



01.02.2023

Fylkeskommunens utfordringer og muligheter i å utvikle et kompetansetilbud for voksne

SØA Rapport 3-2023

KS FOU nummer: 226001

Rapport nr. 3-2023 fra Samfunnsøkonomisk analyse AS
ISBN-nummer: 978-82-8395-172-1
Oppdragsgiver: KS
Forsidefoto: Unsplash/ Chris Montgomery
Tilgjengelighet: Offentlig
Dato for ferdistilling: 1. februar 2023
Forfattere: Hanne Jordell, Fernanda
Winger Eggen
Kvalitetssikrer: Anna Tønder

Samfunnsøkonomisk analyse AS

Borggata 2B
N-0650 Oslo

Org.nr.: 911 737 752
post@samfunnsokonomisk-analyse.no

Forord

Samfunnsøkonomisk analyse AS (SØA) har, i samarbeid med Fafo, fått i oppdrag fra KS å gjennomføre en utredning som ser på fylkeskommuners muligheter og utfordringer i arbeidet med å utvikle kompetansetilbud rettet mot voksne. Prosjektet har som hovedformål å:

- 1) Undersøke hvordan fylkene kan videreutvikle et utdannings- og kompetansetilbud for voksne, som bidrar til at flere får den kompetansen de selv og arbeidslivet trenger.
- 2) Belyse hvilke faktorer som hemmer og fremmer fylkenes evne til å utvikle et slikt utdannings- og kompetansetilbud (juridiske, organisatoriske og økonomiske).

Vi vil gjerne takke alle våre intervjukandidater for at de har stilt opp, i tillegg til våre kontaktpersoner i KS for godt samarbeid.

Oslo, 1. februar 2023

Hanne Jordell
Prosjektleder
Samfunnsøkonomisk analyse AS

Sammendrag

På oppdrag fra KS har vi i dette prosjektet belyst hvilke faktorer som hemmer og fremmer fylkenes muligheter for å utvikle et utdannings- og kompetansetilbud for voksne. Parallelt med et økende behov for kompetanseutvikling i samfunnet, har det det siste tiåret vært gjennomført flere store reformer og endringer som påvirker utdannings- og kompetansepolitikken, og fylkeskommunens rolle i dette.

Fylkeskommunen muligheter for å utvikle et utdannings- og kompetansetilbud for voksne, avhenger av utdanningsnivå. Når det gjelder videregående opplæring er fylkeskommunen *tilbyder* av utdanning. Fylkeskommunen har ansvar for å tilby videregående opplæring, både til ungdom og voksne. På øvrige utdanningsnivåer har fylkeskommunen et mer overordnet ansvar, det være seg forvaltningsansvar eller et strategisk tilretteleggingsansvar.

Videregående opplæring

Innen videregående opplæring for voksne er det på trappene en større omlegging av systemet, og ny opplæringslov er ventet i løpet av 2023. Som følge av *Fullføringsreformen* skal langt flere voksne enn tidligere få rett til et opplæringstilbud på videregående nivå, parallelt med at tilbudet til voksne skal omlegges til modulbasert opplæring som hovedmodell. Modulbasert opplæring innebærer i korte trekk mindre opplæringsenheter, som avsluttes med en dokumentert vurdering. Deltakerne vil kunne ta enkeltmoduler eller fullt opplæringsløp avhengig av hvilken kompetanse personen har fra før. Formålet med modulbasert opplæring er å gjøre videregående opplæring for voksne mer fleksibelt, slik at det er enklere for den enkelte å få opplæring samtidig som man er i jobb eller må ivareta andre forpliktelser, som for eksempel omsorgsoppgaver. På sikt vil det medføre at flere gjennomfører videregående opplæring, noe som igjen vil medføre en sterkere og mer langvarig tilknytning til arbeidslivet. Det er særlig personer uten videregående opplæring som har det vanskelig på arbeidsmarkedet.

En hovedutfordring i *dagens* opplæringssystem for voksne er at systemet i for liten grad er tilpasset den enkeltes behov, og det er krevende å kombinere opplæring med andre forpliktelser. Særlig voksne med svake norskerferdigheter eller manglende grunnleggende ferdigheter er en gruppe som det framstår vanskelig å bistå på en god nok måte. Utfordringene er sammensatte, og handler både om at det er praktisk utfordrende å finne den beste metoden for å gi opplæring i norsk samtidig med annen opplæring, det handler også om at NAVs regelverk gir begrensninger på hvor lenge de kan tilby oppfølging, og en tredje utfordring er at det kan være mer krevende å få læreplass for disse deltakerne sammenliknet med andre voksne – og ikke minst ungdom. Støtte til livsopphold framstår også som en utfordring for mange voksne i opplæring, også denne gruppen. Det er etablert mange virkemidler for å styrke opplæring for denne gruppen, herunder tilskuddsordninger fylkeskommunen kan søke på, og det skal igangsettes ulike forsøk i 2023. Virkemidlene her framstår imidlertid som et lappeteppe, som etter vår vurdering bør kunne samordnes bedre.

Respondentene fra fylkeskommunen og NAV vi har intervjuet i dette prosjektet oppfatter at fullføringsreformen og modulstrukturert opplæring virker å være gode grep for å imøtekomme noen av utfordringene i dagens opplæringssystem for voksne. Fylkeskommunene vi har intervjuet har imidlertid også noen bekymringer knyttet til endringene som er ventet. Flere av respondentene våre har spørsmål til hvordan videregående opplæring for voksne rent praktisk skal gjennomføres framover.

Det pågår noen forsøk med modulstrukturert opplæring allerede, og disse følgeevalueres. Følgeevalueringen viser at ordningen bidrar til mer fleksibilitet, som er hovedformålet, men det er fortsatt noen utfordringer. Det framstår eksempelvis fortsatt som krevende å praktisk få til gode tilpasninger av opplæringen for den enkelte deltaker. På bakgrunn av forsøkene som har vært gjennomført kan det se ut til at økt modulisering av utdanning ikke nødvendigvis hjelper den gruppen av befolkningen som har svake norskferdigheter, eller som trenger ekstra hjelp og støtte for å fullføre opplæring av andre årsaker. Dette bidrar til å styrke vår vurdering av at virkemidler rettet mot denne målgruppen bør ses mer i sammenheng framover.

Det er videre spørsmål knyttet til hvilke læringsarenaer som bør tas i bruk i det framtidige opplæringssystemet, og med hvilke lærerressurser. Våre intervju kandidater har oppfattet at modulbasert opplæring innebærer at læringen i større grad enn i dag skal skje i bedriften. Det er imidlertid mer uklart hvilke lærerressurser som skal benyttes; om virksomhetene får større ansvar for opplæringen, eller om lærere skal reise rundt. Følgeevalueringen av forsøkene av modulbasert opplæring peker på at det fortsatt vil være hensiktsmessig med noe skolebasert undervisning framover. Undervisningen må da tilpasses en gruppe voksne som trolig er større i antall, sammenliknet med i dag, men der det også skal tilrettelegges enda bedre for den enkelte enn i dagens system.

Realkompetansevurdering er også et område det er knyttet bekymring til. Realkompetansevurdering går ut på å gjøre en vurdering av kompetansen den enkelte har, og avgjøre hvorvidt denne tilsvarer kompetanse som opparbeides i opplæringssystemet. I dagens opplæringslov har fylkeskommunen ansvar for å vurdere realkompetansen til voksne som har rett til videregående opplæring. I henhold til våre respondenter fungerer imidlertid ikke systemet med realkompetansevurdering godt nok i dag, og det er stor variasjon mellom fylkeskommunene. Samtidig er realkompetansevurdering en sentral nøkkel for at intensjonene med modulstrukturert opplæring skal innfris, i og med at formålet er at den enkelte kun skal trenge å fylle på med kompetanse som den ikke allerede har.

Den overordnede bekymringen fylkeskommunene vi har intervjuet har, i tillegg til spørsmål knyttet til praktisk organisering av voksnes læring, er om de vil få nok økonomiske ressurser til å innfri forventningene som følger av fullføringsreformen. Det framgår av intervjuene at det følger vesentlige budsjetter med forsøkene med modulstrukturert opplæring, eksempelvis, men flere respondenter har erfaring med at fylkeskommunene tradisjonelt får nye oppgaver, men for lite finansiering til å utføre dem på en god måte. Vår hovedanbefaling er også at fylkeskommunene får tilført nok ressurser for å ivareta oppgavene som følger av fullføringsreformen og modulstrukturert opplæring. Andre anbefalinger er at det tilrettelegges for bedre læring og erfaringsdeling mellom fylker, og at man ser nærmere på muligheter for økt standardisering eller nasjonale retningslinjer når det kommer til praktiske forhold, herunder realkompetansevurdering.

Høyere yrkesfaglig utdanning

Når det gjelder høyere yrkesfaglig nivå, har fylkeskommunen først og fremst en forvaltningsrolle. Hovedutfordringen forbundet med å utvikle et tilbud på dette utdanningsnivået, er at finansieringssystemet til sektoren er sammensatt av mange tilskuddsordninger, med ulike formål. Fylkeskommunen har ansvar for driftstilskudd, mens Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir) forvalter flere varianter av utviklingstilskudd (herunder de såkalte bransjeprogrammene). Det er uklart hvordan et tilbud innen høyere yr-

kesfaglig utdanning skal finansieres *etter* en utviklingsperiode, ikke minst fordi midler til drift er begrenset, og fylkeskommunen har ansvar både for å sikre nasjonale tilbud, så vel som regionale.

Etter vår oppfatning er det behov for å rydde opp i finansieringssystemet i denne sektoren generelt. Det virker lite formålstjenlig at ulike aktører har ansvar for ulike deler av finansieringen til sektoren. I lys av at midler til sektoren er begrenset, kreves det en prioritering av hvilke utdanningstilbud som skal tilbys, samtidig som retningslinjene til tilskuddsmidlene gir relativt sterke føringer.

Høyere utdanning

Innen høyere utdanning er den overordnede utfordringen for fylkeskommunenes muligheter til å utvikle utdannings og kompetansetilbud, at de har begrensede muligheter for å påvirke UH-sektoren. Denne sektoren har en lovfestet rett til faglig frihet og ansvar for å innrette og utforme sine aktiviteter for å ivareta sitt samfunnsoppdrag. Universitets- og høyskoleloven begrenser øvrige myndigheters instruksjonsmyndighet, sammenlignet med andre statlige virksomheter.

UH-sektoren oppfordres imidlertid av statlige myndigheter til å gå i dialog med regionale kompetanseutviklingsaktører. De fleste fylkeskommuner har, som følge av regionreformen og det forsterkede ansvaret for regional kompetansepolitikk, etablert såkalte regionale kompetanseforum. I disse er sentrale kompetansepolitiske aktører representert, herunder representanter fra UH-sektoren i de fylkene institusjonene er lokalisert. De regionale kompetanseforaene er fortsatt i en utviklingsprosess, men de kan etter vår oppfatning være viktige verktøy å bygge videre på for å sikre god samhandling mellom behov og etterspørsel etter høyere utdanning i regionen.

Det er igangsatt enkelte nasjonale initiativ for å styrke fylkeskommunens rolle som ansvarlig for regional kompetansepolitikk. Ett eksempel på nasjonalt initiativ er Kompetansepilotprogrammet som kom ble lansert i forbindelse med regionreformen. Kompetansepiloter er en treåring tilskuddsordning som har som mål å identifisere og mobilisere virksomheters behov for kompetansehevede tiltak og koble og tilrettelegge for et tilpasset etter- og videreutdanningstilbud i Distrikts-Norge. Foreløpige resultater fra følgeevalueringen indikerer at oppgaven med regional mobilisering og rekruttering til utdanning er viktig, fordi det er krevende for virksomheter å orientere seg i utdanningssystemet og mulighetene som finnes der. Det er imidlertid en svært ressurskrevende jobb, og det er ikke åpenbart hvordan arbeidet best bør organiseres.

I 2022 (og videreført i 2023) ble det bevilget midler til en satsing på Studiesenter og desentralisert høyere utdanning. Støtte til studiesenter og desentralisert høyere utdanning er tilskuddsordninger som forvaltes av HK-dir. Disse er ikke evaluert, men intervjuer i dette prosjektet indikerer at det kan være hensiktsmessig med en gjennomgang og vurdering av hva slags tilskuddsordninger og satsinger som bør forvaltes av fylkeskommunene selv og hva som bør legges til HK-dir, med formål å skape bedre sammenhenger i det regionale kompetansepolitiske systemet.

Bedriftsintern opplæring

Denne rapporten har konsentrert seg om det formelle opplæringssystemet, men som en avsluttende bemerkning er det verdt å nevne at SØA, gjennom andre prosjekter, også har fanget opp at BIO-ordningen

(bedriftsintern opplæring), som fylkeskommunen forvalter, virker å være et fornuftig virkemiddel i den regionale kompetansepolicyen. Ordningen har høy addisjonalitet – det vil si at det er avgjørende for virksomheters investeringsbeslutninger, i tillegg til lave kostnader, og er dermed et samfunnsøkonomisk effektivt virkemiddel for å styrke kompetansen i virksomheter.

Executive summary

The Norwegian county municipality is a democratically elected body, that is responsible for certain public administrative and service tasks within the county. Through different political reforms, The Norwegian county municipality has been given new responsibilities. One of the new responsibilities is in the field of regional skills policy. One goal in the regional skills policy, is to improve the matching between skills needed in the regional labour market and skills workers and potential workers have.

This project investigates the possibilities and challenges the county municipality is facing, in their work to develop relevant educational courses and offers for adults. The challenges and possibilities for the County municipality in developing courses and offers for adults, depends on the level of education. The educational system in Norway consists of primary education, secondary education (including professional and vocational training), higher vocational training and higher education.

The County municipality is responsible for upper secondary education and therefore has some power when it comes to the fields of education that are being offered on this level. The county municipality discusses needs with representatives from the regional labour market, in the process of setting up courses. That said, there is an ongoing discussion on the relevance of the fields that are being offered, because the county municipality is also required by law, to take into consideration what each person prefers to study. It is also important to note that when it comes to professional and vocational training, at the upper secondary level, a large part of the training happens in training establishments. The system relies on businesses that want to take part in the educational system as training establishments.

The challenges we have identified in this project are not so much concerning what *type* of education that is being offered at the upper secondary level, but more how to best facilitate so that adults can complete their education. Research has shown that people with upper secondary education, especially professional and vocational training, stays employed, while people who lack education on this level are at higher risk of being or becoming unemployed. Many of the adult students are, however, either working or have responsibilities that make it difficult for them to take classes full-time.

To make the system of secondary education more flexible, there have been many systemic changes (and more to come) in the last decade. The ongoing reformation of the educational system for adults in upper secondary level will ensure that more adults will be able to graduate from high school or complete a new vocational education. Until now there has been restrictions and a distinction between adults with a legal right to complete upper secondary education, and other adults. There are also plans to change the way of teaching for most curriculums, from subjects to modules, and to reduce the amount of teaching in classroom. The module-based system indicates smaller units of training, and will make it easier for students, to take courses while being employed.

One challenge in the upper secondary educational system, more specifically concerning the professional and vocational training, is that the system depends on training establishments taking on apprentices. There is, however, a general lack of apprenticeships – at least in some regions, and grown apprentices are less attractive than young ones. Adults, with little knowledge in Norwegian or who are lacking basic skills, have more difficulties completing the education. This is a group of people that need a lot of facilitation, and so

far, it seems that there is no perfect solution to help this group. Module-based education is being tried out some places, and an ongoing evaluation of these trials states that it still complicated to facilitate well enough for people with little knowledge in Norwegian or basic skills. Financial support is also a challenge for many adults in training. Lastly, for the module-structured educational system to work, the County municipality need good systems for assessment of competence, which they do not have today. A system for assessment of competence will ensure the efficiency of the module-structured system. The goal is that each person can supplement their already acquired knowledge with the remaining modules and acquire a diploma much faster.

The representants from the county municipalities that we have interviewed in this project, believe that the changes in the educational system of upper secondary education for adults are good and important, but they are concerned that they will not get as much resources as needed to be able to implement the new system appropriately.

When it comes to higher vocational level, the county municipality primarily has an administrative role. The main challenge associated with developing an offer at this educational level, is that the funding system for the sector is made up of many grant schemes, with different purposes. The county municipality is responsible for operating grants, while the Norwegian Directorate for Higher Education and Skills manages various types of development grants. It is unclear how an offer in higher vocational training is to be financed after a development period, also because funds for operation are limited. In our opinion, there is a need to take a closer look at the funding system in this part of the educational system.

Within higher education, the overall challenge for the county municipalities, is that they have limited opportunities to influence. The sector of higher education has a statutory right to professional freedom and responsibility to organize its activities to fulfil its mission. However, the Universities and Colleges are encouraged, by the Government, to engage in dialogue with other regional actors that are concerned with educational and skills-policy. Most County municipalities have, because of the regional reform and the increased responsibility for regional skills policy, established regional skills forums. These forums can be important tools to ensure good interaction between needs and demand education and skills in the region.

There has been launched some national initiatives to strengthen the county municipality's role as responsible for regional skills policy. Interviews in this project indicate that it could be useful to review and assess what kind of grant schemes and initiatives should be managed by the county municipalities themselves and what should be managed by the Directorate for Higher Education and Skills.

Innhold

Forord	III
Sammendrag	IV
Executive summary	VIII
1 Innledning	13
1.1 Problemstilling	13
1.2 Definisjoner og avgrensninger	13
1.3 Metode	14
1.4 Leserveiledning	14
2 Fylkeskommunen er en sentral aktør i kompetansepolitikken	15
2.1 Endringskrefter underbygger viktigheten av kompetanseutvikling	15
2.2 Fylkeskommunen har fått strategisk ansvar for regional kompetansepolitikk	15
2.3 Store endringer i videregående opplæring	16
2.4 Opplæringstiltak i NAV er også vridd mot formell utdanning	18
3 Kompetanseutviklingssystemet omfatter mange virkemidler	19
3.1 Overordnet skisse over kompetanseutviklingssystemet	19
3.2 Virkemidler rettet mot personer utenfor arbeidsmarkedet	20
3.3 Virkemidler rettet mot virksomheter og ansatte	22
3.4 Virkemidler for å styrke regionale koblingsinitiativ	23
3.5 Virkemidler for å tilrettelegge og styrke utdanningstilbudet rettet mot voksne	25
3.5.1 Grunnleggende ferdigheter og norsk	25
3.5.2 Videregående opplæring	25
3.5.3 Høyere yrkesfaglig utdanning	26
3.5.4 Høyere utdanning	27
3.5.5 Næringsspesifikke innsatsområder	28
4 Utfordringer og muligheter ved å utvikle utdannings- eller kompetansetilbud avhenger av fylkeskommunens rolle	29
4.1 Utfordringer og muligheter for å utvikle tilbud innen videregående opplæring	29
4.1.1 Utfordringer i dagens system for voksnes læring	29
4.1.2 Fullføringsreformen har til hensikt å løse noen av dagens utfordringer...	32
4.1.3 ... men intensjonene i reformen kan være krevende å innfri	33
4.2 Utfordringer og muligheter for å utvikle kompetansetilbud på innen høyere yrkesfaglig utdanning	35
4.3 Utfordringer og muligheter for å utvikle kompetansetilbud innen høyere utdanning	37
5 Oppsummering og anbefalinger	38
5.1 Videregående opplæring for voksne	38
5.2 Høyere yrkesfaglig utdanning	40

5.3	Høyere utdanning	40
5.4	BIO-ordningen	41
Referanser		42
Vedlegg 1 Skjematisk oversikt over virkemidler i kompetansepoltikken		43
Vedlegg 2 – Virkemidler I kompetansepoltikken		45
Virkemidler rettet mot personer utenfor arbeidsmarkedet		46
I.	Introduksjonsprogrammet og integreringstilskudd (lovpålagt oppgave)	46
II.	Opplæringstiltak i arbeids- og velferdsetaten (NAV) (tiltak)	48
III.	Forsøk med forlenget opplæring i arbeids- og velferdsetaten (NAV) (tiltak)	49
IV.	Kvalifiseringsprogram (lovpålagt oppgave i kommuner)	50
V.	Menn i helse (tiltak)	52
VI.	Tilskudd til Jobbsjansen	53
VII.	Tilskudd til kvalifisering i integreringsmottak (tilskuddsordning)	54
VIII.	Oppfølgingstjenesten for unge (lovpålagt)	55
Virkemidler rettet mot virksomheter og individer		56
IX.	Tilskudd til lærebedrifter	56
X.	Tilskudd til Kompetansepluss (først og fremst Kompetansepluss arbeid)	57
XI.	Tilskudd til Bedriftsintern opplæring (BIO-midler]	58
XII.	Forsøk med stipend – lånekassen	58
Virkemidler for å styrke regionale koblingsinitiativ		59
XIII.	Offentlige karrieresentre	59
XIV.	Tilskudd til kompetansepiloter (Kompetansepilotprogrammet)	60
XV.	Tilskudd til studiesenter	61
Virkemidler i for å styrke utdanningstilbud innen grunnleggende ferdigheter og/eller norsk		62
XVI.	Tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for norske innvandrere (automatisk utbetalt tilskudd)	62
XVII.	Tilskudd til etablering og gjennomføring av tilbud om tilrettelagt fag- og yrkesopplæring (for innvandrere)	63
XVIII.	Tilskudd til forsøk for å utvikle en nasjonal samarbeidsmodell for tilrettelagt fag- og yrkesopplæringa (for innvandrere)	64
XIX.	Tilskudd til forsøk med tilrettelagt videregående opplæring (for NAVs brukere) – NY I 2023	65
XX.	Tilskudd til norskopplæringsordning (tilskuddsordning)	66
XXI.	Tilskudd til studieforbund	67
Virkemidler for å styrke gjennomføring i videregående opplæring		68
XXII.	Forsøk med modulstrukturert opplæring	68
XXIII.	Fire tilskudd til fullføring og kvalifisering i videregående opplæring	70
Virkemidler for å styrke og utvikle høyere yrkesfaglig utdanning		71
XXIV.	Tilskudd til drift av fagskolene	71

XXV. Tilskudd til utviklingsmidler fagskolene	73
XXVI. Nye studieplasser i høyere yrkesfaglig utdanning foreslått i budsjettet for 2023	73
XXVII. Tilskudd til senter for fremragende fagskoler	74
XXVIII. Tilskudd til pilotordning for modulbasert høyere yrkesfaglig utdanning for flyktninger	75
Virkemidler for å styrke høyere utdanning	76
XXIX. Tilskudd til desentralisert og fleksible utdanningstilbud	76
XXX. «Ulike program og tiltak for utvikling av praksisstudier og økt arbeidslivsrelevans i utdanningene»	77
Næringsspesifikke virkemidler	78
XXXI. Tilskudd til bransjeprogrammene (11 stk.)	78
XXXII. Industrifagskolen	79
XXXIII. Tilskudd til utsatte industriklynger	80
XXXIV. Øvrig innsats rettet mot spesifikke næringer	80
Koordineringsvirkemidler	81

1 Innledning

Samfunnsøkonomisk analyse AS (SØA har, i samarbeid med Fafo, fått i oppdrag fra KS å gjennomføre en utredning som ser på fylkeskommuners muligheter og utfordringer i arbeidet med å utvikle kompetansetilbud rettet mot voksne.

Bakgrunnen for oppdraget er at fylkeskommunene har fått et forsterket ansvar innen regional kompetansepolitikk (Meld. St. 6 (2018-2019) *Oppgaver til nye regioner* (Regionreformen)). Parallelt har det også skjedd endringer innen kompetansepolitikken, herunder en større vektlegging av å tilpasse og utvikle utdanningssystemene for å gjøre det enklere for enhver å lære hele livet (Meld. St. 14 (2019-2020) *Kompetansereformen*). Sist, men ikke minst, har videregående opplæring, og særlig fag- og yrkesopplæring, i økende grad blitt vektlagt i utdannings- og kompetansepolitikken. Gjennomført videregående opplæring er en viktig nøkkel for å gi personer varig tilknytning til arbeidslivet. Videregående opplæring for voksne er ellers i endring, ref. Meld. St. 21 (2020-2021) *Fullføringsreformen* og ny opplæringslov ventes i løpet av våren 2023.

1.1 Problemstilling

Prosjektet har som formål å:

- 1) Undersøke hvordan fylkene kan videreutvikle et utdannings- og kompetansetilbud for voksne, som bidrar til at flere får den kompetansen de selv og arbeidslivet trenger.
- 2) Belyse hvilke faktorer som hemmer og fremmer fylkenes evne til å utvikle et slikt utdannings- og kompetansetilbud (juridiske, organisatoriske og økonomiske).

I tillegg til disse to overordnede problemstillingene, har vi utarbeidet en oversikt over omfanget av virkemidler som er etablert med tanke på å kvalifisere

voksne som står utenfor arbeidsmarkedet, og for å sikre omstillingsevne hos dem som er sysselsatt.¹

1.2 Definisjoner og avgrensninger

Utdannings- og kompetansepolitikken er et svært omfattende og bredt område. Kunnskapsdepartementet har overordnet ansvar for utdanningspolitikken, men ulike forvaltningsnivåer har ansvar for ulike deler av det formelle utdanningssystemet, som utdanningspolitikken dreier seg om. Grunnskolen er kommunal, fylkeskommunene har ansvar for videregående opplæring, og til dels høyere yrkesfaglig utdanning, mens høyere utdanning er et statlig ansvar.

Kompetansepolitikken, er i nasjonal kompetansepolitisk strategi, definert som «den samlede politikken for utvikling, mobilisering og anvendelse av kompetanse i hele det norske og samfunns- og arbeidslivet» (Nasjonal kompetansepolitisk strategi (2017-2021)). Kompetansepolitikken omfatter læring som skjer på *andre* arenaer enn i utdanningssystemet. Mye av kompetanseutviklingen gjennom livsløpet, skjer gjennom deltakelse i arbeidsliv og samfunns- liv. Kompetansepolitikken er gjensidig avhengig av andre politikkområder, som eksempelvis arbeidsmarkedspolitikken, integreringspolitikken, regionalpolitikken og deler av næringspolitikken.

Svært mange gjennomgår et lengre utdanningsløp før de trer inn i arbeidsmarkedet. Sånn sett kan man si at utdanningssystemet, er hovedkanalen for kompetansetilførsel til samfunnet. Men mange faller fra utdanningssystemet før de har oppnådd en formell sluttkompetanse, som igjen medfører at de ikke får jobb. Andre har kanskje vært i jobb, men falt ut av arbeidslivet av ulike årsaker, og andre igjen kan stå i fare for å falle ut av arbeidslivet, fordi kompetanse-

¹ Vi utarbeidet oversikten som en delleveranse til KS, men denne delleveransen er ikke publisert.

utviklingen ikke skjer raskt nok i forhold til pågående og kommende omstillingsutfordringer i arbeidslivet. Dette begrunner behovet for en kompetansepolitikk og virkemidler som skal styrke insentiver til kompetanseutvikling gjennom hele livet.

1.3 Metode

Prosjektet er basert på kvalitativ metode. Vi har gjennomført en rekke intervjuer med henholdsvis fylkeskommuner, NAV, Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir), og Kunnskapsdepartementet (KD).

Totalt har vi gjennomført 16 intervjuer med 35 respondenter. Fra fylkeskommunen har vi intervjuet ulike typer respondenter; flesteparten med oppgaver innen videregående opplæring for voksne, men også noen som jobber mer strategisk og overordnet med kompetansepolitikk. Fra NAV har vi også intervjuet ulike typer respondenter; både direktører og personer som jobber konkret med opplæringstiltak.

Som følge av at metoden er kvalitativ, og datagrunnlaget er relativt heterogent, har vi lagt vekt på å presentere problemstillinger som har blitt pekt på, uavhengig av om det er få eller mange respondenter som har påpekt problemstillingen. Der det gir mening har vi synliggjort om det er en eller flere respondenter som har gitt uttrykk for et synspunkt.

I tillegg til intervjuer har vi gjennomgått skriftlig dokumentasjon, herunder rapporter og evalueringer, stortingsmeldinger og NOU-er. I referanselisten bakerst framgår dokumenter vi har brukt direkte i rapporten. Vi har lagt inn hyperlink til aktuelle evalueringer og utredninger av virkemidlene i vedlegget, slik at det skal være enkelt å finne fram til disse.

I tillegg har vi gjennomgått websider, først og fremst websidene til fylkeskommunene og de sentrale direktoratene (NAV, IMDI og HK-dir).

1.4 Leserveiledning

I kapittel 2 gjennomgår vi overordnet endringer som har skjedd de senere årene, som påvirker fylkeskommunens oppgaver og ansvar innen kompetansepolitikken. Sentralt her står kompetansereformen, regionreformen og ikke minst fullføringsreformen, samt utdanningsløftet som kom i forbindelse med pandemien. Kapittel 2 danner dermed bakteppet for prosjektet.

I kapittel 3 presenterer vi overordnet kompetanseutviklingssystemet bredt, og omfanget av virkemidler som er etablert eller foreslått etablert i utdannings- og kompetansepolitikken.

I kapittel 4 går vi nærmere inn på utfordringer og muligheter som påvirker fylkeskommunenes arbeid med å videreutvikle et utdannings- og kompetanse-tilbud for voksne (problemstilling 2), mens vi i kapittel 5 oppsummerer funnene våre i noen sentrale anbefalinger (problemstilling 1). Vi vektlegger her videregående opplæring, siden det er på dette området fylkeskommunen har størst ansvar, også som tilbyder, men vi går også inn på andre utdanningsnivåer, der fylkeskommunene har en tilretteleggingsrolle.

I vedlegg 1 og 2 framgår oversikten vi har utarbeidet over ulike virkemidler i utdannings- og kompetansepolitikken. Virkemidler er i denne sammenheng både programmer, tiltak, tilskuddsordninger og innsatser. I vedlegg 1 er en skjematisk oversikt, mens det i vedlegg 2 er en oppstilling av alle virkemidlene vi har gjennomgått, med nøkkelinformasjon. Totalt gjennomgår vi drøye 30 virkemidler rettet mot virksomheter (og individer).

2 Fylkeskommunen er en sentral aktør i kompetansepolitikken

Fylkeskommunen står sentralt i kompetansepolitikken i kraft av å være strategisk ansvarlig for regional kompetansepolitikk, men også i kraft av å være tilbyder av videregående opplæring. Parallelt med et økende behov for kompetanseutvikling gjennom hele livet, har det det siste tiåret vært gjennomført flere store reformer og endringer som påvirker utdannings- og kompetansepolitikken, og fylkeskommunens rolle har blitt endret.

2.1 Endringskrefter underbygger viktigheten av kompetanseutvikling

Norge står framfor en rekke kompetansepolitiske utfordringer i et stramt arbeidsmarked. Endringene i kompetansebehov må sees på bakgrunn av flere samtidige samfunnsendringer som krever behov for omstilling og nyteknikning.

Noen drivkrefter påvirker hva og hvordan vi vil produsere varer og tjenester framover. Grønn næringsutvikling, teknologisk utvikling og verdikjeder i kraftig endring er sannsynligvis blant de mest sentrale endringskreftene som vil påvirke næringsutviklingen i Norge framover. Det blir behov for en annen sammensetning av kompetanse enn den vi har i dag.

Samtidig endres ressursbasen. Selv om sysselsettingsandelen øker, så er det forventet lavere innvandring i årene som kommer, og ungdomskullene har sluttet å vokse (SSB, 2021). Kombinasjonen av mange eldre som står utenfor arbeidsstyrken, og relativt færre i arbeidsrelevant alder, innebærer at det er alt viktigere o at ressursene brukes riktig.

Endringskreftene treffer ulike regioner ulikt. Dette henger både sammen med at næringslivet er forskjellig i ulike regioner – og de har dermed ulike utgangspunkt for framtidig vekst, og med at tilgangen på arbeidskraft varierer.

Flere regioner opplever både mangel på arbeidskraft og mangel på arbeidsplasser. Dette paradokset kan ha flere forklaringer. En forklaring kan være

at regional kompetanseutvikling, herunder utdanning, ikke er tilpasset de regionale behovene.

Som følge av endringskreftene, er det behov for kompetanseutvikling. Dette både for å sikre omstillingskapasitet i virksomhetene som finnes og for å sikre at personer som er i arbeid i dag, ikke faller fra. Det er også viktig å aktivisere den delen av ressursbasen som ikke er sysselsatt. Personer som står utenfor arbeid, og som er i arbeidsdyktig alder, utgjør en uutnyttet ressurs. I tillegg er naturligvis arbeid et viktig gode i seg selv, for de aller fleste mennesker.

For å styrke sysselsettingen av mennesker som er helt eller delvis utenfor eller risikerer å falle ut av arbeidsmarkedet, må vi ha kunnskap om hvilke utfordringer disse har, og hva som skal til for å få dem sysselsatt.

Fra et regionalt ståsted er det sentralt å ha tilstrekkelig kunnskap og handlingsrom til å tilrettelegge for at kompetanseutviklingen som skjer er relevant for et framtidig arbeidsliv i egen region. I lys av all usikkerhet knyttet til endringskreftene, er ikke dette en enkel oppgave.

2.2 Fylkeskommunen har fått strategisk ansvar for regional kompetansepolitikk

Fylkeskommunen er ett av de tre forvaltningsnivåene i Norge, med egen, valgt politisk ledelse. Etter regionreformen, som trådte i kraft 1. januar 2020, ble antallet fylker – og fylkeskommuner – redusert fra 19 til 11, samtidig som fylkeskommunen fikk flere og styrkede ansvarsområder sammenliknet med tid-

ligere (Meld. St. 6 (2018-2019) Oppgaver til nye regioner) ²

Ett av ansvarsområdene som ble styrket som følge av regionreformen, var kompetansepolicyen. Fylkeskommunene har nå en strategisk rolle og et helhetlig ansvar for regional kompetansepolicy, og for at virksomheter i de regionale arbeidsmarkedene har tilgang på den kompetansen de har behov for.

Fylkeskommunenes forsterkede rolle i den regionale kompetansepolicy, ble blant annet begrunnet i at kompetansebehovene mellom regioner varierer, og at det er fylkeskommunen som best kjenner det regionale arbeidslivet og det regionale utdanningstilbudet. Det framgår av Distriktsmeldingen (Meld. St. 5 (2019-2020) Levende lokalsamfunn for fremtiden) at «Ved å styrke det regionale kompetansepolicytiske ansvaret skal det legges til rette for bedre tilgang på kompetent, kvalifisert og relevant arbeidskraft i det regionale arbeidsmarkedet.» Ett av formålene med å overføre ansvaret til fylkeskommunene forstås dermed som at fylkeskommunen skulle bidra til bedre samsvar mellom tilbud og etterspørsel etter kompetanse.

Fylkeskommunens rolle i utdannings- og kompetansepolicy varierer med utdanningsnivået. Fylkeskommunene har ansvar for å sørge for at tilbudet innenfor videregående opplæring og fagskolesektoren er tilpasset behovene regionalt. Innenfor høyere utdanning har fylkeskommunen en tilretteleggingsrolle; å koble sammen universiteter, høyskoler og andre tilbydere av kompetanseutvikling med det regionale arbeidslivet (Meld. St. 14 (2019-2020) Kompetansereformen - lære hele livet).

Ansvaret for den regionale kompetansepolicy må sees i sammenheng med fylkeskommunenes

forsterkede ansvar for samfunnsutvikling. Kompetanse- og utdanningspolicyen henger tett sammen med næringspolicy, regional planlegging og integrering – som fylkeskommunene også fikk økt ansvar for gjennom regionreformen.

Fylkene er forskjellige fra hverandre og de kan stå overfor ulike kompetansepolicytiske utfordringer. I og med at fylkeskommunen er et eget forvaltningsnivå, med egen politisk ledelse, står de fritt til å spisse eller bredde ut det kompetansepolicytiske området – slik at det berører de sentrale og relevante utfordringene i eget fylke. Den enkelte regionens inngang til det kompetansepolicytiske feltet, utvikles gjennom plan- eller strategiprosesser, og det varierer mellom fylkeskommunene hva som prioriteres i disse prosessene (SØA, 2022a).

2.3 Store endringer i videregående opplæring

Myndighetene har foreslått og gjennomført en rekke tiltak for å åpne opp utdanningssystemet for livslang læring. Videregående opplæring er også berørt av disse endringene. Begrunnelsen for endringene, er at utdanningssystemet ikke har vært vurdert som tilstrekkelig tilpasset et arbeidsliv med økende behov for å vedlikeholde og oppdatere kompetanse i løpet av arbeidslivet (Meld. St. 21 (2020-2021) Fullføringsreformen). Tilgang på utdanning gjennom hele livet står sentralt for å nå målene med kompetansereformen;

- (1) Ingen skal gå ut på dato på grunn av manglende kompetanse
- (2) Kompetansegapet, det vil si gapet mellom hva arbeidslivet trenger av kompetanse og kompetansen arbeidstakerne faktisk har, skal tettes

² Senere har noen fylkeskommuner besluttet å splitte seg opp igjen og er midt inne i oppsplittingsprosesser mens arbeidet med rapporten pågikk

Meld. St. 14 (2019-2020) *Kompetansereformen – lære hele livet*, og Utdanningsløftet³, bidro med en rekke tiltak for å nå de kompetansepoltiske målene og for å bøte på kompetanseutfordringene som ble forsterket av pandemien. Flere av disse er tatt videre i Meld St. 21 (2020-2021) *Fullføringsreformen*.

Fullføringsreformen er en reform med hovedmål å bidra til at flere ungdommer og voksne skal gjennomføre og fullføre videregående opplæring. I tillegg til å støtte opp om målene med kompetansepolitikken, er fullføringsreformen begrunnet i at det blir stadig vanskeligere å klare seg i arbeidsmarkedet uten videregående opplæring. Fullført videregående opplæring er blitt viktigere for varig tilknytning til arbeidsmarkedet. Sysselsettingsgapet mellom personer med videregående opplæring og personer uten har økt (Meld. St. 14 (2020-2021) Perspektivmeldingen).

Tiltak som er foreslått (og senere vedtatt i Stortinget) i *Fullføringsreformen*, som særlig har betydning for voksnes læring, er følgende.⁴

1. Tidsbegrensning på opplæring i VGO skal fjernes.

Forslaget innebærer at alle får rett til opplæring inntil de har fullført og bestått videregående opplæring. For ungdom og voksne, som tidligere har brukt opp retten til videregående opplæring uten å fullføre med studie- eller yrkeskompetanse, vil utvidelsen bety at de får mulighet til å få opplæring i de fagene som gjenstår for at de skal kunne få et godkjent vitnemål og/eller fag- eller svennebrev. Retten bidrar også til at fylkeskommunene kan legge opp til mer

tilpassede løp for den enkelte (se omtale av modulstrukturert opplæring under).

2. Rett til yrkesfaglig rekvalifisering

Forslaget innebærer at alle med fullført studie- eller yrkeskompetanse skal få mulighet til å oppnå en ny yrkeskompetanse. Retten er i første omgang begrenset til én ny yrkeskompetanse for å sikre kontroll på kostnader og etterspørsel. Regjeringen vil vurdere å oppheve begrensningen på lengre sikt. Det vil også vurderes en øvre aldersgrense dersom behovet tilsier det. Rekvalifisering vil i hovedsak gis som opplæring spesielt organisert for voksne.

3. Ny aldersgrense for å få opplæring spesielt organisert for voksne

I dag er aldersgrensen 25 år, men aldersgrensen vil senkes til 19 år (når ny opplæringslov kommer på plass). Selv om dette vil kunne gi økt press på tilbudet, er intensjonen at endringen vil medføre at flere klarer å fullføre videregående opplæring.

4. Modulstrukturert opplæring skal være hovedmodellen for grunnopplæring for voksne i framtiden

Når opplæringen deles inn i moduler vil den kunne bli mer tilpasset den enkeltes behov og livssituasjon, og det er forventet at det også vil bidra til å senke terskelen for å starte på et opplæringsløp. Modulene gjør det også enklere å kombinere opplæring med arbeid for deltakere som allerede er i jobb. Det framgår av fullføringsreformen at modulene bør kunne tilbys og gjennomføres på ulike arenaer.

³ Utdanningsløftet er navnet på ekstraordinære tiltak på KDs del av statsbudsjettet, som ble vedtatt våren 2020, som følge av pandemien (Prop. 127 S (2019-2020)). I løpet av tiden pandemien foregikk, ble det gjennom-

ført en rekke økonomiske tiltak på mange områder, og utdanningspolitikken var en av disse områdene.

⁴ Tiltakene er ikke iverksatt (fullt ut) ennå. Ny opplæringslov ventes i løpet av 2023

Det pågår forsøk med modulstrukturert fag- og yrkesopplæring i fem fylker (Ideas2evidence, 2022). I forbindelse med behandlingen av *Fullføringsreformen* sluttet Stortinget seg til at modulstrukturert opplæring [på videregående skole nivå] skal bli hovedmodellen for all opplæring for voksne

2.4 Opplæringstiltak i NAV er også vridd mot formell utdanning

Det har også skjedd endringer på andre politikkområder som påvirker kompetansepolitikken og fylkeskommunens arbeid.

Innen arbeidsmarkedspolitikken ble eksempelvis regelverket for opplæringstiltakene til NAV endret, med en tydeligere prioritering og bruk av fag- og yrkesopplæring som virkemiddel (ASD, 2019).

Endringene i regelverket for opplæringstiltak betyr at brukere i NAV i større grad enn tidligere vil veiledes inn i fag- og yrkesopplæring. I en analyse gjennomført av NAV framgår det at det har blitt en betydelig økning i utdanningstiltak i forbindelse med forskriftsendringen (Kann, 2021). Antall arbeidssøkere som deltar på utdanningstiltak økte fra 74 personer i snitt per måned i 2015, til 757 personer i snitt per måned første kvartal 2021. Økningen gjelder først og fremst fag- og yrkesopplæring (ibid.).

3 Kompetanseutviklingssystemet omfatter mange virkemidler

Omfanget av virkemidler i utdannings- og kompetansepolitikken rettet mot voksne er stort, blant annet som følge av at befolkningen er sammensatt og har ulike kompetansebehov. Noen, eksempelvis innvandrere og flyktninger, kan mangle grunnleggende ferdigheter og norskkunnskaper. Andre har ikke gjennomført videregående opplæring. Andre igjen kan ha tatt en type videregående opplæring, eksempelvis et fagbrev, men der fagbrevet ikke er like relevant i dagens arbeidsmarked. Også personer med enda høyere utdanning, kan ha behov for rekvalifisering eller videreutdanning for å være relevante i arbeidsmarkedet.

I dette kapitlet presenterer vi en overordnet oversikt over virkemidler i utdannings- og kompetansepolitikken, som har særlig betydning for regional utdannings- og kompetansepolitikk. Virkemidlene består av program, tiltak og innsatser, og i tillegg er det etablert en rekke tilskuddsordninger. Flesteparten av tilskuddsordningene vi har identifisert er rettet mot ulike deler av utdanningssystemet, det være seg tilskudd som skal bidra til bedre tilrettelegging, drift eller utvikling av utdanningstilbud, men det finnes også tilskuddsordninger som skal styrke andre deler av kompetanseutviklingssystemet, herunder mobilisering.

Som det framgår av kapittel 2 står videregående opplæring helt sentralt i utdannings- og kompetansepolitikken, men det finnes virkemidler på alle nivåer i utdanningssystemet. I dette kapitlet ser vi på den store bredden og forsøker å se virkemidlene i sammenheng.⁵

Som en konsekvens av kompleksiteten i kompetanseutviklingssystemet og at ansvaret er fordelt mellom så mange ulike aktører, er det også igangsatt

flere samarbeid og koordineringsinitiativ både på statlig nivå og regionalt nivå.

Mesteparten av utdanningstilbudet innen det formelle utdanningssystemet finansieres over rammebevilgninger. Disse har vi ikke gjennomgått eller omtalt. Imidlertid skiller finansieringen av fagskolesektoren seg en god del ut fra henholdsvis videregående opplæring og høyere utdanning, med en rekke ulike tilskuddsordninger. Disse er derfor tatt med.

3.1 Overordnet skisse over kompetanseutviklingssystemet

Figur 3.1 er en skisse over det regionale kompetanseutviklingssystemet rettet mot voksne.

I en stilisert framstilling av det regionale kompetanseutviklingssystemet, så er etterspørselssiden, dvs. de som etterspør kompetanseutvikling, delt i to hovedgrupper. Noen står utenfor arbeidsmarkedet, og noen er i arbeid.

Videre er det ulike «spor» som leder til utdanningssystemet, blant annet avhengig av om personen er innenfor eller utenfor arbeidsmarkedet, men også avhengig av hvorvidt arbeidstaker/arbeidsgiver tar egne initiativ. Dersom man står utenfor arbeidsmarkedet er NAV en sentral aktør som kan bidra med opplæringstiltak. Dersom man allerede er i arbeid er det i utgangspunktet en dialog mellom arbeidsgiver og arbeidstaker om kompetanseutviklingstiltak, men det finnes også «koblingsinitiativ» som bidrar til å redusere informasjonsbarrierer mellom virksomheter/individer og utdanningssystemet. Utdanningssystemet, altså tilbudssiden, tilbyr ulik opplæring eller utdanning, avhengig av den enkeltes kvalifikasjoner og tilknytning til arbeidslivet.

⁵ I vedlegg 2 har vi gjennomgått hvert enkelt virkemiddel i mer detalj. Vedlegget kan brukes som et oppslagsverk.

Under gjennomgår vi virkemidler vi har identifisert, kategorisert ut fra om de er rettet mot personer utenfor arbeidsmarkedet, mot virksomheter (herunder ansatte i disse), mot koblingsaktiviteter eller mot utdanningssystemet.

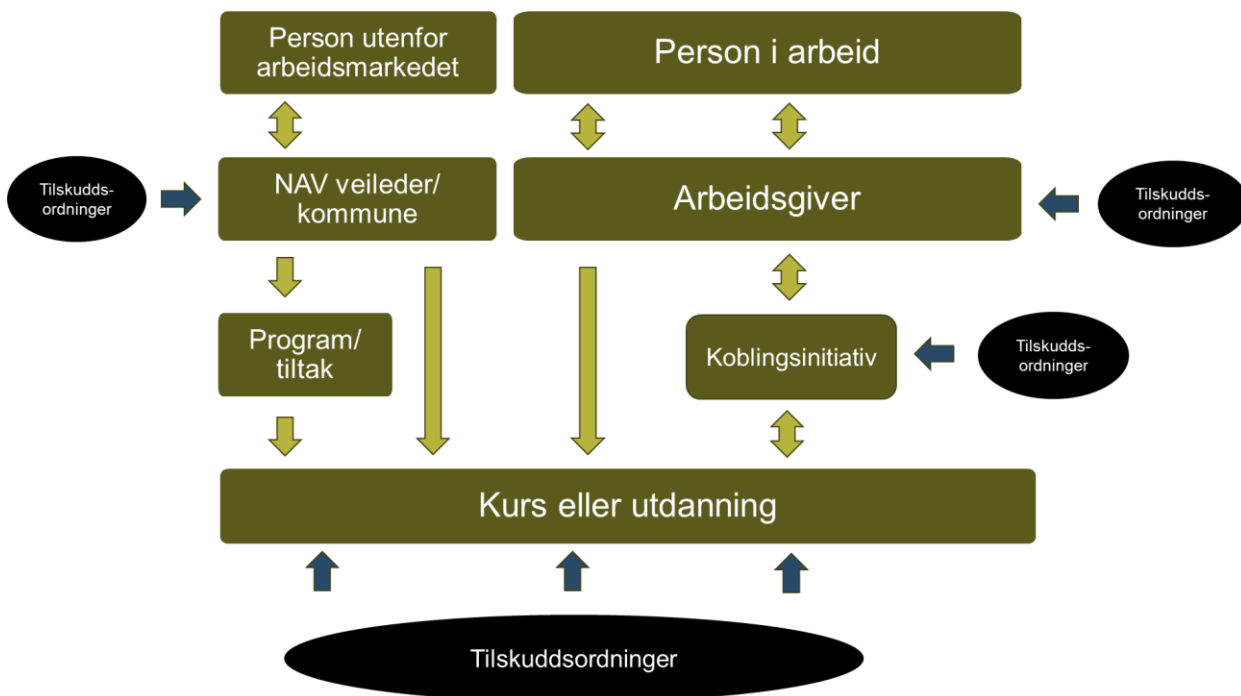
3.2 Virkemidler rettet mot personer utenfor arbeidsmarkedet

Slik vi vurderer det, er det i utgangspunktet to hovedprogram eller tiltak som er rettet mot personer utenfor arbeidsmarkedet. De ene er Introduksjonsprogrammet i regi av kommunene og det andre er opplæringstiltak i regi av Arbeids- og velferdsetaten (NAV). I tillegg finnes det noen mindre spesialordninger, og virkemidler rettet mot særlig sårbare grupper.

Kommunene står ansvarlig for introduksjonsprogrammet. Dette er et individuelt tilpasset kvalifiseringsløp på fulltid rettet mot innvandrere.⁶ Programmet har til hensikt å styrke mulighetene for deltakelse i yrkes- og samfunnsliv. Gjennom integreringsloven, er det en målsetning om at flere skal få formell kompetanse innenfor rammene av introduksjonsprogrammet. Konsekvensen vil kunne være at flere deltakere i introduksjonsprogrammet skal kunne fullføre videregående opplæring.

NAV skal bistå arbeidsledige, og bidra til at de kommer inn i arbeidsmarkedet.⁷ Det er imidlertid flere (og ofte sammensatte) årsaker til at en person ikke deltar i arbeidsmarkedet. Blant NAVs brukere finnes det personer som er i stand til å arbeide, men som ikke gjør det på grunn av manglende kvalifikasjoner eller på grunn av endringer i arbeidsmarkedet (for eksempel har blitt permittert). NAV har fått en mer

Figur 3.1 Det regionale kompetanseutviklingssystemet rettet mot voksne



Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse AS

Note: Koordineringsinitiativ er ikke illustrert i figuren. Se vedlegg 2, siste avsnitt

⁶ Hvem som har rett og plikt til å delta i introduksjonsprogrammet er hjemlet i hhv. Introduksjonsloven og integreringsloven, avhengig av tidspunkt for oppholdstillatelse. Integreringsloven tredde i kraft i 2021.

⁷ NAV har også andre oppgaver, f.eks. forvaltning av ytelser i folketrygden, men vi vektlegger her oppgavene som er relevante i arbeidslivssammenheng.

framtrødende rolle i kompetansepolitikken de senere årene, med en tydeligere prioritering av fag- og yrkesopplæring.⁸

nekassen – og ikke NAV - som skal sørge for midler til livsopphold under utdanning.

Tabell 3.2 viser forvaltningsansvar og målgruppe for virkemidlene vi har identifisert rettet mot personer utenfor arbeidsmarkedet.

I tillegg til virkemidler NAV har, som har til hensikt å styrke kompetanseutvikling, er det også åpning for at personer som mottar ytelser fra NAV kan gjennomføre kompetansehevingstiltak, til en viss grad. Åpningen i lovverket er begrunnet i at det er hensiktsmessig at personer får mulighet til å holde seg i aktivitet og oppgradere kompetansen mens man likevel ikke er i arbeid. Det er imidlertid satt noen begrensninger, i lys av at det først og fremst er l-

Tabell 3.2 Virkemidler rettet mot personer utenfor arbeidsmarkedet

Navn	Type virkemiddel	Forvalter	Tilskuddsmottaker	Målgruppe
Introduksjonsprogrammet (Vedlegg 2, I)	Program (lovpålagt oppgave)	Kommune	N/A	Innvandrere
Opplæringstiltak* (Vedlegg 2, II)	Tiltak	Arbeids- og velferdsetaten	N/A	Voksne som trenger kvalifikasjoner for å komme i arbeid – ofte fag- og yrkesopplæring
Kvalifikasjonsprogrammet (Vedlegg 2, IV)	Program (lovpålagt oppgave)	NAV kommune	N/A	Voksne med vesentlig nedsatt arbeids- og innsatsevne
Menn i helse (Vedlegg 2, V)	Forsøk	NAV, fylkeskommunene, KS og Helsedirektoratet	N/A	Menn, på ytelser fra NAV, som kunne tenkt seg å jobbe i helsesektoren
Jobbsjansen (Vedlegg 2, VI)	Tilskuddsordning (søknadsbasert)	IMDi	Kommuner	Innvandrerkvinner
Kvalifisering i integreringsmottak (Vedlegg 2 VII)	Tilskuddsordning (søknadsbasert)	IMDi	Kommuner	Personer i integreringsmottak
Oppfølgings-tjenesten (Vedlegg 2, VIII)	Lovpålagt tjeneste	Fylkeskommunen	N/A	Ungdom og unge voksne utenfor skole eller arbeid (alder 15-21 år, foreslått 25 år)

Note: innenfor Opplæringstiltak er det igangsatt et forsøk med forlenget opplæring, ref. vedlegg 2. III

⁸ Regelverket for Arbeid- og velferdsetatens opplæringstiltak ble endret i 2019, med en tydeligere prioritering og bruk av fag- og yrkesopplæring, ref. avsnitt 2.4

3.3 Virkemidler rettet mot virksomheter og ansatte

I utgangspunktet er det hensiktsmessig for enhver virksomhet å sikre at de ansatte har kompetansen som trengs for å utføre oppgavene de skal utføre. Det finnes rammevilkår og innebygde insentiver i arbeidslivet som gjør at virksomheter investerer i sine ansatte. Det finnes også ordninger som styrker disse insentivene for kompetanseutvikling, herunder ordninger i skatte- og avgiftssystemet, eksempelvis fradrag for kostnader knyttet til ansattes opplæring (SØA, 2018). På mange arbeidsplasser er det dessuten bestemmelser i avtaleverket som stimulerer til kompetanseutvikling (SØA, 2022b). Vi går ikke nærmere inn på denne typen tiltak i denne rapporten.

Innen fag- og yrkesopplæring (videregående opplæring) er lærebedrifter helt sentrale partnere, i og med at fagopplæringen skjer i bedriften. Uten lærebedrifter fungerer ikke fag- og yrkesopplæringen. Fylkeskommunene forvalter i denne sammenhengen lærlingtilskudd. Lærlingtilskuddet er kompensasjon for at virksomheten tar på seg opplæringsansvar i læretiden. Noen virksomheter er med-

lemmer av opplæringskontor, og da går hele eller deler av lærlingtilskuddet til opplæringskontoret. Satsen er noe høyere dersom opplæringen er rettet mot ungdom, sammenliknet med voksne.

Lærlingtilskuddet ble, fra 1. januar 2020, en del av rammebevilgningen til fylkeskommunene. Det var knyttet noe usikkerhet til om midlene burde være øremerkede tilskudd til fylkeskommunene eller inngå i rammen (se eks. (NIFU, 2021).

I forbindelse med pandemiutbruddet fikk fylkeskommunene ekstra tilskudd som blant annet kunne brukes til å styrke lærebedriftene (Meld. St. 14 (2020-2021) Perspektivmeldingen). Det var bekymring for at virksomheter ikke ville ta inn lærlinger i usikre tider. Denne tilskuddsordningen, er i stor grad videreført, i alle fall inntil videre, blant annet for å rigge fylkeskommunene til å håndtere endringer i fullføringsreformen (tilskuddet omtales nærmere under i vedlegg 2, punkt XXIII).

Virksomheter, både innenfor og utenfor fagopplæringssystemet, kan søke tilskudd i en ordning som heter Kompetansepluss. Målgruppen er personer med svake grunnleggende ferdigheter, og tilskud-

Tabell 3.3 Virkemidler rettet mot virksomheter og ansatte

Navn	Type virkemiddel	Forvalter	Tilskuddsmottaker	Målgruppe
Tilskudd til lærebedrifter (Vedlegg 2, IX)	Tilskudd	Fylkeskommunene	Lærebedrifter eller opplæringskontor	Personer som ønsker å ta fagbrev
Ekstra tilskudd lærlingeordningen (Vedlegg 2, XXIII)	Tilskudd	HK-dir	Lærebedrifter, via Fylkeskommunen	Personer som ønsker å ta fagbrev
Kompetansepluss (Vedlegg 2, X)	Tilskuddsordning (søknadsbasert)	HK-dir	Bedrifter	Behov for grunnleggende opplæring
Bedriftsintern opplæring (BIO) (Vedlegg 2 XI)	Tilskuddsordning (søknadsbasert)	Fylkeskommunen	Bedrifter	Behov for oppgradering
Forsøk med utdanningsstipend (Vedlegg 2, XII)	Forsøk	HK-dir/ Lånekassen	Individer	Fagarbeidere som ønsker videreutdanning

Note: Kompetansepluss omfatter også frivillig sektor

dene skal dekke nesten alle de direkte kostnadene i forbindelse med kompetanseutvikling for disse. Det er verdt å merke seg at det er etablert en prøveordning i Kompetansepluss som innebærer at deltakende virksomheter skal jobbe systematisk for at den ansatte oppnår fagbrev gjennom praksiskandidatordningen.⁹

Virksomheter kan også søke tilskudd gjennom BIO-ordningen; bedriftsintern opplæring. Dette tilskuddet skal styrke kompetanse til ansatte i bedrifter som har omstillingsproblemer. Ordningen var tidligere forvaltet av NAV, men ble overført fylkeskommunene i forbindelse med regionreformen, og er nå finansiert over rammetilskuddet til fylkeskommunene.

Det finnes få særskilte virkemidler der tilskuddsmottaker er *ansatte*. Dette må sees i sammenheng med at Lånekassen gir stipend og lån til individer som ønsker videreutdanning, og at virksomheter ofte tar den delen av kostnaden for egne ansatte, som nevnt innledningsvis. I forbindelse med kompetansereformen ble det imidlertid igangsatt forsøk med særskilt stipendordning for fagarbeidere, med den hensikt å motivere fagarbeidere til å ta etter- eller videreutdanning.¹⁰

3.4 Virkemidler for å styrke regionale koblingsinitiativ

Når det gjelder personer som er i arbeid, så finnes det ikke en aktør som veileder individer inn i utdanningssystemet, på samme måte som NAV (og kommuner) gjør overfor personer *utenfor* arbeidsmarkedet. Som pekt på i kapittel 3.3 vil mye kompetanseutvikling skje i avtaler mellom arbeidsgiver og den ansatte. Personer i arbeid utvikler dessuten kompetanse ved å *være* i arbeid.

Det finnes imidlertid flere aktører som driver med ulike varianter av koblingsaktiviteter mellom etterspørrere (først og fremst virksomheter) og tilbydere av utdanning. Dette er hva vi omtaler som koblingsinitiativ i figur 3.1. Initiativene har, overordnet sett, til hensikt å mobilisere til kompetanseutvikling gjennom å redusere informasjonsbarrierer mellom etterspørrere og tilbydere. Koblingsinitiativene tar ulik form avhengig av nivået på utdanningen.

Fylkeskommunene har en koblingsfunksjon på *strategisk* nivå, i lys av sin rolle som ansvarlig for regional kompetansepolitikk. Flere fylkeskommuner har etablert regionale kompetansefora der typisk utdanningsinstitusjoner (fagskoler og universiteter/høyskoler) er representert, i tillegg til NAV og partene i arbeidslivet (SØA, 2022a). Utgangspunktet for å

Tabell 3.4 Virkemidler for å styrke regionale koblingsinitiativ

Navn	Type virkemiddel	Forvalter	Mottaker	Målgruppe
Offentlige karrieresentre (Vedlegg 2, XIII)	Lovpålagt oppgave	Fylkeskommunene	Fylkeskommunene (rammebevilgning)	Personer som trenger veiledning knyttet til videre utdanning eller arbeid
Kompetanse-Pilot (Vedlegg 2, XIV)	Tilskuddsordning/forsøk	HK-dir	Fylkeskommunen og pilotprosjekter	Ansatte i små og mellomstore bedrifter i distrikts-Norge med behov for oppgradering
Studiesenter (Vedlegg 2, XV)	Tilskuddsordning	HK-dir	Studiesenter	Personer som ønsker videreutdanning

Note: Vi har vært pragmatiske når det gjelder hva vi definerer som et koblingsinitiativ/virkemiddel. Som det framgår av avsnitt 3.4 har fylkeskommunen strategisk koblingsansvar. Oppfølgingstjenesten kan også sies å være et koblingsinitiativ, men er plassert under 3.2 der siden målgruppen er unge utenfor skole og arbeidsmarked.

⁹ Praksiskandidat innebærer å ta fagprøven som privatist. Denne veien til fagbrev utløser ikke tilskudd til virksomheten, fordi det i utgangspunktet

ikke er noe opplæring, kun realkompetanseutvikling gjennom å være i bedriften.

¹⁰ <https://kompetansenorge.no/forsokfagarbeider>

etablere regionale kompetansefora, er at fylkeskommunen ikke alene kan sikre en bedre sammenheng mellom det regionale utdanningstilbudet og det regionale arbeidslivets behov for kompetanse. Fylkeskommunen har snarere en koordinerende rolle, og et ansvar for å bringe sentrale aktører sammen. Vi har ikke definert dette ansvaret som et virkemiddel.

Fylkeskommunen har også en koblingsfunksjon innen fag- og yrkesopplæring. Det er fylkeskommunen som godkjenner lærebedriften, etter en faglig vurdering av yrkesopplæringsnemnda. Yrkesopplæringsnemnda kan også tolkes som en koblingsaktør, i lys av at de skal gi råd om hvordan fag- og yrkesopplæringa og samhandling mellom skoler og virksomheter kan bidra til regional utvikling, herunder utvikling av nye virksomheter og arbeidsplasser.¹¹

Fylkeskommunen kan også sies å ha en koblingsfunksjon mellom elev og lærebedrift. Som nevnt i kapittel 3,3 er det etablert en tilskuddsordning som har til hensikt å blant annet styrke tilskuddet til lærebedriftene. Midlene kan imidlertid også benyttes til å rekruttere flere virksomheter til å ville bli lærebedrift, og kan dermed forstås som et koblingsinitiativ (se også vedlegg 2, XXIII).

Grepene som er foreslått Meld St. 21 (2020-2021) *Fullføringsreformen*, forsterker behovet for fylkeskommunens koblingsrolle, i den forstand at det er behov for å gjøre nye rettigheter kjent.

Fylkeskommunen har også en koblingsfunksjon i sin rolle som karriereveileder. Det er lovfestet at alle fylkeskommuner skal ha et tilbud om karriereveiledning, som er gratis og åpent for alle innbyggere.

Over tid har det i tillegg dukket opp ulike varianter av andre koblingsinitiativ regionalt. En utfordring med å beskrive disse koblingsinitiativene på en overordnet måte, er at de tar svært ulik form i ulike fylker. Kobling og mobilisering regionalt er like fullt en oppgave som har relativt stor oppmerksomhet fra sentrale myndigheter, og det er etablert tilskuddsordninger for å styrke dem.

Kompetansepilotprogrammet er et initiativ som har til hensikt å underbygge mobilisering- og koblingsaspektet regionalt. Dette er en treårig pilotssatsing der fylkeskommunene har fått midler til å mobilisere, først og fremst små- og mellomstore bedrifter, til kompetanseheving. Fylkeskommunene har valgt å løse oppgaven på ulikt vis, og de benytter ulike varianter av koblingsaktører; både studiesentre/utdanningssentre, innovasjonsselskap, regionråd, næringshager mv. (SØA, 2022c). Disse aktørene har i utgangspunktet ulike formål, men vektlegging av kompetansepolitikk har medført at flere i varierende grad har påtatt seg nye oppgaver med å mobilisere til etter- og videreutdanning.

Studiesentrene er en aktørtype innen kompetansepolitikken som får særlig oppmerksomhet i nåværende regjering. Det er eksempelvis etablert en egen tilskuddsordning til studiesentre i 2022. Studie-/utdanningssenter er i denne sammenhengen definert som lokale, fysiske enheter som er en møteplass utenfor universitetene, høyskolene og fagskolenes egne studiesteder og som legger til rette for utdanning og kompetanseutvikling i samsvar med behovet til enkeltindivid, privat næringsliv og offentlig virksomhet i en region.

¹¹https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1998-07-17-61/KAPITTEL_14#%C2%A712-4

3.5 Virkemidler for å tilrettelegge og styrke utdanningstilbudet rettet mot voksne

Det formelle utdanningssystemet rettet mot voksne har flere nivåer; videregående opplæring, fagskole, høyskole eller universitetsnivå.¹² I tillegg til det formelle utdanningssystemet finnes det et vell av private tilbydere av ulike typer kurs av kortere og lengre varighet. Vi vektlegger her det formelle utdanningssystemet.¹³

Det pågår som nevnt endringer i organisering av utdanning innenfor videregående opplæring (KD, 2020a). Høyere yrkesfaglig utdanning har også nylig vært på dagsorden. (Kompetansebehovsutvalget, 2022). Innenfor høyere utdanning er det videre drøftinger knyttet til framtidig organisering og finansiering (Finansieringsutvalget, 2022).

Som nevnt innledningsvis er mesteparten av det formelle utdanningssystemet finansiert over rammebevilgninger (høyere yrkesfaglig utdanning, unntatt). Vi har ikke gjennomgått finansieringssystemene i stort. Men det er samtidig etablert flere ulike tilskuddsordninger som har til hensikt å styrke det formelle utdanningstilbudet, med sikte på å gjøre det mer relevant og enklere tilgjengelig gjennom hele livsløpet. Noen av ordningene skal tilrettelegge for at flere kan gjennomføre utdanning, andre for å drifte utdanningstilbud og andre igjen for å utvikle utdanningstilbud som etterspørres av arbeidslivet. Under drøfter vi disse, inndelt etter utdanningsnivå.¹⁴

3.5.1 Grunnleggende ferdigheter og norsk

Det er opprettet en rekke tilskuddsordninger som har til hensikt å styrke grunnleggende ferdigheter, og på den måten bedre tilrettelegge for en videre utdanning eller arbeid. Flere tilskuddsordninger handler om overgangen fra grunnopplæring til videregående opplæring – og først og fremst fag- og yrkesopplæring. Tilskuddene framgår av tabell 3.5.

Fylkeskommunen får tilskudd per person i videregående opplæring som følger integreringsloven, som skal brukes til å styrke opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Dette er automatisk utbetalt, som følge av at det er en lovpålagt oppgave å gi tilbudet til personer i introduksjonsprogrammet.

I tillegg finnes søknadsbaserte tilskuddsordninger, både for å tilrettelegge for at innvandrere kan ta fag- og yrkesopplæring, og nytt av budsjettåret for 2023 er det opprettet en tilskuddsordning for å tilrettelegge fag- og yrkesopplæringa for NAVs brukere (omtalt i vedlegg 2, XIX)

Det er også etablert en tilskuddsordning for å styrke tilbudet av norskopplæring, som kursvirksomheter kan søke på. Tilbud om norsk og andre grunnleggende ferdigheter gis ofte av private aktører slik som eksempelvis studieforbund. Studieforbund får også direkte tilskudd fra KD (og Kulturdepartementet) for å sikre en bredde av tilbud.

3.5.2 Videregående opplæring

Fylkeskommunene har ansvar for å tilby videregående opplæring, i tråd med nasjonale mål, søkerens ønsker og behovene samfunnet har. Fylkeskommunens ansvar for videregående opplæring gjelder ungdom så vel som voksne. For å finansiere end-

¹² Nivåene er beskrevet i Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring (NRK) <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kd/vedlegg/kompetanse/nkr2011mvedlegg.pdf>

¹³ Det kan imidlertid nevnes at det næringsrettede virkemiddelapparatet også har kompetanseheving (herunder kurs) som en del av sin portefølje av tjenester rettet mot virksomheter. Innovasjon Norge tilbyr eksempelvis

en rekke kurs til virksomheter, som skal gjøre dem i stand til å håndtere omstillingsutfordringer. Disse kursene er typisk rettet mot forretningsdrift og markedsmuligheter og liknende.

¹⁴ Noen ordninger griper over flere utdanningsnivåer, så vi har vært noe pragmatiske i plasseringen.

ringer som kommer i forbindelse med Fullføringsreformen (omtalt i kap. 2.3), er det opprettet tre tilskuddsordninger¹⁵:

- Tilskudd for å sikre fullføringsrett: personer uten lovfestet rett til videregående opplæring skal få mulighet til å oppnå studie- eller yrkeskompetanse
- Tilskudd for å sikre retten til rekvalifisering (personer som har fagbrev eller oppnådd generell studiekompetanse kan ta et (nytt) fagbrev)
- Stimuleringstilskudd til bruk av ordningen «Fagbrev på jobb».

Fylkeskommunene som deltar i forsøket med modulstrukturert opplæring får ekstra tilskudd til dette.

Vi har ikke laget tabell her, men henviser til kapittel 2.3 for mer informasjon om modulstrukturert opplæring og til Vedlegg 2, XXIII, for bevilgningen fra KD som skal gå til ulike tiltak som har med endringer i videregående opplæring å gjøre.

3.5.3 Høyere yrkesfaglig utdanning

Høyere yrkesfaglig utdanning tilbys av fagskoler. Fylkeskommunene har, til en viss grad, ansvar for høyere yrkesfaglig utdanning. Noen av fagskolene eier de selv, og i tillegg er de ansvarlig for å forvalte driftsmidlene til alle fagskoler.

Tilskudd til drift av fagskoler tildeles til fylkeskommunene, og videreføres i utgangspunktet fra år til år. Tilskuddsordningen skal gå til drift av tilbud innen høyere yrkesfaglig utdanning. Tilskuddet skal være forutsigbart, langsiktig og stabilt. I praksis for-

Tabell 3.5 Virkemidler for å styrke utdanningstilbud innen norsk og grunnleggende ferdigheter

Navn	Type virkemiddel	Forvalter	Mottaker	Målgruppe
Opplæring i norsk og samfunnskunnskap (Vedlegg 2, XVI)	Tilskudd (automatisk utbetalt)	IMDi	Fylkeskommuner	Voksne innvandrere
Tilrettelagt fag og yrkesopplæring (Vedlegg 2, XVII)	Tilskudd (søknadsbasert)	IMDi	Fylkeskommuner	Voksne innvandrere
Nasjonal samarbeidsmodell (Vedlegg 2, XVIII)	Tilskudd (søknadsbasert)	IMDi	Tre fylkeskommuner	Voksne innvandrere
Forsøk med tilrettelagt fag- og yrkesopplæring (Vedlegg 2, XIX)	Tilskudd Forsøk			
Norskopplæringsordning (Vedlegg 2, XX)	Tilskudd	IMDi	Tilbydere av norskopplæring (eks. studieforbund)	Voksne innvandrere
Studieforbund (Vedlegg 2, XXI)	Direkte tilskudd	KD (og KUD)	Studieforbund	Personer som trenger kompetanseutvikling utenfor det formelle utdannings-systemet

Note: Forsøket med tilrettelagt fag- og yrkesopplæring kan også forstås som et virkemiddel som skal bidra til bedre koordinering mellom Arbeids- og velferdsetaten og fylkeskommunen. Ordningen er ny i 2023, og det framgår ikke av budsjettproposisjonene hvordan den skal forvaltes

¹⁵ Tilskuddsordningene er finansiert over samme budsjettpost hos KD. Posten finansierer også et tilskudd som går til å styrke lærlingordningen.

deles mesteparten av tilskuddene til fagskoler som også hadde tilbud året før.

HK-dir forvalter utviklingsmidler til fagskolesektoren. Utviklingsmidlene kan blant annet benyttes til å utvikle nye utdanningstilbud. Programmet er etablert for å styrke kvaliteten i høyere yrkesfaglig utdanning gjennom bedre læring for studentene, økt kvalitet i undervisning og høy arbeidslivsrelevans.

I 2022 lyste HK-dir ut midler til etablering av to piloter for «Senter for fremragende høyere yrkesfaglig utdanning». Det overordnede målet med ordningen er å heve statusen til høyere yrkesfaglig utdanning og stimulere til utvikling av fremragende kvalitet i utdanningene. Senterordningen skal gi fremragende fagskoler ressurser til å jobbe langsiktig med kvalitetsutvikling og innovasjon i høyere yrkesfaglig utdanning.

3.5.4 Høyere utdanning

Universitets- og høyskolesektoren er statlig, og tilbyr studiepoenggivende høyere utdanning til personer med studiekompetanse eller voksne over 25 år med realkompetanse.

Som pekt på i avsnitt 3.4 har fylkeskommunen, i kraft av sin rolle som regional utviklingsaktør etablert såkalte regionale kompetansefora, der fagskoler og UH-sektoren gjerne er representert. Denne arenaen benyttes for å drøfte kompetansepoltiske utfordringer regionalt, og løsninger på disse.

Ellers blir UH-sektoren oppfordret til å i større grad tilpasse seg en situasjon der flere skal utdanne seg gjennom hele livsløpet, og gjerne samtidig med arbeid. Det er i mindre grad gjennomført strukturelle endringer for å få det til.¹⁶ Det er imidlertid opprettet en tilskuddsordning for å sikre flere desentraliserte og fleksible utdanningstilbud, som også fagskoler kan søke på.

Formålet med tilskuddsordningen er at studietilbud skal bli enda mer tilgjengelig for folk i hele landet, som av ulike årsaker ikke kan studere ved ett av de faste studiestedene til fagskoler, universitet og høyskoler. Det gis støtte til studietilbud på alle nivåer, både grunnutdanninger og tilbud som er innrettet som videreutdanning. Profesjonsutdanninger, tek-

Tabell 3.6 Virkemidler for å styrke og utvikle høyere yrkesfaglig utdanning

Navn	Type virkemiddel	Forvalter	Mottaker	Målgruppe
Tilskudd til drift av fagskoler (Vedlegg 2, XXIV)	Tilskudd (søknadsbasert)	Fylkeskommunen	Fagskoler	Personer som ønsker å gjennomføre høyere yrkesfaglig utdanning
Utviklingsmidler fagskoler (Vedlegg 2 XXV)	Tilskudd (søknadsbasert)	HK-dir	Fagskoler	Personer som ønsker å gjennomføre høyere yrkesfaglig utdanning
Fremragende fagskole (Vedlegg 2, XXVI)	Tilskudd (søknadsbasert)	HK-dir	Fagskoler	Personer som ønsker å gjennomføre høyere yrkesfaglig utdanning
Modulbasert høyere yrkesfaglig utdanning (Vedlegg 2, XXVII)	Tilskudd (søknadsbasert)	HK-dir	Fagskoler	Flyktninger som ønsker å gjennomføre høyere yrkesfaglig utdanning. Pilot.

Note: I vedlegg 2 omtales også nye studieplasser til fagskolene i et eget avsnitt. I praksis blir disse studieplassene finansiert over driftstilskuddet.

¹⁶ Et utvalg har nylig levert en rapport om finansieringssystemet til UH-sektoren, der fleksibilitet blant annet er belyst. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/finansiering-av-universiteter-og-hoyskoler/id2904847/>

[ringen.no/no/dokumenter/finansiering-av-universiteter-og-hoyskoler/id2904847/](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/finansiering-av-universiteter-og-hoyskoler/id2904847/)

nologi, digitalisering og grønt skifte er prioriterte fagområder.

I forbindelse med kompetansereformen ble det etablert en tilskuddsordning som skulle sikre bedre overganger mellom fagskole og høyskole, men ut fra hva vi forstår var dette en engangsutlysning, som kom i kjølvannet av stortingsmeldingen om arbeidslivsrelevans i høyere utdanning (Meld. St. 16 (2020-2021) Utdanning for omstilling)¹⁷. Meldingen inneholder ikke mange virkemidler, men er først og fremst en oppfordring til universitets- og høyskolesektoren og arbeidslivet om å samarbeide mer enn de gjør i dag, for å øke arbeidslivsrelevansen.

Vi har ikke laget en tabell her, i lys av at det ikke er så mange «brede» virkemidler spesielt rettet mot sektoren, men henviser til vedlegg 2.

3.5.5 Næringsspesifikke innsatsområder

Det finnes en rekke kompetanseutviklingstiltak og innsatser rettet mot spesifikke næringer eller sektorer. De fleste av disse er finansiert over det enkelte fagdepartement og er ikke nøye gjennomgått i dette prosjektet. Men det finnes også noen næringsspesifikke virkemidler som forvaltes av HK-dir. Særlig sentralt står bransjeprogrammene og tilskuddsordningene etablert for å finansiere dette.

Tilskudd til bransjeprogrammene skal bidra til økt deltakelse i kompetanseutvikling i de bransjene som til enhver tid inngår i bransjeprogrammet. Midlene går til utvikling og pilotering av ikke-formelle opplæringstilbud og videreutdanningstilbud på alle nivåer. Formell kompetanse er vektlagt. I praksis har fagskolene blitt tett involvert i bransjeprogrammene. Se også vedlegg 2, XXXI).

¹⁷ <https://diku.no/programmer/overgangsordninger-mellom-hoeyere-yrkesfaglig-utdanning-og-universiteter-eller-hoeyskoler-utlysning-2021>

4 Utfordringer og muligheter i å utvikle utdannings- eller kompetanse-tilbud avhenger av fylkeskommunens rolle

Fylkeskommunene fikk i regionreformen et forsterket ansvar for regional kompetansepolitikk. I dette ansvaret ligger en forventning om å skape sterkere sammenheng mellom behovet og tilbudet av kompetanse i regionen.

I dette kapittelet går vi igjennom utfordringer som påvirker fylkeskommunens arbeid med å utvikle et kompetansetilbud for voksne. Som pekt på i kapittel 2 og 3, har fylkeskommunen ulike roller avhengig av hva slags utdanningsnivå det er snakk om og derigjennom ulike forutsetninger for å påvirke utviklingen. Når det gjelder videregående opplæring er fylkeskommunen tjenesteprodusent. Fylkeskommunen har dermed ansvar for å *tilby* videregående opplæring, både til ungdom og voksne. På øvrige utdanningsnivåer har fylkeskommunen et mer overordnet ansvar, det være seg forvaltningsansvar eller et strategisk tilretteleggingsansvar.

4.1 Utfordringer og muligheter for å utvikle tilbud innen videregående opplæring

Videregående opplæring for voksne er et område i stor endring, som pekt på i kapittel 2. Det er først med ny opplæringslov, at de utvidede rettighetene til formell utdanning, som følger av fullføringsreformen, trer i kraft. I henhold til intervju har fylkeskommunene imidlertid allerede begynt å tilpasse seg en situasjon der målgruppen med rett til videregående opplæring har blitt større. I statsbudsjettet for 2023 er det bevilget ekstra midler til fylkeskommunene for at de skal forberede seg til ny opplæringslov trer i kraft. Noen fylker inngår også i forsøk med modulstrukturert opplæring.

I intervjuene har vi drøftet utfordringer ved dagens system for videregående opplæring for voksne, så vel som forventede utfordringer og muligheter knyttet til endringer som kommer.

4.1.1 Utfordringer i dagens system for voksnes læring

Utfordringer som intervjukandidater har pekt på når det gjelder voksnes læring i dag, er både organisatoriske, finansielle og juridiske.

Krevende å kombinere opplæring og arbeid

Det er generelt stor variasjon mellom fylkeskommuner hvordan de organiserer arbeidet med videregående opplæring for voksne. Overordnet oppfattes systemet relativt rigid av respondenter både fra fylkeskommuner og NAV. Selv om det også i dag legges opp til at personer skal kunne gjennomføre opplæring parallelt med arbeid, så peker intervjuene på at det like fullt er et stort omfang av tradisjonell undervisning i klasser. Dette er også noe av begrunnelsen for de endringer som er foreslått i fullføringsreformen, og innføring av modulstrukturert opplæring.

Slik vi har forstått våre respondenter fra NAV, så er det viktig å få brukeren i aktivitet så raskt som mulig. Det er ikke hensiktsmessig å vente til et nytt skoleår starter, og så gjennomføre fag- og yrkesopplæring på heltid. For mange brukere vil NAV derfor prioritere innsats for å få brukeren inn på en arbeidsplass. Nå er det imidlertid i større grad enn tidligere vektlagt å også fylle på med kompetanse for at personen kan stå i arbeidet over lengre tid, gjennom ulike opplæringstiltak, herunder videregående opplæring. Det er vanskelig for en bruker å delta i tradisjonell klasseromsundervisning samtidig som hen er i arbeid. Det er også krevende for personer som har omsorgsoppgaver, å delta i tradisjonell klasseromsundervisning.

Noen fylkeskommuner har jobbet systematisk med å etablere modeller for hvordan videregående opplæring best skal tilrettelegges for utvalgte målgrupper, gjerne i samarbeid med NAV. Gloppenmodel-

len¹⁸ og Trøndelagsmodellen¹⁹ er eksempler på slike modeller, men intervjuene indikerer at også andre fylker jobber systematisk med egne modeller, uten at det nødvendigvis har fått et eget navn. Det finnes også nasjonale modeller (og forsøk) rettet mot særskilte målgrupper. Menn i Helse, eksempelvis, har til hensikt å motivere og kvalifisere menn, på ytelser fra NAV, til å bli helsefagarbeidere (dette er noen steder utvidet til å også inkludere kvinner). Det pågår også forsøk med modulstrukturert opplæring flere steder.

Ikke enhetlig system for finansiell støtte

Intervjukandidater, både fra NAV og fylkeskommunen, peker på at det kan være utfordringer forbundet med finansiell støtte til livsopphold til brukere som skal gjennomføre utdanningstiltak. Det framgår at det enkelte NAV-kontor forsøker ulike varianter av individuell tilpasning for å få det til å fungere for hver enkelt bruker. Tilpasningene gjøres innenfor lovverket, men det er like fullt krevende for NAV-veiledere å finne ut av hvordan den enkeltes utfordringer kan løses.

I én skoleklasse kan være ulike betingelser som følger den enkelte eleven. For elevene kan det oppleves urettferdig at en annen elev følges tettere gjennom NAV-systemet og kanskje til og med får økonomisk støtte til læremidler. For den enkelte skole eller fylkeskommune kan det også være utfordrende å følge opp betingelsene som følger med den enkelte elev. Det kan eksempelvis dreie seg om ulike rapporteringssystemer.

Som konsekvens av at systemet må tilpasses nderveis, blir det også lite forutsigbarhet for brukeren, som igjen gir en usikkerhet, og som igjen blir en barriere for å gjennomføre opplæring. Det kan også

medføre at personer som er i gang med opplæring, ikke oppnår ønsket sluttkompetanse, fordi det blir viktigere å ta ekstravakter eller bruke mer av tiden på lønnet arbeid. Man kan kanskje tenke at det ikke gjør så mye at en person ikke oppnår ønsket sluttkompetanse, når personen likevel er i lønnet arbeid. Men, som pekt på innledningsvis viser forskning at tilknytningen til arbeidslivet blir mer varig dersom den enkelte også har mer formell kompetanse.

Det er en strukturell utfordring forbundet ved at NAV ikke skal bli «den nye lånekassen», samtidig som lånekassen ikke «skal bli den nye NAV». Samtidig peker en respondent på at det også er uheldig for en deltaker i videregående opplæring å «bruke opp» rettighetene sine i Lånekassen, fordi det da vil begrense mulighetene for høyere utdanning senere.

Støtte til livsopphold er en problemstilling som har vært grundig utredet i en norsk offentlig utredning (Raum, 2018). Mandatet var nettopp å «utrede løsninger og modeller for finansiering av livsopphold, med sikte på at flere kan ta opplæring på grunnskole- og videregående nivå». De peker i sin utredning blant annet på behovet for å endre regelverk i Lånekassen slik at det er bedre tilpasset utfordringer i opplæringssystemet for voksne.

Større behov for opplæring i grunnleggende ferdigheter og norsk, men med begrensninger i NAVs lovverk

Voksne personer i videregående opplæring er en mer sammensatt enn tidligere, og flere har behov for tettere oppfølging for å klare å gjennomføre opplæringstiltak som voksen. Flere intervjukandidater peker på at det ikke nødvendigvis skal så mye til før personene faller fra et opplæringsløp.

¹⁸ Gloppenmodellen er en fagutdanningsmodell (vekslingsmodell) i Nordfjord kommune. Den er særlig tilrettelagt for personer med svake norskerferdigheter. For mer omtale: <https://www.gloppenmodellen.no/handbok/>

¹⁹ Skreddersydd opplæringsløp, som starter som arbeidstrening. Se mer her: <https://www.nav.no/no/lokalt/trondelag/satsinger-og-aktiviteter/trondelagsmodellen-skreddersydd-veg-til-sikker-jobb>

Personer som har ekstra behov for norskopplæring eller grunnleggende ferdigheter peker seg ut som en særlig utfordrende gruppe å bistå. Dette henger både sammen med at det er ressurskrevende med ekstra tilrettelegging²⁰, men det er også begrensninger i lovverk. I forskriftene til opplæringstiltakene til NAV er det eksempelvis satt en øvre grense på tre år, mens mange trenger flere enn tre år for å fullføre et opplæringsløp, særlig hvis de skal oppnå fagbrev.²¹ Fagbrevløpet er som hovedregel fireårig.

Fylkeskommunene og NAV opplever at det er utfordrende å finne gode løsninger på hvordan det best kan tilrettelegges for norskopplæring til den gruppen som har størst behov. I mange sammenhenger krever eksempelvis lærebedriftene et minimumsnivå av norskkunnskaper før læretiden påbegynnes. Samtidig er det en opplevelse blant flere av representantene fra fylkeskommuner og NAV, at norskopplæringen skjer mer effektivt ute i virksomhet, fordi man da er i et norsktalende miljø og fordi den enkelte da er utførende i det arbeidet som de parallelt lærer seg norske begreper på. Noen av intervjuobjektene fra fylkeskommunen uttrykker bekymring knyttet til at virksomheter er for strenge når det gjelder minimumsnivå på norsk, som forutsetning for læreplass.

Offentlig-offentlige avtaler er krevende juridisk

En overordnet problemstilling som følger av at NAV i større grad bruker fag- og yrkesopplæring som opplæringstiltak, er at samarbeidet mellom fylkeskommunen og NAV må avtales i såkalte offentlig-offentlig avtaler. Respondentene har uttrykt at dette er krevende juridisk å få til på gode måter. Det framstår som at avtalepartnerne får det til å fungere, på et vis, men at det er mye tilpasning og til dels

tøying av grenser for å få til gode lokale løsninger. Her spiller også regelverket for opplæringstiltak i NAV en rolle, slik vi har forstått det, og Fylkeskommunen og NAV må ta grep for å sikre at individet får oppfølging gjennom hele utdanningsløpet.

Voksne er mindre attraktive som lærlinger enn ungdom

Nok tilgang til læreplasser er trukket fram som en problemstilling, selv om det framstår som at det er mye variasjon på tvers av fylkene her. Hva som er den konkrete utfordringen, virker også å variere.

Noen har pekt på en utfordring knyttet til at det er begrenset hvor mange lærlinger en enkelt virksomhet kan ta inn – selv om behovet for fagutdannede er svært stort. Ett eksempel er kommunen, som har stort behov for helsefagarbeidere, men like fullt begrensninger knyttet til antall lærlinger de kan ta inn årlig. Å følge opp lærlinger er relativt ressurskrevende, og opplæringskapasiteten er begrenset.

En gjennomgående problemstilling virker også å være at virksomheter *foretrekker* ungdomslærlinger framfor voksne, og at voksne som har flere kompetanseutfordringer (eksempelvis manglende norskkunnskaper) er de som først blir utkonkurrert i konkurransen om læreplass. Samtidig er det mange respondenter som har en oppfatning om at det regionale arbeidslivet er sitt ansvar bevisst, og at dersom man får en god dialog med arbeidsgivere, så har det stort sett vært gode muligheter for å finne læreplasser.

I NOU 2018:13 nevnt over, pekes det også på en alternativ struktur for å dekke kostnadene ved formidling av lærekontrakter og oppfølging av lærlinger, herunder økning i lærertilskuddet slik at flere

²⁰ Her finnes det tilskuddsordninger for å avhjelpe situasjonen, se vedlegg 2 punkt 6.4

²¹ Det skal imidlertid igangsettes et forsøk med forlenget opplæring i løpet av 2023. Tiltaket skal følges av Ideas2evicence. Forlenget forsøk med

opplæringstiltak innebærer at NAV kan følge personen i fire år, med mulighet for ett års forlengelse, og gi støtte og veiledning i hele denne perioden

virksomheter ønsker å opprette læreplaner både for ungdom og voksne.

Sammenheng mellom ønsket sluttkompetanse og kompetanse det er behov for

En siste, overordnet utfordring i arbeidet med å utvikle et kompetansetilbud for voksne, særlig når det kommer til videregående opplæring, handler om *hva* som skal tilbys, snarere enn *hvordan*. Spørsmålet er hvordan fylkeskommunene skal finne den gode balansen mellom å tilby utdanning og kompetanse som individet ønsker seg, og å tilby utdanning og kompetanse som arbeidslivet etterspør. Enkelte aktører, og særlig arbeidsgiverorganisasjoner som NHO, mener at arbeidslivets behov i for liten grad vektlegges når det kommer til videregående opplæring generelt, og fag- og yrkesopplæring spesielt.²²

Slik vi oppfatter respondentene i dette prosjektet, vil fylkeskommunene i stor grad vektlegge den enkeltes ønske. Ungdom har *rett* til inntak på ett av tre utdanningsvalg i henhold til opplæringsloven, og mange fylkeskommuner følger samme praksis for voksne.

Interesse og motivasjon står trolig sentralt for at personer skal få til å gjennomføre et opplæringsløp, så dette taler for at det enkelte individs ønske skal tillegges stor vekt. Flere fylkeskommuner peker på at veiledningsrollen står veldig sentralt, med tanke på å få personer inn på opplæringsspor som er hensiktsmessige. Når det er sagt så peker flere respondenter, i dette prosjektet, på at voksne jevnt over er interessert i en utdanningsretning som sikrer jobb i andre enden.

4.1.2 Fullføringsreformen har til hensikt å løse noen av dagens utfordringer...

Fullføringsreformen vil medføre at flere voksne får rett til videregående opplæring. I dag skilles det på voksne som «med rett» og voksne «uten rett», der fylkeskommunen er pliktig til å gi voksne med rett et tilbud om opplæring innen rimelig tid, mens voksne «uten rett» *kan* få tilbud om fylkeskommunen har kapasitet. Fordelen med å fjerne dette skillet, er at det blir mindre byråkratisk å håndtere voksne som gruppe, og det blir ikke lengre slik at noen voksne får forrang overfor andre i utdanningssystemet.

Modulstrukturert opplæring har som intensjon å redusere barrierer knyttet til å faktisk gjennomføre en formell opplæring for voksne. Per i dag er det mange flere som kunne hatt nytte av å formalisere kompetansen de har, fordi det gjør dem bedre rustet på arbeidsmarkedet på lengre sikt. Formalisering av kompetanse er vel så viktig for de som allerede er i jobb, som de som i dag står utenfor.

Noe av poenget med modulstrukturert opplæring at den enkelte voksne kun skal gjennomføre den delen av opplæringen som trengs for å oppnå sluttkompetanse. Med et godt system for realkompetansevurdering, kan den enkelte fritas for større deler av opplæringsløpet. Modulisering medfører at det blir enklere for den enkelte å fylle på kompetansehull, framfor slik praksis er flere steder i dag, nemlig å måtte starte på et flerårig et opplæringsløp. Moduler er i utgangspunktet også enklere å kombinere med jobb. I prinsippet kan man tenke seg at selv om det blir flere voksne som får rett til opplæring, blir det kanskje mindre opplæring per person – i gjennomsnitt, og dermed en relativt ressurseffektiv måte å tilby opplæring på. Modulstrukturering virker å være en mer hensiktsmessig måte å organisere opplæringen på, for de brukerne av opplæringssystemet

²² Se eks. <https://www.nho.no/regionkontor/nho-arktis/artikkelarkiv/pa-tide-a-vise-at-arbeidslivets-kompetansebehov-er-viktig/>

som kommer via NAV-systemet, men det vil også gjøre det enklere for alle voksne med ønske om å formalisere sin kompetanse.

Når modulstrukturert opplæring blir den nye «normalen» i opplæringssystemet for voksne, er det også grunn til å tro at det blir mindre behov for omfanget av modeller og regionale tilpasninger. Det vil kunne bli en noe mer strømlinjeformet måte å organisere opplæringen på, selv om det trolig fortsatt må noen tilpasninger til regionalt.

Alle respondentene vi har intervjuet i prosjektet uttrykker at de langt på vei mener at grepene som er foreslått i fullføringsreformen er viktige og riktige. Det er imidlertid mange spørsmål og bekymringer både knyttet til ressurser for å innfri forventningene, men også knyttet til rent praktisk organisering av opplæring av voksne framover.

4.1.3 ... men intensjonene i reformen kan være krevende å innfri

Selv om fylkeskommunene (og andre) støtter intensjonene med fullføringsreformen, så er det ikke å stikke under stol at individuell tilpasning kan by på utfordringer, og kan være ressurskrevende. Det krever blant annet ressurser til å gjennomføre realkompetansevurdering, lærerressurser til en bredde av kompetansebehov, undervisningslokaler og verktøy. Per i dag gis det ekstra midler til fylkeskommunene for å forberede seg til endringene som følger fullføringsreformen. De fylkeskommunene som i dag deltar i forsøk med modulstrukturert opplæring får også ekstra midler til å gjennomføre disse forsøkene. De fleste respondentene vi har intervjuet i forbindelse med dette prosjektet peker på at ressurser er helt avgjørende for å kunne innfri intensjonene

med fullføringsreformen og modulstrukturert opplæring.

Selv om hovedutfordringen for fylkeskommunene i stor grad handler om økonomi, så er det også en del bekymring knyttet til mer praktiske og organisatoriske forhold når det gjelder modulstrukturert opplæring.

Som nevnt pågår det forsøk med modulstrukturert opplæring nå, og forsøkene folgeevalueres.²³ Forsøkene som har vært gjennomført innen fag- og yrkesopplæring er i hovedsak gjort innenfor rammen av lærlingordningen og fagbrev på jobb. Evalueringen viser at modulstrukturen bidrar til å skape oversikt, og gjør det lettere å tilpasse løpet til deltakernes faglige behov.

Modulstruktureringen implementeres imidlertid ulikt lokalt. Noen steder gjennomføres opplæringen sekvensielt, mens andre steder skjer det opplæring i flere moduler parallelt. Det er ulemper og fordeler med begge modeller. Det framgår av evalueringen at den sekvensielle modellen ble oppfattet som mer rigid av programfaglærerne, samtidig som en slik tilnærming gjør det enklere å gå inn og ut av opplæringsløp. Det framstår som at flere og flere går over til sekvensiell modell framfor parallell modell.

Både forsøkene i forberedende videregående opplæring og i fag- og yrkesopplæring peker på at det er utfordringer knyttet til å tilpasse opplæringen til de personene som krever særlig oppfølging. Flere av deltakerne er minoritetsspråklige med lite skolegang fra før (Ideas2evidence, 2022). Lærestedene har iverksatt ulike tiltak. Egne kurs eller samlinger med vekt på språklæring er vanligst. Evalueringen indikerer likefult at det framstår som uforløst hvordan man best skal organisere opplæring av perso-

²³ Det pågår forsøk innenfor forberedende videregående opplæring, innen utvalgte yrkesfag og forsøk som kombinerer de to.

ner som har ekstra behov, eksempelvis innen norsk. Det er også særlig krevende å tilpasse undervisning til personer som har omsorgsforpliktelser.

I forsøkene innen modulstrukturert fag- og yrkesopplæring er en av tre deltakere rekruttert fra NAV. Om lag 70 prosent av deltakerne har bakgrunn fra andre land. En fjerdedel av de minoritetsspråklige er i introduksjonsprogrammet. Personene som kommer gjennom NAV eller har utenlandsk bakgrunn har noe mer oppfølgingsbehov sammenliknet med deltakere med norskfaglig bakgrunn og som har noe videregående opplæring fra tidligere.

Som følge av at en rekke deltakere har større oppfølgingsbehov, har det dukket opp spørsmål knyttet til bruken av lærlingelønn. I 2019 ble det, som konsekvens av at opplæringen skulle foregå innenfor ordningene fagbrev på jobb eller lærlingeordningen, blant annet stilt krav om lærlingelønn. Dette er imidlertid ikke nødvendigvis fulgt opp lokalt. Enkelte respondenter i følgeevalueringen (forsøksledere og opplæringskontorer) er kritiske til kravet, blant annet fordi det gjør det vanskeligere å rekruttere bedrifter, når det samtidig kreves såpass mye å følge opp deltakere (Ideas2evidence, 2022).

Ideas2evidence (2022) peker på at en god del læresteder har hatt utfordringer med å rekruttere bedrifter også uavhengig av spørsmålet om lærlingelønn. Noen bedrifter stiller krav til norskspråklige ferdigheter ved inntak av deltakere, som kan gjøre det krevende å skaffe tilstrekkelig med læreplasser for minoritetsspråklige. Denne utfordringen har blitt pekt på av enkelte av intervjukandidatene i dette prosjektet også, også av fylker som ikke deltar i modulstrukturerte forsøk.

Flere av våre intervjuobjekter har oppfattet det slik at både modulstrukturert opplæring, men også økende vektlegging av ordningen med fagbrev på jobb, indikerer en forventning om at mer av læringen, innen fag- og yrkesopplæring, skal foregå ute i bedrift. Evaluering av forsøkene som i dag på-

går viser at mesteparten av opplæringen også skjer i bedrift.

Det framstår imidlertid som uklart for våre respondenter om opplæring ute i bedrift betyr at det i større grad er virksomhetene som skal sørge for opplæring, og/eller at lærerressurser i større grad enn tidligere skal følge lærlingene opp i virksomheten. Begge deler er ressurskrevende, men organiseringen av opplæringen vil påvirke hvorvidt det er lærebedriften eller fylkeskommunen som har behov for tilførte ressurser. Dersom større ansvar legges på virksomhetene, vil de trolig ha behov for/ønske kompensasjon. Men dersom opplæringen krever at lærerressurser skal reise rundt, vil det utfordre kapasiteten til fylkeskommuner.

Evalueringen av modulstrukturert fag- og yrkesopplæringen anbefaler at noe av opplæringen bør skje i skole, av sosiale og faglige årsaker. Behovet for opplæring i skole vil også variere mellom de ulike yrkesutdanningene. Dersom man ser for seg at også generell studiekompetanse skal kunne gis modulbasert, vil dette påvirke klasseromsundervisningen særlig mye.

Slik vi forstår det, så ligger det et godt stykke fram i tid å modulisere all videregående opplæring for voksne. Per i dag er det noen utvalgte lærefag som er modulisert, og i første omgang handler det om at flere fylker skal ta disse læreplanene i bruk. Vi forstår også sentrale myndigheter dithen, på bakgrunn av intervju gjennomført i prosjektet, at selv om modulisering skal være hovedmodell, så er det ikke gitt at absolutt hele systemet for videregående opplæring for voksne skal endres.

Modulstrukturert opplæring vil likefullt utfordre fylkeskommunens arbeid med dimensjonering av opplæringstilbudet for voksne. Mange steder gjøres det slik som for ungdom, at man undersøker behov og ønsker både hos individer og næringsliv, og setter

opp et tilbud basert på dette.²⁴ Med modulisert opplæring vil det i klasseromsundervisning være ulike opplæringsbehov per individ. Dette kan være praktisk vanskelig å håndtere – og kanskje ikke minst i klasser som både består av ungdom og voksne (noe som kan være nødvendig i distriktskommuner, der det er relativt få elever totalt sett).

Flere fylkeskommuner ser på muligheter knyttet til nettbasert undervisning som del av opplæringsløpet. Dette framstår som en mulighet, i alle fall på den delen av opplæringsløpet som er mest teori-basert. Det er like fullt å forvente at noe opplæring vil og bør skje på skole, i alle fall dersom man skal følge anbefalingene til følgeevalueringen av forsøkene.

Enkelte av respondentene våre peker på at det trolig vil være behov kompetanseutvikling/videreutdanning for lærere som jobber innen voksenopplæring, for å få til gode løsninger og mer individuell opplæring.

En helt grunnleggende premisse for at modulstrukturert opplæring skal kunne fungere slik det er intendert, er at systemet med realkompetansevurdering fungerer. Med god realkompetansevurdering vil den enkelte kunne bli innplassert på riktig faglig nivå, og deltakeren vil slippe å ta fag som den allerede har kompetanse i. Evalueringene av forsøkene med modulstrukturert opplæring peker på at det er stor variasjon i hvor godt systemet med realkompetansevurdering fungerer. Evaluator stiller spørsmål ved om alle deltakere får et opplæringsløp som er tilpasset deres faglige behov, og om muligheten til avkortede løp utnyttes godt nok. Utfordringer knyttet til realkompetansevurdering er også noe flere av våre respondenter peker på i dette prosjektet. Fylkeskommunene peker på behov for ressurser for å løse

oppgaven på en god måte. Vi forstår Kunnskapsdepartementet dithen at det jobbes med tiltak som handler om veiledning og annen faglig støtte knyttet til realkompetansevurdering. Det framgår også av *Fullføringsreformen* at regjeringen vil vurdere om det skal lages et nasjonalt rammeverk eller verktøy for realkompetansevurdering på videregående opplæringsnivå.

Evalueringen av modulstrukturert opplæring viser at lærestedene opplever det å sikre deltakerne et tilstrekkelig livsopphold som en stor utfordring, og at dette delvis henger sammen med ulik praksis internt i NAV, og et regelverk som er lite kompatibelt med lærlingordningen som ramme for modulstrukturert fag- og yrkesopplæring. Utfordringer forbundet med støtte til livslang læring er en utfordring flere av våre respondenter har pekt på også – og virker dermed å være en helt sentral problemstilling uavhengig av hvordan opplæringen organiseres.

4.2 Utfordringer og muligheter for å utvikle kompetansetilbud på innen høyere yrkesfaglig utdanning

Fagskoler tilbyr høyere yrkesfaglig utdanning. Utdanningstilbudet er i hovedsak et videreutdannings-tilbud for personer med fagbrev, men det er også studenter med annen type bakgrunn som søker seg til fagskolene (SØA, 2021).

Fagskolene er svært forskjellige når det kommer til eierskap, finansieringsform, størrelse og utdanningstilbud (SØA, 2022a) Alle fylkeskommuner eier hver sin fagskole. I takt med at fylker har slått seg sammen, har også fagskoler blitt slått sammen, hvilket innebærer at det i dag er 11 fylkeskommunale fagskoler. Det har også over tid blitt konsolideringer i privat sektor. Det finnes 49 private fagskoler spredt

²⁴ SØA har gjennomgått dimensjoneringsystemet for alle utdanningsnivåer, herunder videregående opplæring. <https://www.nho.no/contentassets/40c7a3c154fd402fb021487a81ea628d/r25-2021-dimensjonering-av-utdanningene.pdf>

omkring i hele landet per 1. januar 2022 (DBH, 2022).

Fagskolene har lange historiske røtter, men fagskolenes rolle i det moderne utdanningssystemet er i utvikling. Fagskolesektoren har fått større oppmerksomhet de senere årene, og har høy prioritet i nåværende regjering. Kompetansebehovsutvalget har utarbeidet en delrapport som ser særskilt på sektoren (Kompetansebehovsutvalget, 2022).

SØA gjennomførte våren 2022 et prosjekt som blant annet så på fylkeskommunenes forvaltning av fagskoler, og rollen til fagskolene i det regionale kompetanseutviklingssystemet, som faglig underlag til Kompetansebehovsutvalget (SØA, 2022a).

Datainnhenting i forbindelse med rapporten omtalt over, pekte på at fylkeskommunene i stor grad inkluderer sine egne fagskoler i det strategiske arbeidet med kompetansepolitikk. Gjennom de regionale kompetanseforaene drøftes det regionale behovet for høyere yrkesfaglig utdanning.

Fagskolene vurderer imidlertid dimensjonering av tilbudet først og fremst selv, og søker deretter driftsmidler fra fylkeskommunene. Tilskuddsordningen for driftsmidler til fagskoler ble etablert i 2018. Fylkeskommunene har ansvar for å fordele tilskuddet til fylkeskommunale fagskoler og private fagskoler i eget fylke. Tilskuddsordningen består av et langsiktig og stabilt grunntilskudd og et resultatbasert tilskudd. Det resultatbaserte tilskuddet beregnes ut fra antall avlagte studiepoeng (SØA, 2021).

Formålet med tilskuddsordningen er at den skal sørge for at fylkeskommunene kan tilpasse fagskoletilbudet til etterspørselen og kompetansebehovet lokalt, regionalt og nasjonalt, jf. fagskoleloven § 3 (ibid.) I henhold til retningslinjene for tilskuddsordningen skal fylkeskommunene selv sette opp tildelingskriterier. I teorien har fylkeskommunene dermed mulighet til å gjøre strategiske vurderinger av

hvilke studietilbud som skal få støtte, ut fra regionale behov.

Fylkeskommunene må imidlertid også ta hensyn til retningslinjene for tilskuddsordningen. Disse sier blant annet at fylkeskommunene skal bidra til et mangfold av private og offentlige tilbydere. Videre skal fylkeskommunene sørge for at det tilbys høyere yrkesfaglig utdanning i samsvar med behov for kompetanse lokalt, regionalt og nasjonalt jf. Lov om høyere yrkesfaglig utdanning.

I lys av ovenstående er det dermed begrensninger i fagskoleloven og retningslinjene til tilskuddsordningen, som medfører at fylkeskommunenes muligheter for å påvirke utdanningstilbudet er begrenset. Samtidig er det andre tilskuddsordninger, der fylkeskommunene ikke har noen rolle, som påvirker utdanningstilbudet. I tillegg er det noen få fagskoler som får øremerkede tilskudd fra staten.

HK-dir forvalter en tilskuddsordning som er rettet mot å utvikle nye fagskoletilbud. I prosjektet nevnt over, pekte enkelte respondenter på at det er utfordringer knyttet til at det er HK-dir som forvalter utviklingsmidlene, ikke fylkeskommunene. Utfordringene er dels at det ikke er gitt at HK-dir kjenner det regionale behovet godt nok til å gjøre gode vurderinger av hvilke tilbud som skal få tilskudd, og det er usikkert hvorvidt tilbud som utvikles gjennom tilskuddsordningen vil bli sikret videre drift gjennom driftsmidlene fylkeskommunen forvalter.

Bransjeprogrammene, som kom i forbindelse med kompetansereformen er også ekstra innsats, blant annet rettet mot fagskoler, for å utvikle utdanningstilbud innen særskilte bransjer. Her har heller ikke fylkeskommunene noen særlig rolle, men programmet styres i hovedsak av partene i arbeidslivet.

Det trenger ikke være en utfordring, isolert sett, men på samme måte som med utviklingstilskuddet HK-dir forvalter, så vil det trolig oppstå spørsmål knyttet til videre drift når programfasen er over. Prinsipielt

kan man også tenke at det er ulogisk at fylkeskommunen har såpass begrenset rolle her, når de har fått ansvar for den regionale kompetansepolitikken.

4.3 Utfordringer og muligheter for å utvikle kompetansetilbud innen høyere utdanning

UH-sektoren har en lovfestet rett til faglig frihet og ansvar for å innrette og utforme sine aktiviteter for å ivareta sitt samfunnsoppdrag. Universitets- og høyskoleloven begrenser øvrige myndigheters instruksjonsmyndighet, sammenlignet med andre statlige virksomheter. Konsekvensen er relativt lite direkte styring av sektorens dimensjonering av utdanningsstilbud. Indirekte styring skjer gjennom bevilgninger og insentivstrukturer for måloppnåelse (SØA, 2021).

Fylkeskommunenes påvirkningsmuligheter på utvikling av kompetansetilbud innen høyere utdanning er dermed også begrenset. I mange fylker deltar en representant fra institusjonen (med geografisk beliggenhet i fylket) i de regionale kompetanseforumene, og i dialogen her kan utfordringer og muligheter diskuteres.

Arbeidslivsrelevans i høyere utdanning er en problemstilling som sentrale myndigheter er opptatt av. UH-institusjoner har etablert Råd for samarbeid med arbeidslivet (RSA), med tanke på å bedre strukturere og forankre samarbeid mellom utdanning og arbeidsliv. I Meld. St. 16 (2020-2021) *Utdanning for omstilling* framgår det at regjeringen forventer at institusjonene fortsetter og videreutvikler samarbeid med relevante aktører for å styrke utdanningenes kvalitet og relevans. Institusjonene skal selv vurdere hvordan arbeidet best bør organiseres, og å inngå i kompetanseforumene er et alternativ.

I *Strategi for desentralisert og fleksibel utdanning ved fagskoler, høyskoler og universiteter* (KD, 2021) framgår det at regjeringen vil «styrke kultur for samarbeid mellom ulike aktører i utdanning og arbeidsliv nasjonalt og regionalt.

Innenfor høyere utdanning har fylkeskommunen en tilretteleggingsrolle. Dette er naturligvis en mer avgrenset rolle enn å være tilbyder eller forvalter av utdanning.

Nasjonale myndigheter har etablert ulike initiativ for å styrke og videreutvikle tilretteleggingsrollen til å også være mer mobiliserende, som eksempelvis kompetansepilotordningen. Overordnet er utfordringen for fylkeskommunen i arbeidet med å utvikle utdanningstilbud på dette nivået, at fylkeskommunen har begrensede påvirkningsmuligheter.

En av våre respondenter fra fylkeskommunen stilte spørsmål ved tilskuddsordningen knyttet til studiesentre, og hvorfor denne forvaltes av HK-dir og ikke fylkeskommunene. For respondenten var det selv sagt at fylkeskommunen, som har ansvar for regional kompetansepolitikk, bør ha forvaltningsrollen, slik at strukturen med studiesentre kan sees i sammenheng med andre regionale innsatser. Andre respondenter har uttrykt at fylkeskommunen fint kan ivareta sitt ansvar for regional kompetansepolitikk uten å forvalte denne typen midler, så her er meningene delte.

5 Oppsummering og anbefalinger

I dette prosjektet har vi belyst hvilke faktorer som hemmer og fremmer fylkenes evne til å utvikle et utdannings- og kompetansetilbud for voksne. Parallelt med et økende behov for kompetanseutvikling i samfunnet, har det det siste tiåret vært gjennomført flere store reformer og endringer som påvirker utdannings- og kompetansepolitikken, og fylkeskommunens rolle i dette.

Fylkeskommunen muligheter for å utvikle et utdannings- og kompetansetilbud for voksne, avhenger av utdanningsnivå. Når det gjelder videregående opplæring er fylkeskommunen *tilbyder* av utdanning. Fylkeskommunen har ansvar for å tilby videregående opplæring, både til ungdom og voksne. På øvrige utdanningsnivåer har fylkeskommunen et mer overordnet ansvar, enten det er forvaltningsansvar eller et strategisk eller tilretteleggingsansvar.

5.1 Videregående opplæring for voksne

Innen videregående opplæring for voksne er det på trappene en stor omlegging av systemet. Som følge av fullføringsreformen skal langt flere voksne enn tidligere få rett til et opplæringstilbud, parallelt med at strukturen for voksnes læring på videregående nivå i hovedsak skal omlegges til en modulisert modell. Modulbasert opplæring innebærer i korte trekk mindre opplæringsenheter, som avsluttes med en dokumentert vurdering. Deltakerne vil kunne ta enkeltmoduler eller fullt opplæringsløp avhengig av realkompetansen, og avhengig av hva som er relevant for at den enkelte skal få jobb.

Respondentene vi har intervjuet i dette prosjektet oppfatter at fullføringsreformen og modulstrukturert opplæring virker å være gode grep for å imøtekomme noen av utfordringene i dagens opplæringsystem. En hovedutfordring i dagens opplæringsystem er at det i for liten grad er tilpasset den enkeltes behov, og muligheter for å kombinere opplæring med andre forpliktelser (arbeid eller omsorgsoppgaver).

Det er imidlertid også knyttet bekymringer til endringene som er ventet, og flere av respondentene våre har flere spørsmål knyttet til hvordan det praktisk skal gjennomføres. Evalueringen av forsøk innen modulstrukturert opplæring peker på at det også med denne modellen er noen utfordringer.

Det framstår fortsatt som krevende å praktisk få til gode tilpasninger av opplæringen – ikke minst for de deltakerne som har svake norsksferdigheter eller svak progresjon av andre årsaker. Dette er en utfordring vi også har i dagens system. Utfordringen knyttet til denne gruppen er sammensatt, og handler både om at NAVs regelverk har begrensninger, men også at det kan være mer krevende å få læreplan for denne gruppen.

Det er videre spørsmål knyttet til hvilke læringsarenaer som bør tas i bruk, og med hvilke lærerressurser. Intensjonene er at store deler av opplæringen skal skje i bedrift, men følgeevalueringen av forsøkene med modulstrukturert fag- og yrkesopplæring peker på at det fortsatt kan være hensiktsmessig med noe skolebasert undervisning. Støtte til livsopphold framstår også som en utfordring for mange voksne i opplæring, uavhengig av om modellen er modulbasert eller tradisjonell. Realkompetansevurdering er også et område det er knyttet bekymring til. Systemet for realkompetansevurdering er helt sentralt for at intensjonene med modulstrukturert opplæring skal innfris.

På bakgrunn av ovenstående har vi forslag til anbefalinger når det gjelder å styrke fylkeskommunens muligheter for å utvikle et utdannings- og kompetansetilbud for voksne:

For det første må det følge med nok **økonomiske ressurser** som følge av tiltakene fullføringsreformen. Selv om modulstrukturert opplæringsløp på sikt trolig er samfunnsøkonomisk lønnsomt og mer effektivt enn dagens system, så vil det i en overgangsfase være kostnadskrevende å få strukturer og modeller på plass. Hva ressursene skal brukes

på avhenger av modellen, og om opplæringen skal skje i bedrift eller i klasserom eller begge steder, og hvorvidt det er lærerressurser eller ansatte i virksomheter som skal påta seg den største delen av opplæringskostnaden. Det er videre avgjørende med ressurser for å styrke systemet for realkompetansevurdering, som ikke fungerer helt etter hensikten i dag. Et velfungerende system for realkompetansevurdering er en sentral forutsetning for at intensjonene med modulstrukturert opplæring skal innfris. I henhold til intervju kandidater i dette prosjektet er det stor variasjon i hvordan realkompetansevurdering gjøres, og det er til og med slik at ikke alle fylkeskommuner klarer å innfri rettigheten de voksne har til realkompetansevurdering. Myndighetene jobber med utvikling av faglig støtte på området, men selv med bedre veiledning vil det fortsatt være en ressurskrevende jobb for den enkelte fylkeskommune å gjennomføre realkompetansevurdering av alle voksne som skal inn i videregående opplæring.

Det er også viktig å se nærmere på hvorvidt virksomheter som deltar i modulstrukturert opplæring skal **komponeres** på en eller annen måte, slik at insentiver for å delta styrkes. Forsøkene viser at det kan være krevende å få rekruttert bedrifter. Virksomheter får lærlingstilskudd dersom deltakeren er i et lærlingløp, men det er langt fra alle deltakere i opplæring som tar fagbrev. Omfanget av kompensasjon avhenger av hvordan opplæringen faktisk organiseres. Dersom intensjonen er at opplæring skal skje ute i bedrift, av virksomheten selv, så er det mer ressurskrevende for virksomheten enn om lærerressurser reiser rundt.

Ideas2evidence foreslår i sin evaluering av forsøk med modulstrukturert fag- og yrkesopplæring

(2022), at en utprøvningsperiode i bedrift kan gi bedriftene et grunnlag for å vurdere om de ønsker å tilby praksis²⁵, samt gi gode avklaringer og karriereveiledning av nye deltakere i forsøket. I NOU 2018:13 er det foreslått at det lærlingstilskuddet som følger voksne utformes med tanke på å gjøre det mer attraktivt for virksomheter å ta inn voksne lærlinger.

Det er grunn til å tro at det vil bli noe klasseromsundersvisning også framover, men at elevene i den enkelte klassen kanskje må ha mer individuell tilpassning. Ved en slik omlegging vil lærere trolig ha behov for **etter- og videreutdanning** for å lage gode pedagogiske opplegg som treffer individuelle behov enda bedre enn i dag. Det kan også tenkes at det som konsekvens av mindre ungdomskull kan være fornuftig å tilby en form for etter- eller videreutdanning til lærere som i dag jobber med ungdom, slik at de kan undervise voksne i stedet.

Det er videre utfordringer knyttet til **støtte til livsopphold**. Denne utfordringen gjelder uavhengig av modell for opplæring. Både evalueringen av forsøk med modulstrukturert opplæring og intervjuer foretatt i dette prosjektet indikerer at det skjer mye tilpassning lokalt, og at kommunene får «rigget det til på et vis». Her mener vi det bør undersøkes nærmere hvilke løsninger som faktisk gjøres lokalt, og undersøke om det er muligheter for **læring på tvers** av kommuner, framfor at hver enkelt NAV-veileder skal streve med problemstillingen. Det bør også vurderes nasjonale løsninger. Det er foreslått en rekke endringer i NOU 2018:13, herunder endringer i Lånekassen, som bør sees nærmere på.

Det framstår også som at ulike fylker kan ha nytte av å lære av hverandre når det kommer til utforming

²⁵ Forsøk med modulstrukturert fag- og yrkesopplæring startet i 2017, og i 2019 ble det besluttet at deler av forsøket skulle gjøres innenfor lærlingordningen eller fagbrev på jobb. Det er imidlertid fortsatt en stor del av forsøket der deltakere får praksisplass – uten at det nødvendigvis er en

lære plass. Samtidig viser evalueringen at det i stor grad er godkjente lærebedrifter som deltar i forsøkene, og disse tilbyr da enten lære plass eller praksis.

av avtaler mellom fylkeskommunen og NAV. Flere peker på at dette er juridisk krevende materiale. Vår oppfatning er at det bør være muligheter for hjelp og støtte i dette arbeidet – enten ved å samarbeide interregionalt, eller ved å få veiledning fra nasjonalt hold.

Personer som har svake norskerferdigheter eller langsom progresjon av andre årsaker, er en særlig vanskelig målgruppe både i eksisterende utdanningsopplegg, og i forsøkene med modulstrukturert opplæring. Det er etablert søknadsbaserte tilskuddsordninger for å bøte på problemstillingen, men etter vårt syn framstår det som en uhensiktsmessig tilnærming med søknadsbaserte ordninger på feltet. Det framstår mer hensiktsmessig med **direkte tilskudd** til fylkeskommunen – også fordi dette virker å være en gjennomgående problemstilling de fleste steder.

Det er foreslått å igangsette forsøk med tilrettelagt videregående opplæring for NAVs brukere, og forsøk for å utvikle en nasjonal samarbeidsmodell for tilrettelegging av fag- og yrkesopplæringa for innvandrere, i tillegg til forsøk med forlenget opplæringstiltak i NAV. Med forbehold om at vi ikke kjenner disse forslagene i detalj, så framstår det som disse tiltakene går litt i hverandre, selv om den ene har innvandrere som målgruppe og den andre har NAVs brukere. I mange sammenhenger kan en person både være innvandrer og NAV-bruker. Det hadde trolig vært hensiktsmessig å se disse virkemidlene og forsøkene mer i **sammenheng** – og da også opp mot modulstrukturert opplæring, siden dette skal være hovedmodellen for voksne i grunnopplæringen framover.

5.2 Høyere yrkesfaglig utdanning

Når det gjelder høyere yrkesfaglig nivå, har fylkeskommunen først og fremst en forvaltningsrolle. Hovedutfordringen forbundet med å utvikle et tilbud her, er at finansieringssystemet til sektoren er sammensatt av mange tilskuddsordninger, med ulike

formål, og fylkeskommunen har begrensede muligheter for å påvirke utviklingen.

Fylkeskommunen har ansvar for driftstilskudd til fagskolene. Det er begrensninger i fagskoleloven og retningslinjene til tilskuddsordningen, som medfører at fylkeskommunenes muligheter for å påvirke utdanningstilbudet er begrenset. Samtidig er det andre tilskuddsordninger, som påvirker utdanningsstilbudet, herunder utviklingstilskudd og bransjeprogrammene som HK-dir forvalter. I forvaltningen av disse tilskuddene har fylkeskommunen en liten eller ingen rolle.

Det er uklart hvordan et tilbud inne høyere yrkesfaglig utdanning skal finansieres etter en utviklingsperiode, ikke minst fordi midler til drift er begrenset, og fylkeskommunen har ansvar både for å sikre nasjonale tilbud, så vel som regionale. I tillegg er det noen få fagskoler som får øremerkede tilskudd fra staten.

Etter vår oppfatning er det behov for å rydde opp i finansieringssystemet til fagskolene generelt. Det virker uhensiktsmessig og lite samordnet med både stat, fylkeskommune og HK-dir som forvaltningsaktører i finansieringssystemet. Dette er noe Deloitte også peker på i sin evaluering av fagskolemeldingen (Deloitte, 2022).

5.3 Høyere utdanning

Innen høyere utdanning er den overordnede utfordringen for fylkeskommunene i arbeidet med å utvikle utdannings og kompetansetilbud, at de har begrensede muligheter for å påvirke UH-sektoren. Denne sektoren har en lovfestet rett til faglig frihet og ansvar for å innrette og utforme sine aktiviteter for å ivareta sitt samfunnsoppdrag. Universitets- og høyskoleloven begrenser øvrige myndigheters instruksjonsmyndighet, sammenlignet med andre statlige virksomheter. UH-sektoren oppfordres imidlertid til å gå i dialog med regionale kompetanseutviklingsaktører.

De fleste fylkeskommuner har, som følge av regionreformen og det forsterkede ansvaret for regional kompetansepolitikk, etablert såkalte regionale kompetanseforum der sentrale kompetansepolitiske aktører er representert, herunder UH-sektoren. Disse foraene kan være viktige verktøy å bygge videre på for å sikre god samhandling mellom behov og etterspørsel etter høyere utdanning i regionen.

Det er igangsatt nasjonale initiativ for å styrke fylkeskommunens rolle som ansvarlig for regional kompetansepolitikk, herunder Kompetansepilotprogrammet som ble lansert i forbindelse med regionreformen, og per nå er det en satsing på Studiesenter og desentralisert høyere utdanning.

Kompetansepiloter er en treåring tilskuddsordning som har som mål å identifisere og mobilisere virksomheters behov for kompetansehevende tiltak koble og tilrettelegge for et tilpasset etter- og videreutdanningstilbud i Distrikts-Norge. Foreløpige resultater fra følgeevalueringen indikerer at oppgaven med regional mobilisering og rekruttering til utdanning er viktig, fordi det er krevende for virksomheter å orientere seg i utdanningssystemet og mulighetene som finnes der.

Støtte til studiesenter og desentralisert høyere utdanning er tilskuddsordninger som forvaltes av HK-dir. Disse er ikke evaluert, men intervjuer i dette prosjektet indikerer at det kunne vært hensiktsmessig med en gjennomgang og vurdering av hva slags tilskuddsordninger og satsinger som bør forvaltes av fylkeskommunene selv og hva som bør legges til HK-dir, med formål å skape bedre sammenhenger i det regionale kompetansepolitiske systemet.

5.4 BIO-ordningen

Denne rapporten har konsentrert seg om det formelle opplæringsystemet, men som en avsluttende bemerkning er det verdt å nevne at SØA, gjennom andre prosjekter, også har fanget opp at BIO-ordningen som fylkeskommunen forvalter, vir-

ker å være et fornuftig virkemiddel i den regionale kompetansepolitikken.

BIO-ordningen er et virkemiddel fylkeskommunene fikk forvaltningsansvaret for, som følge av regionreformen, og er et lavterskeltilbud for virksomheter i en omstillingsprosess.

SØA har i en tidligere rapport pekt på BIO-ordningen som en ordning som burde vurderes styrket (SØA, 2018). Ordningen har høy addisjonalitet – det vil si at det er avgjørende for virksomheters investeringsbeslutninger, i tillegg til lave kostnader, og er et samfunnsøkonomisk effektivt virkemiddel for å styrke kompetansen i virksomheter.

Fylkeskommuner vi har intervjuet i andre prosjekter (Se for eksempel (SØA, 2022a)) har uttrykt at dette er en ordning de er svært fornøyde med og gjerne skulle sett styrket. Midlene inngår ellers i rammetilskuddet til fylkeskommunene, og det er dermed muligheter, regionalt å prioritere dette.

Referanser

- AID. (2022). *Prop 1 S (2022-2023) Arbeids- og inkluderingsdepartementet.*
- ASD. (2019). Forskriften om endring i forskrift om arbeidsmarkedstiltak.
- DBH. (2022). *Fagskolestatistikk.*
- Deloitte. (2022). *Evaluering av fagskolemeldingen - andre delrapport - finansieringssystemet.*
- FIN. (2020). *Meld. St. 14 (2020-2021) Perspektivmeldingen.*
- Finansieringsutvalget. (2022). *Finansiering av universiteter og høyskoler.*
- Ideas2evidence. (2022). *Modulbasert fag- og yrkesopplæring. Evaluering etter fire år med forsøk.*
- Kann, I. C. (2021). *Færre får opplæringstiltak, men mer till prioriterte grupper av arbeidssøkere og mer formell kompetanse.* NAV.
- KD. (2019). *Meld. St. 14 (2019-2020) Kompetansereformen - lære hele livet.*
- KD. (2020a). *Meld. St. 21 (2020-2021) Fullføringsreformen.*
- KD. (2020b). *Meld. St. 16 (2020-2021) Utdanning for omstilling.*
- KD. (2021). *Strategi for desentralisert og fleksibel utdanning ved fagskoler, høyskoler og universiteter.*
- KD. (2022). *Prop 1 S. (2022-2023) Kunnskapsdepartementet.*
- KMD. (u.d.). *Meld. St. 5 (2019-2020) Levende lokalsamfunn for fremtiden.*
- KMD. (u.d.). *Meld. St. 6 (2018-2019) Oppgaver til nye regioner.*
- Kompetansebehovsutvalget. (2022). *Høyere yrkesfaglig utdanning for et arbeidsliv i endring.*
- (2017). *Nasjonal kompetansepolitisk strategi (2017-2021).*
- NIFU. (2021). *Evaluering av utdanningsløftet - arbeidsnotat 1.*
- Raum. (2018). *NOU 2018:13. NOU 2018:13 Voksne i grunnskole og videregående opplæring - Finansiering av livsopphold.* KD.
- SSB. (2021). *Arbeidskraftundersøkelsen.* Hentet fra <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/sysselsetting/statistikk/arbeidskraftundersokelsen>.
- SØA. (2018). *Insentiver for investering i humankapital.*
- SØA. (2021). *Bedre dimensjonering av utdanningstilbudet.*
- SØA. (2022a). *Fylkeskommunens regionale kompetansepolitikk og forvaltning av fagskoler.*
- SØA. (2022b). *Kompetanseinvesteringer i arbeidslivet - behov for mer?*
- SØA. (2022c). *Følgeevaluering av kompetansepiloter - delrapport 2.*

Vedlegg 1 Skjematisk oversikt over virkemidler i kompetansepolitikken

Som det framgår av kapittel 2 er det en stor bredde av virkemidler i kompetansepolitikken, herunder både lovpålagte program og tiltak, og tilskuddsordninger. Bredden er så stor at det er krevende å få oversikt.

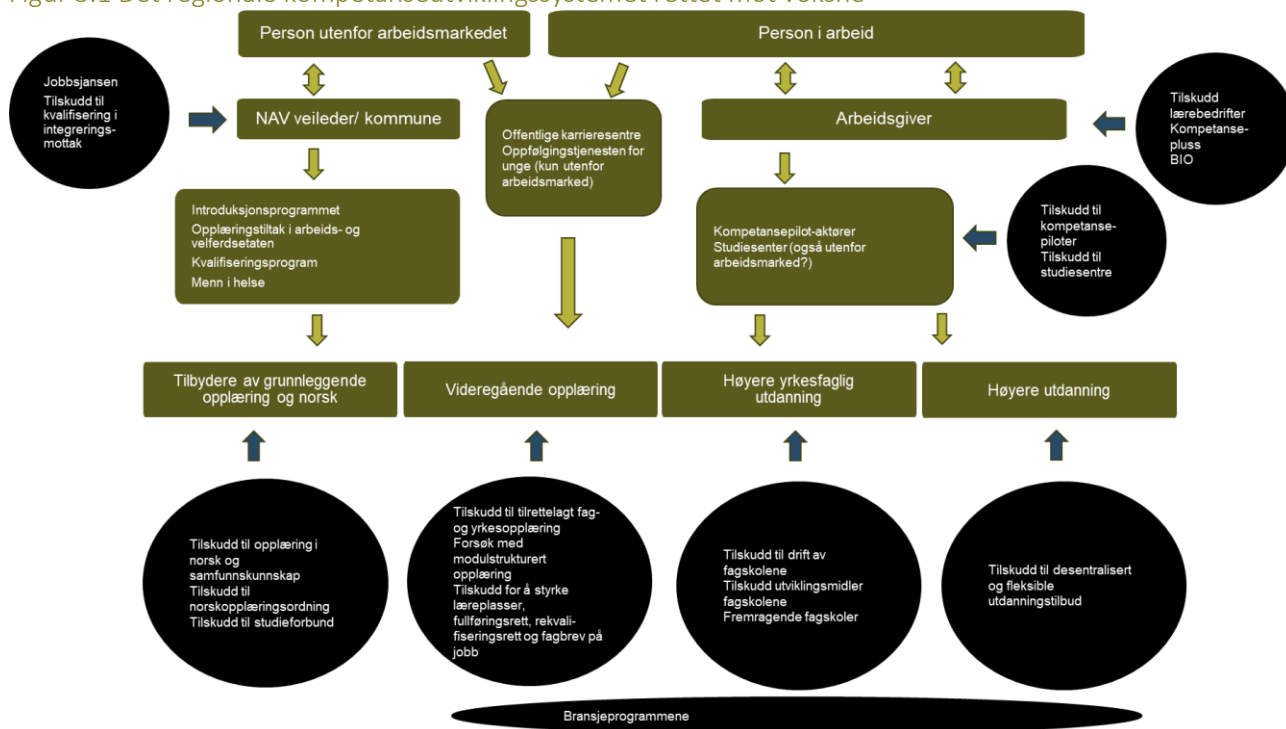
Tilnærmingen i kapittel 2 var å organisere de ulike virkemidlene etter hvilke deler av kompetanseutviklings-systemet de retter seg mot. I så måte blir det et tilskuddsmottaker-perspektiv.

I figur 3.1 har vi forsøkt å sette inn alle virkemidlene vi har identifisert, herunder tilskuddsordninger, i figuren vi presenterte i starten av kapittel 2. Vi har ikke tatt med de minste tilskuddsordningene og mindre forsøk, så figuren er ikke «komplett». Listen i kapittel 4 inneholder også de mindre tiltakene.

Det er ikke helt åpenbart hvor alle virkemidler «passer» i en slik figur, både fordi at det finnes svært mange aktører i systemet og mange aktørene har ulike roller og målgrupper, så vi har vært litt pragmatiske i plassering. Særlig kompetansepilot aktører, og studiesenter kan ha litt ulike roller og målgrupper.

Det finnes også andre aktører, f.eks. i næringspolitikken som også driver med kompetansepolitikk, som ikke er tatt med. Eksempler er Innovasjon Norge og SIVA, som forvalter en rekke bedriftsrettede virkemidler, der noen av virkemidlene skal bidra til kompetanseutvikling for virksomheten. Kompetanseutviklingen som skjer i regi av disse aktørene her er imidlertid ofte utenfor det formelle utdanningssystemet.

Figur 5.1 Det regionale kompetanseutviklingssystemet rettet mot voksne



Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse AS

Et annet perspektiv er å studere virkemidlene ut fra målgruppe. Man kan tenke seg (minst) tre målgrupper:

1. Voksne som trenger grunnleggende ferdigheter eller styrkede norskkunnskaper
2. Voksne som trenger å gjennomføre/fullføre videregående opplæring eller rekvalifisering
3. Voksne som har behov for oppgradering av kompetanse

Dette er ikke gjensidig utelukkende kategorier. Å mangle norskkunnskaper er en sentral barriere for enkelte i å gjennomføre videregående opplæring. Rekvalifisering kan innebære å ta et nytt fagbrev.

I tabellen under har vi beskrevet tilskuddsordningene i henhold til målgruppe.

Tabell 5.2 Tilskuddsordninger fordelt etter målgruppe og tilskuddsmottaker

	Etterspørsels-siden	Tilbudssiden	Koblingsinitiativ
Grunnleggende ferdigheter og norsk	<ul style="list-style-type: none"> • Kompe-tanse-pluss 	<ul style="list-style-type: none"> • Tilskudd til å tilrettelegge fag- og yrkesopplæring for innvandrere • Tilskudd til å tilrettelegge fag- og yrkesopplæring for NAVs brukere (NY) • Tilskudd til norskopplæringsordning • Studieforbund 	<ul style="list-style-type: none"> • Jobbsjansen • Tilskudd til kvalifisering av beboere i integreringsmottak
Videregående opplæring (herunder re-kvalifisering)	<ul style="list-style-type: none"> • Tilskudd til opplæring, herunder lærling, praksisbrev, fagbrev på jobb 	<ul style="list-style-type: none"> • Tilskudd som legger til rette for innføring av fullføringsrett • Tilskudd som legger til rette for re-kvalifisering 	<ul style="list-style-type: none"> • Tilskudd for å styrke arbeidet for flere læreplas-ser • Tilskudd for å stimulere bruk av «fagbrev på jobb»
Oppgradering	<ul style="list-style-type: none"> • Bedriftsin-tern opplæ-ring (BIO) 	<ul style="list-style-type: none"> • Drift av fagskoler • Utvikling av fagskoler • Senter for fremragende fagskoler • Pilotordning for modulbasert høyere yrkesfaglig utdanning for flyktninger • Bransjeprogram • Industrifagskolen • Tilskudd til desentraliserte og flek-sible utdanningstilbud 	<ul style="list-style-type: none"> • Kompetansepilot • Tilskudd til studiesenter

Vedlegg 2 – Virkemidler I kompetansepolitikken

Dette vedlegget beskriver alle virkemidlene vi har gjennomgått, med utvalgt nøkkelinformasjon. Vedlegget er organisert etter på følgende måte;

- Virkemidler rettet mot personer utenfor arbeidsmarkedet
- Virkemidler rettet mot personer og individer
- Virkemidler for å styrke regionale koblingsinitiativ
- Virkemidler for å styrke utdanningstilbud innen grunnleggende ferdigheter og/eller norsk
- Virkemidler for å styrke gjennomføring i videregående opplæring (og rekvalifisering)
- Virkemidler for å styrke og utvikle høyere yrkesfaglig utdanning
- Virkemidler for å styrke høyere utdanning
- Næringsspesifikke virkemidler
- Koordineringsvirkemidler

Virkemidler rettet mot personer utenfor arbeidsmarkedet

I. Introduksjonsprogrammet og integreringstilskudd (lovpålagt oppgave)

BESKRIVELSE	<p>Målet med introduksjonsprogrammet er å gi deltakerne grunnleggende ferdigheter i norsk og grunnleggende innsikt i norsk samfunnsliv, og på den måten forberede dem til arbeid eller utdanning.</p> <p>For personer som har fått oppholdstillatelse før 1. januar 2021 gjelder <i>introduksjonsloven</i>, men for personer som har fått oppholdstillatelse etter denne datoen gjelder <i>integreringsloven</i>. Den nye integreringsloven legger til rette for at flere nyankomne flyktninger kan ta formell utdanning gjennom introduksjonsprogrammet, og setter tydeligere krav til norskkunnskaper.</p> <p>Det er gjort midlertidige endringer i integreringsloven som følge av flyktningstrømmer fra Ukraina.</p>
TYPE	<p>Program</p> <p>(finansieres gjennom integreringstilskudd etter faste satser, og tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, som omtales under punkt 4.4.1)</p>
BUDSJETTPOST OG BEVILGNING 2023	<p>Kunnskapsdepartementet, programkategori 0970, kap. 671, post 60. Bevilgningen er foreslått til 15,3 mrd. kroner i 2023. Integreringstilskuddet skal også dekke andre utgifter forbundet med bosetting</p>
MOTTAKER	<p>Kommuner som bosetter flyktninger, mottar integreringstilskudd etter faste satser, blant annet for å finansiere introduksjonsprogrammet.</p>
MÅLGRUPPE	<p>I all hovedsak flyktninger og deres familiejenforente som er bosatt i en kommune etter avtale med IMDI²⁶</p>
LINK TIL NETTSIDE	<p>Introduksjonsprogrammet</p> <p>Integreringstilskuddet</p>
EVALUERING ELLER OMTALER AV RESULTATER	<p>I den nye integreringsloven reguleres noen nye områder og grep i integreringsarbeidet. Endringene i loven gjelder blant annet fylkeskommunens oppgaver på integreringsfeltet. Fafo har fått i oppdrag av Kunnskapsdepartementet å undersøke hvordan disse endringene iverksettes, men har så langt ikke publisert noen rapporter.</p> <p>I henhold til AID er noe av bakgrunnen for endringer i lovverket at det siden innføringen av programmet i 2004 har vært stor variasjon mellom kommunene i innholdet, og det har vist seg at programmet ikke dekker gapet mellom den</p>

²⁶ Målgruppen er regulert i [lovverk](#).

	<p>kompetansen flyktingene har med seg, og det som kreves i det norske arbeidsmarkedet.</p> <p>Antallet deltakere i introduksjonsprogrammet har blitt redusert over tid; fra snaue 25 000 i 2016 til drøye 10 000 i 2021 (foreløpige tall). Av deltakerne i introduksjonsprogrammet i 2021 var det 12 prosent som hadde videregående opplæring eller fag i videregående opplæring som del av sitt program. Blant de som avsluttet program i 2020, gikk 50 pst. over i arbeid eller utdanning direkte etter avsluttet introduksjonsprogram.</p>
<p>FYLKESKOMMUNENS ROLLE</p>	<p>Deltakere introduksjonsprogrammet har rett og plikt til å gjennomføre kompetansekartlegging og karriereveiledning, slik at programmet blir tilpasset den enkeltes behov. Kommuner sørger for kompetansekartlegging, mens fylkeskommunen skal sørge for karriereveiledning.</p> <p>Som følge av integreringsloven har det også blitt en tydeligere målsetning om at flere av deltakerne i programmet skal kvalifisere seg for – eller delta i videregående opplæring. Fylkeskommunen får derfor tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap (se også punkt 4.4)</p>

II. Opplæringstiltak i arbeids- og velferdsetaten (NAV) (tiltak)

BESKRIVELSE	Opplæringstiltak er rettet mot voksne som står utenfor arbeidsmarkedet, og som trenger noe kvalifisering for å få arbeid. Opplæring som arbeidsmarkedstiltak tildeles på grunnlag av en behovs- eller arbeidsevnevurdering av en NAV-veileder. Opplæringen kan ha en varighet på inntil tre år, med mulighet for ytterligere ett års forlengelse. Regelverket for Arbeids- og velferdsetatens opplæringstiltak ble endret i 2019, med en tydeligere prioritering og bruk av fag- og yrkesopplæring
TYPE	Tiltak
BUDSJETTPOST OG BEVILGNING 2023	Arbeids- og inkluderingsdepartementet, programkategori 0930, kap. 634, post 76. Post 76 finansierer de fleste arbeidsmarkedstiltakene. I 2023 er bevilgningen foreslått til drøye 7 mrd. kroner. Opplæringstiltak er ett av flere arbeidsmarkedstiltak som finansieres over denne posten. I lys av at deltakere i opplæringstiltakene kan motta stønad (eks. dagpenger eller arbeidsavklaringspenger), eller ha rett til tiltakspenger blir tiltakene også finansiert gjennom de ulike stønadsordningene.
FORVALTER	Arbeids- og velferdsetaten (NAV)
MÅLGRUPPE	Arbeidsledige (registrert hos NAV), som har problemer med å få jobb på grunn av manglende formelle kvalifikasjoner eller svake grunnleggende ferdigheter
LINK TIL NETTSIDE	Opplæringstiltak
EVALUERING ELLER OMTALER AV RESULTATER	I henhold til AID , så har opplæringstiltakene i økende grad blitt rettet mot fag- og yrkesopplæring etter regelendringen. AID har nylig lyst ut en større områdegjennomgang av NAV sine virkemidler, som også vil se på opplæringstiltakene.
FYLKESKOMMUNENS ROLLE	Endringene i reglene for opplæringstiltak medfører behov for tettere samarbeid mellom NAV og fylkeskommunen. Det framgår av rundskriv om opplæring at det bør foreligge en avtale om samarbeid om opplæring mellom NAV Fylke og Fylkeskommunen. Arbeids- og velferdsdirektoratet har etablert opplæringskoordinatorer i alle fylker som blant annet skal bidra til økt bruk av opplæringstiltaket og tettere samarbeid med fylkeskommunene. Det er dessuten opprettet en ny tilskuddsordning som har til hensikt å forbedre samarbeidet lokalt (se punkt 4.8)

III. Forsøk med forlenget opplæring i arbeids- og velferdsetaten (NAV) (tiltak)

Noen av Arbeids- og velferdsetatens brukere har så svake grunnleggende ferdigheter at de har vanskeligheter med å gjennomføre nødvendig opplæring innenfor de tidsrammene som er satt for opplæringstiltaket. I denne målgruppen vil det bl.a. finnes flere innvandrere som trenger norskopplæring før, eller parallelt med gjennomføring av fag- og yrkesopplæring.

Det skal derfor opprettes et avgrenset forsøk med opplæring av lengre varighet i Øst-Viken, Oslo og Vestland, med sikte på oppstart i 2023. Forsøket vil bl.a. gi Arbeids- og velferdsetaten mulighet til å følge tiltaksdeltakerne gjennom hele opplæringsløpet. (AID, 2022)

IV. Kvalifiseringsprogram (lovpålagt oppgave i kommuner)

BESKRIVELSE	<p>Kvalifiseringsprogrammet er forbeholdt personer med <i>vesentlig</i> nedsatt arbeids- og inntektsevne. Programmet ble iverksatt for å bekjempe fattigdom og fremme sosial inkludering. Ordningen er ment å treffe en målgruppe som er særlig avhengig av individuelt tilpassede tiltak og som ikke får tilstrekkelig hjelp av andre eksisterende tilbud.</p> <p>Kvalifiseringsprogrammet består, i tillegg til selve programmet, en tilhørende stønad (kvalifiseringsstønad). Kommunene har ansvaret for kvalifiseringsprogrammet og økonomisk sosialhjelp, mens arbeidsavklaringspenger og uføretrygd dekkes av staten gjennom folketrygden.</p>
TYPE	Lovpålagt oppgave for kommuner, og rettighet for de som oppnår vilkår
BUDSJETTPOST OG BEVILGNING 2023	I kraft av at dette er en lovpålagt oppgave, er hovedfinansieringen rammetilskuddet til kommunene.
FORVALTER	Kommunene har, gjennom ansvar for de sosiale tjenestene i NAV-kontoret, en sentral rolle i å fremme sosial og økonomisk trygghet. Ansvaret omfatter både forebyggende sosialt arbeid og de individuelle tjenestene opplysning, råd og veiledning, økonomisk stønad, midlertidig botilbud, individuell plan og kvalifiseringsprogram . De sosiale tjenestene i NAV-kontoret er et nedre sikkerhetsnett i velferdsordningene.
MÅLGRUPPE	Personer mellom 18 og 67 år med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og ingen eller svært begrensede ytelser til livsopphold etter folketrygdloven eller arbeidsmarkedsloven.
LINK TIL NETTSIDE	Kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad
EVALUERING ELLER OMTALER AV RESULTATER	<p>I henhold til AID var det ved utgangen av 2021 var det i overkant av 6 300 deltakere i kvalifiseringsprogrammet, en nedgang fra om lag 6 950 ved utgangen av 2020. Av de som gjennomførte eller planmessig avviklet programmet i 2021, gikk 47 pst. til arbeid (heltid, deltid, med eller uten lønnstilskudd) ved programslutt, 3 prosentpoeng flere enn i 2020. Andelen deltakere i kvalifiseringsprogrammet som er under 25 år har de siste årene ligget på rundt 12 pst. Andelen deltakere som er født i utlandet har økt de senere årene, og er nå i underkant av 60 pst.</p> <p>Det framgår videre av budsjettproposisjonen til AID at Arbeids- og velferdsdirektoratet rapporterer på stor variasjon i hvordan NAV-kontorene arbeider med kvalifiseringsprogrammet, og at det trolig er færre som får tilbud enn det som er i målgruppen. Statsforvalterembetene mener også at det er et potensiale for flere deltakere i kvalifiseringsprogrammet. Samlet gir dette grunnlag for bekymring for om alle i målgruppen blir vurdert for deltakelse og får tilbud om program hvis de fyller lovens vilkår.</p>

I en [kartlegging](#) av arbeidet med kvalifiseringsprogrammet, gjennomført av Oxford research (2022) framgår det at terskelen for å tilby programmet er hevet de senere årene, ved at man nå tilbyr programmet til mer ressurssterke deltakere enn tidligere. Forskerne påpeker at kravet om at programmet skal være et fulltidsprogram kan virke omfattende, både for veiledere som skal drive oppfølging i programmet og for deltakere som i utgangspunktet er vurdert til å ha vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne. Kartleggingen identifiserer en rekke barrierer for bruk av kvalifiseringsprogrammet, herunder finansiering, personell og tid. Det foreslås at disse blir adressert for å øke antall deltakere i programmet.

I henhold til AIDs budsjettproposisjon for 2023 framgår det at departementet ser behov for å foreta en gjennomgang av erfaringer med programmet, bl.a. i lys av arbeids- og velferdsforvaltningens samlede virkemidler for å inkludere flere i arbeid blant dem som står langt fra arbeidsmarkedet. Statsforvalteren har i samarbeid med NAV Fylke særlige oppfølgingsoppgaver knyttet til kvalifiseringsprogrammet. Tiltak for å øke kunnskapen om kvalifiseringsprogrammet og bidra til at alle som fyller vilkårene for deltakelse i kvalifiseringsprogrammet får tilbud om program, videreføres i 2023.

FYLKESKOMMUNENS ROLLE

Fylkeskommunene har ingen rolle i dette programmet. Det er like fullt verdt å være kjent med, i lys av ansvar for kompetansepolitikk og integreringspolitikk.

V. Menn i helse (tiltak)

BESKRIVELSE	<p>Menn i helse er en ekstra innsats som følge av behovet Norge har for utdannet helsepersonell, og kom i stand som følge av Solbergregjeringens plan for rekruttering, kompetanse og fagutvikling i den kommunale helse- og omsorgstjenesten og den fylkeskommunale tannhelsetjenesten (Kompetanseløft 2025).</p> <p>Konkret er Menn i helse et komprimert utdanningsløp frem til fagbrev som helsefagarbeider. Deltakerne, som får tittelen helserekrudd, oppnår fagbrev på 2 år, i motsetning til ordinært treårig løp.</p>
TYPE	Prosjekt/forsøk
BUDSJETTPOST OG BEVILGNING 2023	Deltakerne (helserekrudd) veksler mellom å motta ytelser fra NAV og lønn fra kommunen. Det indikerer at ordningen finansieres gjennom budsjettmidler til NAV og inntektssystemet til kommunene.
FORVALTER	Menn i helse er et samarbeid mellom kommune, NAV, fylkeskommunene, KS og Helsedirektoratet.
MÅLGRUPPE	Målgruppen er arbeidssøkende menn i alderen 20-55+ år, og som er registrert hos NAV.
LINK TIL NETTSIDE	Menn i helse
EVALUERING ELLER OMTALER AV RESULTATER	<p>I henhold til Helsedirektoratets nettside om prosjektet, har 700 menn tatt fagbrev gjennom prosjektet innen 2021. 92 prosent av de som har tatt fagbrevet gjennom Menn i helse har fått en relevant jobb de kan leve av.</p> <p>Det pågår en større evaluering av Kompetanseløft 2025, der denne ordningen inngår. Evalueringen gjøres av Fafos og Samfunnsøkonomisk analyse AS. Det er ikke publisert rapporter ennå, men informasjon om arbeidet kan leses på Fafos nettsider. Forskningsteamet skal løpende utarbeide underlagsmaterialet til Hdir, samt rapporter på avgrensede problemstillinger. Kun sistnevnte vil offentliggjøres i form av tradisjonelle rapporter. Første rapport er ventet våren 2023.</p>
FYLKESKOMMUNENS ROLLE	Fylkeskommunen inngår som en av samarbeidspartnerne i prosjektet

VI. Tilskudd til Jobbsjansen

BESKRIVELSE	<p>Jobbsjansen skal gjennom individuelt tilpasset program til hjemmeværende innvandrerkvinner, gi styrkede kvalifikasjoner for varig tilknytning til arbeidslivet. Programmet skal vektlegge tidlig utplassering på ordinær arbeidsplass. For de som trenger det skal det tilrettelegges for økt grunnleggende og formell kompetanse for å få deltakeren over i jobb eller ordinær utdanning. Tilskuddsordningen skal også bidra til kunnskapsutvikling.</p> <p>Minst 70 prosent av deltakerne skal gå over i arbeid <i>eller</i> i utdanning på videregående skolenivå eller på høyskole/universitet etter avsluttet program,</p>
TYPE	<p>Søknadsbasert tilskuddsordning</p> <p>I tidsperioden 2022–2025 blir det prøvd ut en per capita-modell for finansiering, for å undersøke om en slik modell er mer forutsigbar og gir mindre administrasjon for prosjektkommunene og deltakerne.</p>
BUDSJETTPOST OG BEVILGNING I 2023	Arbeids- og inkluderingsdepartementet, programkategori 0970, kapittel 671, post 62. I budsjettet for 2023 er det foreslått å avsette 94, 0 mill. kr til ordningen, samt 0 mill. kroner til per capita modell. IMDI kan velge å ikke bruke hele budsjetttrammen.
FORVALTER	IMDI
MOTTAKER	Kommuner. Deltakere mottar stønad.
MÅLGRUPPE	Hjemmeværende innvandrerkvinner som står langt fra arbeidsmarkedet og som har behov for kvalifisering for å komme i jobb eller utdanning.
LINK TIL NETTSIDE	Jobbsjansen
EVALUERING ELLER OMTALER AV RESULTATER	<p>I henhold til budsjettproposisjonen til AID, fikk IMDi 41 søknader om Jobbsjansen-prosjekt i 2021, og alle ble innvilget. 30 av de 41 innvilgede prosjektene var videreføring fra 2020. I 2021 var det totalt 517 deltakere som avsluttet Jobbsjansen, og av disse gikk 79 pst. over i arbeid eller utdanning. Dette er en økning på 5 pst. sammenlignet med resultatene i 2020.</p> <p>Ideas2evidence har gjennomført en større evaluering av tilskuddsordningen i perioden 2017-2019. Rapportene kan leses her. I perioden evalueringen pågikk var jobbsjansen en bredere tilskuddsordning, men den delen som har blitt videreført (daværende del A) oppnår gode resultater, i henhold til evalueringen.</p>
FYLKESKOMMUNENS ROLLE	Fylkeskommunen har ingen direkte rolle i tilskuddsordningen, men deltakerne vil kunne komme inn i videregående opplæring enten mens de deltar i jobbsjansen eller etterpå.

VII. Tilskudd til kvalifisering i integreringsmottak (tilskuddsordning)

BESKRIVELSE	<p>Tilskuddet skal bidra til at beboere i integreringsmottak får et fulltidsprogram som er tilpasset den enkeltes forutsetninger og behov for grunnleggende kvalifisering. Formålet med tilskuddet er rask arbeids- og samfunnsdeltakelse for ny-ankomne innvandrere med fluktbakgrunn.</p> <p>Tilskuddet skal sees i sammenheng med andre tilskudd til vertskommuner og aktiviteter i mottak, herunder tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere, og opplæring i norsk.</p>
TYPE	Søknadsbasert tilskuddsordning
BUDSJETTPOST OG BEVILGNING I 2023	Arbeids- og inkluderingsdepartementet, programkategori 0970, kapittel 671, post 62. Samme post som tilrettelegging for fag- og yrkesopplæring og jobbsjansen. I budsjettet for 2023 er det foreslått 10 mill. kr til ordningen.
FORVALTER	IMDI
MOTTAKER	Kommuner som har integreringsmottak. Tilskuddet tildeles kommunene basert på antall plasser i integreringsmottaket.
MÅLGRUPPE	Beboere i integreringsmottak.
LINK TIL NETTSIDE	Kvalifisering i integreringsmottak
EVALUERING ELLER OMTALER AV RESULTATER	<p>I henhold til budsjettproposisjonen til AID er det to integreringsmottak, et i Kristiansand og et i Steinkjer i 2022. I 2021 deltok 173 personer i fulltidsprogram. 92 flyktninger ble bosatt fra integreringsmottak.</p> <p>Rambøll management har evaluert integreringsmottak i perioden 2017-2019. Evalueringen favner bredere enn den konkrete tilskuddsordningen, og vurderer implementering, resultater og virkninger av integreringsmottak. Rapporten konkluderer med at integreringsmottakene er mer bosettingsklare, at de kommer raskere i gang med yrkes- og utdanningsrettede aktiviteter (etter bosetting) og de kommer raskere i gang med godkjenning av utdanning. Evalueringen kan ikke si noe om deltakerne presterer bedre i introduksjonsprogrammet eller kommer raskere i overgang til arbeid og utdanning sammenliknet med personer i ordinære mottak. Evalueringen omfatter fem integreringsmottak. Antallet mottak er nå to.</p>
FYLKESKOMMUNENS ROLLE	Fylkeskommunen har ingen <i>direkte</i> rolle i denne tilskuddsordningen, men det framgår av rundskrivet til ordningen at den kan ha noe overlapp med tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Det framgår av evalueringen til Rambøll at tilbudet i integreringsmottakene skal være tilpasset beboernes behov og kompetansenivå. Tilskuddsordningen omfatter imidlertid bare to integreringsmottak, og dermed kun to fylker.

VIII. Oppfølgingstjenesten for unge (lovpålagt)

BESKRIVELSE	<p>Oppfølgingstjenesten er et tilbud til ungdom mellom 15 og 21 (foreslått 25 år) som ikke går på skole eller jobber. Oppfølgingstjenesten skal sørge for at disse får tilbud om oppæring, arbeid eller andre kompetansefremmende tiltak for at de skal få studiekompetanse, yrkeskompetanse eller grunnkompetanse innen videregående opplæring.</p> <p>I statsbudsjettet for 2023 er det foreslått at oppfølgingstjenestens målgruppe skal få en ny øvre aldersgrense, fra 21 til 25 år.</p>
TYPE	Lovpålagt oppgave i fylkeskommunen
BUDSJETTPOST OG BEVILGNING 2023	Inntektssystemet til fylkeskommunen
FORVALTER	Fylkeskommunen
MÅLGRUPPE	Ungdom som ikke går på skole eller jobber.
LINK TIL NETTSIDE	Forskrift om fylkeskommunal oppfølgingstjeneste
EVALUERING ELLER OMTALER AV RESULTATER	<p>Det framgår av budsjettproposisjonen til AID at Arbeids- og velferdsdirektoratet kartlegger, i samarbeid med Utdanningsdirektoratet, samarbeidsflater og utfordringer i samarbeidet mellom oppfølgingstjenesten og Arbeids- og velferdsetaten. Med utgangspunkt i denne kartleggingen vil det i 2023 iverksettes en pilot for å prøve ut hvordan Oppfølgingstjenesten kan samarbeide med Arbeids- og velferdsetaten og andre tjenester, som f.eks. skolehelsetjenesten, om å forebygge frafall fra videregående opplæring.</p> <p>Utdanningsdirektoratet publiserer statistikk om ungdom i oppfølgingstjenesten. I juni 2022 var det 13 521 ungdom i målgruppen, og snaue 5 500 ungdom var i aktivitet på rapporteringstidspunktet.</p>
FYLKESKOMMUNENS ROLLE	<p>Ordringen er lovpålagt. Dersom det blir vedtatt at aldersgrensen øker, vil fylkeskommunen også måtte tilby tjenesten til unge voksne.</p> <p>Av forskriften framkommer det at oppfølgingstjenesten skal sikre tverretattlig samarbeid mellom kommunale, fylkeskommunale og statlige instanser som har ansvar for målgruppen, og formidle, eventuelt samordne, tilbud fra ulike instanser (grunnskole, videregående skole, ppt, opplæringsadministrasjonen i fylkeskommunene, arbeids- og velferdsetaten og helse- og sosialtjenestene). I lys av forslaget i budsjettproposisjonen kan samarbeidet forsterkes.</p>

Virkemidler rettet mot virksomheter og individer

IX. Tilskudd til lærebedrifter

BESKRIVELSE	<p>Fylkeskommuner har finansieringsansvar for alle lærekontrakter, opplæringskontrakter og kontrakter om fagbrev på jobb. Hensikten med tilskuddet er at virksomheter skal få insentiver til å ta inn lærlinger – noe som er avgjørende for at fag- og yrkesopplæringa skal fungere. Tilskuddet er kompensasjon for at virksomhetene påtar seg opplæringsansvar i læretiden.</p> <p>Verneverdige tradisjonshåndverksfag utløser ekstra tilskudd, det samme gjør lærlinger, praksisbrevkandidater og lære kandidater med ekstra behov.</p>
TYPE	Tilskuddsordning
BUDSJETTPOST OG BEVILGNING 2023	<p>Midlene til å dekke tilskudd inngår i rammetilskuddet til fylkeskommunen siden 1. januar 2020.</p> <p>Som omtalt under punkt 4.5.2 er det på KDs budsjett nylig opprettet en post, som blant annet går til å styrke lærlingeordningen. Midler på denne posten skal også benyttes til å stimulere til økt bruk av ordningen fagbrev på jobb.</p>
FORVALTER	Fylkeskommunene
MOTTAKER	<p>Godkjente lærebedrifter. Dersom lærebedriften er tilknyttet et opplæringskontor tilfaller deler av tilskuddet opplæringskontoret. Tilskuddet differensieres avhengig av om kontrakten er med ungdom eller voksen.</p> <p>(Opplæringskontoret er et samarbeid mellom bedrifter og virksomheter om inntak og opplæring av lærlinger. De hjelper medlemsbedriftene med praktiske forhold rundt lærlingeordningen)</p>
MÅLGRUPPE	Personer som tar fag- og yrkesopplæring, uavhengig av alder.
LINK TIL NETTSIDE	Tilskudd lærebedrifter
EVALUERING ELLER OMTALER AV RESULTATER	Før ordningen ble innlemmet i rammetilskuddet til fylkeskommunene, var det en separat tilskuddsordning, og denne ble evaluert av NIFU i 2018. Hovedkonklusjonen var tilskuddet er avgjørende for at bedriftene tar inn lærlinger, praksisbrevkandidater og lære kandidater og gir dem opplæring frem mot en kompetanse fra videregående opplæring. NIFU anbefalte også at ordningen fortsatt ble øremerket (dette ble da ikke tatt til følge, men nå har denne nye tilskuddsordningen kommet).
FYLKESKOMMUNENS ROLLE	Fylkeskommuner godkjenner lærebedrifter, i samråd med Yrkesopplæringsnemnda i fylket. Fylkeskommunen utbetaler tilskudd til disse bedriftene, etter retningslinjer fastsatt av Kunnskapsdepartementet.

X. Tilskudd til Kompetansepluss (først og fremst Kompetansepluss arbeid)

BESKRIVELSE	Kompetansepluss skal bidra til at flere voksne, gjennom opplæring i grunnleggende ferdigheter, kan ta del i videre opplæring og utdanning og styrke sin deltakelse i arbeids- og samfunnsliv. Kompetansepluss består av ordningene Kompetansepluss arbeid, Kompetansepluss frivillighet og prøveordning med fagopplæring i kompetansepluss (fra 2018). Prøveordningen innebærer at virksomhetene jobber systematisk mot å oppnå fagbrev som praksiskandidat.
TYPE	Søknadsbasert tilskuddsordning
BUDSJETTPOST OG BEVILGNING 2023	Kunnskapsdepartementet, programkategori 07.50, kap. 257, post 70. Kompetansepluss inngår i «Kompetanseprogrammet». Regjeringen foreslår å bevilge drøye 200 mill. kroner til Kompetanseprogrammet i 2023. Andel til Kompetansepluss framgår ikke, men det er spesifisert at det foreslås å kutte ordningen med 50 mill. kroner i budsjettet for 2023. I henhold til en nyhetssak ble det gitt 150 mill. kr i tilskudd i 2022, hvilket indikerer at nivået for 2023 vil være på rundt 100 mill. kroner.
FORVALTER	HK-dir.
MOTTAKER	Virksomheter, som har ansatte som trenger grunnleggende ferdigheter (og evt. fag- og yrkesopplæring).
MÅLGRUPPE	Voksne som trenger grunnleggende ferdigheter (og evt. fag- og yrkesopplæring)
LINK TIL NETTSIDE	Kompetansepluss tilskuddsordning 2023
EVALUERING ELLER OMTALER AV RESULTATER	I henhold til HK-direktoratet mottok direktoratet 718 søknader til Kompetansepluss (både arbeid og frivillighet). Totalt ble det søkt om beløp på 276 mill. kroner, mens budsjettet til ordningen var på 150 mill. kroner. Dette indikerer at ordningen er populær. NIFU (2019) har evaluert prøveordningen med fagopplæring. NIFU kan ikke si noe om de som gjennomgår kursløpet faktisk greier å ta fagbrev. Evalueringen stadfester imidlertid at deltakerne er fornøyde med kursene de deltar på. NIFU anbefaler at HK-dir (daværende Kompetanse Norge) i større grad sikrer at kunnskap om at mulighetene i ordningen spres. De peker også på at tiltakets plass i fagopplæringssystemet er noe uklar og bør klargjøres, og at tilskuddsgiver bør jobbe for å sikre at det kan skje en kvalitetsutvikling av kursene over tid. Proba og Frisch senteret fikk i oppdrag fra HK-dir (daværende Kompetanse Norge) å utarbeide et evalueringsdesign for Kompetanseplussordningen i 2020, men denne rapporten har ikke blitt publisert.
FYLKESKOMMUNENS ROLLE	Fylkeskommunen arrangerer teoretisk eksamen og fagprøve for personer som går igjennom ordningen, slik som de gjør med andre praksiskandidater.

XI. Tilskudd til Bedriftsintern opplæring (BIO-midler]

BESKRIVELSE	<p>Tilskuddet skal dekke kostnader knyttet til opplæring og lønnsutgifter til deltakerne i opplæringsperioden. Midlene tildeles etter en vurdering av virksomhetens plan for opplæring hvor opplæringstiltaket skal beskrives, og hvordan bedriften vil gjennomføre planen. Opplæringstiden for hver deltaker kan ikke være lenger enn 26 uker.</p> <p>Ved større omstillinger kan virksomheter få tilskudd til opplæring av egne ansatte for å unngå oppsigelser.</p>
TYPE	Tilskudd
BUDSJETTPOST OG BEVILGNING I 2023	Bedriftsintern opplæring er en tilskuddsordning som fra 1. januar 2020 er overført til fylkeskommunene. Ordningen finansieres over rammetilskuddet til fylkeskommunen.
FORVALTER	Fylkeskommuner
MOTTAKER	Virksomheter som må foreta en vesentlig endring av bedriftens produksjon, etablere seg på nye markeder, eller trenger et kompetanseløft
MÅLGRUPPE	Ansatte som står i fare for å bli utstøtt fra arbeidslivet, som følge av at bedriften de er ansatt i har alvorlige omstillingsproblemer
LINK TIL NETTSIDE	Alle fylkeskommuner har hver sin nettside om BIO-ordningen. Ellers har NHO en faktaside om ordningen.
EVALUERING ELLER OMTALER AV RESULTATER	<p>BIO-midlene ble foreslått flyttet til fylkeskommunene i Hagen-utvalget (ekspertutvalg som så på oppgaver som kunne flyttes fra stat til fylkeskommune, i forkant av regionreformen).</p> <p>I SØAs rapport om insentiver for investeringer i humankapital, ble BIO-ordningen trukket fram som en ordning som burde vurderes styrket. Begrunnelsen var at dette er en ordning som har høy addisjonalitet, og lave kostnader.</p>
FYLKESKOMMUNENS ROLLE	Fylkeskommunen forvalter ordningen. Tilskuddsordningen ble overført fylkeskommunene 1. januar 2020, i forbindelse med regionreformen.

XII. Forsøk med stipend – lånekassen

Som del av Kompetanseprogrammet prøves det ut en ordning med videreutdanningsstipend for fagarbeidere. Begrunnelsen slike den framgår av [budsjettproposisjonen til KD](#) er at fagarbeidere i mindre grad tar del i kompetanseutvikling enn de som er høyt utdannet. Samtidig viser forskning at effekten av ordninger for kompetanseutvikling er større for de som ikke har høyere utdanning, slik at det er gunstig å ha målrettede ordninger mot personer med fagutdanning. Forsøket startet opp i 2021 og skal gå over to år. Midlene blir bevilget over programkategori 07.80 Utdanningsstøtte, mens midler til forskning og administrasjon blir bevilget under programkategori 0750, kap. 257 (Kompetanseprogrammet). Forsøket [følges](#) av Frischsen-teret og Fafo.

Virkemidler for å styrke regionale koblingsinitiativ

XIII. Offentlige karrieresentre

BESKRIVELSE	<p>De offentlige karrieresentrene tilbyr gratis karriereveiledning og bistand til jobbsøking til alle over 19 år. Målet er at brukerne skal bli kjent med sine egenskaper, interesser og kompetanse og kunne ta gode og velinformerte valg knyttet til utdanning, opplæring og arbeid.</p> <p>Karrieresentrene eies av fylkeskommunene, i mange tilfeller i fellesskap med Nav-fylke. Kompetanse Norge bidrar med koordinering og faglig støtte.</p> <p>I tillegg til tilbud til befolkningen, jobber karrieresentrene med kompetanseheving av rådgivere og veiledere i skolesystemet og Nav.</p>
TYPE	Lovpålagt oppgave
BUDSJETTPOST OG BEVILGNING I 2023	Finansieres over rammebevilgningen til fylkeskommunen
FORVALTER	Fylkeskommunene
MOTTAKER	Karrieresentrene
MÅLGRUPPE	Alle ungdom og voksne som har behov for karriereveiledning
LINK TIL NETTSIDE	Karrieresentre
EVALUERING ELLER OMTALER AV RESULTATER	De fylkesvise karrieresentrene, med vektlegging av samhandling med NAV ble evaluert av Proba samfunnsanalyse og Damvad i 2014. Rapporten peker på uklar rollefordeling mellom NAV og karrieresentrene. Rapporten kan leses her . Vi har ikke identifisert nyere rapporter.
FYLKESKOMMUNENS ROLLE	Karriereveiledning er en lovpålagt oppgave

XIV. Tilskudd til kompetansepiloter (Kompetansepilotprogrammet)

BESKRIVELSE	Målet med ordningen er å identifisere og mobilisere virksomheters behov for kompetansehevede tiltak, samt koble og tilrettelegge for et tilpasset etter- og videreutdanningstilbud i Distrikts-Norge. Ordningen skal også bidra til å utvikle og prøve ut nye måter og modeller for å nå målet. Ordningen skal styrke fylkeskommunens strategiske rolle og ansvar for regional kompetansepolitikk
TYPE	Søknadsbasert tilskuddsordning. Alle Fylkeskommuner med unntak av Oslo kan søke.
BUDSJETTPOST OG BEVILGNING I 2023	Kommunal- og distriktsdepartementet. Programkategori 1350 kap. 553, post 62. Ordningen er treårig og 2022 var siste året med øremerket finansiering over statsbudsjettet.
FORVALTER	HK-dir
MOTTAKER	Fylkeskommunene (med unntak av Oslo), men disse viderefordeler midler til ett eller flere kompetansepilotprosjekter i egen kommune.
MÅLGRUPPE	Ansatte i små og mellomstore virksomheter i distrikts-Norge
LINK TIL NETTSIDE	Retningslinjer for kompetansepiloter
EVALUERING ELLER OMTALER AV RESULTATER	Samfunnsøkonomisk analyse AS følger og evaluerer kompetansepiloter og har så langt gitt ut to rapporter. Den nyeste publiserte rapporten kan leses her . I lys av at det er en midtveisrapport inneholder den ikke så mye informasjon om resultater, men rapporten peker på at fylkeskommunene organiserer arbeidet svært ulikt (som er hensikten i og med at det er et prøveprosjekt). Pilotprosjektene hadde siste finansiering over statsbudsjettet i 2022, men en del aktivitet ble forsinket som følge av pandemien, og fylkeskommunen har derfor ikke disponert alle midlene ennå, og det vil fortsette å være aktivitet ut 2023.
FYLKESKOMMUNENS ROLLE	Fylkeskommuner er aktøren som søker tilskudd hos HK-dir og som også står ansvarlig for rapportering. Fylkeskommunen er også prosjekteier og følger opp prosjektene i sitt fylke. Det framgår av retningslinjene at det er forventet at ordningen skal bidra til å styrke fylkeskommunens strategiske rolle som ansvarlig for regional kompetansepolitikk – noe som vil undersøkes i sluttfasen av følgeevalueringen.

XV. Tilskudd til studiesenter

BESKRIVELSE	<p>Tilskuddsordningen til studiesentre skal både bidra å gi et utdanningstilbud på studiesentrene. Midlene går eksempelvis til å lønne undervisningspersonell, og til å utvikle og drifte studietilbud.</p> <p>Tilskuddsordningen til studiesenter og tilskuddsordningen til fleksibel og desentralisert utdanning (omtales under punkt 4.7.1) sees i sammenheng, men det er ulike tilskuddsmottakere for de ulike ordningene.</p>
TYPE	Søknadsbasert tilskuddsordning
BUDSJETTPOST OG BEVILGNING I 2023	<p>Muligens programkategori 0760, kapittel 272, post. 52/72. Det framstår av budsjettproposisjonen til KD at det er foreslått snaue 200 mill. kr til tilskuddsordningen til studiesentre og til fleksibel og desentralisert utdanning i 2023, men det står ikke tydelig hvilken budsjettpost som finansierer ordningen med studiesentre.</p> <p>Merk at tre studiesentre fikk direkte bevilgning fra KD i 2022, over programkategori 0760, kap. 275, post 70</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lister kompetanse (1 mill. kr) • Nord-Troms Studiesenter (1,5 mill. kr) • Høgskolesenteret i Kristiansund (8,7 mill. kr) <p>Høgskolesenteret er også foreslått å få direkte tilskudd i 2023 (8,5 mill. kr), mens de to andre må søke gjennom tilskuddsordningen som er opprettet. Høgskolesenteret må søke gjennom tilskuddsordningen fra og med 2024.</p>
FORVALTER	HK-dir
MOTTAKER	Studiesentre. Dette er her definert som lokale, fysiske enheter som er en møteplass utenfor universitetenes, høyskolenes og fagskolenes egne studiesteder.
MÅLGRUPPE	Personer som bor i distrikts-Norge og som har behov for eller ønske om noe videreutdanning.
LINK TIL NETTSIDE	Tilskudd til studiesenter
EVALUERING ELLER OMTALER AV RESULTATER	Tilskuddsordningen var ny i 2022 og er så langt ikke evaluert. Det framkommer av en nyhetssak at HK-dir fikk totalt 35 søknader til studiesentre, med en søknadssum på ca. 40 mill. kr. som også var det beløpet det som ble avsatt til ordningen. Noen studiesentre søkte midler til flere prosjekter, så totalt er det 17 studiesentre som har søkt. 10 av disse fikk tilslag på søknaden i henhold til en annen nyhetssak .
FYLKESKOMMUNENS ROLLE	Det er krav om medfinansiering fra andre aktører dersom et studiesenter skal få støtte, og fylkeskommunen kan inngå som medfinansierer.

Virkemidler i for å styrke utdanningstilbud innen grunnleggende ferdigheter og/eller norsk

XVI. Tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for norske innvandrere (automatisk utbetalt tilskudd)

BESKRIVELSE	<p>Formålet med tilskuddet er at kommunene og/eller fylkeskommuner gir opplæring til voksne innvandrere med plikt og/eller rett til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, slik at de lærer tilstrekkelig norsk og får nødvendig kunnskap om samfunnet til å kunne fungere i arbeids- og samfunnsliv. Tilskuddet skal også gå til gjennomføring av prøver i norsk og samfunnskunnskap.</p> <p>Fylkeskommunene får persontilskudd per voksen som har rett og plikt til opplæring i samfunnskunnskap. Fylkeskommunen skal sørge for opplæring av personer i målgruppa som deltar på fulltid i videregående opplæring.</p>
TYPE	Automatisk utbetalt tilskudd, per person i videregående opplæring som følger integreringsloven.
BUDSJETTPOST OG BEVILGNING I 2023	Arbeids- og inkluderingsdepartementet, programkategori 0970, kapittel 672, post 60. Det er foreslått en bevilgning på ca. 1,5 mrd. kroner i 2023, men dette dekker også tilskudd til kommuner.
FORVALTER	IMDI
MOTTAKER	Fylkeskommuner (og kommuner)
MÅLGRUPPE	Voksne innvandrere, som har rett og plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap
LINK TIL NETTSIDE	Tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap
EVALUERING ELLER OMTALER AV RESULTATER	<p>I henhold til budsjettproposisjonen til AID, deltok 21 497 innvandrere i opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne i 2021. Det er over fire tusen færre deltakere enn året før. Reduksjonen skyldes at det er færre personer i målgruppen for opplæring i 2021 sammenlignet med 2020.</p> <p>I den nye integreringsloven – gjeldende fra 1. januar 2021 – reguleres noen nye områder og grep i integreringsarbeidet. Fafo har fått i oppdrag av Kunnskapsdepartementet å undersøke hvordan disse endringene iverksettes. Endringene i loven gjelder blant annet fylkeskommunens oppgaver på integreringsfeltet. Tilskuddsordningen blir belyst i prosjektet.</p>
FYLKESKOMMUNENS ROLLE	Fylkeskommunen er tilskuddsmottaker, i kraft av å være ansvarlig for videregående opplæring.

XVII. Tilskudd til etablering og gjennomføring av tilbud om tilrettelagt fag- og yrkesopplæring (for innvandrere)

BESKRIVELSE	Tilskuddet skal stimulere til å etablere og gjennomføre tilbud om tilrettelagt fag- og yrkesopplæring for voksne innvandrere som har rett til videregående opplæring, men som har for svake norskerferdigheter til å følge ordinær opplæring uten tilrettelegging. Tilskuddsordningen skal bidra til å dekke merkostnadene ved tilretteleggingen.
TYPE	Søknadsbasert tilskuddsordning
BUDSJETTPOST OG BEVILGNING I 2023	Arbeids- og inkluderingsdepartementet, programkategori 0970, kapittel 671, post 62. Det er foreslått en bevilgning på drøye 15 mill. kr. i 2023
FORVALTER	IMDI
MOTTAKER	Fylkeskommuner. Tilskuddsmidler tildeles ett år om gangen, og fylkeskommunen kan maksimalt få støtte i tre år. Fylkeskommunen må imidlertid søke årlig.
MÅLGRUPPE	Voksne innvandrere som har rett til videregående opplæring, men som har for svake norskerferdigheter til å følge ordinære opplæring uten tilrettelegging. Deltakere rekrutteres fra introduksjonsprogrammet, blant NAVs brukere og fylkeskommunens søkere.
LINK TIL NETTSIDE	Tilrettelagt fag- og yrkesopplæring for voksne
EVALUERING ELLER OMTALER AV RESULTATER	I henhold til budsjettproposisjonen til AID for 2023, var det i 2021 totalt 750 voksne innvandrere som deltok i ordningen, av disse var 20 pst. deltakere i introduksjonsprogram. Dette er en økning med 7 pst. fra 2020. I 2021 fikk ti fylkeskommuner tildelt midler. Fylkeskommunene som har fått midler har etablert samarbeid med kommuner, NAV og arbeidsgivere.
FYLKESKOMMUNENS ROLLE	Fylkeskommunen er tilskuddsmottaker.

XVIII. Tilskudd til forsøk for å utvikle en nasjonal samarbeidsmodell for tilrettelagt fag- og yrkesopplæringa (for innvandrere)

BESKRIVELSE	<p>Forsøk med å utvikle en nasjonal samarbeidsmodell for fag- og yrkesopplæring var et nytt delområde fra 2022, i en bredere ordning som omhandler å øke kvaliteten og forbedre resultatene i kommunenes og fylkeskommunenes kvalifiserings- og integreringsarbeid. Ordningen består av sju delområder totalt.</p> <p>Det skal etableres modeller for samarbeid mellom kommuner, fylkeskommuner, Nav og andre relevante arbeidsgiverorganisasjoner for å lage et godt tilbud til personer som har for svake norskerferdigheter til å følge ordinær opplæring uten tilrettelegging.</p>
TYPE	Søknadsbasert tilskuddsordning
BUDSJETTPOST OG BEVILGNING I 2023	Arbeids- og inkluderingsdepartementet, programkategori 0970, kapittel 671, post 62. For 2023 er det foreslått 56,9 mill. kr til hele tilskuddsordningen, som dekker flere områder. I 2022 ble det lyst ut inntil 5 mill. kroner for dette delområdet.
FORVALTER	IMDI
MOTTAKER	Alle fylkeskommuner kan søke, men det stilles vilkår for støtte. Maks tre fylkeskommuner får delta i forsøket.
MÅLGRUPPE	Innvandrere
LINK TIL NETTSIDE	Om tilskuddsordningen
EVALUERING ELLER OMTALER AV RESULTATER	Ideas2evicence har fått oppdrag å oppsummere kunnskap om tilrettelagt fag- og yrkesopplæring for voksne innvandrere. Kunnskapsoppsummeringen skal danne grunnlag for anbefalinger til fylkeskommuner som deltar i forsøket om å utvikle nasjonal samarbeidsmodell. Prosjektet skal ferdigstilles i løpet av 2022.
FYLKESKOMMUNENS ROLLE	Tre fylkeskommuner kan delta i forsøket.

XIX. Tilskudd til forsøk med tilrettelagt videregående opplæring (for NAVs brukere) – NY I 2023

Formålet med forsøket med en ny tilskuddsordning er å stimulere til et utvidet, lokalt samarbeid mellom Arbeids- og velferdsetaten og fylkeskommunen om gjennomføring av fag- og yrkesopplæring som er bedre tilpasset Arbeids- og velferdsetatens brukere, og som inkluderer både Arbeids- og velferdsetatens og fylkeskommunens virkemidler (AID, 2022)

Tilskuddsordningen skal bidra til å dekke tjenester som kommer i tillegg til det som vanligvis inngår i ordinære skoleløp i videregående opplæring, men som mange arbeidssøkere trenger for å kunne fullføre opplæringen. Eksempler på dette kan være avklaring og karriereveiledning, realkompetansevurdering, tilpassninger i selve opplæringstilbudet, nødvendig norskopplæring og tettere oppfølging gjennom skole- og læringsløpet. Forsøksmidlene skal videre kunne dekke administrative kostnader ved tverrsektorielt samarbeid. Forsøket har en tentativ ramme på fem år og vil bli evaluert. Ordningen finansieres over Arbeids- og inkluderingsdepartementets budsjett, programkategori 0930, kap. 634, post 21. Det er foreslått en bevilgning på 25 mill. kroner i 2023.

XX. Tilskudd til norskopplæringsordning (tilskuddsordning)

BESKRIVELSE	Formålet med tilskuddsordningen er å gi et målrettet og fleksibelt tilbud til innvandrere som har behov for å styrke norskferdigheter. Målgruppen får et begrenset antall lærerstyrt norskopplæring. Ordningen er et supplement til tilbudet som gis i kommuner i dag, og skal bidra til innovasjon i metoder for norskopplæring, der frivillige organisasjoner, og omfatte og private aktører samarbeider. Virksomheten kan søke om tilskudd på inntil 10 000 per deltaker, som skal dekke 80-100 timer opplæring.
TYPE	Søknadsbasert tilskuddsordning
BUDSJETTPOST OG BEVILGNING I 2023	Arbeids- og inkluderingsdepartementet, programkategori 0970, kapittel 3670, post 71. Det er foreslått en bevilgning på 40 mill. kroner i budsjettet for 2023, økning på 10 mill. kroner fra 2022
FORVALTER	IMDI
MOTTAKER	Virksomheter som er godkjente, private tilbydere av norskopplæring for voksne innvandrere, eller som har avtale med kommunene. Det er HK-dir som evt. godkjenner virksomhetene.
MÅLGRUPPE	Innvandrere med begrensede norskferdigheter, med behov for å lære norsk, uavhengig av innvandringsårsak og botid i Norge.
LINK TIL NETTSIDE	Tilskudd til norskopplæringsordning
EVALUERING ELLER OMTALER AV RESULTATER	<p>I henhold til budsjettproposisjonen til AID for 2023, ble det bevilget 30 mill. kroner til ordningen i 2021. Midlene gikk til i overkant av 3 000 klippekort/opplæringstilbud, som gir deltakeren 80–100 timer lærerstyrt norskundervisning. Midlene ble fordelt på 15 unike tilbydere, både store og små private tilbydere og frivillige organisasjoner.</p> <p>Ordningen følgeevalueres av Ideas2evicence, og første delrapport har blitt publisert. Det er for tidlig å si noe om måloppnåelse, men konklusjonen er at ordningen oppleves som attraktiv, og at deltakerplassene fylles opp. Samtidig har ordningen forbedringspotensialer. Ideas2evicence påpeker eksempelvis at implisitte mål for ordningen er styrende i fordelingen av tilskudd snarere enn kriteriene som er oppgitt. Det vil utfordre ordningens treffsikkerhet. Delrapporten kan leses her.</p>
FYLKESKOMMUNENS ROLLE	Fylkeskommunen har ingen rolle i denne tilskuddsordningen, men det framgår av kriterier for tilskudd at opplæringstilbudet som gis som en del av et er en del lengre kvalifiseringsløp skal prioriteres. I prinsippet kunne man da tenkt seg at fag- og yrkesopplæring inngår i «lengre kvalifiseringsløp». Følgeevalueringen peker imidlertid på at dette prioriteringskriteriet i liten grad er forstått eller vektlagt av IMDI i tildeling av tilskudd.

XXI. Tilskudd til studieforbund

BESKRIVELSE	Målet med tilskuddsordningen er at voksne skal få tilgang til fleksibel og bruker-tilpasset opplæring også utenom det formelle utdanningssystemet. Tilskuddet skal også bidra til å redusere utenforskap. Tilskuddet skal bidra til at studieforbundene kan drive opplæringsaktivitet.
TYPE	
BUDSJETTPOST OG BEVILGNING I 2023	Kunnskapsdepartementet, programkategori 0750, kap. 254, post 70. Forslag for 2023 er 72,7 mill. kroner. Tilskuddet er rettet mot fem studieforbund: Akademisk studieforbund, Studieforbundet AOF Norge, Studieforbundet Livslang læring og Studieforbundet næring og samfunn. De ti øvrige får tilskudd over Kulturdepartementets budsjett.
FORVALTER	KD (og Kulturdepartementet)
MOTTAKER	Studieforbund
MÅLGRUPPE	Voksne som har behov for eller ønsker opplæring utenom det formelle utdanningssystemet. Merk at Studieforbund er en aktør som tilbyr opplæring i grunnleggende ferdigheter, og som derfor også kan være søker i norskopplæringsordningen (omtalt under 4.4.5)
LINK TIL NETTSIDE	Om studieforbund
EVALUERING ELLER OMTALER AV RESULTATER	Fafo har analysert studieforbundene som «læringskatalysator» i 2019. Rapporten konkluderer med at det først og fremst er personer med kort formell utdanning, som opplever studieforbundene som en relevant leverandør av kompetanse, på tross av at denne gruppen er underrepresentert blant deltakerne. Flere peker på nytten av at kursene er praksisnære. Kompetanse Norge ble i 2017 bedt om å evaluere tilskuddsordningen, men det synes ikke å være publisert noen rapporter om tematikken.
FYLKESKOMMUNENS ROLLE	Fylkeskommunen har ingen rolle. Hagen-utvalget foreslo å overføre ansvaret for tilskuddsordningen til fylkeskommunene i forbindelse med regionreformen. Det har ikke skjedd. I stedet har tilskuddsordningen blitt fordelt mellom KD og Kulturdepartementet.

Virkemidler for å styrke gjennomføring i videregående opplæring

XXII. Forsøk med modulstrukturert opplæring

BESKRIVELSE	<p>Med modulstrukturert opplæring skal voksne få et bedre tilbud gjennom fleksible, hensiktsmessige og tilpassede opplæringsløp. Modulene avsluttes med en dokumentasjon av kompetansen som er oppnådd, og vil gjøre det enklere for den voksne å kunne «gå ut og inn» av opplæring. Kortere moduler kan dermed senke terskelen og bidra til å øke motivasjonen for å delta i opplæring. Moduler skal også gjøre det enklere å tilby opplæring på ulike arenaer som for eksempel i tiltak gjennom NAV, introduksjonsprogrammet eller i arbeidslivet.</p> <p>Høsten 2017 ble det satt i verk tre forsøk som skal prøve ut nye modeller på dette området: forberedende voksenopplæring på grunnskolens nivå (FVO), modulstrukturerte læreplaner i utvalgte lærefag (MFY) og kombinasjonsforsøket som der FVO og MFY kombineres i ett felles opplæringsløp.</p>
TYPE	Forsøk
BUDSJETTPOST OG BEVILGNING 2023	Kunnskapsdepartementet, Programkategori 0750, Kap. 258, post 21. Posten går til ulike tiltak, men det er foreslått at om lag 60 mill. kroner skal gå til forsøket i 2023
FORVALTER	
MÅLGRUPPE	Voksne som trenger voksenopplæring og fag- og yrkesopplæring.
LINK TIL NETTSIDE	Hvordan HK-dir og Udir skal følge opp forsøket framgår av tildelingsbrev .
EVALUERING ELLER OMTALER AV RESULTATER	<p>Innen FVO har tallet på deltakere økt fra 3 483 i mai 2018 til 4 228 i juni 2021. De fleste deltakerne er minoritetsspråklige. Innen MFY ble det rapportert om 348 deltakere ved utgangen av 2021 og 117 beståtte fagprøver. Fire fylkeskommuner er med i kombinasjonsforsøket, som hadde 86 deltakere ved utgangen av 2021.</p> <p>Ideas2evidence følgeevaluerer forsøket til 2023. Det vil også gjennomføres en resultat- og effektevaluering, som skal holde på til 2026.</p> <p>Ideas2evidence har utgitt flere rapporter i forbindelse med følgeevalueringen. I 2022 publiserte de en rapport som ser på MFY etter fire år med forsøk. Den kan leses her. Hovedfunn er at modulstrukturen bidrar til å skape oversikt, gjør det lettere å tilpasse løpet til deltakernes faglige behov, og gjør det lettere å gjenoppta opplæring senere. Det stilles imidlertid spørsmål om alle deltakere får et opplæringsløp som er helt tilpasset deres faglige behov og om muligheten til å gi avkortede løp utnyttes godt nok. Et annet funn som fremheves er at en del deltakere i MFY-forsøket har sammensatte og til dels betydelige oppfølgingsbe-</p>

**FYLKESKOMMU-
NENS ROLLE**

hov som krever involvering fra flere ulike aktører rundt deltakeren, og ikke minst et godt samspill mellom bedrift og lærested.

I forbindelse med behandlingen av Meld St. 21 (2020-2021) Fullføringsrefomen sluttet Stortinget seg til at modulstrukturert opplæring skal bli hovedmodellen for all opplæring for voksne. Regjeringen foreslår at overgangen fra forsøk til standard kan skje gradvis og parallelt med evalueringen.

Regjeringen peker på at det kan bli ressurskrevende for fylkeskommunene skal ha ulike løp og individuell vurdering av realkompetansen. Denne endringen forutsetter derfor økt bruk av realkompetansevurdering og kartleggingsprøver. Det framgår av kompetansereformen og fullføringsreformen at regjeringen vil gjennomgå realkompetansevurdering som et verktøy i utdanningssystemet.

XXIII. FireFire tilskudd til fullføring og kvalifisering i videregående opplæring

BESKRIVELSE	<p>Posten finansierer flere tilskudd til fylkeskommunene som skal bidra til å øke fullføring av videregående opplæring og til at flere blir kvalifisert for læreplass, arbeid og videreutdanning.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Styrke arbeidet for flere læreplasser og bidra til kvalifisering og formidling av læreplasser i fag- og yrkesopplæringa ▪ Fullføringsrett: personer uten lovfestet rett til videregående opplæring skal få mulighet til å oppnå studie- eller yrkeskompetanse ▪ Retten til rekvalifisering (ta et nytt fagbrev) ▪ Stimuleringstilskudd til bruk av ordningen «Fagbrev på jobb».
TYPE	Trolig tilskudd – usikker på om det er direkte tilskudd eller søknadsbaserte
BUDSJETTPOST OG BEVILGNING I 2023	<p>Kunnskapsdepartementet, programkategori 07.20, kap. 225, post 69</p> <p>Totalbevilgning er foreslått til 969,5 mill. kroner i 2023:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Læreplasser: 458,3 mill. kr (økning på 80 mill. kr) ▪ Fullføringsrett: 302,3 mill. kr ▪ Rekvalifiseringsrett: 148,9 mill. kr ▪ «Fagbrev på jobb»: 60 mill. kr.
FORVALTER	Tilskudd til fullføringsrett, rekvalifiseringsrett og «fagbrev på jobb» ble forvaltet av HK-dir i 2021. Det framgår ikke av KDs budsjettproposisjon hvordan disse midlene er tenkt forvaltet for 2023, men det er grunn til å tro at HK-dir vil ha en forvaltningsrolle.
MOTTAKER	Fylkeskommunene
MÅLGRUPPE	Voksne med behov for videregående opplæring, først og fremst fag- og yrkesopplæring
LINK TIL NETTSIDE	
EVALUERING ELLER OMTALER AV RESULTATER	På oppdrag fra Kunnskapsdepartementet har NIFU evaluert tilskuddet som er rettet mot personer uten rett til videregående opplæring og tre andre fullførings tiltak som kom som følge av «Utdanningsløftet». Evalueringen peker på at effektene av tiltakene har vært moderate, men dette begrunnes blant annet med at det var krevende for fylkeskommunen å nå fram til og motivere målgruppene til å ta mer opplæring. Tallet på deltakere var like fullt høyere i 2021 enn i 2022.
FYLKESKOMMUNENS ROLLE	Fylkeskommunene har mulighet til å omprioritere mellom tiltakene dersom ressursbehov tilsier det.

Virkemidler for å styrke og utvikle høyere yrkesfaglig utdanning

XXIV. Tilskudd til drift av fagskolene

BESKRIVELSE	<p>Tilskuddsordningen skal gå til drift av tilbud innen høyere yrkesfaglig utdanning. Tilskudd til drift av fagskoler tildeles til fylkeskommunene, og videreføres i utgangspunktet fra år til år. Tilskuddet skal være forutsigbart, langsiktig og stabilt.</p> <p>Tilskuddsordningen inneholder et grunntilskudd og en resultatbasert uttelling. Den resultatbaserte uttellingen skal gi insentiv til å arbeide for økt kvalitet og økt gjennomføring i utdanningene. Uttellingen blir beregnet på bakgrunn av antall avlagte studiepoengsenheter ved alle fagskoletilbud som mottar offentlig tilskudd.</p> <p>I praksis fordeles mesteparten av tilskuddene til fagskoler som også hadde tilbud året før, så det er lite utvikling. Det er imidlertid etablert en egen tilskuddsordning rettet mot utvikling av fagskoletilbud som HK-dir forvalter.</p>
TYPE	Tilskuddsordning
BUDSJETTPOST OG BEVILGNING I 2023	<p>Kunnskapsdepartementet, programkategori 07.40, kap. 240, post 60</p> <p>I statsbudsjettet for 2023 er det foreslått 1,2 mrd. kroner til tiltaket, men beløpet inkluderer også omtrent 500 studieplasser til videreutdanningstilbud gjennom industrifagskolen.</p>
FORVALTER	<p>HK-direktoratet fordeler tilskuddet til fylkeskommunene, som tildeler videre til fylkeskommunale og private fagskoletilbud i eget fylke.</p> <p>Dette vedtas i statsbudsjettet hvert år og sendes til fylkeskommunene.</p>
MOTTAKER	Offentlige og private fagskoler
MÅLGRUPPE	Personer som ønsker å gjennomføre høyere yrkesfaglig utdanning, enten som del av grunnutdanningen eller som videreutdanning. Det er særlig personer med fagbrev som går videre til å ta utdanning på høyere yrkesfaglig utdanning.
LINK TIL NETTSIDE	Driftsmidler til høyere yrkesfaglig utdanning
EVALUERING ELLER OMTALER AV RESULTATER	<p>Samfunnsøkonomisk analyse AS har sett på forvaltning av fagskolesektoren i en utredning for Kompetansebehovsutvalget. Et hovedfunn i rapporten er at fylkeskommunene synes å skille mellom strategisk og operativt arbeid med regional kompetansepolitikk. De offentlige fagskolene involveres tettere i det strategiske arbeidet sammenliknet med de private fagskolene, men behandles i prinsippet på lik linje når det gjelder tilskuddsforvaltning.</p> <p>Retningslinjene for driftsmidlene til høyere yrkesfaglig utdanning er formulert på en slik måte at de virker å begrense fylkeskommunens mulighet til mer strategisk utvikling av høyere yrkesfaglig utdanning i egen region. Fylkeskommunene opplever at sektoren er underfinansiert.</p>

FYLKESKOMMUNENS ROLLE

Fylkeskommunen har ansvar for å fordele tilskuddet til private og offentlige fagskoler i eget fylke. Dette innebærer at fylkeskommunen tildeler tilskudd til fagskoler med studiested eller samlinger i fylket og til fagskoler med nettbaserte tilbud med kontoradresse i fylket.

Det er opp til den enkelte fylkeskommune hvilke prinsipper som legges til grunn for fordelingen av tilskudd, men de skal sørge for at det tilbys akkreditert høyere yrkesfaglig utdanning i samsvar med behovet for kompetanse lokalt, regionalt og nasjonalt. Det nasjonale ansvaret innebærer at fylkeskommunene skal se utdanningstilbudene i sammenheng på tvers av fylkene og ivareta fagskoler som har opptaksgrunnlag nasjonalt eller i flere fylker. I tillegg skal fylkeskommunene bidra til et mangfold av private og offentlige tilbydere.

XXV. Tilskudd til utviklingsmidler fagskolene

BESKRIVELSE	Utviklingsmidlene kan benyttes til digital kompetanseheving av ansatte, utvikle nye utdanningstilbud, kjøpe nytt utstyr og bruke digital teknologi for læring. Programmet er etablert for å styrke kvaliteten i høyere yrkesfaglig utdanning gjennom bedre læring for studentene, økt kvalitet i undervisning og høy arbeidslivsrelevans.
TYPE	Tilskuddsordning
BUDSJETTPOST OG BEVILGNING I 2023	Kunnskapsdepartementet, programkategori 1740, kap. 240, post 61. Det er foreslått 52 mill. kr til programmet i statsbudsjettet for 2023.
FORVALTER	HK-dir
MOTTAKER	Offentlige og private fagskoler
MÅLGRUPPE	Personer som ønsker å gjennomføre høyere yrkesfaglig utdanning, enten som del av grunnutdanningen eller som videreutdanning. Det er særlig personer med fagbrev som går videre til å ta utdanning på høyere yrkesfaglig utdanning.
LINK TIL NETTSIDE	Utviklingsmidler til høyere yrkesfaglig utdanning
EVALUERING ELLER OMTALER AV RESULTATER	I 2022 fikk fagskoler i alle fylker totalt 50,7 millioner kroner i tilskudd gjennom programmet. Dette var sjettede året det bevilges midler til tilskuddsordningen for utviklingsmidler. Siden 2017 er det bevilget totalt om lag 290 millioner kroner til ordningen. I Samfunnsøkonomisk analyse AS sin utredning om fagskolen, pekes det på at det er utfordrende at fylkeskommunen er ansvarlig for driftsmidler, mens HK-dir. forvalter utviklingsmidler, fordi det blir en svak sammenheng mellom utvikling og drift.
FYLKESKOMMUNENS ROLLE	Fylkeskommunen har ingen direkte rolle i tilskuddsordningen, men har etter gjeldende lov § 1 a ansvaret for å sørge for at det tilbys fagskoleutdanning i samsvar med lokale og regionale kompetansebehov.

XXVI. Nye studieplasser i høyere yrkesfaglig utdanning foreslått i budsjettet for 2023

Regjeringen har foreslått 500 nye studieplasser fra og med høsten 2023 innen høyere yrkesfaglig utdanning. Midler til nye studieplasser skal fordeles på bakgrunn av lokale, regionale og nasjonale kompetansebehov og kapasitet i fagskolene. Fylkeskommunene kan søke HK-dir om midler til nye studieplasser etter en gjennomgang av kompetansebehov og kapasitet i fagskolene i eget fylke. Fordelingen skal skje i et samspill mellom arbeidsliv, fagskoler og myndighetene, for å sikre at nye studieplasser treffer kompetansebehovene i arbeidslivet best mulig (KD, 2022)

XXVII. Tilskudd til senter for fremragende fagskoler

BESKRIVELSE	Tilskudd til etablering av to piloter for senter for fremragende høyere utdanning. Det overordnede målet med senterordningen er å heve statusen til høyere yrkesfaglig utdanning og stimulere til utvikling av fremragende kvalitet i utdanningene. Senterordningen skal gi fremragende fagskoler ressurser til å jobbe langsiktig med kvalitetsutvikling og innovasjon i høyere yrkesfaglig utdanning. Ordningen skal også stimulere til økt samarbeid mellom fagskoler, mellom ulike utdanningsnivå, og styrket samarbeid med arbeidslivet.
TYPE	Tilskuddsordning
BUDSJETTPOST OG BEVILGNING I 2023	Kunnskapsdepartementet, programkategori 0740, kap.241, post 21. Det er lyst ut 24 mill. kroner i 2022. Det kommer ikke mer til satsingen før etter en evaluering.
FORVALTER	HK-dir
MOTTAKER	Offentlige og private fagskoler. Hvilke fagskoler som tildeles senterstatus offentliggjøres på fagskolekonferansen i 2022.
MÅLGRUPPE	Personer som ønsker å gjennomføre høyere yrkesfaglig utdanning, enten som del av grunnutdanningen eller som videreutdanning. Det er særlig personer med fagbrev som går videre til å ta utdanning på høyere yrkesfaglig utdanning.
LINK TIL NETTSIDE	Senter for fremragende høyere yrkesfaglig utdanning
EVALUERING ELLER OMTALER AV RESULTATER	Ordningen er ny og dermed ikke evaluert.
FYLKESKOMMUNENS ROLLE	Fylkeskommunen har ingen direkte rolle i dette, men de fylkeskommunene som får senter i sitt fylke, vil trolig påvirkes på en eller annen måte. I lys av fylkeskommunens ansvar for regional kompetansepolitikk bør man kunne anta at de vil spille en rolle.

XXVIII. Tilskudd til pilotordning for modulbasert høyere yrkesfaglig utdanning for flyktninger

BESKRIVELSE	<p>Det har vært en relativt høy flyktningstrøm, ikke minst fra Ukraina. For å få flyktninger innlemmet i arbeidslivet så raskt som mulig, er denne ordningen opprettet med tanke på at flyktninger kan få gjennomføre høyere yrkesfaglig utdanning.</p> <p>Fagskoler kan søke om midler til pilotprosjekter med varighet på opptil tre år fra og med desember 2022 til desember 2025. Prosjektene skal utvikle, prøve ut og evaluere modeller for bruk av modulbaserte studietilbud innen høyere yrkesfaglig utdanning rettet mot flyktninger. Gjerne i samarbeid med lokalt og regionalt arbeidsliv, samt andre aktører arbeids- og samfunnsliv som eksempelvis NAV og fylkeskommunene mv.)</p>
TYPE	Tilskuddsordning
BUDSJETTPOST OG BEVILGNING I 2023	Tilskuddsordningen er ikke omtalt i statsbudsjettet for 2023. HK- dir lyser ut inntil 2 mill. kroner i 2022.
FORVALTER	HK-dir
MOTTAKER	Offentlige og private fagskoler
MÅLGRUPPE	Flyktninger
LINK TIL NETTSIDE	Pilotordning for modulbasert høyere yrkesfaglig utdanning for flyktninger
EVALUERING ELLER OMTALER AV RESULTATER	Ordningen er ny og dermed ikke evaluert.
FYLKESKOMMUNENS ROLLE	Fylkeskommunen har ingen direkte rolle, men vurderes som en partner.

Virkemidler for å styrke høyere utdanning

XXIX. Tilskudd til desentralisert og fleksible utdanningstilbud

BESKRIVELSE	<p>Formålet med tilskuddsordningen er at studietilbud skal bli enda mer tilgjengelig for folk i hele landet, som av ulike årsaker ikke kan studere ved en av de faste studiestedene til fagskoler, universitet og høyskoler. Det gis støtte til studietilbud på alle nivåer, både grunnutdanninger og tilbud som er innrettet som videreutdanning. Profesjonsutdanninger, teknologi, digitalisering og grønt skifte er prioriterte fagområder.</p> <p>Den tidligere ordningen «program for fleksible utdanningstilbud» forvaltet av DIKU ble innlemmet i denne fra 2022.</p>
TYPE	Tilskuddsordning
BUDSJETTPOST OG BEVILGNING I 2023	<p>Kunnskapsdepartementet, programkategori 07.60, kap. 272, post 52/72.</p> <p>Det er foreslått å sette av snaue 200 mill. kroner til denne ordningen i 2023. (usikker på om det også dekker studiesentre)</p>
FORVALTER	HK-dir
MOTTAKER	Universiteter, høyskoler og fagskoler.
MÅLGRUPPE	Personer som av ulike årsaker ikke kan studere ved en av de faste studiestedene
LINK TIL NETTSIDE	Tilskudd til desentralisert og fleksible utdanningstilbud
EVALUERING ELLER OMTALER AV RESULTATER	Det framkommer av en nyhetssak at HK-dir fikk inn 176 søknader med en samlet søknadssum på 660 mill. kroner, noe som indikerer at ordningen er vurdert som attraktiv av sektoren. Flere institusjoner søkte om midler til flere prosjekter. Totalt 43 prosjekter ble fordelt på 17 institusjoner. Hvilke som fikk støtte framkommer av en annen nyhetssak .
FYLKESKOMMUNENS ROLLE	Fylkeskommunen har ingen direkte rolle i tilskuddsordningen men blir indirekte berørt både i lys av å være ansvarlig for regional kompetansepolitikk, men også forvalter av driftsmidler til fagskolene.

XXX. «Ulike program og tiltak for utvikling av praksisstudier og økt arbeidslivsrelevans i utdanningene»

I KDs budsjettproposisjon framgår det at HK-dir har tildelt midler til prosjekter som skal styrke arbeidslivsrelevans i høyere utdanning. Prosjektene skal gi forskningsbasert kunnskap om økt arbeidslivsrelevans, kunnskapsflyt og studentlæring, basert på utprøving og evaluering av prosjektperioden.

Det framgår videre at regjeringen prioriterer midler til dette også for 2023, men siden midler til dette finansieres over en post som går til en rekke ulike tiltak (programkategori 0760, kap. 272, post 52/72) er det vanskelig å vite hvor mye midler som er tenkt til akkurat dette. Det framgår heller ikke av budsjettproposisjonen hvilke institusjoner som har fått innvilget prosjekt.

I 2023 er det foreslått at program for studentaktiv læring og program for økt arbeidslivsrelevans (som er omtalt her) slås sammen til ett program, og at den totale rammen reduseres.

Næringsspesifikke virkemidler

XXXI. Tilskudd til bransjeprogrammene (11 stk.)

BESKRIVELSE	Bransjeprogrammene er en særlig innsats rettet mot et utvalg næringer. Målet med bransjeprogrammene er at flere skal delta på kurs og i videreutdanning i de bransjene som til enhver tid inngår i ordningen. Som del av ordningen finansierer staten tilskudd til utvikling og drift av relevante kompetansetilbud for disse bransjene. Det er til sammen 11 bransjeprogrammer i 2022.
TYPE	Tilskuddsordning
BUDSJETTPOST OG BEVILGNING I 2023	Kunnskapsdepartementet, programkategori 07.50, kap. 257, post 70. Bransjeprogrammene finansieres gjennom Kompetanseprogrammet. Andel til Bransjeprogrammene framgår ikke, men totalt er budsjettet til kompetanseprogrammet foreslått til 201 millioner kroner for 2023.
FORVALTER	HK-dir
MOTTAKER	Utdanningstilbydere (Fagskoler, universiteter, høyskoler, studieforbund, fylkeskommunen eller andre private tilbydere)
MÅLGRUPPE	Ansatte, permitterte og ledige i bransjene programmet retter seg mot. Kompetansetilbudene som tilbys gjennom bransjeprogrammene skal være korte og fleksible, og skal kunne tas i kombinasjon med jobb.
LINK TIL NETTSIDE	Bransjeprogram for kompetanseutvikling
EVALUERING ELLER OMTALER AV RESULTATER	Tilskuddsordning har blitt evaluert av Fafo Institutt for arbeidslivs- og velferdsforskning, som leverte rapporten Evaluering av trepart bransjeprogram for kompetanseutvikling i 2022. Evalueringen viser at samarbeidet mellom partene i bransjeprogrammet har fungert etter intensjonen, men også at det kan være utfordrende for partene å kjenne kompetansebehovene til bransjene og derfor krevende å mobilisere virksomheter og deltakere.
FYLKESKOMMUNENS ROLLE	Fylkeskommunen har ingen direkte rolle i denne tilskuddsordningen, men kan søke om tilskudd dersom det skal tilbys noe som del av videregående opplæring. Tilskuddet kan ikke finansiere aktiviteter som allerede støttes av staten, herunder aktiviteter som er finansiert gjennom rammeoverføringene til fylkeskommunene.

XXXII. Industrifagskolen

BESKRIVELSE	<p>Industrifagskolen er en særlig innsats rettet mot høyere yrkesfaglig utdanning innen industri og bygg. Fagskoler kan søke støtte om midler til drift av korte, modulbaserte utdanningstilbud (inntil 30 sp.) innen industri og byggrelaterte fag.</p> <p>Fagskolene søker om rammetildeling som gir årlig midler til et gitt antall studie-plasser over en periode på tre år, fra 2022-2024.</p> <p>Ordningen må sees i sammenheng med bransjeprogrammet for industri og bygg – der man kan søke støtte om utvikling av nye tilbud.</p>
TYPE	Rammetildeling
BUDSJETTPOST OG BEVILGNING I 2023	Kunnskapsdepartementet, programkategori 07.40, kap. 240, post 60 I statsbudsjettet for 2023 er det foreslått midler til 500 studie-plasser.
FORVALTER	HK- dir
MOTTAKER	Offentlige og private fagskoler.
MÅLGRUPPE	Personer som ønsker å gjennomføre høyere yrkesfaglig utdanning innen indu-stri og bygg, enten som del av grunnutdanningen eller som videreutdanning. Det er særlig personer med fagbrev som går videre til å ta utdanning på høyere yrkesfaglig utdanning.
LINK TIL NETTSIDE	Industrifagskolen
EVALUERING ELLER OMTALER AV RE-SULTATER	Ordningen er ny og ikke evaluert.
FYLKESKOMMU-NENS ROLLE	Det framgår av utlysningsteksten til HK-dir at den aktuelle fylkeskommunen må holdes orientert om utviklingen av nye tilbud underveis i prosessen, for å bidra til fylkeskommunens helhetlige forvaltning av høyere yrkesfaglig utdanning. Fyl-keskommunen(e) bør også kunne bidra med å vurdere det mulige nedslagsfel-tet for tilbudene utover de konkrete partnerne til fagskolen.

XXXIII. Tilskudd til utsatte industriklynger

I 2022 lyse HK-dir ut midler til en særskilt innsats under Kompetanseprogrammet, som gikk til kompetanseløft for utsatte industriklynger.

Målgruppen for utlysningen er utsatte industriklynger, og utdanningstilbudene skal bidra til å dekke klyngenes behov for kompetanse. Med industriklynge forstår vi her en gruppe av minimum tre samarbeidende virksomheter innenfor industrien. Disse virksomhetene skal inngå i prosjektet som samarbeidspartnere. Det må være en viss informasjonsflyt og samhandling mellom virksomhetene, og de må ha en nytte av å samarbeide om kompetanseutvikling. Det kan for eksempel være næringsklynger, men også andre konstellasjoner av virksomheter innen industrien. Virksomhetene som deltar i prosjektet, må ha et opplæringsbehov. Kompetanseutvikling av medarbeidere i virksomhetene skal bidra til at klyngen oppleves som mindre utsatt.

Vi oppfatter at dette ikke er videreført som en tilskuddsordning, men var en engangs utlysning. Tilskuddsmottaker var universiteter eller høyskoler.

XXXIV. Øvrig innsats rettet mot spesifikke næringer

I prinsippet kan både bransjeprogram, industrifagskolen og kompetanseløft for utsatte industriklynger regnes som innsats rettet mot spesifikke næringer. Når de likevel er omtalt der de er omtalt handler det om forvaltningsansvaret er plassert på HK-dir er forvaltningsaktør, noe som peker i tydelig retning om at dette er virkemidler innen utdannings- og kompetansepolitikken.

Det er imidlertid verdt å være oppmerksom på at det finnes *mange* særskilte eller sektorspesifikke innsatser knyttet til kompetanseutvikling, men at disse da som regel er finansiert over det respektive fagdepartementet. I Kompetansereformen (KD, 2018) er hele kapittel 7 viet til tiltak i ulike sektorer. Vi har ikke gjennomgått alle disse i dette prosjektet.

Eksempler på tiltak er Kompetanseløft 2025 – rettet mot helse- og omsorgssektoren²⁷. Menn i helse, som omtalt i kapittel 2.1 inngår her. Videre finnes MARCOM 2020, som er rettet mot maritime næringer²⁸. Det er også verdt å merke seg at partene i arbeidslivet jobber for å identifisere kompetansebehov i forbindelse med batteriindustri.²⁹ Statsforvalteren forvalter også en rekke tilskudd som har til hensikt å brukes til kompetanseheving av personer som jobber i offentlig sektor, herunder skoler og barnehager. Det ble også etablert to særskilte kompetanseløftsatsinger rettet mot utsatte industriklynger og luftfarten i 2021, men ut fra hva vi forstår var dette ekstraordinære tiltak som konsekvens av pandemien, og som nå er avviklet.

²⁷ <https://www.helsedirektoratet.no/tema/kompetanseloft-2025>

²⁸ <https://markom2020.no/>

²⁹ <https://www.norskindustri.no/dette-jobber-vi-med/energi-og-klima/batteriindustrien/battkomp/#part1>

Koordineringsvirkemidler

Det er etablert flere initiativ som skal bidra til bedre samarbeid og koordinering. Av de vi har identifisert er:

AID og KD har startet et arbeid for å forbedre samarbeidet mellom fylkeskommunene og Nav for at ledige og personer med nedsatt arbeidsevne skal få bedre tilgang til fag- og yrkesopplæring. I statsbudsjettet for 2023 foreslår regjeringa midler til å videreføre arbeidet.

AID og KD har gitt felles oppdrag til Arbeids- og velferdsdirektoratet, HK-dir og IMDI om kompetansetiltak for ledige, permitterte og utsatte grupper i arbeidsmarkedet. De tre direktoratene har bl.a. fått i oppdrag å utvikle og prøve ut modeller for tilpassede opplærings- og utdanningstiltak i tråd med behovene og real-kompetansen til arbeidsledige og personer med nedsatt arbeidsevne. Direktoratene ser også nærmere på regelverket for Arbeids- og velferdsetatens opplæringstiltak for å ytterligere kunne øke bruken av fag- og yrkesopplæring.

For å styrke det samlede tjenestetilbudet slik at flere NAV-brukere kan ta fag- og yrkesopplæring, foreslår regjeringen å igangsette et forsøk med en tilskuddsordning som skal stimulere til lokalt samarbeid mellom Arbeids- og velferdsetaten og fylkeskommunen om tilrettelagt videregående opplæring. Forsøket har en tentativ ramme på fem år, og vil evalueres.

Det skal opprettes et avgrenset forsøk med opplæring av lengre varighet i Øst-Viken, Oslo og Vestland, med sikte på oppstart i 2023. Noen av Arbeids- og velferdsetatens brukere har så svake grunnleggende ferdigheter, bl.a. norskferdigheter, at de har vanskeligheter med å gjennomføre nødvendig opplæring innenfor de tidsrammene som er satt for opplæringstiltaket i Arbeids- og velferdsetaten. I denne målgruppen vil det bl.a. finnes flere innvandrere som trenger norskopplæring før, eller parallelt med gjennomføring av fag- og yrkesopplæring. Forsøket vil bl.a. gi Arbeids- og velferdsetaten mulighet til å følge tiltaksdeltakerne gjennom hele opplæringsløpet.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Kunnskapsdepartementet vil vurdere om ordningen «Fagbrev på jobb», som i dag retter seg mot voksne som er i et arbeidsforhold, også kan utvikles til å bli en ordning for Arbeids- og velferdsetatens brukere, slik at de kan ta fagbrev samtidig som de får arbeidserfaring.



SAMFUNNSØKONOMISK ANALYSE