget	1	4			5
Vei- og anleggsgfaget	5	3			8
Ventilasjons- og blikkenslagerfaget		3	7	2	12
Yrkessjåførfaget	6	10	3	1	20
Totalsum	594	347	579	442	1962

**Vedlegg 2: Nye lærekontrakter 2020 Oslo (pr. 7.12.2020). Kilde:
Fagopplæringsavdelingen i Oslo**

Statistikk 2020 (jan-nov)	Oslo		Andre		Total- sum
	Basis 1	Basis 2	Basis 1	Basis 2	
Formnavn					
Ambulansefaget		3		4	7
Anleggsgartnerfaget	2	4			6
Anleggsmaskinførerfaget			10		10
Anleggsmaskinmekanikerfaget			11	1	12
Asfaltfaget		2		3	5
Automatiseringsfaget	7	1	14		22
Bakerfaget	1	4	3	1	9
Banemontørfaget	1	1	3		5
Barne- og ungdomsarbeiderfaget	85	95	3	5	188
Betongfaget	9	3	12	4	28
Bilfaget, lette kjøretøy	24	10	18	5	57
Bilfaget, tunge kjøretøy	3	1	3	1	8
Billakererfaget	2	1	3	1	7
Bilskadefaget	2	2	6	1	11
Blomsterdekoratørfaget	3	3	1	2	9
Bunadtilvirkerfaget			1		1
Butikkslakterfaget	1		4	1	6
Byggdrifterfaget	1	1	2	1	5
Dataelektronikerfaget	23		18	4	45
Elektrikerfaget	77	23	80	36	216
Elektroreparatørfaget	2				2
Energimontørfaget		1	11	2	14
Finmekanikerfaget			2		2
Fjell- og bergverksfaget	1		22	1	24
Fotograffaget	2	1	3	4	10
Frisørfaget	5	31	17	46	99
Grafisk produksjonsteknikk		1			1
Heismontørfaget		3	6	5	14
Helsearbeiderfaget	77	59	6	9	151
Hestefaget	2	3	5	2	12
IKT-servicefaget	33	6	39	4	82
Industriell matproduksjon			1		1

Industrimekanikerfaget	1		6		7
Industrimontørfaget	2		5		7
Institusjonskokkfaget	4	21	3		28
Keramikerfaget				1	1
Kjemiprosessfaget			2	1	3
Kjole- og draktsyerfag		1	6		7
Kokkfaget	21	9	46	14	90
Konditorfaget	3	2	6	3	14
Kontor- og administrasjonsfaget	11	5	31	6	53
Kran- og løfteoperasjonsfaget	1				1
Kulde- og varmpumpemontørfaget	5		5		10
Laboratoriefaget			1		1
Logistikkfaget	6	3	10	0	19
Låsesmedfaget	5	1		1	7
Malerfaget	2	8	2	3	15
Mediegrafikerfaget	11	1	11	6	29
Motormekanikerfaget	1				1
Motorsykkelfaget	1				1
Murerfaget	6	4	4		14
Møbelsnekkerfaget	1	2			3
Møbeltapetsererfaget			1	1	2
Ortopediteknikkfaget			3		3
Platearbeiderfaget			1	1	2
Portørfaget	1			3	4
Produksjonsteknikkfaget			2	1	3
Profileringsdesignfaget			1		1
Pølsemakerfaget			2		2
Reiselivs faget				1	1
Resepsjonsfaget			1	2	3
Reservedelsfaget	1	4	1		6
Rørleggerfaget	17	23	16	23	79
Salgsfaget	55	6	30	4	95
Servitørfaget	4	2	7	4	17
Signalmonterfaget	1	2	3	2	8
Sikkerhetsfaget	8	2	43	3	56
Sjømathandlerfaget		2	1	1	4
Slakterfaget				1	1
Steinfaget			1		1
Tak- og membrantekkerfaget	2			2	4

Telekommunikasjonsmontørfaget	5	5	8	6	24
Togelektrikerfaget			2		2
Tømrerfaget	35	32	22	25	114
Urmakerfaget			1		1
Vei- og anleggsfaget	2		8	1	11
Ventilasjons- og blikkenslagerfaget	9	1		2	12
Yrkessjåførfaget	4		8	5	17
Gullsmedfaget	1				1
Totalsum	589	395	604	266	1854

**Vedlegg 3: Nye lærekontrakter Innlandet 2017-2020. Kilde:
Fylkeskommunen**

Utd.pr	FORMNAVN	2017	2018	2019	2020
BA	Anleggsmaskinførerfaget	59	58	79	72
	Asfaltfaget		2	1	4
	Banemontørfaget	6	6	6	2
	Betongfaget	15	16	18	19
	Byggdrifterfaget	10	7	9	5
	Feierfaget	3	6	2	3
	Fjell- og bergverksfaget	5	3	5	6
	Glassfaget	1	1		1
	Limtreproduksjonsfaget				1
	Malerfaget	10	7	10	8
	Murerfaget	14	4	9	6
	Renholdsoperatørfaget		1	17	1
	Rørleggerfaget	34	52	49	50
	Stillasbyggerfaget		4	6	2
	Tak- og membrantekkerfaget		2	7	5
	Trelastfaget	1	2	2	4
	Trevare- og bygginnredningsfaget	4		4	2
	Tømrerfaget	137	169	158	161
	Vei- og anleggsgfaget	1	3	3	3
	Ventilasjons- og blikkenslagerfaget	9	5	2	8
BA Totalt		313	348	385	361
DH	Blomsterdekoratørfaget	5	3	7	5
	Bunadtilvirkerfaget		1		2
	Børsemakerfaget			1	1
	Fotograffaget			2	1
	Frisørfaget	41	33	34	33
	Glasshåndverkerfaget	1	1	1	1
	Herreskredderfaget		1		
	Håndbokbinderfaget				1
	Keramikerfaget				1
	Kjole- og draktsyerfag			1	1
	Mediegrafikerfaget		1		2
	Møbelsnekkerfaget	1	5	4	1
	Profileringsdesignfaget		1		1
	Salmakerfaget			1	
	Smedfaget	4	1	1	1
	Treskjærerfaget		3		2

	Urmakerfaget				1
DH To- talt		55	52	54	47
EL	Automatiseringsfaget	18	21	22	20
	Dataelektronikerfaget	49	54	46	53
	Elektrikerfaget	113	113	104	96
	Elektroreparatørfaget				1
	Energimontørfaget	22	25	19	28
	Energioperatørfaget	2	1	2	3
	Heismontørfaget		1		
	Kulde- og varmpumpemontørfaget	11	9	12	12
	Produksjonselektronikerfaget	2	1	3	2
	Signalmonterfaget	3		2	3
	Tavlemontørfaget	4	7	5	3
	Telekommunikasjonsmonterfaget	11	9	9	11
EL Totalt		236	242	223	231
HS	Ambulansefaget	23	13	18	20
	Barne- og ungdomsarbeiderfaget	138	136	122	127
	Helsearbeiderfaget	143	146	163	149
	Ortopediteknikkfaget		2		
	Portørfaget			1	1
HS Totalt		306	296	303	297
MK	Fotograffaget			1	
	Mediegrafikerfaget		1		
MK To- talt		1		1	
NA	Anleggsgartnerfaget	13	12	2	9
	Hestefaget	13	12	11	16
	Hovslagerfaget	2	1	2	4
	Idrettsanleggsfaget		1		
	Reindrifsfaget			1	4
	Skogfaget	19	19	20	13
NA To- talt		48	44	36	46
RM	Bakerfaget	5	1	2	2
	Butikkslakterfaget	1		2	
	Industriell matproduksjon	4	11	3	10
	Institusjonskokkfaget	26	26	21	26
	Kjøttskjærerfaget	2		3	4
	Kokkfaget	41	35	21	25
	Konditorfaget	3	3	6	3
	Pølsemakerfaget	1		1	

	Servitørfaget	2	5	5	2
	Sjømathandlerfaget			2	
	Slakterfaget		3	2	2
RM To-					
talt		85	92	60	74
SS	IKT-servicefaget	48	46	35	40
	Kontor- og administrasjonsfaget	23	28	20	24
	Logistikkfaget	11	11	14	11
	Reiselivs-faget	4	2	2	3
	Resepsjonsfaget	5	2		3
	Salgsfaget	47	53	62	77
	Sikkerhetsfaget	5	7	4	4
	Yrkessjåførfaget	57	49	87	70
SS Totalt		200	198	227	229
TP	Anleggsmaskinmekanikerfaget	12	11	10	6
	Bilfaget, lette kjøretøy	67	68	79	64
	Bilfaget, tunge kjøretøy	18	19	20	14
	Billakkererfaget	9	7	5	9
	Bilskadefaget	11	13	20	10
	Chassispåbyggerfaget		1	2	1
	CNC-maskineringsfaget	12	14	16	18
	Dimensjonskontrollfaget		1		
	Garverifaget			1	2
	Gjenvinningsfaget		3	3	1
	Grafisk produksjonsteknikk			1	1
	Hjulustrustningsfaget	6	2	2	3
	Industriell overflatebehandling			1	3
	Industrimekanikerfaget	22	22	17	29
	Industrimontørfaget		1	2	4
	Industrirørleggerfaget	2	1	1	1
	Kjemiprosessfaget		2	1	1
	Landbruksmaskinmekanikerfaget	13	24	15	20
	Låsesmedfaget	2	1	2	2
	Modellbyggerfaget			1	
	Motormekanikerfaget		1	1	1
	Motorsykkelfaget	2	4	3	2
	Platearbeiderfaget	12	15	7	9
	Produksjonsteknikkfaget	32	29	35	27
	Reservedelsfaget	15	20	16	14
	Sveisefaget	7	4	5	6
	Termoplastfaget	1	1		1

Verktøymerfaget	3	3	2	2
TP Totalt	250	266	266	250
Totalsum	1494	1539	1554	1535

**Vedlegg 4: Nye lærekontrakter Rogaland 2020 (3.12.2020). Kilde:
Fylkeskommunen**

Antall av Lærefag	K												Total- sum
	jan	feb	mar	apr	mai	jun	jul	aug	sep	okt	nov	des	
Radetiketter													
Akvakulturfaget						5	7	10					22
Aluminiumskonstruksjonsfaget								1					1
Ambulansefaget							10	5					15
Anleggsgartnerfaget	1	2		1		8	3	4					19
Anleggsmaskinførerfaget	5	4	1	1		33	4	14	2		3		67
Anleggsmaskinmekanikerfaget						12	2	6					20
Asfaltfaget	1		1					1	2				5
Automatiseringsfaget	6	1	1			6	4	28	16		2		64
Avionikerfaget									4				4
Bakerfaget	1					1		3		1	1		7
Barne- og ungdomsarbeiderfaget	3		1				4	156	5	2	2	1	174
Betongfaget	2		2	1		8	4	26	2		1	1	47
Bilfaget, lette kjøretøy	3		1	1		17	10	34	5	1	1		73
Bilfaget, tunge kjøretøy		1				2	3	5					11
Billakkererfaget						2		4	1				7
Bilskadefaget	2					1	1	2		2			8
Blomsterdekoratørfaget			2			1		5					8
Boreoperatørfaget								28		2	6		36
Brønnfaget, elektriske kabeloperasjo- ner								2					2
Brønnfaget, havbunnsinstallasjoner								2					2
Brønnfaget, komplettering								9					9
Brønnfaget, kveilerøroperasjoner								1					1
Brønnfaget, mekaniske kabeloperasjo- ner								5			6		11
Brønnfaget, sementering	1							8	1				10
Butikkslakterfaget								1					1
Byggdrifterfaget			1		3			4	2	1			11
CNC-maskineringsfaget	3	1	1			19	6	26	5	2	1	1	65
Dataelektronikerfaget		1						7	2				10
Elektrikerfaget	5	4	5	2		11	4	105	23	5	8		172
Energimontørfaget	2						1	20					23
Energioperatørfaget						1		2			1		4
Fagopplæring 0+4 modell (midlertid kode)						5	7	59	41	22	13	1	148

Feierfaget													2							2	
Fjell- og bergverksfaget							7						6							13	
Fjernstyrte undervannsoperasjoner							12	4				11								27	
Flymotormekanikerfaget													4						1	5	
Flystrukturmekanikerfaget																			1	1	
Flysystemmekanikerfaget													3						8	11	
Frisørfaget	3	3	1			1	5	5				15	1	6					1	41	
Gjenvinningsfaget	1																		2	8	
Glassfaget																			1	1	
Gullsmedfaget																			1	1	
Heismontørfaget																			2	2	
Helsearbeiderfaget	3			2	1		7	26				208	11	2					2	262	
Hestefaget	1				1		2	1				5								1	11
Hjulustrustningsfaget																			1	1	
IKT-servicefaget	1				1		2	4				44	2	2						56	
Industriell matproduksjon							1	5				2							1	9	
Industriell overflatebehandling				2								2	2						1	7	
Industrimalerfaget				2								1	1	2	3					10	
Industrimekanikerfaget	2	3	1			2	13	2				44	15	3					4	89	
Industrimontørfaget	6	1	2	1		3	2	3				36	10	1					2	67	
Industrioppmålingsfaget																			1	1	
Industrirørleggerfaget	1											5	10						1	17	
Institusjonskokkfaget				1			1	1				12	1	1						17	
Kjemiprosessfaget	1				2		5	2				49	8	1					1	69	
Kjøttskjærerfaget												2	2							4	
Kokkfaget	2	1					1	5				24	2	3						38	
Konditorfaget							2	3				5	1	3						14	
Kontor- og administrasjonsfaget	2				1	3	3	3				41	3						1	57	
Kran- og løfteoperasjonsfaget												5	2							7	
Kulde- og varmepumpemontørfaget												2	1	1						4	
Laboratoriefaget													4							4	
Landbruksmaskinmekanikerfaget	1						4	2				1								8	
Logistikkfaget	8	4	3	1	2		5	4				25	18	2	4				1	77	
Låsesmedfaget												1	1	1					2	5	
Malerfaget	1			2	5		2					1	1	2						14	
Maritim elektrikerfaget							5	7				3	1							16	
Matrosfaget						1	11	17				12	1	1						43	
Mediegrafikerfaget						1						1								2	
Motormannfaget							2	8				2	1							13	
Motormekanikerfaget				2								1	1						1	5	
Motorsykkelfaget							2					1								3	

Murerfaget	1		1	1	1			10				1	15
NDT-kontrollørfaget	1						1	2	1	2			7
Platearbeiderfaget	2		1				1	13	7		1		25
Portørfaget		1						3					4
Produksjonselektronikerfaget									1				1
Produksjonsteknikkfaget	3	1	1			2	2	15	3	2		1	30
Pølsemakerfaget							1						1
Reiselivs-faget									1		1		2
Renholdsoperatørfaget	1	1									1		3
Resepsjonsfaget								1	1	1			3
Reservedelsfaget			1			1	1	4	4				11
Rørleggerfaget			1		1	2	1	30	4		1		40
Salgsfaget	4	5	2	2	2	8	6	30	14	8	2	2	85
Servitørfaget		1						3	1				5
Sikkerhetsfaget							1	15	5				21
Sjømathandlerfaget		1					1						2
Slakterfaget			1				5		1				7
Stillasbyggerfaget							4	2	4	1	1	1	13
Støperifaget								1		1			2
Sveisefaget	2	2				5		13	14		2		38
Tavlemontørfaget									6				6
Telekommunikasjonsmontørfaget		1		1			1	9	2	1			15
Trelastfaget					1								1
Trevare- og bygginnredningsfaget	4	1	1	2	1	1					1		11
Tømmerfaget	8	1	5	2	2	24	9	87	6	3	2	2	151
Vei- og anleggsfaget	2	1	2	1		14	1	11	1	3			36
Ventilasjons- og blikkenslagerfaget	2		2			1	2	2	1		2	2	14
Yrkessjåførfaget	17	2	1		1	3		36			3		63
Totalsum	115	50	48	28	25	289	215	1455	295	93	79	19	2711

Nordisk institutt for studier av
innovasjon, forskning og utdanning

Nordic institute for Studies in
Innovation, Research and Education

www.nifu.no