

Folkehelse, levekår og gjennomføring av videregående opplæring



Rapport til kontrollutvalget i Agder fylkeskommune

Mai 2022

SAMMENDRAG

I henhold til kontrollutvalgets vedtak i sak 3/21, har Agder Kommunerevisjon IKS gjennomført forvaltningsrevisjonsprosjektet «Folkehelse, levekår og gjennomføring av videregående opplæring».

Det overordnede formålet med prosjektet har vært å undersøke hvordan Agder fylkeskommune bidrar til å fremme folkehelse og redusere sosial ulikhet i helse. I Regionplan Agder 2030 er bedring av levekårene ett av hovedmålene. Folkehelse og levekår må sees i sammenheng; utdanning, inntekt og tilknytning til arbeidslivet har betydning for folkehelsen. Sosiale helseforskjeller, eller sosial ulikhet i helse, kan sees både på landsbasis og i fylker og kommuner. De som har lang utdanning og god økonomi, lever lenger og har færre helseproblemer enn de som har kortere utdanning og dårligere økonomi¹. Folkehelsearbeid er samfunnets innsats for å påvirke faktorer som direkte eller indirekte fremmer befolkningens helse og trivsel, forebygger psykisk og somatisk sykdom, skade eller lidelse, eller som beskytter mot helsetrusler. Folkehelsearbeidet innebærer også å arbeide for en jevnere fordeling av faktorer som direkte eller indirekte påvirker helsen, jf. folkehelseloven § 3. Fylkeskommunens ansvar for folkehelse- og levekårsarbeidet går frem av folkehelseloven § 20:

Fylkeskommunen skal fremme folkehelse innen de oppgaver og med de virkemidler som fylkeskommunen er tillagt. Dette skal skje gjennom regional utvikling og planlegging, forvaltning og tjenesteyting og tiltak som kan møte fylkets folkehelseutfordringer, Jf. § 21 annet ledd.

Fylkeskommunens mer direkte innflytelse på folkehelsen, er knyttet til fylkeskommunens rolle som **tjenesteprodusent**. En stor del av fylkeskommunens tjenesteyting skjer gjennom den videregående opplæringen. Utdanning er et helt sentralt virkemiddel i regionens levekårssatsing, og gjennomført videregående opplæring kan ha stor betydning for den enkeltes helse, utvikling og muligheter for videre studier og arbeidsliv. Hvordan fylkeskommunen ivaretar opplæringsoppgavene vil derfor være viktig for folkehelsen og for å redusere omfanget av sosiale helseforskjeller i befolkningen. Økt gjennomføring av videregående opplæring og kvalifisering for arbeid og videre utdanning, vil på sikt kunne bidra til å nå målsettingen om å skape bedre levekår på Agder.

I rapportens første problemstilling undersøkte vi følgende:

Er fylkeskommunens arbeid for å forebygge frafall og øke gjennomføringen i videregående opplæring tilfredsstillende?

Dette er en omfattende problemstilling, og revisjonen har valgt å besvare den gjennom flere underordnede problemstillinger. Disse tar for seg ulike deler av utdanningsområdet, og kan samlet sett si noe om hvordan Agder fylkeskommune arbeider for å forebygge frafall og øke gjennomføringen i den videregående opplæringen.

¹ FHI, *Sosiale helseforskjeller i Norge*, hentet fra <https://www.fhi.no/nettpub/hin/grupper/sosiale-helseforskjeller/>

- *Hvordan arbeider fylkeskommunen for å sikre gode overganger fra ungdomsskole til videregående opplæring for å forhindre frafall?*

Det er en målsetting at overgangen mellom grunnskolen og videregående opplæring skal være så god som mulig og at elevene er mest mulig forberedt på det som venter dem på neste nivå. Fylkeskommunen har et ansvar for å sikre gode overganger mellom grunnskolen og videregående, jf. oppl. § 3-3. Det er også et mål i Regionplan Agder 2030 at barn, elever og studenter opplever god sammenheng i hele utdanningsløpet².

Revisjonens gjennomgang viser at fylkeskommunen har flere virkemidler for å gi de kommende elevene informasjon om hva de kan tilby og hvilke muligheter elevene har i videregående opplæring. Rådgiverne i ungdomsskolen spiller også en sentral rolle i dette arbeidet, de skal hjelpe elevene til å bli bevisste på sine interesser og forutsetninger, og bidra til at elevene tar gode utdannings- og yrkesvalg. Det at ungdommene får tilstrekkelig informasjon om utdanningsretninger og hvilke muligheter de har i arbeidslivet, kan bidra til å forhindre feilvalg og evt. frafall i videregående opplæring, jf. forskrift til opplæringslova § 22-3.

Både administrasjonen og de utvalgte videregående skolene er opptatt av å skape gode overganger og en trygg skolestart for alle elevene. At elevene får en god start på den videregående opplæringen, kan være av stor betydning for det videre skoleløpet. Revisjonens gjennomgang viser imidlertid at det er noen utfordringer knyttet til informasjonsflyten i overgangene. Dette skyldes både utfordringer knyttet til systemer/GDPR samt at kommunene ikke alltid gir all relevant informasjon videre til fylkeskommunen. Ansvar for dette er todelt; det er ungdomsskolene/elevene som har ansvar for å overføre relevant informasjon til fylkeskommunen og de videregående skolene, samtidig som fylkeskommunen må ha systemer som sikrer at denne informasjon kan deles på en effektiv og trygg måte.

Det fremgår av stortingsmeldingen «Motivasjon-Mestring-Muligheter», at det er viktig at den skolen som eleven begynner på, får tilstrekkelig informasjon for å kunne tilrettelegge best mulig for den enkelte. Dette innebærer at det må være etablert gode systemer for overføring av relevant elevinformasjon mellom grunnskolen og den videregående skolen³. Manglende informasjon om elevene forhindrer skolene i å kunne tilrettelegge best mulig for den enkelte på et tidlig tidspunkt.

Revisjonen mener derfor at det foreligger et forbedringspotensial for å styrke overgangen fra grunnskolen til den videregående opplæringen.

² Agder fylkeskommune, *Regionplan Agder 2030*, s. 19, hentet fra <https://agderfk.no/f/p1/i4d721a77-52f4-49e3-ba9e-42cb0c5a8b4e/regionplan-agder-2030.pdf>

³ *Meld. St. 22 (2010-2011); Motivasjon-Mestring-muligheter*, s. 86, hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/0b74cdf7fb4243a39e249bce0742cb95/no/pdfs/stm201020110022000dddpdfs.pdf>

- *Hvordan jobber de videregående skolene for å sikre godt læringsmiljø, bidra til godt læringsutbytte, forebygge fravær og identifisere elever som står i faren for å falle fra?*

De videregående skolene spiller en viktig rolle i arbeidet med å forebygge frafall og bidra til økt gjennomføring i den videregående opplæringen⁴. Revisjonen har gjennom dette forvaltningsprosjektet intervjuet fem utvalgte videregående skoler i fylket. Les mer om hvilke skoler vi har snakket med i kapittel 2.4.

Flere av skolene vi har intervjuet nevner at det viktigste tiltaket de har for å bidra til at elever fullfører og består den videregående opplæringen, er gjennom et godt og inkluderende skolemiljø og tett oppfølging av den enkelte elev. Gjennom tett oppfølging har skolene mulighet til å gripe tak i utfordringer på et tidlig tidspunkt og iverksette tiltak for å forsøke å forhindre at elever dropper ut av skolen. Revisjonen opplever at alle skolene jobber godt med det forebyggende læringsmiljøet, men ser samtidig at dette gjøres på ulike måter og med ulike virkemidler. I fylkeskommunen er det allerede to pågående satsinger som vil kunne få betydning for det forebyggende arbeidet på skolene i fremtiden; standardisering av elevtjenesten og den politiske saken vedrørende forebygging av psykisk helse og mobbing i Agderskolen. Revisjonen mener at det er viktig at Agder fylkeskommunene følger opp disse satsingene for å kunne bidra til å forebygge frafall og øke gjennomføringen i videregående opplæring.

Revisjonen opplever videre at alle skolene har fokus på å tilrettelegge opplæringen slik at elevene kan få et best mulig læringsutbytte. At elevene får en opplæring som er tilpasset deres evner og forutsetninger, jf. oppl. § 1-3, er viktig for at den enkelte skal oppleve mestring. Det at elevene mestrer fagene, gir økt motivasjon og er sentralt for å kunne fullføre skoleløpet. Flere skoler opplever likevel at de i enkelte tilfeller ikke klarer å tilrettelegge opplæringen godt nok på et tidlig tidspunkt. Dette kan medføre at elevene ikke får den undervisningen som de har krav på. Dette henger sammen med mangelfull informasjon fra grunnskolene, og er også omtalt i forrige del-problemstilling. En annen utfordring er at elevene kommer inn i videregående opplæring med lave grunnskolepoeng. Forskningen viser at den enkeltfaktoren som har størst betydning for elevenes mulighet for å fullføre og bestå, er tidligere skoleprestasjoner⁵. Dette innebærer at mye av arbeidet med å forebygge frafall også ligger utenfor fylkeskommunens kontroll.

- *Hvordan arbeider fylkeskommunen for å sikre tilstrekkelige læreplasser og hvordan følges lærlinger/lærekandidater opp?*

Forskning og erfaring viser at mye av frafallet i fag- og yrkesopplæringen skjer i overgangen fra Vg2 til neste nivå i opplæringen, det er særlig stor risiko for å falle fra dersom man ikke får læreplass⁶. Selv om ungdommene har rett til tre års videregående opplæring jf. opplæringslova § 3-1, foreligger det ingen tilsvarende rett til å få en læreplass. Fylkeskommunen har imidlertid plikt til å formidle søkere med ungdomsrett til

⁴ NOU 2018:15, *Kvalifisert, forberedt og motivert – Et kunnskapsgrunnlag om struktur og innhold i videregående opplæring*, s. 188, hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/c69184206be24cc49be8dff70088c208/no/pdfs/nou201820180015000dddpdfs.pdf>

⁵ Meld.St.21; *Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden*, s. 13. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/581b5c91e6cf418aa9dcc84010180697/no/pdfs/stm202020210021000dddpdfs.pdf>

⁶ Udir, *Hvorfor får ikke alle søkere læreplass? En kunnskapsoversikt*, s. 7, hentet fra https://www.udir.no/contentassets/4a898f6ef35c442ea7421d880599e675/kunnskapsoversikt_lareplass.pdf

lærebedrifter der det er inngått avtaler om læreplass, jf. forskrift til opplæringslova § 6A-6. Det er lærebedriftene som velger hvem de ønsker å tegne en avtale med. Dersom søkere ikke får læreplass, skal fylkeskommunen tilby bedriftsopplæring i skole.

I 2020 lå Agder lavest på formidling til læreplass i landet. Selv om det var sammensatte årsaker til dette, har det i 2021 blitt rettet økt fokus mot formidlingsprosessen. Det har blitt tatt ulike grep som til sammen har gitt svært gode resultater. Agder hadde i 2021 en samlet formidling på 85 % til lære- og opplæringskontrakter, blant ungdommene fikk 90 % en lære- eller opplæringskontrakt. Selv om stadig flere søkere blir formidlet, er det fortsatt noen som står uten læreplass. Dersom fylkeskommunen skal nå sin målsetting om at *alle* kvalifiserte søkere skal formidles til læreplass, må dette arbeidet styrkes ytterligere. Ett av grepene som skal bidra til dette, er satsingen på helhetlige yrkesfaglige utdanningsløp (HYFU). Dette er et pågående utviklingsarbeid, og revisjonen mener at det er viktig at Agder fylkeskommune følger opp dette arbeidet i tilstrekkelig grad. Dersom enda flere ungdommer får en læreplass, vil dette øke sannsynligheten for at de oppnår fag-/svennebrev og samtidig øke deres muligheter for deltakelse i arbeidslivet.

Når det gjelder oppfølging av lærlinger/lærekandidater, er det lærebedriftene/opplæringskontorene som i all hovedsak skal stå for opplæring og oppfølging. Fylkeskommunens ansvar for de som er lærlinger/lærekandidater og får opplæring i bedrift, knytter seg til ansvar for godkjenning av lærebedrifter samt oppfølging og veiledning ovenfor lærebedriftene. Lærebedriftene skal etter opplæringslova § 4-7 ha en intern kvalitetssikring slik at lærlinger/lærekandidater får opplæring i samsvar med opplæringslova med forskrift, og de skal årlig rapportere til fylkeskommunen om opplæring. Fylkeskommunen skal etter kommuneloven ha en internkontroll som sikrer at lover og forskrifter følges, jf. kommuneloven § 25-1. Internkontrollbestemmelsen omfatter alt som er innenfor ansvarsområdet til fylkeskommunedirektøren, herunder skoler og opplæringssteder som gir opplæring etter opplæringsloven og forskriftene til loven⁷. Agder fylkeskommune har utarbeidet et kvalitetssystem for fagopplæringen i Agder. Her er det blant annet utarbeidet rutiner for hvordan fylkeskommunen og andre involverte aktører i fagopplæringen skal nå sine overordnede mål og overholde lovens krav. Videre er det utarbeidet rutiner for hvordan lærebedriftene/opplæringskontorene skal rapportere til fylkeskommunen og hvordan fylkeskommunen skal følge opp det som kommer frem gjennom rapporteringene. Etter revisjonens vurdering bidrar dette til å sikre at lærlingene/lærekandidatene får en oppfølging som er i tråd med lovverk og forskrifter, samt at fylkeskommunen kan følge opp ulike lærebedrifter/opplæringskontor ved behov.

- *Hvordan arbeider oppfølgingstjenesten for å følge opp ungdom som har avbrutt opplæringen og hvilke tiltak blir iverksatt for at ungdommene skal få formell kompetanse?*

Agder fylkeskommune har en oppfølgingstjeneste som følger opp ungdom som står utenfor utdanning og arbeid, jf. opplæringslova § 3-6. Gjennomgangen viser at fylkeskommunen har oversikt over ungdommene i målgruppa og at mange av disse ungdommene er i tiltak i regi av NAV, fylkeskommunen eller i et såkalt kombinasjonstiltak. Oversikten viser likevel at det er mange ungdommer som står uten tiltak. Selv om det

⁷ Prop.81 L (2019-2020) *Endringer av internkontrollregler i sektorlovgivningen (tilpasning til ny kommunelov)*, s.42, hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/cab55c241ccb413abaf61c33eebba795/no/pdfs/prp201920200081000dddpdfs.pdf>

er ulike årsaker til at ungdommene ikke er i tiltak, arbeider fylkeskommunen nå med å styrke og videreutvikle tilgjengelige tiltak for denne gruppa. Revisjonen mener at det er viktig at dette arbeidet følges opp for å kunne bidra til økt gjennomføring av videregående opplæring.

Revisjonen har gjennomgått utvalgte enkeltsaker for å se hvilken oppfølging ungdom som står utenfor arbeid og utdanning, har fått fra oppfølgingstjenesten. Oppsummert viser gjennomgangen at ungdommene får tett og god oppfølging fra oppfølgingstjenesten. Dette innebærer at oppfølgingstjenesten tar kontakt på et tidlig tidspunkt, at det ofte er kontakt mellom oppfølgingstjenesten og ungdommen, at det foreslås eller iverksettes nødvendige tiltak og at det er kontakt mellom dem under eventuelle tiltak, jf. forskrift til opplæringslova § 13-3. Tett og god oppfølging fra oppfølgingstjenesten kan bidra til at ungdommene gjenopptar videregående opplæring og på sikt kommer ut i inntektsgivende arbeid.

Formålet med oppfølgingstjenesten er å sørge for at alle i målgruppen får tilbud om opplæring, arbeid eller andre kompetansehevende tiltak. Tilbudene skal primært ta sikte på å føre fram til studiekompetanse, yrkeskompetanse eller grunnkompetanse innenfor videregående opplæring, jf. forskrift til opplæringslova § 13-1. Gjennomgang av enkeltsaker viser at det iverksettes ulike tiltak. Dette er avhengig av hvilke utfordringer den enkelte ungdom opplever, men tiltak som «Jobbskolen», «Klart du kan!» og ulike los-ordninger er tiltak som går igjen. I tillegg til disse tiltakene, har også oppfølgingstjenesten andre, enklere tilbud i form av råd/veiledning. Dette kan for eksempel være bistand til å skrive CV, jobbsøknad eller skolesøknad. Revisjonen opplever at alle ungdommene som er i kontakt med oppfølgingstjenesten får et tilbud fra oppfølgingstjenesten.

- *Hvordan tilrettelegger fylkeskommunen for at voksne skal fullføre videregående opplæring?*

Under denne siste del-problemstillingen så vi nærmere på hvordan Agder fylkeskommune arbeider for at flere voksne skal kunne fullføre videregående opplæring. Revisjonens gjennomgang viser at fylkeskommunen har høyt fokus på at voksne skal få mulighet til å gjennomføre videregående opplæring, dette gjelder voksne med og uten rett til videregående opplæring. Sett ut ifra et levekårsperspektiv er dette svært positivt, da dette kan bidra til økt kvalifisering, bedre muligheter til å kunne delta på arbeidsmarkedet og forhindre utenforskap.

Gjennomgangen viser imidlertid at det er noen utfordringer knyttet til videregående opplæring for voksne. Voksne med rett skal i utgangspunktet få en opplæring i samsvar med ønsket sluttkompetanse. Det fremgår imidlertid at dette ikke er en absolutt rett, da fylkeskommunen også må ta hensyn til de mulighetene søkeren har til å oppnå yrkes- eller studiekompetanse, jf. forskrift til opplæringslova § 6-45 tredje ledd. Mange voksne har ønsket utdanning innenfor helse – og oppvekstfagene, dette har skapt et høyt press på læreplassene i disse fagene. Kommunene har ikke hatt mulighet til å ta imot det store antallet voksne som har ønsket læreplass. Alle som ikke har fått læreplass, har imidlertid fått tilbud om Vg3 fagopplæring i skole. Man vet derimot at sannsynligheten for å fullføre videregående opplæring er høyere dersom man får en læreplass. Dette ansvaret er dermed todelt; kommunene må ta økt ansvar for å ta imot flere

minoritetsspråklige lærlinger, samtidig som fylkeskommunen må rette fokus mot karriereveiledning og vise hvilke andre muligheter som finnes på arbeidsmarkedet for at den enkelte skal kunne fullføre og bestå videregående opplæring.

En annen viktig utfordring som fremkommer, er knyttet til språket. Gruppen voksne som ønsker videregående opplæring har endret seg, og svært mange av de som søker om videregående opplæring er i dag minoritetsspråklig. Det fremgår at verken innholdet i eller organiseringen av opplæring for voksne er tilstrekkelig tilpasset denne målgruppa⁸. Fylkeskommunen har allerede rettet fokus mot denne utfordringen, og det skal igangsettes et større arbeid med en helhetlig satsing på de voksne i videregående opplæring. Revisjonen mener at det er viktig at Agder fylkeskommune sørger for at dette arbeidet følges opp i tilstrekkelig grad. Bedre språkkunnskaper vil gi de voksne som søker om videregående opplæring bedre forutsetninger til å fullføre og bestå videregående opplæring, og dermed ta del i arbeidslivet.

Oppsummert problemstilling 1

Oppsummert vurderer revisjonen at Agder fylkeskommune har høyt fokus på å forebygge frafall og øke gjennomføringen i videregående opplæring. Revisjonen opplever at dette er godt forankret i hele organisasjonen, både i ledelsen, i de ulike avdelingene som er undersøkt og hos de ulike skolene som vi har snakket med gjennom prosjektet.

Revisjonens gjennomgang viser at det er noen utfordringer knyttet til informasjonsflyten i overgangen mellom grunnskolen og videregående. Dette skyldes både utfordringer knyttet til systemer/GDPR samt at kommunene ikke alltid gir all relevant informasjon videre til fylkeskommunen. Ansvar for dette er todelt; det er ungdomsskolene/elevne som har ansvar for å overføre relevant informasjon til fylkeskommunen og de videregående skolene, samtidig som fylkeskommunen må ha systemer som sikrer at denne informasjon kan deles på en effektiv og trygg måte. Manglende informasjon om elevene forhindrer skolene i å kunne tilrettelegge best mulig for den enkelte på et tidlig tidspunkt. Revisjonen mener derfor at det foreligger et forbedringspotensial for å styrke overgangen fra grunnskolen til den videregående opplæringen.

Videre viser rapporten at det er igangsatt flere større utviklingsarbeid som vil få betydning for hvordan fylkeskommunen arbeider med å forebygge frafall og øke gjennomføringen i videregående opplæring. Etter revisjonens vurdering må det sikres at disse følges opp for å kunne øke gjennomføringen i videregående opplæring. Dette gjelder:

- Det forebyggende arbeidet med læringsmiljøet i de videregående skolene
- Pågående arbeid med standardisering av elevtjenesten
- Øke formidlingen til læreplass gjennom arbeidet med helhetlige yrkesfaglige utdanningsløp (HYFU)
- Styrke og videreutvikle tiltak innenfor oppfølgingstjenesten
- Helhetlig satsing på de voksne i videregående opplæring

I tillegg til å fremme folkehelse gjennom egne tjenester, har fylkeskommunen også en sentral rolle i å samordne folkehelsearbeidet i fylket. Oppdraget med å løfte levekårene på Agder er krevende, og forutsetter et tett og godt samarbeid mellom ulike offentlige

⁸ Meld.St.21, Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden, s. 27, hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/581b5c91e6cf418aa9dccc84010180697/no/pdfs/stm202020210021000dddpdfs.pdf>

aktører, organisasjoner, arbeidsliv og frivilligheten. Det er viktig at alle aktørene trekker i samme retning, og fylkeskommunen har et særlig ansvar for å tilrettelegge for dette.

I problemstilling 2 har vi sett nærmere på hvordan Agder fylkeskommune samarbeider med andre offentlige- og private aktører for å forbedre folkehelsen og levekårene på Agder:

I hvilken grad jobber og samarbeider Agder fylkeskommune med andre aktører, som kommuner, statlige etater, privat sektor og frivillige organisasjoner for å forbedre folkehelsen og levekårene på Agder?

Vi har særlig sett nærmere på:

- *Har fylkeskommunen bidratt til å samordne folkehelsearbeidet i regionen for å bedre levekårene på Agder på en hensiktsmessig måte?*

Fylkeskommunen skal i tråd med **samfunnsutvikler-rollen** bidra til å samle gode krefter på tvers for å skape en bedre utvikling i regionen, og fylkeskommune har etter folkehelseloven et særlig ansvar for å være en pådriver for og samordne folkehelsearbeidet i regionen, jf. fhl. § 20. Revisjonens gjennomgang viser at dette gjøres på ulike måter og med ulike virkemidler.

For å gi en strategisk retning til samfunnsutviklingen, er det blant annet nødvendig å ha et felles kunnskapsgrunnlag. Dette er i tråd med folkehelseloven § 21 som sier at fylkeskommunen har ansvar for å ha nødvendig oversikt over helsetilstanden i fylket og positive og negative faktorer som kan virke inn på denne. Fylkeskommunen samarbeider med kommunene og andre relevante aktører for å samle inn informasjon om folkehelsen på Agder. I tillegg har fylkeskommunen en egen analyseavdeling som på ulike måter bidrar til at både fylkeskommunen, kommunene og andre samarbeidspartnere har et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag om både utfordringer og muligheter på Agder.

Gjennom Regionplan Agder 2030 med handlingsprogram og folkehelsestrategien for Agder, har Agder fylkeskommune i samarbeid med en rekke andre aktører satt felles mål for utviklingen av folkehelse- og levekårsarbeidet i regionen. Det er også foretatt avklaringer med hensyn til hvilket ansvar og roller de ulike aktørene skal ha i folkehelsearbeidet på Agder. Ved å jobbe sammen om felles mål, øker sannsynligheten for å lykkes med folkehelse- og levekårsarbeidet. Videre viser gjennomgangen også at Agder fylkeskommune bidrar i en rekke satsinger og programmer for å understøtte og samordne folkehelsearbeidet i regionen.

Oppsummert viser revisjonens gjennomgang at Agder fylkeskommune samarbeider med andre relevante aktører for å bedre folkehelsen og levekårene på Agder. Gjennom utarbeidelse av felles kunnskapsgrunnlag og felles mål for folkehelse- og levekårsarbeidet på Agder, har Agder fylkeskommune bidratt til å sette retning for og samordne folkehelsearbeidet i fylket. Hvordan man lykkes med å nå disse målene, vil i stor grad være avhengig av den videre oppfølgingen av den regionale samhandlingsstrukturen. Revisjonen vurderer at den nye samhandlingsstrukturen er et godt utgangspunkt for å kunne arbeide med levekårsutfordringene på Agder. For å lykkes med å bedre levekårene og nå den overordnede målsettingen i Regionplan Agder 2030, vil dette kreve

langvarig innsats og økt samarbeid mellom flere aktører. Revisjonen mener at Agder fylkeskommune bør bidra til å styrke samhandlingen mellom fylkeskommunen, kommunene på Agder, statlige aktører, privat næringsliv og frivilligheten. Videre blir det viktig å følge opp at den regionale samhandlingsstrukturen fungerer som tiltenkt for å kunne løse levekårsutfordringene på Agder.

På bakgrunn av revisjonens funn, vil vi gi følgende anbefalinger for Agder fylkeskommunes videre arbeid med folkehelse, levekår og gjennomføring av videregående opplæring. De fleste av anbefalingene retter seg mot allerede påbegynte utviklingsarbeid i Agder fylkeskommune. Bakgrunnen for at revisjonen velger å formulere anbefalinger knyttet til disse, er at hvordan fylkeskommunen følger opp disse satsingene - vil være av stor betydning for både gjennomføringen av videregående opplæring og levekårsproblematikken på Agder i fremtiden.

1. Agder fylkeskommune bør styrke arbeidet med å sikre gode overganger fra grunnskole til videregående opplæring.
2. Agder fylkeskommune bør sikre at pågående utviklingsarbeid innenfor utdanningsområdet følges opp i tilstrekkelig grad for å kunne forebygge frafall og øke fullføringen i videregående opplæring. Dette gjelder:
 - Det forebyggende arbeidet med læringsmiljøet i de videregående skolene
 - Pågående arbeid med standardisering av elevtjenesten
 - Øke formidlingen til læreplass gjennom arbeidet med helhetlige yrkesfaglige utdanningsløp (HYFU)
 - Styrke og videreutvikle tiltak innenfor oppfølgingstjenesten
 - Helhetlig satsing på de voksne i videregående opplæring
3. Agder fylkeskommune bør bidra til å styrke samhandlingen mellom fylkeskommunen, kommunene på Agder, statlige aktører, privat næringsliv og frivilligheten på folkehelsefeltet.
4. Agder fylkeskommune bør følge opp at den regionale samhandlingsstrukturen fungerer som tiltenkt for å kunne løse levekårsutfordringene på Agder.

Kristiansand, 30.05.2022



Tor Ole Holbek
Revisjonsdirektør



Maren Stapnes
Forvaltningsrevisor

INNHALDSFORTEGNELSE

SAMMENDRAG	2
1. INNLEDNING	11
1.1 Bestilling	11
1.2 Bakgrunn	11
1.3 Formål og problemstillinger	12
1.4 En ny fylkeskommune og Covid-19	13
2. GJENNOMFØRING OG METODE	15
2.1 Dokumentgjennomgang	15
2.2 Statistikkgjennomgang	15
2.3 Intervjuer	15
2.4 Utvalgte skoler og saksgjennomgang	16
3. REVISJONSKRITERIER	17
3.1 Utdanning og opplæring	17
3.1.1 Lover og forskrifter	17
3.1.2 Sentrale nasjonale føringer	21
3.1.3 Regionale planer og fylkeskommunens mål	23
3.2 Folkehelse og levekår	24
3.2.1 Lover og forskrifter	24
3.2.2 Nasjonale føringer, forskning mv.	25
3.2.3 Regionale planer	26
4. OM AGDER FYLKESKOMMUNE	27
5. STATISTIKK	29
6. DATA / UNDERSØKELSE	37
6.1 Gjennomføring av videregående opplæring	37
6.1.1 Overgang fra ungdomsskole til videregående opplæring	38
6.1.2 Godt læringsmiljø, godt læringsutbytte, forebygge fravær og identifisere elever i risikozonen	44
6.1.3 Læreplasser og oppfølging av lærlinger/lærekandidater	55
6.1.4 Oppfølgingstjenesten og ungdom utenfor utdanning og arbeid	66
6.1.5 Voksne i videregående opplæring	75
6.2 Samarbeid om folkehelse og levekår	83
6.2.1 Regionalt folkehelsearbeid	84
6.2.2 Regional samhandling på Agder	94
6.2.3 Oppsummering og vurdering	97
7. KONKLUSJON	99
8. ANBEFALINGER	107
9. HØRINGSUTTALELSE	108
10. LITTERATURLISTE	109

1. INNLEDNING

1.1 Bestilling

Agder Kommunerevisjon IKS har utarbeidet en risiko- og vesentlighetsvurdering for Agder fylkeskommune (valgperioden 2019-2023). I analysen peker revisjonen på ulike områder hvor det kan være aktuelt å gjennomføre forvaltningsrevisjonsprosjekter. Plan for forvaltningsrevisjon ble vedtatt av kontrollutvalget i sak 46/20, og kontrollutvalget vedtok samtidig å bestille en forvaltningsrevisjon innen *folkehelse og levekår*.

Revisjonen la frem forslag til prosjektplan i sak 54/20. Kontrollutvalget diskuterte prosjektplanen, og vedtok at revidert prosjektplan skulle legges frem i neste møte. I påfølgende møte fattet kontrollutvalget følgende vedtak i sak 3/21:

Kontrollutvalget vedtar prosjektplanen for forvaltningsrevisjonen om folkehelse og levekår slik den foreligger.

1.2 Bakgrunn

Gode levekår, god helse, livskvalitet og trivsel henger sammen. Folkehelsearbeid er samfunnets innsats for å påvirke faktorer som direkte eller indirekte fremmer befolkningens helse og trivsel, forebygger psykisk og somatisk sykdom, skade eller lidelse, eller som beskytter mot helsetrusler. Folkehelsearbeidet innebærer også å arbeide for en jevnere fordeling av faktorer som direkte eller indirekte påvirker helsen, jf. folkehelse-loven § 3.

Folkehelse og levekår må sees i sammenheng; utdanning, inntekt og tilknytning til arbeidslivet har betydning for folkehelsen. Sosiale helseforskjeller, eller sosial ulikhet i helse, kan sees både på landsbasis og i fylker og kommuner. De som har lang utdanning og god økonomi, lever lenger og har færre helseproblemer enn de som har kortere utdanning og dårligere økonomi⁹.

I Regionplan Agder 2030 er bedring av levekårene ett av hovedmålene. Å skape bedre levekår har vært sentralt for kommunene og fylkeskommunene på Agder over lengre tid. Noen utfordringer har imidlertid vedvart til tross for høyt politisk fokus og flere forsøkte tiltak. Utfordringene knytter seg særlig til lav sysselsetting med høyt innslag av deltid, mange uførepensjonister i yrkesaktiv alder og mange som står på terskelen til å bli uføre¹⁰.

Fylkeskommunens rolle i folkehelsearbeidet

Fylkeskommunens ansvar for folkehelse- og levekårsarbeidet går frem av folkehelse-loven § 20. Av første ledd fremgår det at:

Fylkeskommunen skal fremme folkehelse innen de oppgaver og med de virkemidler som fylkeskommunen er tillagt. Dette skal skje gjennom regional utvikling

⁹ FHI, *Sosiale helseforskjeller i Norge*, hentet fra <https://www.fhi.no/nettpub/hin/grupper/sosiale-helseforskjeller/>

¹⁰ Agder fylkeskommune, *Bedre levekår på Agder*, hentet fra <https://agderfk.no/vare-tjenester/folkehelse-levekar-og-likestilling/bedre-levekar-pa-agder/>

og planlegging, forvaltning og tjenesteyting og tiltak som kan møte fylkets folkehelseutfordringer, Jf. § 21 annet ledd.

Fylkeskommunens mer direkte innflytelse på folkehelsen er knyttet til fylkeskommunens rolle som **tjenesteprodusent**. En stor del av fylkeskommunens tjenesteyting skjer gjennom den *videregående opplæringen*. Utdanning er et helt sentralt virkemiddel i regionens levekårssetting, og gjennomført videregående opplæring kan ha stor betydning for den enkeltes helse, utvikling og muligheter for videre studier og arbeidsliv. Hvordan fylkeskommunen ivaretar opplæringsoppgavene vil derfor være viktig for folkehelsen og for å redusere omfanget av sosiale helseforskjeller i befolkningen. Økt gjennomføring av videregående opplæring og kvalifisering for arbeid og videre utdanning, vil på sikt kunne bidra til å nå målsettingen om å skape bedre levekår på Agder.

Av folkehelseloven § 20 annet ledd fremgår det videre at:

Fylkeskommunen skal understøtte folkehelsearbeidet i kommunene, blant annet ved å gjøre tilgjengelige opplysninger i henhold til § 21, jf. § 5 første ledd bokstav a. Fylkeskommunen skal være pådriver for og samordne folkehelsearbeidet i fylket, for eksempel gjennom partnerskap.

I tillegg til å fremme folkehelse gjennom egne tjenester, har fylkeskommunen også en sentral rolle i å samordne folkehelsearbeidet i fylket. Oppdraget med å løfte levekårene på Agder er krevende, og forutsetter et tett og godt samarbeid mellom ulike offentlige aktører, organisasjoner, arbeidsliv og frivilligheten. Det er viktig at alle aktørene trekker i samme retning, og fylkeskommunen har et særlig ansvar for å tilrettelegge for dette.

1.3 Formål og problemstillinger

Det overordnede formålet med dette forvaltningsrevisjonsprosjektet er å undersøke hvordan Agder fylkeskommune bidrar til å fremme folkehelse og redusere sosial ulikhet i helse. Dette formålet operasjonaliseres og belyses gjennom følgende problemstillinger:

1. Er fylkeskommunens arbeid for å forebygge frafall og øke gjennomføringen i videregående opplæring tilfredsstillende?

Ett av fylkeskommunens viktigste bidrag for å løse levekårsproblematikken på Agder, er gjennom å sikre god gjennomføring av videregående opplæring og kvalifisering til videre arbeidsliv og utdanning. Personer som ikke har fullført videregående opplæring har økt risiko for svak eller ingen tilknytning til arbeidslivet, lav inntekt, dårligere levekår og dårligere helse sammenlignet med de som har fullført. Dagens arbeidsmarked stiller stadig høyere krav til formell kompetanse, og formell kompetanse er derfor viktig for den enkeltes muligheter på arbeidsmarkedet og for å kunne få, og beholde, inntektsgivende arbeid. Det er en nasjonal målsetting at flest mulig gjennomfører videregående opplæring.

I dette forvaltningsrevisjonsprosjektet vil vi se nærmere på hvordan Agder fylkeskommune arbeider for å forebygge frafall og sikre økt gjennomføring i videregående opplæring. Fylkeskommunens ansvar for den videregående opplæringen er omfattende,

og vi vil derfor undersøke ulike deler av direktørområdet for utdanning. Nedenfor skisseres ulike underproblemstillinger som vil besvares i denne rapporten:

- *Hvordan arbeider fylkeskommunen for å sikre gode overganger fra ungdomsskole til videregående opplæring for å forhindre frafall?*
- *Hvordan jobber de videregående skolene for å sikre godt læringsmiljø, bidra til godt læringsutbytte, forebygge fravær og identifisere elever som står i faresonen for å falle fra?*
- *Hvordan arbeider fylkeskommunen for å sikre tilstrekkelige læreplaner og hvordan følges lærlinger/lærekandidater opp?*
- *Hvordan arbeider fylkeskommunen/ oppfølgingstjenesten for å følge opp elever som har avbrutt opplæringen og hvilke tiltak blir iverksatt for at ungdommene skal få formell kompetanse?*
- *Hvordan tilrettelegger fylkeskommunen for at voksne skal fullføre videregående opplæring?*

2. I hvilken grad jobber og samarbeider Agder fylkeskommune med andre aktører, som kommuner, statlige etater, private aktører og frivillige organisasjoner, for å forbedre folkehelsen og levekårene på Agder?

Et godt folkehelsearbeid kjennetegnes av tverrsektoriell innsats og forståelse av at hele samfunnet må bidra for å påvirke faktorer som fremmer helse og trivsel. For å nå hovedmålet i Regionplan Agder 2030 om å løfte levekårene på Agder, vil det være nødvendig med samarbeid mellom offentlige og private aktører samt med frivillighet/organisasjoner. Fylkeskommunen har et særlig ansvar for å være en pådriver for og samordne folkehelsearbeidet i regionen. Dermed vil det være relevant å se nærmere på;

- *Har fylkeskommunen bidratt til å samordne folkehelsearbeidet i regionen for å bedre levekårene på Agder på en hensiktsmessig måte?*

Hvordan fylkeskommunen bidrar til å samordne folkehelsearbeidet i fylket, vil være av betydning for at man skal nå målsettingen om å skape bedre levekår på Agder.

1.4 En ny fylkeskommune og Covid-19

Kontrollutvalget bestilte forvaltningsrevisjonsprosjektet i slutten av januar 2021. Agder fylkeskommune hadde da eksistert i om lag ett år, i tillegg til at Covid-19 kom kort tid etter oppstarten til den nye fylkeskommunen. Begge disse forholdene har det vært nødvendig å ta hensyn til når vi har gjennomført dette forvaltningsrevisjonsprosjektet. Det å skulle bygge opp en ny organisasjon samtidig som man stått i en pandemi, har vi forståelse for at har vært krevende og har også påvirket den ordinære driften.

I den tiden revisjonen har jobbet med prosjektet, har det skjedd mye på de områdene som vi har undersøkt. Fylkeskommunen har arbeidet for å få etablert den nye organisasjonen, og det er laget nye planer, rutiner, retningslinjer mv. på flere felt. Dette har gjort det krevende for revisjonen å følge med på at vi hele tiden bruker de riktige/gjeldende dokumentene. I tillegg er det satt i gang flere større utredninger, satsinger og

undersøkelser både fra administrativt- og politisk nivå. Noen av disse er under arbeid pt., mens andre ventes påbegynt snart. Dette innebærer at det er flere pågående utviklingsarbeid som er av betydning for det som undersøkes i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet. Dette kommer vi nærmere tilbake til senere i rapporten.

2. GJENNOMFØRING OG METODE

Norges Kommunerevisorforbund (NKRF) har utarbeidet *RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon*, som angir hva som er god kommunal revisjonsskikk i forvaltningsrevisjon. Standarden gir blant annet veiledning i hvordan en forvaltningsrevisjon kan planlegges, gjennomføres og rapporteres. Denne undersøkelsen er gjennomført i tråd med RSK 001.

I de påfølgende avsnitt redegjøres det for metoden som har blitt benyttet for å samle inn rapportens datamateriale.

2.1 Dokumentgjennomgang

I arbeidet med rapporten har vi gjennomgått ulike dokumenter:

- Vi har gjennomgått relevante deler av lovverket, det vil si lover, forskrifter, forarbeider, tolkningsuttalelser mv.
- Nasjonale føringer, veiledere og strategier har vært sentrale
- Fylkeskommunens målsettinger, planer, strategier, handlingsprogram, retningslinjer/rutiner for folkehelsearbeidet og videregående opplæring har vært viktige.
- I tillegg har flere av temaene i rapporten vært gjenstand for politisk behandling og orienteringer. Derfor har vi også benyttet politiske saksdokumenter fra administrasjonen.
- Vi har også satt oss inn i relevant forskning på feltet, samt sett nærmere på tilsyn/undersøkelser som er gjort tidligere.

2.2 Statistikkgjennomgang

Revisjonen har gjennomgått relevant statistikk innenfor folkehelse, levekår og oppvekst. Dette er statistikk som hovedsakelig er hentet fra fylkeskommunen selv; fra kunnskapsportalen, tilstandsrapporter for videregående opplæring og fra orienteringer om formidling til læreplass. I noen tilfeller har vi også hentet ut statistikk fra andre nasjonale databaser.

2.3 Intervjuer

Revisjonen har gjennomført flere møter og intervjuer i forbindelse med forvaltningsrevisjonsprosjektet. Det ble avholdt oppstartsmøte med fylkeskommunedirektør, direktør for folkehelse og direktør for utdanning ved prosjektets oppstart. Videre har revisjonen intervjuet følgende personer i løpet av prosjektperioden:

- Direktør for oppvekst
- Direktør for folkehelse og rådgiver folkehelse
- Avdelingsleder for inntak og elevtjenester
- Avdelingsleder for opplæring og karriereveiledning
- Avdelingsleder for fag- og yrkesopplæring og rådgiver formidling
- Rektor for karrieresentrene i Agder

- I tillegg har revisjonen snakket med utvalgte videregående skoler i fylket. Dette kommer vi nærmere tilbake til i neste punkt.

Som følge av pandemien, har mange av intervjuene blitt gjennomført på Teams. Det har blitt skrevet referat fra intervjuene som har blitt verifisert av intervjuobjektene.

Utover de nevnte intervjuene, har vi underveis i arbeidet med rapporten også hatt kontakt med andre i administrasjonen via mail/telefon for å avklare ulike spørsmål

2.4 Utvalgte skoler og saksgjennomgang

Videregående skoler

Revisjonen har intervjuet utvalgte skoler i fylket. Agder fylkeskommune har til sammen 18 videregående skoler. Revisjonen har ikke snakket med alle skolene, men har valgt ut enkelte skoler. Skolene er valgt ut i samarbeid med utdanningsadministrasjonen og består av både små og store skoler spredt over fylket. Felles for skolene er at de er kombinerte skoler som både tilbyr studiespesialiserende og yrkesfag.

Skolene som vi har intervjuet, er:

- Arendal videregående skole
- Flekkefjord videregående skole
- Setesdal Videregående skole
- Tangen videregående skole
- Risør Videregående skole

Revisjonen henvendte seg til rektor ved de videregående skolene, og det var opp til rektor å bestemme hvem han ønsket å ha med seg i samtalen. Føringene som ble lagt fra revisjonen var at de som deltok i møtet kunne si noe om hvordan skolen jobber med både forebygging av frafall og økt gjennomføring i videregående opplæring. Det var litt ulikt hvem som stilte fra de ulike skolene, men hovedsakelig var det rektor, administrasjonsleder, ulike avdelingsledere samt rådgiver/elevtjenesten. Intervjuene ble gjennomført i månedene november – januar 21/22.

Siden revisjonen ikke har intervjuet alle skolene i fylket, kan vi ikke generalisere funnene våre. I rapporten vil vi trekke frem forhold som flere av de videregående skolene ga tilbakemelding om. Det antas at dette også vil kunne gjelde for andre videregående skoler i fylket.

Oppfølgingstjenesten

Revisjonen har også gått gjennom noen enkeltsaker i oppfølgingstjenesten. Hensikten med gjennomgangen var å se nærmere på hva slags oppfølging ungdommer som står utenfor skole og arbeid har fått samt hvilke tiltak som eventuelt har blitt satt i gang.

Revisjonen har gjennomgått til sammen 50 ulike saker. Disse var tilfeldig utvalgte, men sakene er fordelt på de ulike regionene i fylket. Sakene var i all hovedsak pågående/aktive saker fra skoleåret 21/22. I noen tilfeller hadde ungdommene også vært i kontakt med oppfølgingstjenesten på et tidligere tidspunkt, da valgte revisjonen også sett nærmere på historikken som forelå i saken.

3. REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier er en samlebetegnelse på de krav, normer eller standarder som er relevante for det aktuelle forvaltningsrevisjonsprosjektet. Revisjonskriteriene danner grunnlaget for å vurdere om det foreligger avvik eller svakheter på det reviderte området¹¹. I dette kapitlet presenterer vi kriteriene som vi har benyttet i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet.

3.1 Utdanning og opplæring

Rapportens første hovedproblemstilling omhandler utdanning og gjennomføring av videregående opplæring. Under beskriver vi relevant lovverk, nasjonale føringer samt fylkeskommunens egne målsettinger på dette området.

3.1.1 Lover og forskrifter

Opplæringslova¹² med forskrift, rundskriv mv.

Opplæringslova regulerer den videregående opplæringen. Loven gjelder både videregående opplæring i offentlige skoler og i lærebedrifter. I denne rapporten ser vi på ulike områder innenfor utdanning som er knyttet opp mot opplæringsloven.

Videregående opplæring for ungdom

Ungdom som har fullført grunnskolen eller tilsvarende opplæring har en lovfestet rett til videregående opplæring, jf. opplæringslova § 3-1. Ungdomsretten gir rett til tre års videregående opplæring, eller flere år dersom opplæringstiden fastsatt i læreplanen er lenger. Dette gjelder også for ungdom som har fullført videregående opplæring i et annet land, men som ikke har fått godkjent denne opplæringen i Norge. Ungdomsretten gjelder ut skoleåret du fyller 24 år.

Videregående opplæring skal føre frem til studiekompetanse, yrkeskompetanse eller grunnkompetanse, jf. oppl § 3-3.

Overganger og rådgivning

Det fremgår av opplæringslova § 13-3c at fylkeskommunen har et ansvar for å sikre gode overganger mellom grunnskolen og videregående opplæring:

Fylkeskommunen skal etter oppdrag fra departementet rettleie og medverke til kvalitetsutviklingstiltak som m.a kan gi god sammenheng mellom grunnskole og videregående opplæring (...)

Av forarbeidene til opplæringsloven fremgår det at dette blant annet innebærer å stimulere til samarbeid mellom grunnskole og videregående opplæring, dette som ledd i

¹¹ NKRF, *Veileder i forvaltningsrevisjon*, s.49. Hentet fra http://www.nkrf.no/filarkiv/File/Publikasjoner/Veileder_i_forvaltningsrevisjon_NKRF_2016_04_25.pdf

¹² Kunnskapsdepartementet jobber med en ny opplæringslov som skal erstatte dagens opplæringslov. Forslag til ny opplæringslov hadde høringsfrist 20.desember 2021. Ny opplæringslov antas å være klar i 2023, og etter planen bli innført fra skolestart 2024.

å se det 13-årige opplæringsløpet i sammenheng, og for å bedre elevenes overgang til videregående¹³.

Det fremgår videre av opplæringslova § 9-2 at elevene har rett til rådgivning om utdanning, yrkestilbud, yrkesvalg samt om sosiale spørsmål. Utdannings- og yrkesrådgivningen skal blant annet bidra til å bevisstgjøre og støtte eleven i valg av utdanning og yrke, jf. forskrift til opplæringslova § 22-3 første ledd. Det fremgår at rådgivningen fra 8-13. trinn skal legges opp som en prosess. Videre skal utdannings- og yrkesrådgivningen være et samarbeid mellom ulike personer og instanser internt på skolen, og skolen skal så langt det er mulig trekke inn eksterne samarbeidspartnere for å gi elevene best mulig informasjon og tilbud om rådgivning om yrkes- og utdanningsvalg. Samarbeidspartner kan være andre utdanningsnivå, lokalt næringsliv mv. Rådgivningen skal blant annet medvirke til å utjevne sosiale forskjeller og forebygge frafall, jf. forskrift til opplæringslova § 22-1 tredje ledd.

Revisjonen vil i forvaltningsrevisjonsprosjektet undersøke hvordan Agder fylkeskommune samarbeider med kommunene for å sikre gode overganger og tilstrekkelig informasjon om den videregående opplæringen.

Oppfølging av elever i videregående opplæring

Tilpasset opplæring

Av opplæringslova § 1-3 fremgår det at opplæringen skal være tilpasset den enkeltes evner og forutsetninger. Å tilpasse opplæringen innebærer å tilrettelegge med varierte vurderingsformer, læringsressurser, læringsarenaer og læringsaktiviteter. Dette gjelder både for elever som har faglige, fysiske/psykiske utfordringer, elever som har særlig stort læringspotensial samt for alle andre som har behov for det¹⁴.

Skolene skal gi alle elever muligheter for læring og utvikling uavhengig av forutsetninger. Videre skal lærerne legge til rette for en opplæring som både ivaretar fellesskapet og den enkelte elev, slik alle elevene får et best mulig utbytte av opplæringen.

Skolemiljø

Kapittel 9A i opplæringsloven omhandler elevene sitt skolemiljø. Her fremgår det at alle elever har rett til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring. Skolen skal ha nulltoleranse mot krenking som mobbing, vold, diskriminering og trakassering, og har plikt til å jobbe kontinuerlig og systematisk med skolemiljøet.

Fravær

I 2016 ble fraværsgrensen innført, dersom man er borte mer enn 10 % av timetallet i et fag uten godkjent dokumentasjon, mister man karakteren i faget, jf. forskrift til opplæringslova § 3-9. Hensikten med innføringen var å motivere elevene til jevn innsats og forhindre skulk, og også bidra til å forsøke å redusere fravær og frafall i den videregående opplæringen. I Udirs rundskriv 3-2016 om *Fraværsgrense*, fremgår det følgende om hvordan skolene skal følge opp fravær:

¹³ Ot.prp.nr.10 (2008-2009), *Om lov om endringer i forvaltningslovgivningen mv. (gjennomføring av forvaltningsreformen)*, s. 83, hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/70d2a75315434f799c88c7da38674893/no/pdfs/otp200820090010000ddd-pdfs.pdf>

¹⁴ Udir, *Tilpasset opplæring*, hentet fra <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/tilpasset-opplaring/>

Skolene har en plikt til å følge opp og ta vare på elevene. Forebygging av frafall og fravær henger sammen. Forskning viser at skoler som tidlig fanger opp og følger opp elever som er mye borte, kan bidra til at færre elever faller fra senere.

Det kan være mange grunner til at elever er mye borte fra skolen. Det er viktig å handle tidlig, og en god stund før eleven overskrider fraværsgrensen. Skoleeier og skolen bør gå sammen for å finne gode tiltak for å følge opp fravær, og ta tidlig tak i problemet. Tiltakene bør være tilpasset den enkelte elev¹⁵.

Revisjonen vil undersøke hvordan Agder fylkeskommune og utvalgte skoler jobber med å forbygge frafall og øke gjennomføringen i videregående opplæring gjennom å se nærmere på forhold knyttet til læringsmiljø, læringsutbytte og fravær.

Lærlinger/lærekandidater

Ungdommer som har fullført grunnskolen eller tilsvarende, har etter opplæringsloven rett til tre års videregående opplæring. For ungdommer som velger fagopplæring, er hovedmodellen to års opplæring i skole og to år i lærebedrift. Selv om ungdommene har rett til tre års opplæring, foreligger det ingen tilsvarende rett til å få en læreplass. Fylkeskommunen har imidlertid plikt til å formidle søkere med ungdomsrett til lærebedrifter der det er inngått avtaler om læreplass, jf. forskrift til opplæringslova § 6A-6. Dersom søkere ikke får læreplass, skal fylkeskommunen tilby bedriftsopplæring i skole.

Fylkeskommunens ansvar for de som er lærlinger/lærekandidater og får opplæring i bedrift, knytter seg til ansvar for godkjenning av lærebedrifter samt oppfølging og veiledning ovenfor lærebedriftene. Lærebedriftene skal etter opplæringslova § 4-7 ha en intern kvalitetssikring slik at lærlinger/lærekandidater får opplæring i samsvar med opplæringslova med forskrift. Lærebedriftene skal årlig rapportere til fylkeskommunen om opplæringen.

Fylkeskommunen skal etter kommuneloven ha en internkontroll som sikrer at lover og forskrifter følges, jf. kommuneloven § 25-1. Internkontrollbestemmelsen omfatter alt som er innenfor ansvarsområdet til fylkeskommunedirektøren, herunder skoler og opplæringssteder som gir opplæring etter opplæringsloven og forskriftene til loven¹⁶.

Vi vil se nærmere på hvordan Agder fylkeskommune jobber med formidling for sikre at flest mulig får en læreplass, samt undersøke hvordan fylkeskommunen sikrer at lærlinger/lærekandidatene blir tilstrekkelig fulgt opp i den enkelte bedrift.

Oppfølgingstjenesten

Fylkeskommunen skal ha en oppfølgingstjeneste for ungdom under 21 år som har rett til opplæring etter § 3-1, og som ikke er i opplæring eller arbeid. Tjenesten gjelder også for lærlinger/lærekandidater som har fått hevet lærekontrakten/opplæringskontrakten.

Formålet med oppfølgingstjenesten er å sørge for at alle i målgruppen får tilbud om opplæring, arbeid eller andre kompetansehevende tiltak. Tilbudene skal primært ta

¹⁵ Udir, *Fraværsgrense Udir-3-2016*, hentet fra <https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/Vitnemal/fravarsgrense---udir-3-2016/hvordan-bor-skolene-informere-og-folge-opp-elevene/#skolene-skal-folge-opp-fravar>

¹⁶ Prop.81 L (2019-2020) *Endringer av internkontrollregler i sektorlovgivningen (tilpasning til ny kommunelov)*, s.42, hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/cab55c241ccb413abaf61c33eebba795/no/pdfs/prp201920200081000dddpdfs.pdf>

sikte på å føre fram til studiekompetanse, yrkeskompetanse eller grunnkompetanse innenfor videregående opplæring, jf. forskrift til opplæringslova § 13-1.

I forskrift til opplæringslova § 13-3 fremgår det blant annet at fylkeskommunen skal:

- Ha oversikt over alle i målgruppa og aktuelle tilbud til disse
- Opprette kontakt med den enkelte ungdommen med sikte på veiledning og oppfølging
- Gi alle et tilbud i samsvar med § 13-1, eventuelt i samarbeid med andre aktører
- Ved behov følge opp ungdom har tatt imot tilbud gjennom en eller flere veilenings-samtaler.

Det går videre frem av forskriften § 13-4, 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. Dette kan for eksempel være de videregående skolene, NAV, helse- og sosialtjenester mv. Det påpekes også at oppfølgingstjenesten kan inngå i det forebyggende arbeidet for å redusere frafall i videregående opplæring.

Revisjonen vil undersøke hvilken oppfølging ungdommer som står utenfor skole og arbeid, får fra oppfølgingstjenesten i Agder fylkeskommune.

Videregående opplæring for voksne

Fylkeskommunen har også ansvar for videregående opplæring for voksne. Voksne som har fullført grunnskolen eller tilsvarende, men som ikke har fullført videregående opplæring, har etter søknad rett til videregående opplæring. Retten gjelder fra det året de fyller 25 år jf. opplæringslova 4A-3. Dette gjelder også for de som har fullført videregående opplæring i et annet land, men som ikke har fått godkjent denne som studiekompetanse eller yrkeskompetanse i Norge.

Karriereveiledning

Det fremgår av opplæringslova § 13-3f at fylkeskommunen skal ha et tilbud om gratis karriereveiledning til sine innbyggere.

Realkompetansevurdering

Voksne som har rett til videregående opplæring, har rett til å få vurdert sin realkompetanse. Med realkompetanse menes både den formelle, ikke-formelle og uformelle kompetanse vedkommende har, jf. forskrift til opplæringsloven § 6-46 annet ledd. Når en voksen søker inntak på videregående opplæring, kan realkompetansevurderingen bidra til å avkorte opplæringsløpet.

Opplæringstilbud

Voksne med rett skal vanligvis få et opplæringstilbud i tråd med ønsket sluttkompetanse. Når opplæringsløpet planlegges, må imidlertid fylkeskommunen også ta hensyn til de mulighetene søkeren har til å oppnå yrkes- eller studiekompetanse, jf. forskrift til opplæringslova § 6-45 tredje ledd.

De voksne har rett til tilpasset opplæring, jf. oppl. § 4A-3. Opplæringen skal tilrettelegges i samsvar med den enkeltes livssituasjon, forutsetninger, evner og behov. Dette

innebærer for eksempel tilpasning når det gjelder tid, sted, progresjon og at den bygger på den enkeltes formal- og realkompetanse¹⁷.

Fylkeskommunen skal også gi et tilbud til voksne uten rett, jf. opplæringslova § 13-3 tredje ledd. Tilbudet til voksne uten rett må imidlertid ikke gå utover tilbudet til ungdom eller voksne med rett.

3.1.2 Sentrale nasjonale føringer

Meld.st.22 (2010-2011) – Motivasjon, mestring, muligheter – ungdomstrinnet

Overgangene mellom trinnene og mellom skolene er viktige faser i opplæringsforløpet. For mange elever oppleves overganger som noe positivt og spennende, mens for andre elever kan det oppleves skummelt og føre til usikkerhet. Det er en målsetting at overgangene er så gode som mulig, og det er viktig at elevene blir mest mulig forberede på det som venter dem på neste nivå.

Elevene har etter opplæringsloven rett til rådgivning om utdanning, yrkestilbud og yrkesvalg. Det er viktig at elevene får et best mulig grunnlag for å kunne velge videre utdanning- og yrkesvei. God rådgivning er av stor betydning i denne prosessen. Der- som elevene får mangelfull eller dårlig rådgivning, kan dette få konsekvenser i form av at eleven ikke finner seg til rette på studieprogrammet, de vil gjøre omvalg eller slutter uten å fullføre opplæringen. Utdannings- og yrkesrådgivningen er derfor et viktig virkemiddel for å kunne styrke gjennomføringen i den videregående opplæringen.

Videre fremheves det i stortingsmeldingen at det er viktig at den skolen som eleven begynner på, får tilstrekkelig informasjon til å kunne tilrettelegge best mulig for den enkelte elev. Dette innebærer at det må være etablert gode systemer for overføring av relevant elevinformasjon mellom grunnskolen og den videregående skolen¹⁸.

NOU 2018:15 Kvalifisert, forberedt og motivert – Et kunnskapsgrunnlag om struktur og innhold i videregående opplæring

Det er et mål at flest mulig skal fullføre videregående opplæring, dvs. oppnå en yrkeskompetanse eller studiekompetanse i form av et vitnemål eller et fag- eller svennebrev. Det er flere grunner til at dette er viktig; dagens arbeidsmarked stiller stadig høyere krav til formell kompetanse, og formell kompetanse er derfor vesentlig for den enkeltes inntektsmuligheter. I tillegg er videregående opplæring viktig for den enkeltes personlige- og faglige utvikling.

Statistikken viser at det på landsbasis har vært en positiv utvikling i andelen som fullfører videregående opplæringen. Likevel, er det fortsatt noen elever som ikke gjennomfører skolegangen. Det finnes flere forklaringer på dette, både skolerelaterte og ikke-skolerelaterte. Av skolerelaterte forklaringer kan for eksempel store faglige utfordringer, lav motivasjon eller mistriivsel være forklaringer. Ikke-skolerelaterte forklaringer kan for eksempel handle om levekårsutfordringer, psykososiale vansker eller språklige

¹⁷ Udir, Rundskriv 2-2008, *Voksnes rett til videregående opplæring*, hentet fra <https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/Voksne/Udir-2-2008/>

¹⁸ *Meld.St.22; Motivasjon-Mestring-muligheter*, s. 86, hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/0b74cdf7fb4243a39e249bce0742cb95/no/pdfs/stm201020110022000dddpdfs.pdf>

utfordringer. Forskningen viser at den enkeltfaktoren som har størst betydning for elevenes mulighet for å fullføre og bestå, er tidligere skoleprestasjoner¹⁹.

Hva skolene gjør og hvilke tiltak som settes i gang fra fylkeskommunen, har betydning for elevenes muligheter for å fullføre og bestå den videregående opplæringen. Dette kan handle om skolens og lærerens rammer for å tilpasse undervisningen, muligheten til å følge eleven tett opp, hvordan det samarbeides med andre relevante aktører med videre.

Det har blitt forsøkt en rekke lokale og nasjonale tiltak for å øke gjennomføringsgraden i videregående opplæring. Forskningen viser at man ikke entydig kan slå fast hvilke tiltak som har mest effekt på frafallet. Det fremgår imidlertid at hvordan tiltaket implementeres er svært viktig for hvor godt tiltaket virker, tiltaket må tilpasses lokale forhold og ressurssituasjonen og ledelsen må sørge for bred oppslutning om tiltaket²⁰.

Meld.St.21 (2020-2021) Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden

Fullføringsreformen ble vedtatt sommeren 2021.

Å fullføre VGO gir ungdom og voksne frihet til å velge sin vei videre i livet. Hvis flere fullfører VGO, betyr det at flere kan stille på samme startstrek, med like muligheter for å skape seg gode liv²¹.

Regjeringen har som målsetting at 9 av 10 skal fullføre og bestå videregående opplæring i 2030. Samfunnet har endret seg mye siden reform-94, uten at skolen har vært gjennom den samme endringsprosessen.

Fullføringsreformen tar for seg ulike deler av den videregående opplæringen. Når det gjelder voksne med behov for videregående opplæring, fremgår det at denne gruppen har endret seg. Flere har minoritetsspråklig bakgrunn, og endringer i arbeidsmarkedet gjør at flere kan ha behov for å rekvalifisere seg. Undersøkelser viser at det er lave gjennomføringstall blant de voksne deltagerne i videregående opplæring. Den viktigste årsaken til dette er ifølge fylkeskommunene manglende faglige- og språklige forutsetninger. Det fremgår at verken innholdet i eller organiseringen av opplæring for voksne, er tilstrekkelig tilpasset den sammensatte målgruppa²².

¹⁹ NOU 2018:15, Kvalifisert, forberedt og motivert – Et kunnskapsgrunnlag om struktur og innhold i videregående opplæring, s. 181, hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/c69184206be24cc49be8d7f0088c208/no/pdfs/nou201820180015000dddpdfs.pdf>

²⁰ NOU 2018:15, Kvalifisert, forberedt og motivert – Et kunnskapsgrunnlag om struktur og innhold i videregående opplæring, s. 190-191, hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/c69184206be24cc49be8d7f0088c208/no/pdfs/nou201820180015000dddpdfs.pdf>

²¹ Meld.St.21, Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden, s. 7, hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/581b5c91e6cf418aa9dcc84010180697/no/pdfs/stm202020210021000dddpdfs.pdf>

²² Meld.St.21, Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden, s. 27, hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/581b5c91e6cf418aa9dcc84010180697/no/pdfs/stm202020210021000dddpdfs.pdf>

3.1.3 Regionale planer og fylkeskommunens mål

Regionplan Agder 2030

Regionplan Agder 2030 er et overordnet strategisk styringsdokument for hele Agder. Planen beskriver de viktigste utfordringene og mulighetene for landsdelen og gir et ønsket fremtidsbilde for 2030. Planen er grunnlaget for politikkutformingen på Agder og beskriver hva som skal til for å nå bestemte mål. Regionplan Agder er også førende for alle deler av organisasjonen og aktivitet i Agder fylkeskommune²³.

Den overordnede målsettingen i Regionplan Agder 2030 er *å utvikle Agder til en miljømessig, sosialt og økonomisk bærekraftig region i 2030 – et attraktivt lavutslipps-samfunn med gode levekår*²⁴.

Utdanning og kompetanse er ett av de fem hovedsatsingsområdene frem mot 2030. Her fremgår det blant annet følgende som vil være sentralt for dette forvaltningsrevisjonsprosjektet:

- Barn, elever og studenter opplever god sammenheng i hele utdanningsløpet, med utdanningsmiljø som fremmer læring, helse og trivsel.
- Sysselsettingen har økt, særlig for utsatte og marginaliserte grupper.
- Det har skjedd betydelig forbedringer når det gjelder likestilling, inkludering, fysisk og psykisk helse
- En høyere andel elever og studenter gjennomfører videregående opplæring, fagskole og høyere utdanning.
- Det er god balanse mellom tilbud og etterspørsel etter kompetanse i det regionale arbeidsmarkedet.

Strategiske hovedmål for videregående opplæring

Agder fylkeskommune har gjennom flere år hatt tre strategiske hovedmål for videregående opplæring. Disse ble revidert i 2020.

- **Læringsmiljø:**

Alle elever og læringer som er del av et inkluderende og mangfoldig fellesskap, opplever mestring og får faglige utfordringer. Læringsmiljøet preges av skaperglede og kritisk tenkning.

- **Læringsutbytte:**

Alle elever og læringer som går ut av videregående opplæring har fag- og samarbeidskompetanse, som gjør dem i stand til å mestre videre utdanning og arbeidsliv. Livsmestring, innovasjon og bærekraft er sentrale elementer i opplæringen.

- **Gjennomføring:**

*Alle elever og læringer som er i stand til det gjennomfører opplæringen. Skolene og lærebedriftene bruker varierte opplæringsformer og vurderingsformer, som møter forutsetningene til den enkelte*²⁵.

²³ Agder fylkeskommune, *Årsberetning 2021*, s. 29, hentet fra <https://opengov.360online.com/Meetings/VETAKS/Meetings/Details/239181?agendatemId=208122>

²⁴ Agder fylkeskommune, *Regionplan Agder 2030*, s. 5. Hentet fra <https://agderfk.no/f/p1/i4d721a77-52f4-49e3-ba9e-42cb0c5a8b4e/regionplan-agder-2030.pdf>

²⁵ Agder fylkeskommune, *Økonomiplan 2021-2024, klimabudsjett og budsjett 2021. Fylkesrådmannens forslag*. Hentet fra <https://agderfk.no/f/p1/i0639d379-6d1a-4b70-992a-a74ff8f9843c/okonomiplan-agder-fylkeskommune-2021-2024-enderligtrykkegrunnlag.pdf>

3.2 Folkehelse og levekår

I rapporten vil vi også se nærmere på hvordan Agder fylkeskommune jobber for å styrke folkehelsen og levekårene på Agder i samarbeid med andre aktører. Under beskriver vi relevant lovverk, nasjonale føringer og forskrifter samt fylkeskommunens målsettinger på dette området.

3.2.1 Lover og forskrifter

Folkehelseloven med forskrift ol.

Det fremgår av § 1 at formålet med folkehelseloven er:

(...) å bidra til en samfunnsutvikling som fremmer folkehelse, herunder utjevner sosiale helseforskjeller. Folkehelsearbeidet skal fremme befolkningens helse, trivsel, gode sosiale og miljømessige forhold og bidra til å forebygge psykisk og somatisk sykdom, skade eller lidelse.

Folkehelse defineres som befolkningens helsetilstand og hvordan helsen fordeler seg i en befolkning. Videre defineres *folkehelsearbeid* som samfunnets innsats for å påvirke faktorer som direkte eller indirekte fremmer befolkningens helse og trivsel, forebygger psykisk og somatisk sykdom, skade eller lidelse, eller som beskytter mot helsetrusler. Folkehelsearbeid omfatter også arbeid for en jevnere fordeling av faktorer som direkte eller indirekte påvirker helsen, jf. folkehelseloven § 3.

Det fremgår av § 20 at fylkeskommunen skal fremme folkehelse innen de oppgaver og med de virkemidler som fylkeskommunen er tillagt. Dette skal skje gjennom regional utvikling og planlegging, forvaltning og tjenesteyting og tiltak som kan møte fylkets folkehelseutfordringer. Videre skal fylkeskommunen understøtte folkehelsearbeidet i kommunene, og være en pådriver for og samordne folkehelsearbeidet i fylket, jf. fhl § 20 annet ledd. Av forarbeidene til loven fremgår det at

(...) at fylkeskommunen også mer generelt skal være en pådriver for og samordner av folkehelsearbeidet i fylket. Dette vil både være i forhold til kommuner, næringsliv, frivillig sektor og ovenfor befolkningen generelt i fylket. Pådriveransvaret omfatter også å hjelpe kommunene med deres folkehelsearbeid²⁶

Helsedirektoratet skriver i en uttalelse at; «Plikten til å både understøtte og være pådriver i folkehelsearbeidet innebærer at fylkeskommunen må ha en aktiv rolle i stedet for f.eks avvente andres initiativ»²⁷.

Revisjonen vil i denne rapporten se nærmere på hvordan Agder fylkeskommune arbeider for å fremme folkehelse gjennom egen tjenesteyting, herunder gjennom videregående opplæring – samt undersøke hvordan fylkeskommunen bidrar til å understøtte folkehelsearbeidet i kommunene og samordne folkehelsearbeidet i fylket.

²⁶ Prop. 90 L (2010-2011) Lov om folkehelsearbeid (folkehelseloven), s. 219. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/156cc635411248bda507c9411bdf4cd0/no/pdfs/prp201020110090000dddpdfs.pdf>

²⁷ Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder, Rapport om gjennomføring og erfaring med tilsyn med folkehelsearbeid hos fylkeskommunene. Hentet fra <https://www.helsetilsynet.no/tilsyn/tilsynsrapporter/aust-og-vest-agder/2017/fylkesmannen-i-aust-og-vest-agders-rapport-om-gjennomforing-og-erfaringer-med-tilsyn-med-folkehelse-arbeid-hos-fylkeskommunene/>

Plan- og bygningsloven

Plan- og bygningsloven har en tett kobling til folkehelseloven. Planlegging etter plan- og bygningsloven et sentralt virkemiddel for samordning og politisk prioritering på kommunalt og fylkeskommunalt nivå, og folkehelse er et viktig hensyn i utarbeidelse av planer. Det fremheves for eksempel i plan- og bygningslovens § 3 f) at planleggingen skal fremme befolkningens helse og motvirke sosiale helseforskjeller. Videre fremgår det at den regionale planleggingen har som formål å stimulere den fysiske, miljømessige, helsemessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i regionen, jf. § 3-4 første ledd.

3.2.2 Nasjonale føringer, forskning mv.

Meld.St.19 Folkehelsemeldinga – Gode liv i eit trygt samfunn

I 2019 kom folkehelsemeldingen *Gode liv i eit trygt samfunn*. I meldingen presenteres den samlede innsatsen for å fremme bedre folkehelse og god livskvalitet i befolkningen. Folkehelsearbeidet bygger på fem grunnleggende prinsipper: Utjevning av sosiale helseforskjeller, «helse i alt vi gjør», bærekraftig utvikling, føre-var-prinsippet og medvirkning. Videre er det satt følgende nasjonale mål for det norske folkehelsearbeidet;

1. *Norge skal være blant de tre landene i verden som har høyest levealder*
2. *Befolkningen skal oppleve flere leveår med god helse og trivsel og reduserte sosiale helseforskjeller*
3. *Vi skal skape et samfunn som fremmer helse i hele befolkningen*²⁸

Et godt folkehelsearbeid kjennetegnes ved tverrsektoriell innsats og forståelse av at hele samfunnet må bidra for å påvirke faktorer som fremmer helse og trivsel. Det er derfor viktig at både private og frivillige aktører bidrar sammen med det offentlige. Et effektivt folkehelsearbeid forutsetter videre god organisering av arbeidet, et system for å følge med på innsatsen og på utviklingen i helsetilstand og risikofaktorer/påvirkningsfaktorer.

Møreforskning; Fylkeskommunens ansvar og oppgaver i regionalt folkehelsearbeid

På oppdrag fra helsedirektoratet utarbeidet Møreforskning i 2016 en rapport som ga oversikt over fylkeskommunens ansvar og oppgaver i regionalt folkehelsearbeid og hvordan fylkeskommunene arbeider med å fremme folkehelse og redusere sosial ulikhet i helse²⁹.

I rapporten sees det nærmere på fylkeskommunens rolle som **tjenesteprodusent og regional samfunnsutvikler**:

- Fylkeskommunens direkte innflytelse på folkehelse er knyttet opp mot rollen som tjenesteprodusent gjennom videregående opplæring, tannhelse, samferdsel mv.
- Fylkeskommunens samfunnsutviklerrolle handler om å samle gode krefter på tvers av sektorer og forvaltningsnivå for å skape en bedre utvikling i regionen.

Denne rollen kan deles i tre dimensjoner; Å gi strategisk retning til samfunnsutviklingen handler om å skape en felles forståelse av regionens utfordringer og etablere

²⁸ Helse- og omsorgsdepartementet, *Meld. St. 19; Folkehelsemeldinga – Gode liv i eit trygt samfunn*, s. 11. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/84138eb559e94660bb84158f2e62a77d/nn-no/pdfs/stm201820190019000dddpdfs.pdf>

²⁹ Møreforskning, *Fylkeskommunens ansvar og oppgaver i regionalt folkehelsearbeid*, hentet fra <https://www.moreforsk.no/publikasjoner/rapporter/samfunn/fylkeskommunens-ansvar-og-oppgaver-i-regionalt-folkehelsearbeid/1075/3027/>

felles mål for den regionale samfunnsutviklingen. Den andre dimensjonen innebærer å samordne og koordinere offentlig innsats og virkemiddelbruk, mens den tredje dimensjonen er å mobilisere privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn³⁰.

3.2.3 Regionale planer

Regionplan Agder 2030

Den overordnede målsettingen i Regionplan Agder 2030 er å utvikle Agder til en miljømessig, sosialt og økonomisk bærekraftig region i 2030 – et attraktivt lavutslipps-samfunn med gode levekår³¹. Dette skal det blant annet gjøre ved å jobbe kunnskapsbasert og målrettet gjennom en langsiktig og helhetlig levekårssatsing. I fremtidsbilde for Agder blir det blant annet beskrevet at samarbeid om levekår og stedsutvikling har bidratt til bedre helse og mindre sosiale forskjeller.

Folkehelsestrategien

Folkehelsestrategien for Agder ble vedtatt av de to tidligere fylkeskommunene i 2018.

Det er et hovedmål at vi skal samarbeide for å utjevne sosiale helseforskjeller, og skape god helse for flest mulig. Strategiens visjon er sammen om god livskvalitet for alle på Agder³².

Folkehelsestrategien skal bidra til en samlet innsats i Agder og legger opp til samarbeid, samordning og klargjøring av roller og ansvar i folkehelsearbeidet. Det fremgår at fylkeskommunen skal legge til rette for kunnskapsutvikling og samordning i folkehelsearbeidet, men det utøvende folkehelsearbeidet gjøres best i kommunene der folk bor og lever sine liv.

³⁰ Møreforskning, *Fylkeskommunens ansvar og oppgaver i regionalt folkehelsearbeid*, s.8, hentet fra <https://www.moreforsk.no/publikasjoner/rapporter/samfunn/fylkeskommunens-ansvar-og-oppgaver-i-regionalt-folkehelsearbeid/1075/3027/>

³¹ Agder fylkeskommune, *Regionplan Agder 2030*, s. 5. Hentet fra <https://agderfk.no/f/p1/i4d721a77-52f4-49e3-ba9e-42cb0c5a8b4e/regionplan-agder-2030.pdf>

³² Aust- og Vest-Agder fylkeskommune, *Folkehelsestrategi for Agder 2018-2025*, s. 3. Hentet fra <https://agderfk.no/f/p1/i6643974c-e53a-4f51-8265-21a153472397/folkehelsestrategi-for-agder-2018-2025.pdf>

4. OM AGDER FYLKESKOMMUNE

I Regionplan Agder 2030 er bedring av levekårene ett av hovedmålene. Å skape bedre levekår har vært sentralt for kommunene og fylkeskommunene på Agder i lang tid. I 1993 kom rapporten *Surt liv på det blide Sørland*³³ som beskrev ulike helse- og levekårsutfordringer i de to tidligere fylkene. Statistikken viser at flere av disse utfordringene har vedvart til tross for høyt politisk fokus og flere iverksatte tiltak. Utfordringene knytter seg særlig til lav sysselsetting med høyt innslag av deltid, mange uførepensjonister i yrkesaktiv alder og mange som står på terskelen til å bli uføre³⁴.

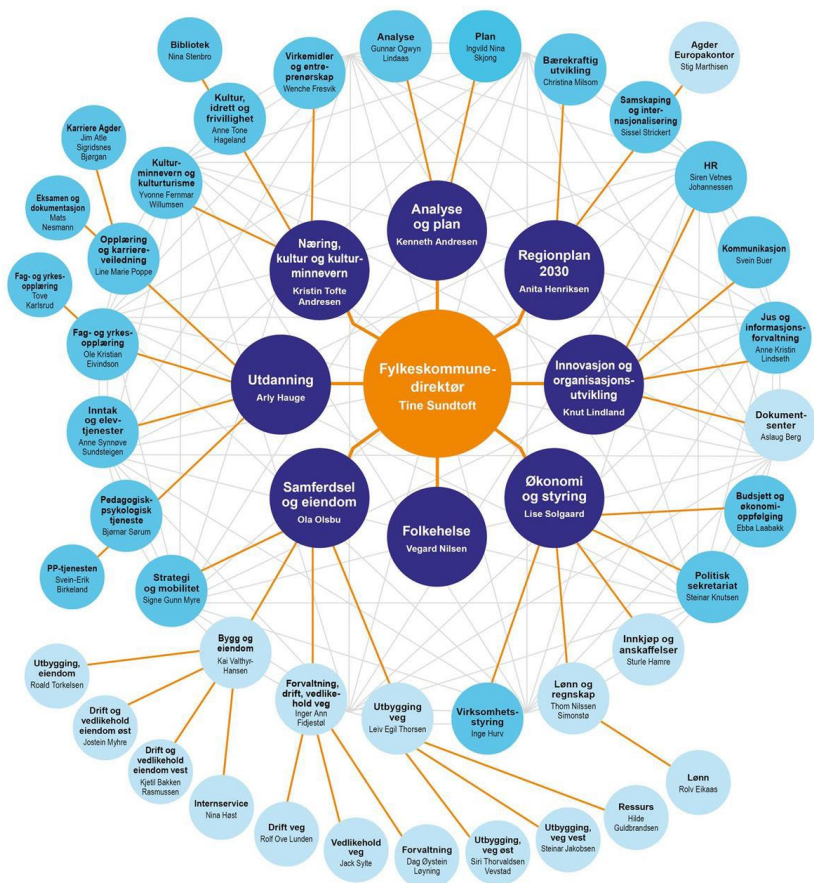
Som beskrevet innledningsvis i kapittel 1.2, er fylkeskommunens rolle i folkehelsearbeidet omfattende og de fleste direktørområdene i Agder fylkeskommune har et ansvar i dette arbeidet. I dette kapitlet vil vi kort gjøre rede for de direktørområdene som vi vil omtale mest i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet.

Utdanning

Fylkeskommunen har ansvar for den videregående opplæringen. Direktørområdet for utdanning består av flere avdelinger:

- *Avdeling for opplæring og karriereveiledning* har ansvar for å følge opp skolene, og videreutvikle og styrke skolenes profesjonsfellesskap og opplæringskvalitet. Avdelingen samarbeider med kommuner, næringsliv og universitets- og høyskolesektoren for sikre kvalitet i hele opplæringstilbudet.

Karrieresentrene i Agder gir gratis veiledning om utdanning og arbeid for innbyggere over 19 år som ikke går på skole. Sentrene tilbyr karriereveiledningstjenester, vurderer realkompetanse og administrerer videregående opplæring for voksne



Organisasjonskart Agder fylkeskommune

- *Fag- og yrkesopplæring* har ansvar for opplæringen til lærlinger og læreandidater som ønsker å fullføre sin opplæring med fag-, svenne- og kompetansebrev som mål. Hovedmålet til avdelingen er å formidle alle ungdommene til lære plass, og avdelingen samarbeider med flere aktører både internt og eksternt.

³³ Rapporten kan leses her: <https://www.nb.no/nbsok/nb/23e0bedcf1ff5f562aa96f53c464e968?lang=no#0>

³⁴ Agder fylkeskommune, *Bedre levekår på Agder*, hentet fra <https://agderfk.no/vare-tjenester/folkehelse-levekar-og-likestilling/brede-levekar-pa-agder/>

- Avdelingen for *inntak og elevtjenester* er delt inn i tre hovedområder; *Inntak, skoleadministrativt system (Visma in School) og elevtjenester*. *Inntak* har ansvaret for utarbeidelse av tilbudsstrukturen og dimensjoneringen og inntak til videregående opplæring. *Elevtjenesten* har ansvar for faglig oppfølging og utvikling av elevtjenestene på skolene samt oppfølgingstjenesten (OT) og OT-tiltak.

Folkehelse

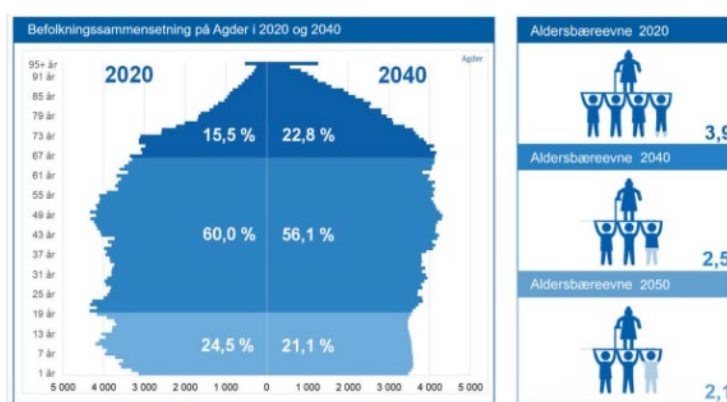
Folkehelse er organisert som et eget direktørområde i Agder fylkeskommune. Folkehelse- og levekårsfeltet. Fylkeskommunen skal understøtte og være en pådriver for folkehelsearbeidet i kommunene, og skal også ha en koordinerende rolle i folkehelsearbeidet i regionen.

5. STATISTIKK

Vi har innledningsvis i rapporten skissert at Agder står ovenfor noen særlige levekårsutfordringer. Hensikten med dette forvaltningsrevisjonsprosjektet er ikke å beskrive disse, men å se nærmere på hvordan Agder fylkeskommune arbeider med noen av disse utfordringene. I dette kapitlet vil vi likevel presentere noe statistikk som vil være relevant for videre lesing av rapporten. Det finnes mye statistikk som er utarbeidet av både fylkeskommunen selv og av andre statlige aktører, og statistikken som gjengis her må ikke anses som uttømmende. Agder fylkeskommune har laget en oversikt over tilgjengelig statistikk, analyse og kart på sin hjemmeside; <https://agderfk.no/vare-tjenester/statistikk-analyse-og-kart/>. Statistikken som presenteres under er i all hovedsak hentet herfra, fra tilstandsrapport for videregående opplæring for 2019 og 2020 og fra politisk sak om formidling til læreplass i 2020 og 2021.

Befolkningsutvikling

Pr. 1 januar 2022 hadde Agder fylket **311 134** innbyggere. Agder har den siste 10-årsperioden vært blant de raskest voksende regionene i landet. Befolkningens alderssammensetning er i endring. I 2040 vil andelen i aldersgruppen over 67 år øke fra ca. 15,5 % i 2020 til 22,8 %. Dette betyr at det vil være færre i arbeid per eldre i fremtiden.



Kilde: Kunnskapsportalen i Agder

Sysselsetting og deltagelse i arbeidslivet

Deltagelse og inkludering i arbeidslivet er viktig for verdiskapningen og for samfunnet. I tillegg er det av stor betydning for den enkelte; å være i arbeid betyr inntekt og mulighet for en trygg økonomi, samtidig som deltagelse i arbeidslivet har betydning for helse, levealder og materiell levestandard.

En stor andel av befolkningen på Agder er i arbeidsfør alder. Agder var det fylket med lavest sysselsettingsandel i 2020. Tabellen viser andel sysselsatte i alderen 20-66 år for begge kjønn:

	2019	2020
Agder	72,6 %	72,3 %
Landet	76,3 %	75,5 %

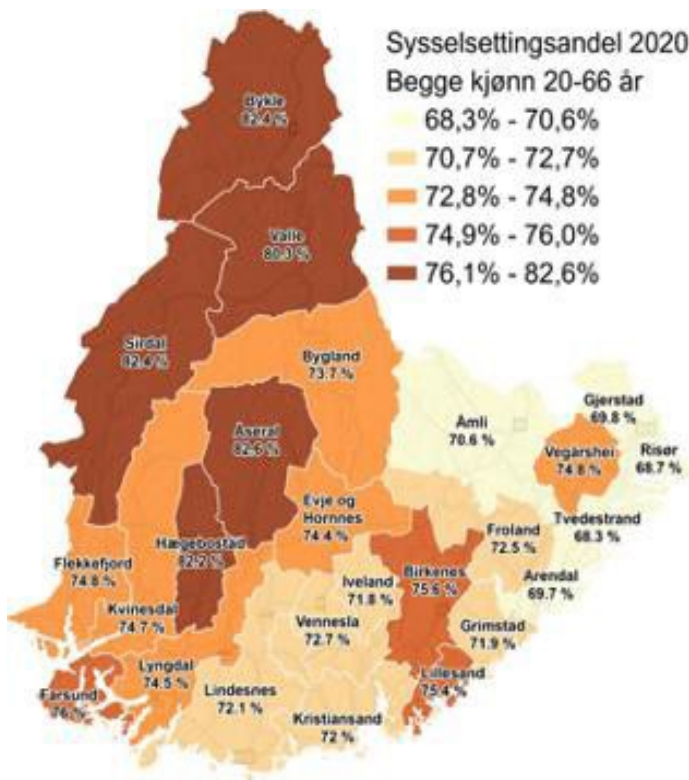
Kilde: Agder fylkeskommune – Budsjett 2022, Klimabudsjett og Økonomiplan 2022-2025

Sysselsettingsandelen har gått ned både på landsbasis og i Agder i 2020. Det fremgår at dette skyldes Covid-19 pandemien og det forventes at dette vil øke i 2021/22³⁵.

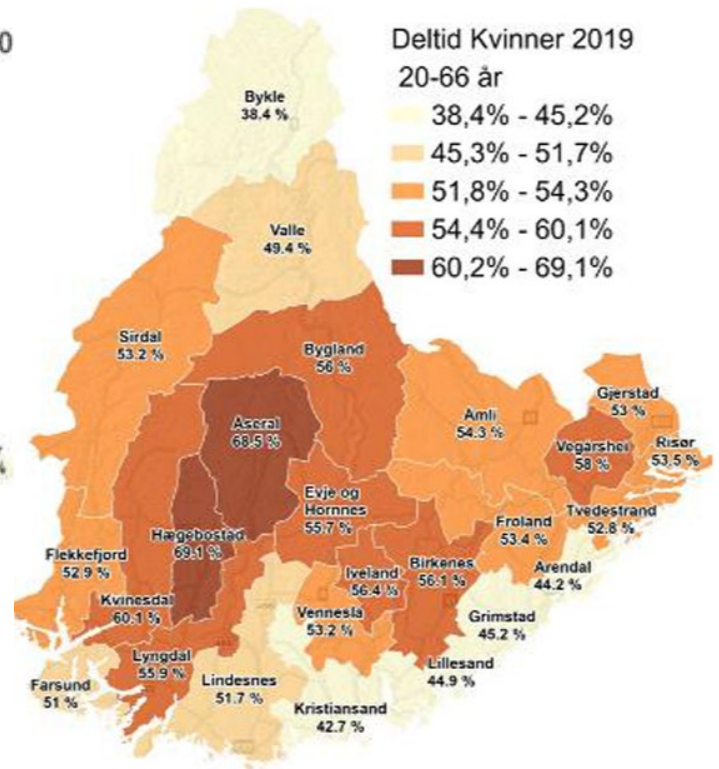
³⁵ Agder fylkeskommune, *Budsjett 2022, Klimabudsjett og økonomiplan 2022-2025*, s. 30. Hentet fra <https://agderfk.no/om-oss/organisasjonen/okonomiplan-og-budsjett/>

Det er store forskjeller i sysselsettingen mellom kommunene på Agder. Kartet viser at det er lavest sysselsetting helt øst i Agder og høyest sysselsettingsandel i de minst sentrale kommunene.

Agder har også en lavere andel kvinner i arbeidsstyrken og en høyere andel kvinner som jobber deltid sammenlignet med landet som helhet.



Kilde: Agder fylkeskommune – Budsjett 2022, Klimabudsjett og Økonomiplan 2022-2025



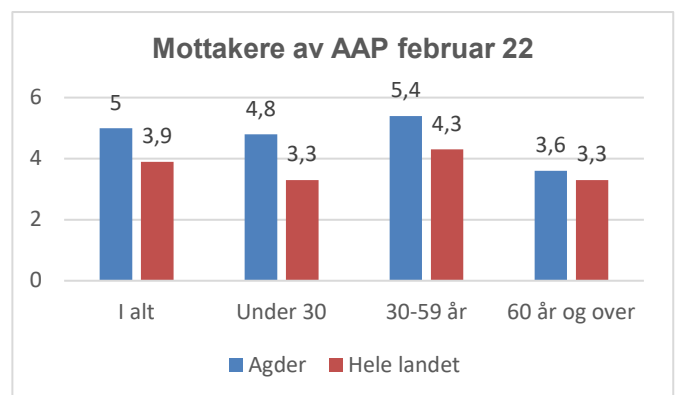
Kilde: Agder fylkeskommune – Budsjett 2022, Klimabudsjett og Økonomiplan 2022-2025

Sysselsettingen blant innvandrere er betydelig lavere enn befolkningen for øvrig. Dette gjelder både for menn og kvinner, men sysselsettingen er lavest blant innvandrerkvinner³⁶.

AAP, sosial stønad og uførepensjonister

Statistikken viser videre at Agder har en høyere andel personer med nedsatt³⁷ arbeidsevne. Andelen som mottar arbeidsavklaringspenger er høyere enn landsgjennomsnittet, og Agder har også en større andel yngre mottakere av arbeidsavklaringspenger. Til sammen mottok 5 % AAP i Agder i februar-22.

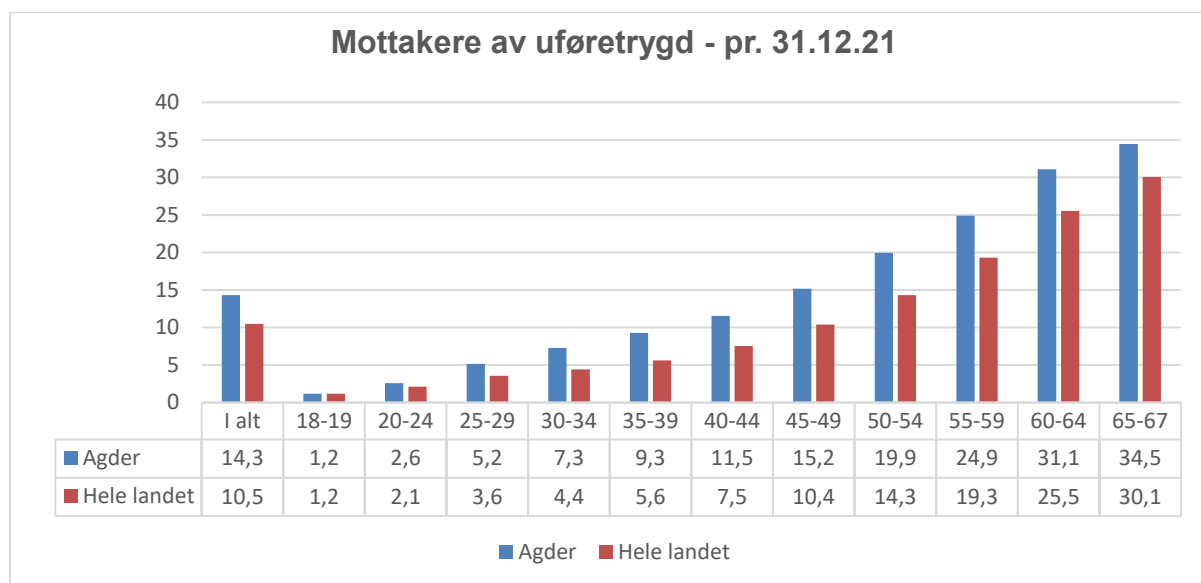
Kilde Nav.no



³⁶ Agder fylkeskommune, *Agdertall 2019*, s. 96, hentet fra <https://agderfk.no/vare-tjenester/statistikk-analyse-og-kart/agdertall/>

³⁷ Det vil si personer som på grunn av sykdom, skade eller andre hindringer har behov for ekstra oppfølging fra NAV for å få eller beholde arbeid.

Agder har også den høyeste andelen mottakere av uføretrygd i landet. I flere kommuner på Agder er ca. 2 av 10 innbyggere i arbeidsfør alder (18-67) på trygd. Figuren viser også at Agder fylket har en høyere andel unge uføre (aldersgruppen 18-29 år).



Kilde: nav.no

Sosialhjelp

Agder ligger likt med landsgjennomsnittet når det gjelder sosialhjelpsmottakere totalt sett. Tabellen viser imidlertid at Agder har flere unge sosialhjelpstilfeller enn i landet ellers.

Sosialhjelpstilfeller pr.1000 innbygger (2020)								
	I alt	16-17år	18-24år	25-29år	30-39år	40-49år	50-66år	67 år +
Agder	29	1	55	59	49	32	48	3
Landet	29	1	52	52	45	35	59	3

Kilde: SSB - Tabell 08900

Lavinntekt

Stadig flere barn vokser opp i familier med vedvarende lavinntekt. Husholdninger som har en inntekt som er lavere enn 60 % av medianinntekten over tre år, regnes som husholdninger med vedvarende lavinntekt. Andelen barn som bor i husholdninger med vedvarende lavinntekt er høyere i Agder enn på landsbasis.

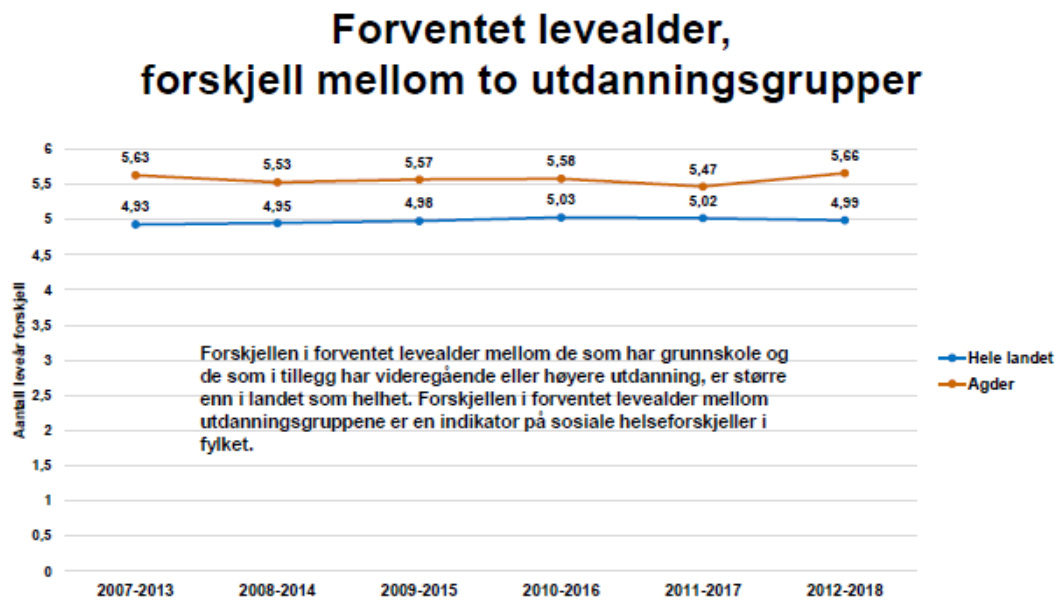
Andel barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt						
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Agder	10,9 %	11,2 %	12 %	12,9 %	13,5 %	13,5 %
Landet	10,0 %	10,3 %	10,7 %	11,3 %	11,7 %	11,7 %

Kilde: Bufdir.no

Å vokse opp i fattigdom påvirker livene til barn og unge. Forskingen viser at det er systematiske forskjeller mellom barn som vokser opp i familier med lav inntekt og andre barn på flere områder³⁸.

³⁸ Bufdir, *Barn i lavinntektsfamilier*, hentet fra https://bufdir.no/Familie/Fattigdom/Ny_Barnefattigdom_i_Norge/

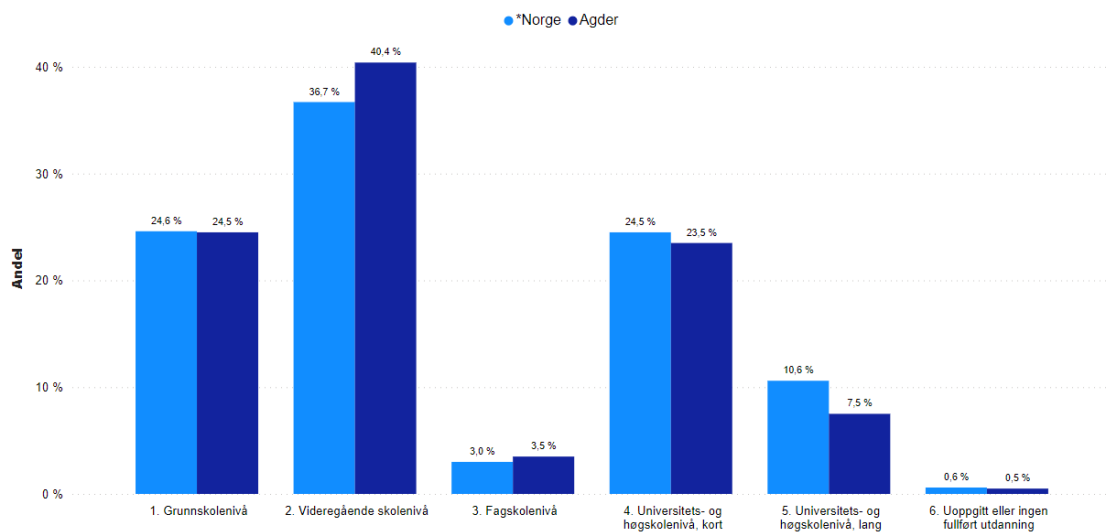
Forskjell i forventet levealder mellom to utdanningsgrupper



Kilde: Agder fylkeskommune - "Surt liv på det blide Sørland"

Utdanning

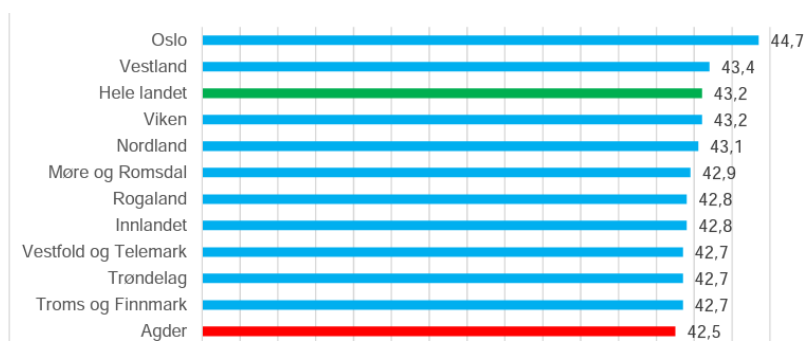
Tabellen viser utdanningsnivået på Agder. Agder har en lavere andel med høyere utdanning enn landsgjennomsnittet. Fylket har en høyere andel med videregående utdanning og fagskole som høyeste fullførte utdanning.



Kilde: Kunnskapsportalen – Agder fylkeskommune

Grunnskolepoeng

Agder har over tid hatt lavere grunnskolepoeng³⁹ enn landsgjennomsnittet. Figuren under viser grunnskolepoengene for 2020-2021:



Grunnskolepoengene er av betydning for det videre skoleløpet, det fremgår for eksempel at den enkeltforklaringen som har størst betydning for frafall i videregående opplæring, er tidligere skoleerfaring⁴⁰.

Kilde: Agder fylkeskommune - tilstandsrapport for videregående opplæring 2020

Gjennomføring – årskull

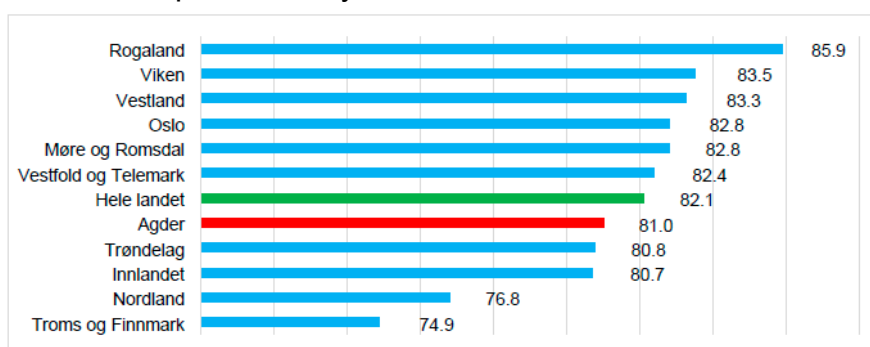
Det er en målsetting at flest mulig skal gjennomføre videregående opplæring. Fra 2019 måles gjennomføring fem år (studieforberedende) eller seks år (yrkesfag) etter opplæringen er påbegynt. Dette betyr at de fleste elevene har to år etter at opplæringen er avsluttet til å ta opp fag, gjennomføre fagprøve el. Det langsiktige målet for fullført og bestått planlagt opplæring, både nasjonalt og i Agder fylkeskommune er 90 %.

Agder har over tid hatt en positiv utvikling i andelen som har fullført og bestått videregående opplæring. I 2020 var det imidlertid en svak nedgang.

Agder	2011-2017	2012-2018	2013-2019	2014-2020
Fullført og bestått	76,8 %	78,1 %	78,3 %	78,2 %
Grunnkompetanse	2,4 %	2,8 %	3,0 %	2,8 %
Samlet	79,2 %	80,9 %	81,3 %	81 %

Kilde: Agder fylkeskommune - tilstandsrapport for videregående opplæring 2020

Tabellen nedenfor viser resultatene for fullført og bestått videregående opplæring i 2020 fordelt på landets fylker.



Tabellen viser at i Agder fullførte og bestod 81 % i 2020, dette er noe under landsgjennomsnittet på 82,1 %. Agder har over tid hatt en jevn økning i andelen som har fullført planlagt videregående opplæring, men for 2020 er det en svak nedgang

andelen som har fullført og bestått. I 2019 var andelen i Agder på 81,3 %, mens landsgjennomsnittet da var på 80,7%.

³⁹ Grunnskolepoeng er summen av elevenes avsluttende karakterer delt på antall karakterer og ganget med 10

⁴⁰ Meld.St.21; Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden, s. 13. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/581b5c91e6cf418aa9dccc84010180697/no/pdfs/stm202020210021000ddpdfs.pdf>

De øvrige regnes i utgangspunktet som «fracfalne». Dette betyr imidlertid ikke at alle disse har sluttet, tabellen under viser at noen fortsatt er under utdanning, mens andre har fullført opplæringen – men ikke bestått i alle fag. Andelen som slutter er stadig mindre.

Agder	2011-2017	2012-2018	2013-2019	2014-2020
Fortsatt i opplæring	3,2 %	2,8 %	3,0 %	3,2 %
Fullført, ikke bestått	6,1 %	4,9 %	5,1 %	5,3 %
Sluttet	11,5 %	11,4 %	10,7 %	10,6 %

Kilde: Agder fylkeskommune - Tilstandsrapport for videregående opplæring 2020

Dersom man ser på gjennomføringsgrad fordelt på kjønn, viser tilstandsrapporten for

Agder 2014-2020	Studie- forb.	Yrkesfag
Fullført og bestått	87,8 %	68,3 %
Grunnkompetanse	1,9 %	3,8 %
Fortsatt i opplæring	1,5 %	4,8 %
Fullført, ikke bestått	5,3 %	5,2 %
Sluttet	3,4 %	17,9 %

Kilde: Agder fylkeskommune - Tilstandsrapport for videregående opplæring 2020

2020 at det er flere jenter (83,2%) enn gutter (78,2%) som fullfører og består. Denne tendensen gjør seg også gjeldende på landsbasis. Når det gjelder studieretning, er gjennomføringsgraden høyere på studieforberedende enn på yrkesfag.

Spesielt om fag- og yrkesopplæringen

Det er et mål at flest mulig som går yrkesfag skal få praksis i en bedrift. Statistikken viser at ikke alle søkere får læreplass. Man vet fra erfaring at dersom ungdommene ikke får lærlingkontrakt, er det større sannsynlighet for at de faller fra. Tabellen nedenfor viser resultatene for formidling til læreplass på landsbasis 2019-2021.

	2019	2020	2021
Hele landet	77,7 %	75,7 %	78,2 %
Agder	71,5 %	69,2 %	81,0 %
Innlandet	75,5 %	74,9 %	77,1 %
Møre og Romsdal	85,7 %	79,3 %	78,7 %
Nordland	81,8 %	78,8 %	81,6 %
Oslo	83,2 %	79,0 %	81,5 %
Rogaland	83,3 %	81,5 %	82,5 %
Troms og Finnmark	77,5 %	81,5 %	83,0 %
Trøndelag	77,5 %	76,9 %	77,2 %
Vestfold og Telemark	72,0 %	72,4 %	70,9 %
Vestland	79,7 %	77,2 %	83,1 %
Viken	73,1 %	70,1 %	71,7 %

Kilde: Agder fylkeskommune - Politisk sak; Formidling til læreplass - resultater 2020 og 2021

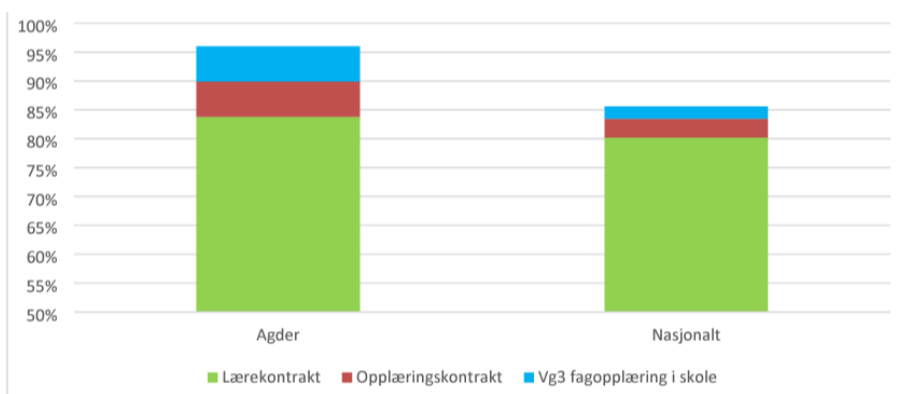
Tabellen viser at Agder hadde lavest andel søkere med lærekontrakt i landet i 2020. 69,2 % av søkerne på Agder fikk lærekontrakt. Nasjonalt lå snittet på 75,7 %. I tillegg fikk 3,1% av søkerne en opplæringskontrakt på Agder, mot 3,2 % på landsbasis.

Agder har svært mange voksne søkere sammenlignet med øvrige fylker. Dersom man holder de voksne utenfor, fikk 72,2 % av ungdommene på Agder lærekontrakt i 2020. Dette er en nedgang fra året før, og er også under det nasjonale snittet. I tillegg fikk 5,3 % opplæringskontrakt, mot 4,7 % på landsbasis. Samlet sett gir dette en totalformidling på 77,5 % for ungdommene i Agder. Dersom man legger til de som begynte på vg3

fagopplæring, var det 86 % av ungdomssøkerne som begynte på en opplæring mot fag/svennebrev eller kompetansebevis. Målet til Agder fylkeskommune er imidlertid at *alle* kvalifiserte ungdomssøkere skal få læreplass og det fremgår også av fylkestingets vedtak i sak 108/20 at «(...) tiltak for at alle søkere får læreplass og gjennomfører læretiden, prioriteres.»

I 2021 har det vært en veldig positiv utvikling i Agder. De nyeste tallene viser at 81 % av søkerne fikk læreplass i 2021. Det nasjonale snittet var på 78,2 %. I tillegg fikk 3,7 % av søkerne en opplæringskontrakt, mot 3,5 % nasjonalt. 8,5 % startet på Vg3 fagopplæring i skole, på landsbasis var det 4,1 % som begynte her. Samlet sett innebærer dette at over 92 % av søkerne i Agder startet på fagopplæring i 2021.

Når det gjelder ungdommene, viser statistikken at 83,8 % av ungdommene på Agder fikk lærekontrakt i 2021. I tillegg fikk 6 % av søkerne en opplæringskontrakt. Dette gir en samlet formidling på 89,9 %. På landsbasis var snittet 84,7 %. I tillegg startet cirka 6 % på VG3 fagopplæring i skole, mot det nasjonale snittet på 4,1 %. Samlet sett viser dette at 96% av ungdomssøkerne begynte på en opplæring frem mot fag/svennebrev eller kompetansebevis⁴¹.



Kilde: Agder fylkeskommune - Søkere og godkjente lærekontrakter 2021

Statistikken viser videre at mange av de som har fått en lære/opplæringskontrakt, oppnår fagbrevet på Agder. Gjennomføring av læretiden måles etter oppnådd fag-/svennebrev etter læretiden⁴².

Gjennomføring av læretiden ungdom			
	Oppstart lære 2016	Oppstart lære 2017	Oppstart lære 2018
Agder	82,0 %	84,3 %	84,8 %
Nasjonalt	80,8 %	81,7 %	82,2%

Kilde: Udir.no

Tabellen viser at Agder over tid har hatt høyere gjennomføringstall enn landsgjennomsnittet for de ungdommene som har startet i lære.

Ungdom utenfor utdanning og arbeid

Gjennom oppfølgingstjenesten har fylkeskommunen ansvar for å følge opp ungdom med rett til videregående opplæring som ikke er i opplæring eller arbeid. Dette gjelder

⁴¹ Agder fylkeskommune, *Søkere og godkjente lærekontrakter – resultater 2021*, hentet fra <https://sru.agderfk.no/app#se:mote/moteid:739495/utvalg:200042>

⁴² Utdanningsdirektoratet måler gjennomføringen fra 2 til 5 år etter påbegynt læretid. Agder fylkeskommune har valgt å ta utgangspunkt i oppnådd fag-/svennebrev 3 år etter oppstart. Dette dekker alle lærefag med læretid over 2 år. Noen lærlinger har også avbrudd i kontrakten for en periode. Kortere avbrudd vil kunne føre til fullført læretid innenfor 3 år.

ungdom i alderen 16-21 år. I tilstandsrapporten for videregående opplæring (2019 og 2020) blir det gitt følgende oversikt over antall ungdom i oppfølgingstjenesten.

Oppfølgingstjenesten	Juni 2018	Juni 2019	Juni 2020	Juni 2021
Antall tilmeldte i målgruppen	874	857	956	868
Jenter			418	404
Gutter			538	464

Kilde: Agder fylkeskommune - Tilstandsrapport for videregående opplæring 2019 og 2020

Voksne

Agder fylkeskommune har også ansvar for mange voksne i videregående opplæring. Antallet voksne søkere til videregående opplæring har økt frem til våren 2021. Tabellen under viser samlet oversikt fordelt på de tre karrieresentrene i Agder fylkeskommune.

Karriere Agder samlet	Vår 2020	Høst 2020	Vår 2021
Antall deltakere på studiekompetanse	365	307	298
Antall deltakere på yrkesfag	859	702	723
Antall som har fått realkompetansevurdering	107	98	160

Kilde: Agder fylkeskommune - Tilstandsrapport for videregående opplæring 2020

Som tabellen over viser, er det mange av de voksne som ønsker yrkesfag. Voksne som søker læreplass, utgjør en vesentlig andel av de tilgjengelige læreplassene. I tillegg er det en relativt stor andel som tar Vg3 fagopplæring i skole. Tabellen under viser personer fra 25 år og oppover, med og uten opplæringsrett:

Voksne	2019	2020
Lærekontrakt	532	576
Fagopplæring i skole	81	117
Fagbrev på jobb	-	61

Kilde: Agder fylkeskommune - Tilstandsrapport for videregående opplæring 2020

Neste tabell viser andelen voksne som har oppnådd fag/svennebrev 3 år etter oppstart:

Andel	Nasjonalt 2016-2019	Agder 2016-2019	Nasjonalt 2017-2020	Agder 2017-2020
Oppnådd fagbrev	66,1 %	64,3 %	64,3 %	70 %
Fortsatt i lære	11,9 %	9,0 %	14,2 %	10,7 %
Fullført uten fagbrev	4,1 %	7,1 %	3,6 %	3,0 %
Ute av lære	18,0 %	19,6 %	17,9 %	15,7 %

Kilde: Agder fylkeskommune - Tilstandsrapport for videregående opplæring 2020

Tabellen viser at det har vært en positiv utvikling i andelen som har oppnådd fagbrevet. Av de som begynte i 2017 har 70 % oppnådd fagbrevet, dette er over det nasjonale snittet på 64,3 %. Tabellen viser også at en del voksne trenger lengre tid på å fullføre og bestå, og det er også relativt mange som slutter underveis.

6. DATA / UNDERSØKELSE

I dette kapitlet ser vi nærmere på rapportens to overordnede problemstillinger. Problemstillingene har blitt besvart ved gjennomgang av dokumenter, statistikk og utvalgte enkeltsaker samt ved intervjuer med personer som er sentrale innenfor opplæring, folkehelse- og levekårsarbeidet i fylkeskommunen. Vi viser til kapittel 2 for nærmere gjennomgang av rapportens gjennomføring og metode.

6.1 Gjennomføring av videregående opplæring

Det er en nasjonal målsetting at så mange som mulig gjennomfører videregående opplæring. Nesten alle⁴³ starter på videregående etter de har fullført grunnskolen, og det har de senere årene vært høyt fokus på å øke andelen som gjennomfører den videregående opplæringen. Statistikken viser at det over tid har vært en økning i andelen som fullfører planlagt opplæring; i 2020 gjennomførte og bestod 82,1% av dem som startet på videregående i 2014⁴⁴. Dette innebærer samtidig at det var 17,9 % som ikke fullførte og bestod opplæringen innen 5/6 år. Dette betyr ikke nødvendigvis at alle disse elevene sluttet i videregående opplæring, noen var fortsatt i opplæring – mens andre hadde fullført uten å bestå i alle fag. Personer som ikke har fullført videregående opplæring har økt risiko for svak eller ingen tilknytning til arbeidslivet, lav inntekt, dårligere levekår og dårligere helse sammenlignet med de som har fullført.

Dagens arbeidsmarked stiller stadig høyere krav til formell kompetanse. Formell kompetanse er derfor viktig for den enkeltes muligheter på arbeidsmarkedet og for å kunne få, og beholde, inntektsgivende arbeid. Frafall fra videregående opplæring kan altså medføre betydelige konsekvenser for den enkelte, men frafallet har også samfunnsøkonomiske kostnader. En rapport fra 2009 anslo at de samlede kostnadene ved frafall og forsinkelser i videregående opplæring for hvert årskull kunne regnes til omtrent 5,4 milliarder kroner⁴⁵.

Ett av fylkeskommunens viktigste bidrag til å løse levekårsutfordringene på Agder, er gjennom å sikre god gjennomføring av videregående opplæring og kvalifisering til videre arbeidsliv og utdanning. I rapportens første problemstilling vil vi undersøke følgende:

1. Er fylkeskommunens arbeid for å forebygge frafall og øke gjennomføringen i videregående opplæring tilfredsstillende?

Fylkeskommunens ansvar for den videregående opplæringen er omfattende, og den overordnede problemstillingen vil derfor besvares gjennom flere underordnede problemstillinger. Disse problemstillingene er sentrale for kunne besvare hvordan fylkeskommunen arbeider for å forebygge frafall og øke gjennomføringen i videregående opplæring.

⁴³ I 2021 startet 97,9% i videregående opplæring samme året som de avsluttet grunnskolen. For Agder var andelen 98,2%.

Tallene er hentet fra Utdanningsdirektoratet: <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole/overganger-til-videregaende-opplaring/>

⁴⁴ Man måler andelen som har fullført og bestått studie- eller yrkeskompetanse 5/6 år etter oppstart. Dette innebærer at elever som for eksempel har strøket i ett eller flere fag eller som fortsatt er i utdanning, ikke regnes med i disse tallene.

⁴⁵ Senter for økonomisk forskning, *Kostnader ved frafall i videregående opplæring*, hentet fra <https://www.regjeringen.no/global-assets/upload/kd/vedlegg/grunnskole/frafall/kostnader-av-frafall.pdf>

6.1.1 Overgang fra ungdomsskole til videregående opplæring

Overgangen mellom trinnene og mellom skolene er viktige, og det er en målsetting at overgangene skal være så gode som mulig⁴⁶. Gode overganger er av betydning for barn og unges utvikling, læring og trivsel – og kan også få betydning for den enkeltes gjennomføring av videregående opplæring. I fremtidsbilde i Regionplan Agder 2030 fremgår det at «Barn, elever og studenter opplever god sammenheng i hele utdanningsløpet med utdanningsmiljø som fremmer læring, helse og trivsel»⁴⁷. I dette delkapitlet ser vi nærmere på denne problemstillingen:

- *Hvordan arbeider fylkeskommunen for å sikre gode overganger fra ungdomsskole til videregående opplæring for å forhindre frafall?*

Informasjon om videregående opplæring

Det er viktig at elevene på ungdomstrinnet forberedes på videregående opplæring. Det fremgår av opplæringsloven at elevene har rett til nødvendig rådgivning, jf. oppl. § 9-2. Utdannings- og yrkesrådgivningen skal blant annet bidra til å bevisstgjøre og støtte elevene i valg av utdanning og yrke. En god utdannings- og yrkesrådgivning vil hjelpe elevene til å bli bevisste på sine interesser og forutsetninger, og bidra til at elevene tar gode utdannings- og yrkesvalg. Det fremgår videre at rådgivningen skal bidra til å sikre at elevene gjennomfører det 13-årige utdanningsløpet⁴⁸.

Før ungdommene starter i videregående opplæring, må de ta et valg om hvilken retning de ønsker å gå. Her spiller rådgiverne i ungdomsskolen en sentral rolle; rådgiverne skal ha oppdatert og relevant informasjon om hvilke valgmuligheter som finnes i fylket samt hvordan arbeidsmarkedet i regionen er. Dette forutsetter et samarbeid mellom ungdomsskolen (kommunen) og den videregående opplæringen (fylkeskommunen). Avdelingsleder for inntak og elevtjenester i Agder fylkeskommune opplever at samarbeidet mellom rådgiverne i kommunene og rådgiverne i fylkeskommunen, er godt. Det gjennomføres blant annet felles rådgiversamlinger for rådgiverne i regi av fylkeskommunen. Samlingene omhandler ulike temaer og informasjon som er viktig i forbindelse med overganger og inntak. Videre forteller avdelingsleder at de har fokus på at rådgiverne ved skolene i kommunene og rådgiverne ved de videregående skolene i regionen skal kjenne til hverandre, slik at det er enkelt å ta kontakt med hverandre også utover de felles samlingene.

I tillegg til felles rådgiversamlinger med kommunene, har også fylkeskommunen andre tiltak og virkemidler som skal bidra til å forberede elevene på videregående opplæring og det viktige valget de skal ta:

- Det har vanligvis blitt gjennomført informasjonsmøter for elever og foreldre om de ulike mulighetene som finnes innenfor den videregående opplæringen. Som følge av Covid-19 pandemien har dette vært vanskelig å gjennomføre, men fylkeskommunen har likevel ønsket å gi ungdomsskoleelevene et tilbud. Høsten 2020 ble det for eksempel arrangert 12 digitale orienteringer som tok for seg de forskjellige stu-

⁴⁶ Meld. St. 22; *Motivasjon-Mestring-muligheter*, s. 79, hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/0b74cdf7fb4243a39e249bce0742cb95/no/pdfs/stm201020110022000dddpdfs.pdf>

⁴⁷ Agder fylkeskommune, *Regionplan Agder 2030*, s. 19, hentet fra <https://agderfk.no/f/p1/i4d721a77-52f4-49e3-ba9e-42cb0c5a8b4e/regionplan-agder-2030.pdf>

⁴⁸ Udir, *Rådgivning*, hentet fra <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/radgivning/>

dieprogrammene. Sendingene inneholdt ulike sesjoner med informasjon om studieprogrammene, intervjuer med elever og lærere samt intervjuer med tidligere elever om veien videre. Dette var direktesendte sendinger, slik at elevene hadde mulighet til å sende inn spørsmål underveis. Sendingene ble også lagret i opptak, slik at elevene kunne se dem på nytt når de skulle ta sitt endelige valg. Målet med disse sendingene var å hjelpe 10.klassingene til å ta riktige studievalg.

- Vanligvis gjennomføres det også utdanningsmesser og yrkesmesser for ungdomsskoleelevene, i tillegg til skolebesøk på de videregående skolene. Pandemien satte også en stopp for disse aktivitetene, men Fedrelandsvennen har arrangerte digitale utdanningsmesser både i 2020 og 2021. Her ble det publisert relevante artikler, intervjuer og filmer fra de ulike videregående skolene i fylket. I tillegg svarte et ekspertpanel, bestående av blant annet rådgivere i fylkeskommunen og rådgivere ved de videregående skolene, på ulike spørsmål som ble sendt inn fra ungdommer og foreldre.
- Revisjonen har også snakket med utvalgte videregående skoler gjennom dette prosjektet. Skolene oppgir at de ønsker at elevene skal få mulighet til å bli kjent med skolen og utdanningsretningene før de eventuelt starter. Det gjennomføres for eksempel åpen skole og UTV-dag (Utdanning til valg) der elever fra ungdomskolen får mulighet til å besøke skolen og få en smakebit på hva de ulike skolene kan tilby. På grunn av Covid-19 har det vært litt varierende hvorvidt dette har blitt gjennomført på de forskjellige skolene i fylket. Noen av skolene har i stedet laget egne, digitale løsninger for åpen skole som de opplever at har fungert godt.
- Flere av de videregående skolene har også laget ulike informasjonsfilmer om skolene og de forskjellige studieretningene de tilbyr.

Det at elevene har tilstrekkelig informasjon til å ta et valg og at de har fått god rådgivning i forkant, kan være sentralt for å forhindre feilvalg/omvalg og bidra til å øke gjennomføringsgraden i videregående opplæring. Det er viktig at både kommunene og fylkeskommunen bidrar i dette arbeidet. De utvalgte skolene som vi har snakket med gjennom dette prosjektet, har til dels ulike oppfatninger av den rådgivningen som gis til elevene i forkant av søknadsprosessen. En skole stiller spørsmål til hvilke råd som gis av rådgiverne i ungdomsskolen, og mener at det bør jobbes for å øke kunnskapsnivået blant rådgiverne i grunnskolen. En annen skole opplever derimot at rådgiverne i ungdomsskolen er gode, de forsøker å veilede elevene til å velge en studieretning der de har best mulige forutsetninger til å kunne fullføre og bestå.

Inntak, dokumentasjon og overganger

De aller fleste begynner på videregående opplæring samme år som de avslutter grunnskolen. I 2021 startet 98,2 % av ungdommene i Agder på videregående skole. Ved overgangen til videregående opplæring er det viktig med et godt og tett samarbeid om den enkelte eleven⁴⁹. Det er ikke laget noen overordnet plan for overganger i fylkeskommunen, men revisjonen er kjent med at flere kommuner har utarbeidet slike planer. For eksempel har Kristiansand kommune planen «Overganger for barn i barnehage og elever i grunnskolen – en plan for samarbeid og sammenheng», mens Vennesla kommune har «Plan for overganger for barn og unge». I disse planene omtales også

⁴⁹ Meld.st.22 (2010-2011) – *Motivasjon, mestring, muligheter – ungdomstrinnet*, s.86. hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/0b74cdf7fb4243a39e249bce0742cb95/no/pdfs/stm201020110022000dddpdfs.pdf>

overgangen fra ungdomsskole til videregående skole, med beskrivelser av ulike aktiviteter som skal gjennomføres både i forkant og ved selve overgangen.

Avdelingsleder for inntak og elevtjenester forteller at fylkeskommunen har jobbet mye med selve inntaket til videregående opplæring. Innsøkingen til videregående foregår i to trinn; 1.februar er fristen for søkere med fortrinnsrett eller individuell behandling⁵⁰ og 1. mars er søknadsfristen for ordinære søkere. Når elevene har søkt om skoleplass, har fylkeskommunen fokus på at *alle* med ungdomsrett, som er hjemmehørende i Agder, skal få en plass i hovedinntaket. Dette betyr at den enkelte er sikret en skoleplass på et tidlig tidspunkt, noe som blant annet kan være sentralt for den enkeltes motivasjon over skoleferien. I tillegg oppgir fylkeskommunen at de har hatt svært gode resultater med hensyn til andel elever som kommer inn på sitt 1.ønske. I 2021 fikk 92,7 % av elevene sitt første ønske. Dette er elementer som kan bidra til å forebygge frafall og øke gjennomføringen i videregående opplæring.

Det opplyses videre at det er etablert rutiner for hvilken dokumentasjon som skal oversendes i forbindelse med selve innsøkingen. Dette gjelder både for elever som søker 1.februar og elever som søker 1.mars med tilleggsopplysninger. Når elevene får tildelt en skoleplass, er det sentralt at informasjon om elevene som kan ha betydning for deres evne til å gjennomføre videregående opplæring - overføres til de videregående skolene. Det er viktig at dette gjøres på tidligst mulig tidspunkt slik at skolene kan sette av tilstrekkelig ressurser og planlegge for nødvendige tiltak før skolestart⁵¹.

Gjennom dette forvaltningsrevisjonsprosjektet har revisjonen snakket med ulike videregående skoler i fylket. Ett av temaene vi snakket mye om, var overganger. Revisjonen opplever at alle skolene er opptatt av overgangene, men det er ulikt hvordan skolene jobber med disse. Noen skoler har etablert et mer systematisk samarbeid med kommunene/grunnskolene enn andre. En av de videregående skolene har for eksempel utarbeidet egne rutiner for hvordan samarbeidet skal gjennomføres, samtidig som de begynner å jobbe med overgangene på et veldig tidlig tidspunkt.

For elever som søkes inn 1.februar, avholdes det i all hovedsak overføringsmøter mellom avgiverskole og den videregående skolen. Her deltar blant annet rådgiver ved avgiverskolen, elev, foresatt, PP-tjenesten samt eventuelt andre aktører som har vært involvert på grunnskolen. Hensikten med disse møtene er å høre om hvilke tiltak det har vært i grunnskolen, hvordan disse har virket og hvilke muligheter de har for videre tilrettelegging i videregående skole. For elever som søkes inn ordinært (1.mars) med tilleggsopplysninger, er det mer ulikt om det avholdes slike overføringsmøter. Noen skoler gjør dette, mens andre skoler lager «tiltakskort» basert på innsendt informasjon som skal være tilgjengelig for lærerne til den enkelte elev. I tillegg til møter med grunnskolene, er det også mye møteaktivitet internt på de videregående skolene for å planlegge oppstarten og sikre at alle som skal jobbe med elevene har nødvendig informasjon.

⁵⁰ Ifølge opplæringslova er søknadsfristen for inntak til videregående opplæring 1.februar for søkere som;

- a. har enkeltvedtak om spesialundervisning etter opplæringslova § 5-1, og som søkere om fortrinnsrett ved inntak etter § 6-15 til § 6-19 og § 6-30 til § 6-32, eller om individuell behandling etter § 6-22 og § 6-35
- b. har enkeltvedtak om særskild språkopplæring etter opplæringslova § 2-8 eller § 3-12
- c. er nyleg komne til Noreg
- d. har rett til teiknspråkopplæring etter opplæringslova § 3-9
- e. søker om individuell behandling etter § 6-25 og § 6-38.

⁵¹ Meld.St.22; Motivasjon-Mestring-muligheter, s.86, hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/0b74cdf7fb4243a39e249bce0742cb95/no/pdfs/stm201020110022000dddpdfs.pdf>

Til tross for at det avholdes overføringsmøter etc., er det flere skoler som nevner at det er store mangler knyttet til informasjonsflyten i overgangene. Avdelingsleder for inntak og elevtjenester forteller at det har vært en utfordring knyttet til deling av informasjon/dokumentasjon. Hun opplever at relevant informasjon overføres til fylket, men at det har vært en utfordring å få gitt informasjonen videre ned til den enkelte læreren på skolen. Bakgrunnen for dette er systemene som brukes og forhold knyttet til GDPR. Dette er en utfordring som administrasjonen er klar over og som det arbeides med å finne løsninger på. Enkelte av skolene bekrefter denne problemstillingen. Det fortelles for eksempel at skolen kan hente informasjonen om elevene, men på bakgrunn av systemene som brukes/GDPR får ikke alle lærerne som har behov for det, enkelt tilgang til denne informasjonen. Mye av denne informasjonen er sensitiv slik at systemene de bruker må ivareta den enkeltes personvern, men samtidig må lærerne som treffer elevene i det daglige ha informasjon om den enkeltes utfordringer slik at de kan tilrettelegge best mulig for dem i hverdagen.

I tillegg til at det er utfordringer med den informasjonen/dokumentasjonen som er kommet inn til fylkeskommunen, forteller også de videregående skolene at det ved flere tilfeller ikke har blitt overført relevant informasjon om elevene fra grunnskolene. Noen grunnskoler tenker for eksempel at elevene skal få begynne med «blanke ark» i videregående skole. Dette ønsker ikke de videregående skolene, de trenger all informasjon slik at de er klare for å ta imot elevene og gi dem et best mulig tilbud. Når skolene ikke får den informasjonen de trenger i oppstarten, kan det gå lang tid før skolen oppdager at elevene har noen utfordringer enten faglig eller sosialt. Dette kan igjen føre til eleven ikke får den opplæringen og tilretteleggingen som den enkelte har krav på, jf. oppl. § 1-3. Vi kommer nærmere tilbake til denne utfordringen i neste delkapittel.

Mangelfull informasjon i overgangene, er også tema i en egen undersøkelse foretatt av fylkeskommunen. En arbeidsgruppe har på oppdrag fra fylkestinget undersøkt det forebyggende arbeidet med psykisk helse og mobbing for elever og lærlinger/lærekanidater i Agder. Det fremgår blant annet følgende i en av arbeidsgruppas anbefalinger;

Utvikle og sikre overganger gjennom et bedre system enn i dag. Utdanningsavdelingen bes om å utarbeide og etablere rutiner som på bedre måter enn i dag ivaretar overganger, fra grunnskole til videregående skole, mellom videregående skoler og fra videregående skole til lære. Elevers utfordringer med psykisk helse og/eller mobbehistorikk må i likhet med lærevansker fanges opp ved overgang, slik at tiltak og forberedelser kan være planlagt før oppstart. Tidlig involvering og kontakt mellom elev, foresatte og skoler er viktige⁵².

Arbeidsgruppas rapport med anbefalinger er lagt til grunn for det videre arbeidet innen forebyggende arbeid med psykisk helse og mobbing, og det skal legges frem en oppfølgingssak for dette arbeidet i 2022.

En siste utfordring som nevnes i forbindelse med overgangene, er at «laget» rundt eleven opphører ved overgangen. Elever som har ulike utfordringer og som har hatt oppfølging fra flere aktører i ungdomskolen, er ofte avhengig av denne oppfølgingen i fortsettelsen – selv om de går fra ett nivå til et annet. Det kan da være utfordrende at aktørene avslutter sin oppfølging av elevene før de videregående skolen har fått på

⁵² Agder fylkeskommune, *Forebyggende arbeid knyttet til psykisk helse og mobbing i Agderskolen*, PS 46/21 i fylkestinget, hentet fra <https://sru.agderfk.no/app#se:mote/moteid:472010/utvalgid:200038>

plass et tilsvarende oppfølgingsopplegg. En skole har for eksempel brukt egne ressurser på en skolepsykolog for å forsøke å forhindre dette. Skolepsykologen jobber også i ungdomskolen, og kan på den måten følge spesielt sårbare elever i overgangen og videre over i videregående skole.

Skolestart

Som nevnt i avsnittet over, er det litt ulikt hva som gjøres på de videregående skolene i forkant av skolestarten. Dette avhenger også av behovene til den enkelte elev. I tillegg til de møter som gjennomføres med grunnskolene, forteller også noen skoler at de forsøker å legge til rette for selve skolestarten og hvordan de kan sikre at første skoledag blir best mulig for den enkelte. Dette kan for eksempel være ved at enkelte elever inviteres inn for å besøke skolen, at de får mulighet til å hospitere på skolen, at de får møte kontaktlærer mv. i forkant av første skoledag. Dette gjøres for å trygge elevene på det som venter dem.

Skolestarten kan være avgjørende for elevenes videre læremiljø da det i denne tiden dannes mange viktige relasjoner. De videregående skolene vi har snakket med gjennom dette prosjektet, understreker alle viktigheten av en god skolestart. Ifølge undersøkelsen foretatt av fylkeskommunen⁵³ er det mange av skolene på Agder som bruker programmet *VIP-makkerskap* i skolestartarbeidet. Hovedmålet med VIP-Makkerskap er å skape et godt psykososialt læringsmiljø hvor elevene opplever trygghet og tilhørighet. Programmet skal blant annet bidra til å skape en trygg og forutsigbar skolestart, etablere et godt klassemiljø tidlig og at elevene skal bli kjent med de andre i klassen⁵⁴. Klassen blir fra første skoledag delt inn i makkerskap på to personer. Disse makkerskapene tilhører igjen en makkergruppe. Makkerskapene og makkergruppene har oppgaver i forhold til hverandre, og endres etter en periode. Tanken er at hvis man på et tidlig tidspunkt klarer å etablere en klasse der alle kjenner tilhørighet og der ingen faller utenfor, vil dette kunne bidra til å skape trygge elever og bedre læringsutbytte. Det er ikke alle skolene i Agder som bruker ViP-makkerskap, de kan også bruke andre «fadderordninger» som ivaretar elevene i skolestarten. 4 av de 5 skolene vi har snakket med gjennom prosjektet bruker ViP-makkerskap. Skolene opplever at dette fungerer godt og de får også gode tilbakemeldinger fra elevene. I tillegg til å bruke ViP-makkerskap, gjennomfører også skolene andre sosiale aktiviteter de første skoledagene slik at elevene skal bli kjent med hverandre. Dette gjøres på ulike måter; noen arrangerer ulike tema-dager, noen reiser på turer, noen har ulike former for team-building aktiviteter i klassene osv. Hensikten er å skape et godt grunnlag for klassemiljøet. Også etter selve skolestarten har skolene fokus på aktiviteter som skal bidra til elevene blir bedre kjent og etablerer gode relasjoner til hverandre. Dette kommer vi nærmere tilbake til i neste problemstilling under læringsmiljø.

Kort tid etter elevene har startet på videregående skole, har kontaktlærer en oppstartssamtale med alle nye elever. Målet med oppstartssamtalen er at elev og lærer skal bli bedre kjent, og det tas opp ulike ting som for eksempel tidligere skoleerfaring, hvilke fag de liker og ikke liker, behov for tilrettelegging, hvordan de har opplevd skolestarten med videre. Det er litt ulikt hvem som deltar i denne samtalen, noen av skolene velger også å invitere inn foresatte til denne første samtalen. I tillegg til oppstartssamtalen,

⁵³ Utredning om forebyggende arbeid knyttet til psykisk helse og mobbing i Agderskolen, PS 46/21 i fylkestinget, hentet fra <https://sru.agderfk.no/app#se:mote/moteid:472010/utvalgid:200038>

⁵⁴ Vestre viken, *VIP-makkerskap*, hentet fra <https://vestreviken.no/skoleprogrammet-vip/om-skoleprogrammet-vip/vip-makkerskap#organisering-og-materiell>

forteller også skolene vi har snakket med at de foretar ulike kartlegginger på et tidlig tidspunkt. Dette kommer vi også tilbake til under neste problemstilling.

6.1.1.1 Oppsummering og vurdering

Det er en målsetting at overgangen mellom grunnskolen og videregående opplæring skal være så god som mulig og at elevene er mest mulig forberedt på det som venter dem på neste nivå. Fylkeskommunen har et ansvar for å sikre gode overganger mellom grunnskolen og videregående, jf. oppl. § 3-3. Det er også en målsetting i Regionplan Agder 2030 at barn, elever og studenter opplever god sammenheng i hele utdanningsløpet⁵⁵.

Revisjonens gjennomgang viser at fylkeskommunen har flere virkemidler for å gi de kommende elevene informasjon om hva de kan tilby og hvilke muligheter elevene har i videregående opplæring. Rådgiverne i ungdomsskolen spiller også en sentral rolle i dette arbeidet, de skal hjelpe elevene til å bli bevisste på sine interesser og forutsetninger, og bidra til at elevene tar gode utdannings- og yrkesvalg. Det at ungdommene får tilstrekkelig informasjon om utdanningsretninger og hvilke muligheter de har i arbeidslivet, kan bidra til å forhindre feilvalg og evt. frafall i videregående opplæring, jf. forskrift til opplæringslova § 22-3.

Videre opplever revisjonen at både administrasjonen og de utvalgte videregående skolene er opptatt av å skape gode overganger og en trygg skolestart for alle elevene. At elevene får en god start på den videregående opplæringen, kan være av stor betydning for det videre skoleløpet. Revisjonens gjennomgang viser imidlertid at det er noen utfordringer knyttet til informasjonsflyten i overgangene. Dette skyldes både utfordringer knyttet til systemer/GDPR samt at kommunene ikke alltid gir all relevant informasjon videre til fylkeskommunen. Ansvar for dette er todelt; det er ungdomsskolene/elevene som har ansvar for å overføre relevant informasjon til fylkeskommunen og de videregående skolene, samtidig som fylkeskommunen må ha systemer som sikrer at denne informasjonen kan deles på en effektiv og trygg måte.

Det fremgår av stortingsmeldingen «Motivasjon – Mestring – Muligheter», at det er viktig at de videregående skolene får tilstrekkelig informasjon for å kunne tilrettelegge best mulig for den enkelte elev. Dette innebærer at det må være etablert gode systemer for overføring av relevant elevinformasjon mellom grunnskolen og den videregående skolen⁵⁶. Manglende informasjon om elevene forhindrer skolene i å kunne tilrettelegge best mulig for den enkelte på et tidlig tidspunkt.

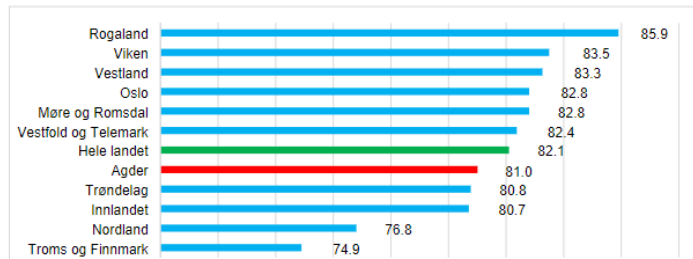
Revisjonen mener derfor at det foreligger et forbedringspotensial for å styrke overgangen fra grunnskolen til den videregående opplæringen.

⁵⁵ Agder fylkeskommune, *Regionplan Agder 2030*, s. 19, hentet fra <https://agderfk.no/f/p1/i4d721a77-52f4-49e3-ba9e-42cb0c5a8b4e/regionplan-agder-2030.pdf>

⁵⁶ *Meld.St.22 (2010-2011); Motivasjon-Mestring-muligheter*, s. 86, hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/0b74cdf7fb4243a39e249bce0742cb95/no/pdfs/stm201020110022000dddpdfs.pdf>

6.1.2 Godt læringsmiljø, godt læringsutbytte, forebygge fravær og identifisere elever i risikozonen

De videregående skolene spiller en viktig rolle i arbeidet med å forebygge frafall og bidra til økt gjennomføring i den videregående opplæringen⁵⁷. Statistikkgjennomgangen i kapittel 5 viser at Agder fylkeskommune over tid har hatt en positiv utvikling når det gjelder andelen som fullfører og består videregående opplæring. Tilstandsrapporten for 2020 viser imidlertid en svak reduksjon i andelen som har fullført og bestått. Samtidig viser tallmaterialet at det stadig er færre som slutter – noen trenger lengre tid for å fullføre, mens andre har fullført uten å bestå i alle fagene.



Kilde: Agder fylkeskommune - Tilstandsrapport for videregående opplæring 2020

I dette kapitlet ser vi nærmere på hvordan de videregående skolene jobber med å forebygge frafall og øke gjennomføringen i videregående opplæring:

- *Hvordan jobber de videregående skolene for å sikre godt læringsmiljø, bidra til godt læringsutbytte, forebygge fravær og identifisere elever som står i faren for å falle fra?*

Vi ser nærmere på hvordan det arbeides med disse forholdene på systemnivå, samtidig som vi har snakket med utvalgte videregående skoler. Det er viktig å huske at vi i dette kapitlet undersøker disse forholdene sett opp mot problematikken med frafall og gjennomføring av videregående opplæring. Dette betyr at vi ikke vil komme inn på alle forhold som for eksempel knytter seg til læringsmiljø, læringsutbytte med videre.

Agder fylkeskommune hadde tidligere retningslinjer for oppfølging av elever i videregående opplæring – *tett på!*. Dette var et dokument for systematisk elevoppfølging og inneholdt rutiner, eksempler, maler med videre. Revisjonen har fått opplyst at dette dokumentet ikke lenger er gjeldende, og at det arbeides med å utarbeide nye rutiner som skal være felles for alle skolene på Agder. Selv om dokumentet ikke lenger anses som gjeldende, kan skolene fortsatt bruke dette. Noen av skolene vi har snakket med bruker disse retningslinjene, mens andre har utarbeidet egne varianter for systematisk elevoppfølging.

Læringsmiljø

Ett av fylkeskommunens tre hovedmål for utdanning, er knyttet til læringsmiljø.

Alle elever og lærlinger er en del av et inkluderende og mangfoldig fellesskap, opplever mestring og får faglige utfordringer. Læringsmiljøet preges av skaperglede og kritisk tenkning⁵⁸.

⁵⁷ NOU 2018:15, Kvalifisert, forberedt og motivert – Et kunnskapsgrunnlag om struktur og innhold i videregående opplæring, s. 188, hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/c69184206be24cc49be8dff70088c208/no/pdfs/nou201820180015000dddpdfs.pdf>

⁵⁸ Agder fylkeskommune, Økonomiplan 2021-2024, klimabudsjett og budsjett 2021. Fylkesrådmannens forslag. Hentet fra <https://agderfk.no/f/p1/i0639d379-6d1a-4b70-992a-a74ff8f9843c/okonomiplan-agder-fylkeskommune-2021-2024-endaeligtrykkegrunnlag.pdf>

Kapittel 9A i opplæringsloven omhandler elevene sitt skolemiljø. Her fremgår det at alle elever har rett til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring. Skolen skal ha nulltoleranse mot krenking som mobbing, vold, diskriminering og trakassering, og har plikt til å jobbe kontinuerlig og systematisk med skolemiljøet. At ungdom ikke opplever et godt og trygt skolemiljø kan medføre risiko for økt fravær, dårligere skoleprestasjoner og eventuelt frafall fra skolen. Det å sikre et godt læringsmiljø vil dermed være et viktig bidrag for å kunne forebygge frafall i videregående opplæring.

Agder fylkeskommune har nulltoleranse for alle former for mobbing og trakassering. Det er satt følgende mål for arbeidet med elevens skolemiljø:

- *hver enkelt elev opplever trivsel og trygghet på skolen*
- *hver enkelt elev opplever et skolemiljø fritt for mobbing og krenkende atferd*
- *hver enkelt føler tilhørighet til og inkludering i egen klasse og skole*
- *brudd på retten til et godt skolemiljø blir oppdaget og håndtert på riktig måte*⁵⁹

Både det forebyggende arbeidet og det å ha gode rutiner for å håndtere brudd på elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø, er viktig. Siden sammenslåingen av de to fylkene, har fylkeskommunen arbeidet for å etablere felles retningslinjer knyttet til læringsmiljøet. Det har blitt etablert *retningslinjer for håndtering av brudd på elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø*, gjeldende fra skolestart 2021. I tillegg er det et større pågående arbeid med *forebyggende arbeid knyttet til psykisk helse og mobbing i Agderskolen* (ref. politisk sak 46/21 i fylkestinget).

Elevundersøkelsen

Informasjon om elevenes opplevelse av skolemiljøet på et overordnet nivå, hentes fra elevundersøkelsen. Dette er en nasjonal kartlegging av elevenes skolemiljø som er obligatorisk for elever på Vg1. I Agder fylkeskommune gjennomføres den på alle trinn hvert år i november/desember. Elevene svarer på en rekke spørsmål som går fra en skala fra 1 (dårligst) og 5 (best). Tabellen viser at resultatene både på fylkesnivå og på nasjonalt nivå har vært stabile over tid.

Elevundersøkelsen	Agder 2020-21	Nasjonalt 2021-22	Agder 2021-22
Motivasjon	3,6	3,6	3,6
Mestring	3,9	3,9	3,9
Trivsel	4,2	4,2	4,2
Støtte fra lærerne	4,1	4,1	4,2
Læringskultur	4,0	4,0	4,0
Vurdering for læring	3,4	3,4	3,4
Elevdemokrati	3,5	3,6	3,6
Praktisk opplæring	3,3	3,4	3,3

Kilde: Agder fylkeskommune - Årsberetning 2021

Elevundersøkelsen inneholder også spørsmål om mobbing. Disse svarene angis som prosentandel av de som har svart på undersøkelsen. Ifølge årsberetningen for Agder fylkeskommune 2021, fremgår det at 2,1 % oppga at de ble mobbet av

	2019 Nasjonalt	2019 Agder	2020 Nasjonalt	2020 Agder
Trivsel	4,2	4,2	4,2	4,2
Andel som oppgir mobbing fra medelever	2,5	2,7	1,8	2,0
Andel som oppgir digital mobbing	0,7	0,6	0,6	0,6
Andel som oppgir mobbing fra voksne	1,8	1,6	1,3	1,6

Kilde: Agder fylkeskommune - Tilstandsrapport for videregående opplæring 2020

⁵⁹ Agder fylkeskommune, *Retningslinjer for håndtering av brudd på elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø*, hentet fra <https://sru.agderfk.no/api/utvalg/200042/moter/474097/behandlinger/10/1>

medelever i 2021. 0,7 % oppga at de hadde blitt utsatt for digital mobbing og 1,4 % har blitt mobbet av en voksen på skolen⁶⁰.

Forebyggende arbeid

Skolene skal arbeide kontinuerlig og systematisk for å sikre at alle elevene har et skolemiljø som er trygt, og som fremmer trivsel og læring, jf. oppl. § 9A-3. Fylkestinget vedtok i sak 29/19⁶¹ å få en oversikt og evaluering av det arbeidet fylkeskommunen hadde innenfor forebyggende arbeid knyttet til psykisk helse og mobbing. Det ble nedsett en arbeidsgruppe som presentert sin rapport med vurderinger og anbefalinger i fylkestinget i juni 2021, sak 46/21. Denne legges til grunn for det videre forebyggende arbeidet i fylkeskommunen, og etter planen skal det komme en oppfølgingssak på dette arbeidet i 2022. Til tross for at dette er et pågående arbeid, velger revisjonen å trekke frem noe av det som ble beskrevet i arbeidsgruppas rapport. Det fremgår blant annet at alle de videregående skolene jobber med styrking av elevenes helse og å forebygge mobbing. Dette gjøres på ulike måter og med ulik organisering, men dette anses som naturlig på grunn av skolenes egenart. Det beskrives også at det er en del som gjøres ganske likt. Arbeidsgruppas rapport viser imidlertid at mye av dette arbeidet er knyttet til nøkkelpersoner ved skolene. I arbeidsgruppas anbefalinger vurderes det derfor som viktig at det *bygges systemer og nettverk* rundt det forebyggende arbeidet på skolene, slik at dette ikke er avhengig av enkeltpersoner⁶².

I likhet med fylkeskommunens gjennomgang, ser også revisjonen at de videregående skolene vi har snakket med har fokus på å skape inkluderende læringsmiljø og forebygge mobbing. Det fremheves som viktig å begynne dette arbeidet tidlig, allerede ved overgangen til videregående og i skolestarten. Mye av grunnlaget dannes her, og dette beskrev vi nærmere i forrige delkapittel. I tillegg til å ha fokus på overganger og skolestart, forteller skolene at det også er viktig å ha fokus på trivsel og læringsmiljø gjennom hele opplæringsløpet. Et godt skolemiljø blir av flere fremhevet som ett av de viktigste tiltakene for å forebygge frafall. Det at elevene føler seg sett, inkludert og ønsket på skolen, står her sentralt. Hvordan de utvalgte videregående skolene jobber med dette, er litt ulikt – nedenfor gjengis noe av det som kommer frem gjennom intervjuene;

- Først og fremst peker skolene på viktigheten av å være tett på den enkelte elev. Kontaktlærer har en viktig funksjon her, men også klasselærerråd, eller andre møter der eleven settes i sentrum, er sentrale. I disse møtene tas det opp ulike forhold rundt klassen og den enkelte elev - for eksempel om det er bekymringer knyttet til faglig- eller sosial utvikling eller om eleven har mye fravær. Dersom skolene oppdager utfordringer i klassemiljøet eller for den enkelte elev, er de opptatt av at dette tas tak i på et tidlig tidspunkt. Gjennom klasselærerråd e.l. avtales det hvem som gjør hva i den videre oppfølgingen av klassen eller enkelteleven.
- Alle skolene er opptatt av å skape noen positive elevaktiviteter utenfor klasserommet gjennom skoleåret. Dette kan være ting som sjakkturneringer, trappeløp, utkleddningsdager eller lignende. Slike aktiviteter bidrar til å skape et godt miljø og er medvirkende til at elevene ønsker å komme på skolen. Noen av skolene fremhever

⁶⁰ Agder fylkeskommune, *Årsberetning 2021*, s. 130, hentet fra <https://opengov.360online.com/Meetings/VE-TAKS/Meetings/Details/239181>

⁶¹ Agder fylkeskommune, *Økonomiplan 2020-2023 og budsjett 2020*, hentet fra <https://agderfk.no/f/p1/i4e9ec5f6-9e46-4648-991c-c87cf18b6f4e/vedtatt-okonomiplan-2020-til-2023-og-budsjett-2020-for-agder-fylkeskommune.pdf>

⁶² Agder fylkeskommune, *Forebyggende arbeid med psykisk helse og mobbing – vurderinger og anbefalinger fra arbeidsgruppe*, s. 4. Hentet fra <https://sru.agderfk.no/api/utvalg/200038/moter/472010/behandlinger/16/1>

også at det er positivt hvis de voksne deltar i disse aktivitetene. Dette gir elevene mulighet til å treffe de voksne i en annen setting, og bidrar også til at elevene kan bygge relasjoner til andre enn den som for eksempel er kontaktlærer. Hvis det oppstår vanskelige ting i løpet av året, har ungdommen da etablert relasjon til flere voksne som de kan henvende seg til.

- Det er også viktig at elevene selv får bidra og ta ansvar for eget klassemiljø. Elevrådsskoleringen er felles for hele fylket og gjennomføres sammen med psykososialt ressursteam⁶³. Elevrådet får mulighet til å påvirke hvilke temaer de ønsker å ha fokus på, og de tillitsvalgte får opplæring i disse temaene. Videre får de tillitsvalgte ulike oppgaver som de skal gjennomføre i egne klasser. Fokus her kan blant annet være på hvordan man samhandler i et klassemiljø. Flere av skolene opplever at dette er positivt og at det bidrar til at elevene føler at de har en innflytelse over skolehverdagen og skolen sin. Videre har også skolene ulike former for «klassens time» som elevene har ansvar for å gjennomføre selv.
- Det som skjer på elevenes fritid, påvirker dem i skolehverdagen. Enkelte skoler forsøker derfor å legge til rette for positive aktiviteter i elevenes fritid. Dette kan for eksempel ved at de får låne gymsal eller lignende. Mange elever har falt ut av organiserte aktiviteter, og da kan dette være et positivt tiltak. I tillegg forsøker en skole nå å ha et tilbud på ettermiddag/kveldstid. Tanken er at skolen skal være et sted der elevene kan komme for å se en film, treffe venner, gjøre skolearbeid med videre. Hvis dette får god respons, ønsker de å utvide tilbudet.
- Skolene vi har snakket med, har også tatt andre grep som skal bidra til å skape gode og trygge skolemiljø. Rådgivere, miljøarbeidere/miljøterapeuter og andre skal være synlige i skolemiljøet og tilgjengelige for elevene. En skole har for eksempel egne «forebyggere». Felles for disse funksjonene er at de skal jobbe med relasjoner og være gode og trygge voksenpersoner som kan snakke med elevene – og evt. henvise dem videre til andre tjenester ved behov. I tillegg skal de bidra til å forebygge konflikter og uønskede hendelser på skolene. Det er mange elever som har mye «i bagasjen» som utfordrer dem både på skolen og i livet ellers, og flere av skolene opplever at stadig flere ungdommer sliter med psykososiale utfordringer. Selv om lærerne er svært viktige for elevene, er det også viktig at lærerne har et støtteapparat rundt seg i forhold til disse tingene. Her nevnes for eksempel rådgivere og helsesykepleierne som viktige, men en skole har også tilbud om psykiatrisk sykepleier og en annen skole har knyttet til seg skolepsykolog. Flere av skolene oppgir at de bruker ekstra ressurser på disse funksjonene fordi de opplever at dette er viktig for å kunne jobbe forebyggende med skolemiljøet.
- Noen skoler opplyser også at de bruker elevundersøkelsen aktivt. Elevundersøkelsen kan brytes ned på skole- og klassenivå, og noen av skolene forteller at de går aktivt ut i klassene der det foreligger resultater som tilsier at det er noe de bør jobbe videre med. De trenger mer informasjon dersom de skal kunne iverksette nødvendige tiltak. Dette kan imidlertid være krevende da elevundersøkelsen er anonym og gir et øyeblikksbilde av situasjonen.

⁶³ Psykososialt ressursteam bistår fylkeskommunale opplæringsarenaer i arbeidet med psykisk helse. Teamet består av tre psykologer, som jobber systemorientert og forebyggende i de videregående skolen og på læringsarenaen i Agder fylkeskommune. Ressursteamet kan tilby ulike former for undervisning, seminarer og veiledning. Les mer her <https://agderfk.no/vare-tjenester/skole-og-opplaring/pedagogisk-psykologisk-tjeneste-ppt/henvendelse-til-psykososialt-ressursteam-prs/>

- Lærerne og øvrige ansatte på skolen blir også fremhevet som viktige for læringsmiljøet. Det å ha gode lærere som ser elevene, som er dedikerte og som ønsker det beste for elevene – er også noe som smitter over på elevene og gjør at de føler seg ivaretatt.

Alle skolene peker på at det forebyggende arbeidet med læringsmiljøet er svært viktig. Flere av skolene ser behov for å styrke dette med mer ressurser enn de har tilgjengelig i dag. Mer ressurser til støttetjenester som kan bruke mer tid sammen med alle elevene, og særlig de elevene som sliter, vil være viktig for å kunne forebygge frafall i videregående opplæring. I denne forbindelse er det viktig å nevne at Agder fylkeskommune over lengre tid har jobbet med en standardisering av elevtjenesten. Her har de blant annet sett nærmere på fremtidig organisering av elevtjenesten i Agder og ressursfordeling til skolene. Dette arbeidet skal resultere i en rapport med anbefalinger om fremtidig organisering av elevtjenesten i Agder og denne skal etter planen legges frem for politisk behandling i løpet av 2022⁶⁴. Dette vil kunne få betydning for hvordan det jobbes med forebyggende læringsmiljø i de videregående skolene.

Håndtering av mobbesaker

I tillegg til å se på hvordan fylkeskommunen jobber med det forebyggende arbeidet, har vi også snakket med de utvalgte skolene om hvordan de arbeider med å håndtere eventuelle brudd på elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø. I tillegg til skolenes eget ansvar for å varsle ved slike saker, har også elever eller foresatte mulighet til å varsle på ulike måter; dette kan gjøres muntlig, i form av brev eller gjennom den digitale mobbknappen⁶⁵.

Det er som nevnt etablert en ny rutine fra og med skoleåret 2021, der formålet er å sikre at brudd på bestemmelsene i opplæringsloven kapittel 9A blir behandlet raskt og korrekt slik at elevenes rett til et godt og trygt skolemiljø ivaretas⁶⁶. I retningslinjene beskrives det ansvarsforhold og hvordan slike saker skal håndteres og dokumenteres. Alle skolene oppgir at de er kjent med den overordnede rutinen. Det er ingen skoler som oppgir at de har spesielle utfordringer knyttet til mobbesaker - men alle er enige om at én mobbesak er en sak for mye. Skolene forteller at de forsøker å løse saken på lavest mulig nivå, det vil si før det blir en 9A-sak. Hvis det først er blitt en slik sak, er skolene opptatt av at rutinene til fylkeskommunen skal følges og at dette dokumenteres i tilstrekkelig grad. Dette er viktig for at elevene skal føle seg ivaretatt og at de blir tatt på alvor.

Revisjonen bemerker at vi ikke har undersøkt hvordan konkrete enkeltsaker har blitt håndtert på de ulike skolene.

⁶⁴ Agder fylkeskommune, Rådgiversamling 14 januar, *Presentasjon av nåværende elevtjenester i Agder*, hentet fra <https://agderfk.no/vare-tjenester/skole-og-opplaring/opplaring-i-skole/informasjon-til-radgivere/radgiversamlinger-og-messer/presentasjoner-fra-radgiversamlinger/>

⁶⁵ Agder fylkeskommune, *Retten til et trygt skolemiljø*, hentet fra <https://agderfk.no/vare-tjenester/skole-og-opplaring/opplaring-i-skole/skolemiljo/>

⁶⁶ Agder fylkeskommune, *Retningslinjer for håndtering av brudd på elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø*, hentet fra <https://sru.agderfk.no/api/utvalg/200042/moter/474097/behandlinger/10/1>

Læringsutbytte

Agder fylkeskommune har satt følgende mål for læringsutbytte:

Alle elever og læringer som går ut av videregående opplæring har fag- og samarbeidskompetanse, som gjør dem i stand til å mestre videre utdanning og arbeidsliv. Innovasjon og bærekraft er sentrale elementer i opplæringen⁶⁷.

Det at elevene har et tilfredsstillende utbytte av opplæringen, er et viktig bidrag for å kunne øke gjennomføringen i videregående opplæring. Målsettingen for den videregående opplæringen i Agder er at flest mulig består med best mulig resultat ut ifra sine forutsetninger.

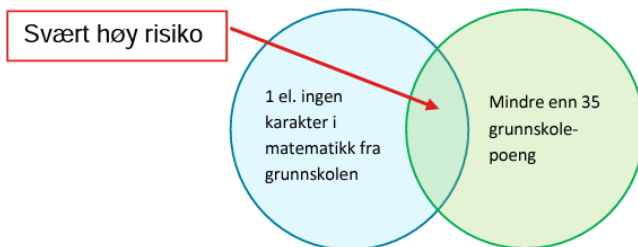
Elevenes læringsutbytte måles i all hovedsak gjennom karakterer i fag. Agder har over tid hatt ett lavere karaktersnitt enn det nasjonale landsgjennomsnittet.

Ifølge fylkeskommunen er en viktig årsak til dette at ungdommene kommer inn med lavere grunnskolepoeng enn snittet i landet. Tabellen til høyre viser oversikt over grunnskolepoeng 2020-2021 fordelt på de ulike fylkene i landet.



Kilde: Agder fylkeskommune - Tilstandsrapport for videregående opplæring 2020

Forskningen viser at tidligere skoleprestasjoner er den enkeltfaktoren som har størst innvirkning på om elevene fullfører og består videregående opplæring⁶⁸. Det er klar sammenheng mellom antall grunnskolepoeng og om eleven fullfører og består videregående opplæring. Dette innebærer at hva elevene har med seg fra grunnskolen, er svært viktig for gjennomføringen av den videregående opplæringen. Det fremgår av tilstandsrapporten for videregående opplæring for 2020 at analyser av frafallsdata viser at en stor andel elever som ikke fullfører og består har karakteren 1 eller ikke vurdering i matematikk fra grunnskolen. Videre har mange av de som faller fra, lavere grunnskolepoengsum enn 35. Elever som er i begge disse kategoriene har ekstra høy risiko for å falle fra.

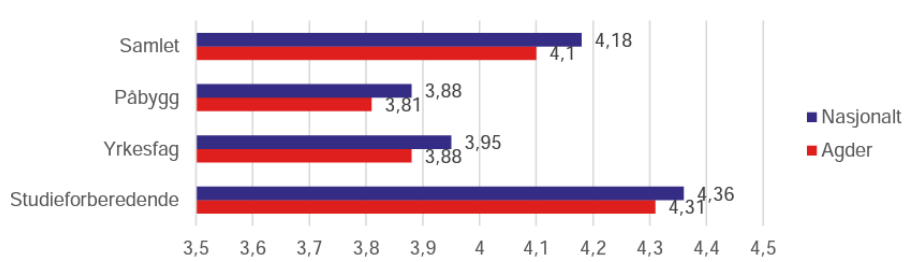


Kilde: Agder fylkeskommune - Tilstandsrapport for videregående opplæring 2020

⁶⁷ Agder fylkeskommune, Økonomiplan 2020-2023 og budsjett 2020, hentet fra <https://agderfk.no/f/p1/i4e9ec5f6-9e46-4648-991c-c87cf18b6f4e/vedtatt-okonomiplan-2020-til-2023-og-budsjett-2020-for-agder-fylkeskommune.pdf>

⁶⁸ Meld.St.21; Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden, s. 13. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/581b5c91e6cf418aa9dcc84010180697/no/pdfs/stm202020210021000dddpdfs.pdf>

For skoleåret 2020-2021 så karaktersnittet for videregående opplæring slik ut: Da det ikke har blitt gjennomført eksamen som følge av covid-19 pandemien, er tallene basert på standpunkt-karakterer. Det fremgår at karaktersnittet for Agder og nasjonalt, har blitt betydelig høyere de to siste årene som følge av at målingen er basert på standpunkt-karakterer. Disse er ofte bedre enn eksamenskarakteren⁶⁹.



Kilde: Agder fylkeskommune - Tilstandsrapport for videregående opplæring 2020

Tilpasset opplæring

Alle elever har rett til opplæring ut ifra sine evner og forutsetninger – det vil si *tilpasset opplæring*, jf. opplæringslova §1-3. Å tilpasse opplæringen innebærer å tilrettelegge med varierte vurderingsformer, læringsressurser, læringsarenaer og læringsaktiviteter. Dette gjelder både for elever som har faglige, fysiske/psykiske utfordringer, elever som har særlig stort læringspotensial samt for alle andre som har behov for det⁷⁰.

På et overordnet nivå forteller administrasjonen at det i Agder fylkeskommune har vært stort fokus på tilpasning og tilrettelegging innenfor den ordinære undervisningen. Skolene bekrefter dette, og forteller at det generelt sett er lite spesialundervisning sammenlignet med det som har vært tidligere. Målet er at flest mulig elever skal få tilpasning og tilrettelegging innenfor den ordinære undervisningen. Dersom tilrettelegging og tilpasning ikke har fungert, er det aktuelt med henvisning til PPT for å undersøke mulighetene for spesialundervisning.

I starten av skoleåret bruker skolene mye tid på å bli kjent med elevene, dette gjelder både i forhold til det sosiale som vi beskrev i forrige punkt - men det handler også om det faglige. Alle skolene forteller at de foretar ulike kartlegginger av elevene på et tidlig tidspunkt. Kartleggingene har til hensikt å avdekke om det er behov for tettere oppfølging eller tilrettelegging. Noen av skolene forteller at resultatene av kartleggingen ikke alltid samsvarer med resultatene elevene kommer med fra ungdomsskolen. Som nevnt i forrige delkapittel, forteller skolene også at det skjer at de ikke får tilstrekkelig informasjon fra grunnskolene i kommunene. Med hensyn til opplæringen, kan dette for eksempel være hvis den videregående skolen ikke har fått beskjed om at elevene har hatt spesialundervisning eller at det har vært omfattende bruk av tilrettelegging i grunnskolen. Når de videregående skolene ikke mottar denne informasjon fra grunnskolene, kan det gå lang tid før de oppdager at eleven har noen utfordringer. Dette fører igjen til at eleven ikke får den opplæringen og tilretteleggingen som den har krav på, jf. oppl. § 1-3. En utfordring som spesielt nevnes i denne forbindelse, er samarbeidet mellom PPT i grunnskolen og PPT i fylket. Flere av skolene opplever at dette har fungert dårligere etter sammenslåingen. Tidligere opplevde de at PPT i grunnskolen fulgte eleven lenger i overgangen enn det de gjør i dag. Det fortelles videre at PPT i fylket ikke vil involvere seg i saker før eleven er tatt inn i videregående opplæring. Dette oppleves ikke som et godt system og fører til at det i enkelte tilfeller tar for lang tid før

⁶⁹ Agder fylkeskommune, *Tilstandsrapport for videregående opplæring 2020*, hentet fra <https://agderfk.no/vare-tjenester/skole-og-opplaring/tilstandsrapport-plan-og-strategi/>

⁷⁰ Udir, *Tilpasset opplæring*, hentet fra <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/tilpasset-opplaring/>

man får kartlagt og avklart elevenes behov. I en periode vil dette kunne medføre at elevene ikke får den undervisningen de har krav på fordi skolene ikke klarer å få på plass hjelp tidlig nok.

De utvalgte skolene forteller videre at de har ulike virkemidler for å kunne bidra til at alle elever kan få et tilstrekkelig læringsutbytte. Noen tiltak retter seg mot hele klasser, mens andre tiltak knytter seg mer mot grupper og/eller enkeltelever. Hvordan en skal tilpasse opplæringen må imidlertid vurderes i hvert enkelt tilfelle og i hver enkelt klasse:

- Noen skoler setter inn ekstra ressurser for alle elevene i utvalgte fag. Dette er fag som man erfaringsmessig vet at mange sliter med, og det kan dermed sees som et forebyggende læringsutbytte tiltak. Matte og norsk er fag som nevnes spesielt.
- Det settes også inn ekstra ressurser for enkeltelever og grupper som opplever enkelte fag som utfordrende. Det er ulikt hvordan skolene organiserer dette, det kan være inne i klassen med ekstra ressurser eller utenfor klasserommet i perioder. Det fremheves uansett som sentralt at elevene involveres og får mulighet til å medvirke til hvordan dette skal gjennomføres. Dette er viktig for at de elevene som trenger denne hjelpen mest, faktisk tar den i mot.
- Andre tiltak som nevnes for å gjøre undervisningen mer tilpasset, kan for eksempel være variasjon i arbeidsoppgaver og arbeidsmåter/metoder samt variasjon i undervisningsarenaer. En skole har for eksempel innført egne «fagdager», dette er hele dager som er satt av til å jobbe med et enkelt fag. I tillegg forsøker de å ha undervisningsopplegg andre steder enn i klasserommet da læring også kan skje mange andre steder.
- En av skolene vi snakket med har et prøveprosjekt med ressursteam på skolen. Ressursteamet består av 2, 5 stillinger og skal hjelpe med tilpasset opplæring spesielt rettet mot matematikk, mot minoritetsspråklige samt lesing og skriving i norsk. Ressursteamet bistår inn i klasser og de kan også ta elever ut av klassen ved behov. I tillegg skal ressursteamet være en fleksibel tjeneste som kan bistå faglærerne når det trengs, uten at dette nødvendigvis er planlagt på forhånd.
- Noen skoler tilbyr også kurs i utvalgte fag samt kurs i studieteknikk. Det fremheves som viktig at disse kursene er rettet mot alle elevene, slik at det ikke virker stigmatiserende og kun er for de svakeste elevene.
- Som følge av covid-19 pandemien fikk fylkeskommunen ekstra midler til tiltak for elever som stod i fare for å stryke eller ikke få karakter. Flere av skolene forteller at de benyttet seg av dette og opplevde at dette var svært positivt for denne elevgruppa.
- I Agder fylkeskommune tilbys det også eksamenskurs og sommerkurs for elever som har fått stryk eller ikke vurderinger i standpunkt og/eller eksamen.

Tilpasset opplæring gjelder også elever med stort læringspotensial. Det er imidlertid få av de skolene som vi har snakket med, som nevner denne gruppen sett i forbindelse med frafallsproblematikken. Det er kun en skole som påpeker at det også er viktig å huske på disse elevene slik at de ikke faller fra på grunn av manglende motivasjon og

for lite utfordringer. De øvrige skolene opplever i all hovedsak at de må sette inn ressursene der de ser at behovet er størst. Det er imidlertid nylig vedtatt en handlingsplan for elever med stort læringspotensial i Agder fylkeskommune som skal bidra til å sikre at alle elever får mulighet til å nå sitt læringspotensial⁷¹.

Revisjonen opplever at alle skolene har fokus på å tilrettelegge opplæringen slik at elevene får et best mulig læringsutbytte. Det at elevene får en opplæring som er tilpasset deres evner og forutsetninger, er viktig for at den enkelte skal oppleve mestring. Det at elevene mestrer, gir økt motivasjon og er sentralt for å kunne fullføre skoleløpet. Samtidig er det også viktig å påpeke at elever som opplever å ha det trygt og godt på skolen, også opplever større utbytte av opplæring. Dermed henger punktet om læringsutbytte også tett sammen med punktet om læringsmiljø.

Fravær og identifisere elever som står i risikozonen for å falle fra

For at skolene skal nå målsettingen om at flest mulig skal gjennomføre videregående opplæring, må skolene ha gode systemer for å fange opp utfordringer underveis og identifisere elever som står i risikozonen for å falle fra. Dette innebærer at det må hentes inn tilstrekkelig informasjon fra ungdomsskolen, de må følge med på oppstarten og underveis i skoleåret.

Fravær

Forskningen viser blant annet til at elever med høyt fravær, har større risiko for å falle fra den videregående opplæringen. I 2016 ble fraværsgrensen innført, dersom man er borte mer enn 10 % av timetallet i et fag uten godkjent dokumentasjon, mister man karakteren i faget. Hensikten med innføringen var å motivere elevene til jevn innsats og forhindre skulk, samt bidra til å forsøke å redusere fravær og frafall i den videregående opplæringen⁷². Hvordan fylkeskommunen arbeider for å forebygge fravær og øke nærværet, henger tett sammen med de øvrige punktene i denne underproblemstillingen – gjennom arbeidet med gode læringsmiljø og godt læringsutbytte. Elever som blir møtt på det de strever med faglig, som har en god relasjon til læreren sin, som er trygge i klassen og som trives på skolen – møter oftere opp på skolen.

Flere av skolene vi har snakket med gjennom dette prosjektet, omtaler fravær som en av de største truslene for å ikke få gjennomført videregående opplæring. Alle skolene oppgir at de tidligere har hatt høyt fokus på å følge opp fraværet hos den enkelte elev. Når en elev har mye fravær, er det viktig at skolene undersøker årsakene til dette. Her spiller kontaktlærer en sentral rolle, men også rådgivere og andre voksenpersoner kan være sentrale. Videre er det viktig å sette i verk tiltak for å forsøke å redusere fraværet. Det er ulikt hvilke tiltak som iverksettes da dette vil avhenge av den enkelte situasjonen, noen skoler forteller for eksempel at de kan ringe til elever for å våkne dem på morgenen, mens andre elever hentes hjemme for at de skal komme seg på skolen.

Mens revisjonen har gjennomført dette prosjektet, har skolene stått i en ekstraordinær situasjon på grunn av covid-19. Fraværsgrensen har ikke vært operativ gjennom store deler av pandemien. Skolene forteller at dette har gjort noe med oppmøtet på skolen.

⁷¹ Agder fylkeskommune, *Handlingsplan elever med stort læringspotensial*, hentet fra <https://sru.agderfk.no/api/utvalg/200042/moter/739499/behandlinger/5/1>

⁷² Udir, *Fraværsgrense Udir-3-2016*, hentet fra <https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/Vitnemal/fravarsgrense---udir-3-2016/>

Omfanget av fravær har blitt langt større enn tidligere med omfattende bruk av egenmeldinger. Tidvis møter lærerne nesten tomme klasserom, og en skole forteller om elever som er blitt vant til en hverdag uten fysisk oppmøte på skolen. Mange elever har utfordringer knyttet til sosiale problemer, sosial angst, skolevegring med videre, og skolene forteller at det har blitt enda vanskeligere for disse elevene når de har blitt vant til å være hjemme. Det kan bli svært vanskelig å få disse elevene tilbake i en normal skolehverdag, og flere skoler ser at skolevegring er noe de vil måtte jobbe mye med i lang tid fremover. Når fraværet er så høyt, er det også vanskelig å opprettholde en systematisk oppfølging av fraværet for skolene.

Elever som står i fare for å falle fra videregående opplæring

Som nevnt under forrige problemstilling og innledningsvis i denne problemstillingen, gjør de videregående skolene mye for å bli kjent med elevene, både før de begynner på skolen, i oppstarten av skoleåret og underveis i skoleårene. Gjennom tett oppfølging av den enkelte elev, hyppige klasselærerråd og andre møter der elevene settes i sentrum – opplever skolene at de har et godt utgangspunkt for å kunne identifisere elever som står i faresonen for å falle fra på et tidlig tidspunkt.

Når fraværet har vært høyt over tid og skolene opplever at det er en reell sjans for at eleven kan falle fra den videregående opplæringen, kobles oppfølgingstjenesten på. Agder fylkeskommune har også utarbeidet *retningslinjer for elever som avbryter eller er i ferd med å avbryte videregående opplæring*. Skolene forteller imidlertid at de forsøker ulike varianter og tilrettelegginger før de slipper tak i elevene sine, dette kan for eksempel være ved å ta fag over to år, det kan være å finne andre alternative opplæringsarenaer for en periode eller det kan være andre former for tilrettelegginger som gjør at eleven fortsatt ønsker å bli på skolen. Det er mange individuelle vurderinger som tas i hvert enkelt tilfelle. I noen tilfeller oppgir skolen likevel at det beste for eleven er at de slutter på skolen. I disse tilfellene er oppfølgingstjenesten blitt koblet på, og revisjonen ser i kapittel 6.4 nærmere på hvordan oppfølgingstjenesten jobber med ungdom som står utenfor den videregående opplæringen.

6.1.2.1 Oppsummering og vurdering

Agder fylkeskommunen har som målsetting at en høyere andel elever fullfører og består videregående opplæring, jf. Regionplan Agder 2030. Det langsiktige målet for fullført og bestått planlagt opplæring, både nasjonalt og i Agder fylkeskommune, er 90 %. De videregående skolene spiller en viktig rolle i arbeidet med å forebygge frafall og bidra til økt gjennomføring i den videregående opplæringen⁷³. Revisjonen har i denne problemstillingen tatt for oss ulike områder som anses som sentrale i denne forbindelse; læringsmiljø, læringsutbytte, forebygging av fravær og identifisering av elever i risikozonen for å falle fra.

Revisjonen har gjennomgått dokumenter som er utarbeidet på overordnet nivå for de videregående skolene på Agder og intervjuet utvalgte skoler i fylket. Gjennomgangen viser at det både på et overordnet nivå og på skolenivå, er høyt fokus på å forebygge frafall og øke gjennomføringen i videregående opplæring.

⁷³ NOU 2018:15, *Kvalifisert, forberedt og motivert – Et kunnskapsgrunnlag om struktur og innhold i videregående opplæring*, s. 188, hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/c69184206be24cc49be8dff70088c208/no/pdfs/nou201820180015000dddpdfs.pdf>

Flere av skolene vi har intervjuet nevner at det viktigste tiltaket de har for å bidra til at elever fullfører og består den videregående opplæringen, er gjennom et godt og inkluderende skolemiljø og tett oppfølging av den enkelte elev. Gjennom tett oppfølging har skolene mulighet til å gripe tak i utfordringer på et tidlig tidspunkt og iverksette tiltak for å forsøke å forhindre at elever dropper ut av skolen. Revisjonen opplever at alle skolene jobber godt med det forebyggende læringsmiljøet, men ser samtidig at dette gjøres på ulike måter og med ulike virkemidler. I fylkeskommunen er det allerede to pågående satsinger som vil kunne få betydning for det forebyggende arbeidet på skolene i fremtiden; standardisering av elevtjenesten og den politiske saken vedrørende forebygging av psykisk helse og mobbing i Agderskolen. Revisjonen mener at det er viktig at Agder fylkeskommunene følger opp disse satsingene for å kunne bidra til å forebygge frafall og øke gjennomføringen i videregående opplæring.

Revisjonen opplever at alle skolene har fokus på å tilrettelegge opplæringen slik at elevene kan få et best mulig læringsutbytte. At elevene får en opplæring som er tilpasset deres evner og forutsetninger, jf. oppl. § 1-3, er viktig for at den enkelte skal oppleve mestring. Det at elevene mestrer fagene, gir økt motivasjon og er sentralt for å kunne fullføre skoleløpet. Flere skoler opplever likevel at de i enkelte tilfeller ikke klarer å tilrettelegge opplæringen godt nok på et tidlig tidspunkt. Dette kan medføre at elevene ikke får den undervisningen som de har krav på. Dette henger sammen med mangelfull informasjon fra grunnskolene, og er også omtalt i forrige del-problemstilling. En annen utfordring er at elevene kommer inn i videregående opplæring med lave grunnskolepoeng. Forskningen viser at den enkeltfaktoren som har størst betydning for elevenes mulighet for å fullføre og bestå, er tidligere skoleprestasjoner⁷⁴. Dette innebærer at mye av arbeidet med å forebygge frafall også ligger utenfor fylkeskommunens kontroll.

⁷⁴ Meld.St.21; Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden, s. 13. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/581b5c91e6cf418aa9dcc84010180697/no/pdfs/stm202020210021000dddpdfs.pdf>

6.1.3 Læreplasser og oppfølging av lærlinger/lærekandidater

Agder fylkeskommune har som målsetting at alle kvalifiserte søkere starter på en opplæring i bedrift, og at de avslutter opplæringen med en kompetanse som anerkjennes i arbeidslivet⁷⁵. Å få en læreplass er av stor betydning for at den enkelte skal fullføre fag-/svennebrevet da erfaringer viser at mange faller fra dersom de ikke får læreplass⁷⁶.

Agder 2014-2020	Studie- forb.	Yrkesfag
Fullført og bestått	87,8 %	68,3 %
Grunnkompetanse	1,9 %	3,8 %
Fortsatt i opplæring	1,5 %	4,8 %
Fullført, ikke bestått	5,3 %	5,2 %
Sluttet	3,4 %	17,9 %

Kilde: Agder fylkeskommune - Tilstandsrapport for videregående opplæring 2020

Det er innenfor fag- og yrkesopplæringen at frafallet i Agder er størst, og hvordan fylkeskommunen arbeider med dette temaet er derfor av stor betydning for økt gjennomføring i videregående opplæring. Det er imidlertid viktig å påpeke at frafallet på yrkesfag ikke kun skyldes at elever

ikke får læreplass, det handler også om at elevene har andre planer eller ikke ønsker læreplass⁷⁷.

Vi ser nærmere på følgende problemstilling:

- *Hvordan arbeider fylkeskommunen for å sikre tilstrekkelige læreplasser og hvordan følges lærlinger/lærekandidater opp?*

Samtidig som det er viktig at de som ønsker det, får en læreplass - er det også viktig at lærlingene/lærekandidatene følges tilstrekkelig opp i læretiden slik at de ikke slutter underveis. I denne delen av rapporten ser vi hovedsakelig på ungdommene, i kapittel 6.1.5 omtales de voksne nærmere.

Formidling til læreplass

Fylkeskommunens arbeid med å skaffe læreplasser til søkere, omtales gjerne som *formidlingsprosessen*. Det er fylkeskommunen som har hovedansvaret i formidlingsprosessen, men det er mange aktører som samarbeider og har et ansvar for at det formidles kontakt mellom elev og lærebedrift, og at lærekontrakten til slutt inngås⁷⁸. Ungdommer som har fullført grunnskolen eller tilsvarende, har etter opplæringsloven rett til tre års videregående opplæring. For ungdommer som velger fagopplæring, er hovedmodellen to års opplæring i skole og to år i lærebedrift. Selv om ungdommene har rett til tre års opplæring, foreligger det ingen tilsvarende rett til å få en læreplass. Fylkeskommunen har imidlertid plikt til å formidle søkere med ungdomsrett til lærebedrifter der det er inngått avtaler om læreplass, jf. forskrift til opplæringslova § 6A-6. Det er lærebedriften som avgjør hvem som får læreplass. Dersom søkere ikke får læreplass, skal fylkeskommunen tilby bedriftsopplæring i skole, jf. opplæringslova § 3-3.

⁷⁵ Agder fylkeskommune, *Kvalitetssystem i fagopplæringen*, s. 3. Hentet fra <https://agderfk.no/vare-tjenester/skole-og-opplaring/opplaring-i-bedrift/kvalitetssystem-for-fagopplaring/>

⁷⁶ Udir, *Hvorfor får ikke alle søkere læreplass? En kunnskapsoversikt*, s. 7, hentet fra https://www.udir.no/contentassets/4a898f6ef35c442ea7421d880599e675/kunnskapsoversikt_lareplass.pdf

⁷⁷ Agder fylkeskommune, *Tilstandsrapport for videregående opplæring 2020*, s. 25, hentet fra <https://agderfk.no/vare-tjenester/skole-og-opplaring/tilstandsrapport-plan-og-strategi/>

⁷⁸ Udir, *Hvorfor får ikke alle søkere læreplass? En kunnskapsoversikt*, hentet fra https://www.udir.no/contentassets/4a898f6ef35c442ea7421d880599e675/kunnskapsoversikt_lareplass.pdf

Agder fylkeskommune har utarbeidet et *kvalitetssystem for fagopplæringen*. Her fremgår det blant annet ulike rutiner for hvordan fylkeskommunen og andre involverte aktører i fagopplæringen skal nå sine overordnede mål og overholde lovens krav. Dokument 1 i kvalitetssystemet omhandler formidling av søkere til læreplass, og her er det beskrevet mål for formidlingsprosessen, ulike handlinger i prosessen og hvem som har ansvar for handlingene⁷⁹. Sentrale aktører i prosessen er avdeling for fag- og yrkesopplæring, de videregående skolene og formidlingskoordinatorene ved skolene, opplæringskontor og enkeltstående lærebedrifter.

Statistikkgjennomgangen i kapittel 5 viste at det var færre som fikk læreplass i Agder enn i de øvrige fylkene i 2020. Årsakene til dette var ifølge fylkeskommunen sammen

	2020
Hele landet	75,7 %
Rogaland	81,5 %
Troms og Finnmark	81,5 %
Møre og Romsdal	79,3 %
Oslo	79,0 %
Nordland	78,8 %
Vestland	77,2 %
Trøndelag	76,9 %
Innlandet	74,9 %
Vestfold og Telemark	72,4 %
Viken	70,1 %
Agder	69,2 %

Kilde: Agder fylkeskommune - Formidling til læreplass - resultater 2020

satte; det hang blant annet sammen med at fylkeskommunen hadde dimensjonert med for mange elevplasser i helse- og oppvekstfag, noe som medførte at det ikke var læreplasser til alle søkerne. Kommunene hadde ikke mulighet til å ta imot alle som søkte. Dette skyldes ikke kun økonomi, men de skal også ha tilgjengelige ressurser til opplæring og oppfølging. I tillegg opplevde også enkelte bransjer i privat sektor usikkerhet i forbindelse med Covid-19, og dette gikk utover deres muligheter til å ta inn lærlinger. Videre ble det fremhevet at Agder har svært mange voksne som søker om læreplass. Selv om ikke hver voksenkontrakt ville generert en ungdomskontrakt, var det ifølge fylkeskommunen grunn til å tro at antall ungdommer som fikk læreplass ble noe redusert som

følge av det betydelige antallet voksne i lære⁸⁰. Det må imidlertid påpekes at 2020 var et spesielt år, men fylkeskommunen erkjente samtidig at formidlingsarbeidet ikke hadde vært godt nok.

Det ble derfor iverksatt økt innsats på dette området i 2021. Denne innsatsen har gitt gode resultater; i 2021 fikk **81 %** av alle søkerne en lærekontrakt, mot **78,2%** på landsbasis. I det følgende ser vi nærmere på fylkeskommunens arbeid med formidling og særlig de grep som har ble tatt for formidlingsarbeidet i 2021.

Forsterket samarbeid om formidling

Det overordnede ansvaret for formidling er lagt til Agder fylkeskommune. Avdeling for fag- og yrkesopplæring ved team for formidling til læreplass og Vg3, jobber med koordineringen rundt formidling til læreplass og kontakt opp mot Vg3 fagopplæring i skole. Det er også flere andre aktører som er sentrale i formidlingsarbeidet. På grunn av resultatene fra

	2021
Hele landet	78,2 %
Vestland	83,1 %
Troms og Finnmark	83,0 %
Rogaland	82,5 %
Nordland	81,6 %
Oslo	81,5 %
Agder	81,0 %
Møre og Romsdal	78,7 %
Trøndelag	77,2 %
Innlandet	77,1 %
Viken	71,7 %
Vestfold og Telemark	70,9 %

Kilde: Udir.no

⁷⁹ For utfyllende info se Kvalitetssystemet for fagopplæringen: <https://agderfk.no/vare-tjenester/skole-og-opplaring/opplaring-i-bedrift/>

⁸⁰ Agder fylkeskommune, *Formidling til læreplass – resultater 2020*, s. 4. Hentet fra <https://sru.agderfk.no/api/utvalg/202700/mo-ter/477242/behandlinger/1/0>

formidlingen i 2020, har fylkeskommunen rettet økt fokus mot formidlingsprosessen og særlig mot det *systematiske samarbeidet* rundt formidlingen.

Fra 2021 skal opplæringskontor, skole og fag- og yrkesopplæringen samhandle om *hver enkelt* søker til læreplass. En god samhandling vil avklare veien videre for den enkelte og bidra til å formidle den enkelte ungdom ut i riktig bedrift⁸¹. Det har blitt etablert et lokalt nettverk for samarbeid mellom skolene, fagopplæringen og opplæringskontorene, og det ble i april 2021 avtalt følgende:

- *Skolene vurderer fortløpende hva eleven trenger for å lykkes i det praktiske formidlingsarbeidet.*
 - *Formidlingskoordinatorene sørger for samarbeid om formidling til læreplass internt og eksternt.*
 - *Skolerådgiverne har oversikt over elevene med særskilte behov og bidrar i neste ledd til at de blir best mulig ivaretatt i overgangen til lære.*
- *Fag- og yrkesopplæringen har ansvar for rådgivning og systemansvar for formidlingen*
- *Opplæringskontorene bidrar med sin kjennskap til bransjen og sin erfaring med å finne løsninger for enkeltsøkere*

I denne prosessen har det også vært viktig med en rolleavklaring, slik alle aktørene er bevisst om hvilken rolle de har i formidlingsarbeidet og hva som er den enkeltes ansvar.

Det har særlig vært fokus på å formidle utsatt ungdom og ungdom med særskilte behov. Gjennom et forsterket samarbeid mellom partene har det vært fokus på å finne rett lærebedrift og kartlegge elevenes behov for tilrettelegging før det inngås en lærekontrakt/opplæringskontrakt. Fylkeskommunen har et tiltaksteam som har i oppgave å skreddersy et tilpasset opplegg for lærlinger/lærekandidater som har behov for tilrettelegging i bedrift. Teamet består av to representanter fra PPT og to rådgivere fra fag- og yrkesopplæringen. Lærebedrifter som har tatt inn, eller vurderer å ta inn lærlinger eller lærekandidater med særskilte behov – kan søke om ekstra tilskudd. Tilskuddsordningen skal bidra til å finansiere kostnader knyttet til opplæring av ungdom med særskilte behov som ikke dekkes av det ordinære tilskuddet til opplæring i bedrift⁸².

I 2021 gikk 100 flere ungdommer direkte fra Vg2 og over i lære sammenlignet med i 2020, og fag- og yrkesopplæringen tror blant annet at det forsterkede samarbeidet mellom partene har vært en viktig årsak til dette. Gjennom forvaltningsrevisjonsprosjektet har revisjonen også snakket med utvalgte skoler på Agder, flere av disse forteller at de opplever at det har blitt et tydeligere fokus på formidlingsprosessen og at samarbeidet om formidlingen er satt mer i system.

⁸¹ Agder fylkeskommune, *Forsterker samarbeidet om formidling*, hentet fra <https://agderfk.no/aktuelt/forsterker-samarbeidet-om-formidling.31952.aspx>

⁸² Agder fylkeskommune, *Tilskudd til opplæring i bedrift*, hentet fra <https://agderfk.no/vare-tjenester/skole-og-opplaring/opplaring-i-bedrift/larebedrift/tilskudd-til-opplaring-i-bedrift/>

Rekruttering av nye og «sovende» lærebedrifter

I tillegg til økt fokus på samarbeidet rundt formidlingsprosessen, har fylkeskommunen i 2021 også jobbet med å rekruttere nye lærebedrifter og følge opp «sovende lærebedrifter» - dvs. lærebedrifter som er godkjente lærebedrifter, men som ikke har lærlinger inne.

Administrasjonen forteller⁸³ at de har jobbet med dette på ulike måter, de startet for eksempel kampanjen «bli lærebedrift». Her ble det blant annet laget en informasjonsfilm som fokuserte på de positive sidene ved å bli lærebedrift, og denne har blitt markedsført i ulike kanaler. I tillegg har det blitt laget annonser som er publisert i ulike aviser og på fylkeskommunens hjemmeside. Nettsiden <https://utdanning.no/finnlarebedrift> viser om bedrifter er godkjente lærebedrifter, hvilke fag de er godkjente i og om de har lærling. Fylkeskommunen har også gjort et større arbeid her. De har kontaktet godkjente lærebedrifter som ikke hadde lærling og dette har ført til at flere lærebedrifter tok imot lærlinger. I tillegg forteller administrasjonen at de også tok kontakt med andre bedrifter for å sjekke om det kunne være aktuelt å ta imot flere lærlinger, eventuelt ta inn lærlinger i andre fag. Det påpekes imidlertid nå at det er gode tider for flere bedrifter, og at det da er lettere å ta inn lærlinger/lære kandidater.

Fylkeskommunen opplever at det er stor bevissthet rundt inntaket av lærlinger og hvilket bidrag dette utgjør, å ta inn en lærling utgjør en forskjell både for den enkelte og for samfunnet⁸⁴.

Lære plasser i det offentlige

Som nevnt innledningsvis, er det særlig innenfor offentlige fag at det har vært mangel på lære plasser. Dette skyldes til dels at det har vært dimensjonert for mange elev plasser innenfor helsearbeiderfaget og barne- og ungdomsarbeiderfaget, samtidig som Agder har svært mange voksne som ønsker lære plass innenfor disse fagene. I tillegg har det også vært en utfordring at flere kommuner har redusert antall lærekontrakter. I 2020 ble antall aktive lærekontrakter redusert med 30 i kommunal sektor⁸⁵. Økonomi oppgis som en av årsakene til dette, men samtidig skal også kommunene ha tilstrekkelige ressurser til opplæringen og oppfølgingen av den enkelte lærlingen.

Avdelingsleder for fag- og yrkesopplæringen opplever at de har et godt samarbeid med kommunene om inntak av lærlinger. Mange kommuner har rettet økt fokus mot viktigheten av å ta inn lærlinger. I storbyene Kristiansand og Arendal er det iverksatt ulike satsinger for å ta inn flere lærlinger, og i flere mindre kommuner er inntaket av lærlinger på over 3 per 1000 innbygger. Samtidig viser resultatene for formidling av lærekontrakter for 2021, at antall nye lærekontrakter i kommunal sektor ble redusert med ca 40 stk. Det har vært en økning i noen programfag, men innenfor helsearbeiderfaget har det vært en reduksjon på nærmere 50 kontrakter fordelt på både unge og voksne. Det er bestemt at man skal prioritere søkere med ungdomsrett, dette fremgår også av fylkets inntaksforskrift⁸⁶ - slik at nesten alle ungdommer fikk lærekontrakt i helsearbeiderfaget i 2021. Det har imidlertid vært en reduksjon i antall unge som søker disse

⁸³ Informasjon gitt i hovedutvalg for utdanning og kompetanse – 23.03.21

⁸⁴ Agder fylkeskommune, OS 4/22 i HUK – Søkere og godkjente lærekontrakter – resultater 2021, hentet fra <https://sru.agderfk.no/app#se:mote/moteid:739495/utvalg:200042>

⁸⁵ Agder fylkeskommune, Formidling til lære plass – resultater 2020, s.4 hentet fra Hentet fra <https://sru.agderfk.no/api/utvalg/202700/moter/477242/behandlinger/1/0>

⁸⁶ Forskrift om inntak til videregående opplæring og formidling til lære plass, Agder fylkeskommune, hentet fra <https://lovdata.no/dokument/LF/forskrift/2019-02-06-2289>

fagene, men til tross for dette har det ikke vært en tilsvarende økning blant voksne som har fått lærekontrakt. Det er derfor behov for å etablere et enda tettere samarbeid med kommunen i Agder for å øke inntaket av lærlinger, spesielt innenfor helsearbeiderfaget⁸⁷. Dette kommer vi nærmere tilbake til i kapittel 6.1.5 som omhandler de voksne.

I arbeidet med å øke formidlingen til læreplass, har fylkeskommunen også sett på andelen lærlinger i egen organisasjon. Agder fylkeskommune har om lag 100 lærlingehjemler innenfor egen virksomhet, og i 2020 var det opptil 35 ledige lærlingehjemler i fylkeskommunen. Administrasjonen forteller at det kan være vanskelig å ha full oppfyl-ling av disse læreplassene fordi de ikke nødvendigvis klarer å matche søkerens fag. I 2021 har de fått på plass noen flere lærekontrakter internt i fylkeskommunen og det er også etablert en egen stilling som lærling-koordinator. Samtidig har det ved enkelte målepunkt vært opptil 15 ledige lærlingehjemler, slik at de vil fortsette å jobbe for at disse til enhver tid er fylt opp.

Beregningsgrunnlag

I tillegg til de grepene som har blitt nevnt ovenfor, oppgis det samtidig en annen viktig årsak til økt formidling i 2021; endringer i selve beregningsgrunnlaget. Det fremgår av orienteringssak 04/22 til hovedutvalg for utdanning og kompetanse, at beregning av søkere og inngåtte lærekontrakter gir mulighet til å «telle bort» søkere som trekker søknaden til læreplass. Dette har ikke blitt gjort på Agder tidligere, men andre fylkeskommuner har gjort dette. I 2021 ble 220 søkere til læreplass registrert inn i systemet med trukket søknad, cirka 140 av disse var ungdom. Det er ulike grunner til dette, noen takker nei til å stå som søker til læreplass fordi de er i gang med et annet opplærings-tilbud, mens andre søkere ikke var kvalifisert til læreplass. Færre søkere gir økt for-midlingsprosent.

Status tilgjengelige læreplasser

Slik situasjonen er i dag, opplever avdelingsleder for fag- og yrkesopplæringen at det totalt sett er tilstrekkelig med læreplasser i fylket. Behovet for faglært arbeidskraft på Agder er stort, og det er samtidig gode tider for privat næringsliv. Flere bransjer oppgir også at de kan ta inn flere lærlinger enn de gjør i dag⁸⁸. Det har samtidig vært utford-ringer knyttet til enkelte bransjer, i hovedsak innenfor helse – og oppvekstfagene, og særlig med tanke på de voksne.

Til tross for at det samlet sett pt. er tilstrekkelige læreplasser i fylket, er det likevel ikke slik at alle ungdommer får læreplass. En av forklaringene på dette kan også handle om ungdommen selv; det kan handle om skoleprestasjoner og fravær, eller om elevenes modenhet og motivasjon for å bli lærling⁸⁹. Skolene vi har snakket med gjennom dette forvaltningsrevisjonsprosjektet opplever at de ungdommene som oftest ikke får læreplass, har noen individuelle utfordringer som kan virke inn på deres muligheter til å få læreplass.

⁸⁷ Agder fylkeskommune, OS 4/22 i HUK – *Søkere og godkjente lærekontrakter – resultater 2021*, s.5, hentet fra <https://sru.agderfk.no/app#se:mote/moteid:739495/utvalg:200042>

⁸⁸ Agder fylkeskommune, PS 24/21 i HUK, *Økt gjennomføring i yrkesfag – flere ut i lære*, s.3, hentet fra <https://sru.agderfk.no/app#se:mote/moteid:474101/utvalg:200042>

⁸⁹ Udir, *Hvorfor får ikke alle søkere læreplass; en kunnskapsoversikt*, s.21, hentet fra https://www.udir.no/contentassets/4a898f6ef35c442ea7421d880599e675/kunnskapsoversikt_lareplass.pdf

Helhetlige yrkesfaglig utdanningsløp (HYFU) - ny modell for Vg3 fagopplæring i skole

For elever som ikke har fått læreplass, har fylkeskommunen en plikt å tilby bedriftsopplæring i skole, jf. opplæringslova § 3-3. Revisjonen har ikke sett nærmere på Vg3 fagopplæring i skole i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet, men det er viktig å nevne at Agder fylkeskommune er i gang med et større utviklingsarbeid på dette området. Det er vedtatt⁹⁰ en ny modell for Vg3 fagopplæring i skole, og den nye modellen vil inngå i en større, helhetlig satsing på yrkesfag. Dette vil få betydning og konsekvenser for hele fag- og yrkesopplæringen, og også for arbeidet med formidling til læreplass.

Bakgrunnen for arbeidet med en ny modell for Vg3 fagopplæring i skole var blant annet at de to tidligere fylkeskommunene hadde hver sin modell for Vg3 fagopplæring i skole. I gamle Aust-Agder var det «beredskapsskoler» med ansvar for bestemte fagområder, og i gamle Vest-Agder hadde de en lignende ordning – men dette ble i noen grad også organisert i regioner. Et sentralt moment med begge modellene var at det ble et kontinuitetsbrudd i oppfølgingen av eleven, samtidig førte ordningen også til at noen elever fikk lang reisevei. I tillegg til at det var behov for å samkjøre modellene for Vg3 fagopplæring i skole, er det også behov for å bygge opp Vg3 fagopplæring i skole for å sikre bedre kvalitet i opplæringen, økt formidling og økt gjennomføring⁹¹.

For å sikre at flere elever fullfører utdanningen og kvalifiserer seg til arbeidslivet, må elevenes motivasjon og utvikling frem mot ønsket sluttkompetanse følges tettere opp gjennom hele utdanningsløpet. I den nye modellen legges det derfor til grunn at skolene vil få et utvidet ansvar for elevene på yrkesfag frem til planlagt sluttkompetanse er fullført. Dette innebærer en endring fra tidligere der skolene har hatt ansvar for at eleven har fullført Vg1 og Vg2, mens de nå vil få ansvar for at elevene kan fullføre sin påbegynte utdanning enten i læreplass eller på Vg3 i skole. Dette medfører blant annet at skolene vil få en enda tydeligere rolle i formidlingen til læreplass, og de vil måtte begynne å tenke sluttkompetanse og formidling på et enda tidligere tidspunkt enn de gjør i dag.

Dette er et utviklingsarbeid som er pågående nå, og som vil pågå i tiden fremover. Det er imidlertid tenkt at modellen for Vg3 fagopplæring i skole skal være operativ ved skolestart 2022. Da revisjonen intervjuet de ulike skolene i perioden november-januar 21/22, var det ulike meninger om den nye modellen. Flere synes at intensjonen er god og er enige om at målet er å formidle alle elever til en læreplass. Den nye modellen kan også være et insentiv til at skolene begynner å tenke formidling enda tidligere enn de har gjort frem til nå. Andre skoler var derimot mer bekymret for hvordan dette ville slå ut for skolen, og hva de måtte avsette av ressurser. Erfaringsmessig er det noen elever som det tar svært lang tid før de får formidlet, og med den nye modellen skal man ha et tilstrekkelig fagtilbud til dem i egen skole.

Oppfølging av lærlinger/lærekandidater

Når det er inngått en lærekontrakt/opplæringskontrakt, er det i all hovedsak lærebedriftene som har ansvar for opplæringen og følge opp lærlingen/læringskandidaten un-

⁹⁰ Agder fylkeskommune, Politisk sak 31/21 – *Helhetlige yrkesfaglige utdanningsløp – ny modell for Vg3 fagopplæring i skole*, Hovedutvalg for utdanning og kompetanse, hentet fra <https://sru.agderfk.no/app#se:mote/moteid:474102/utvalgid:200042>

⁹¹ Agder fylkeskommune, Politisk sak 31/21 – *Helhetlige yrkesfaglige utdanningsløp – ny modell for Vg3 fagopplæring i skole*, s. 4, Hovedutvalg for utdanning og kompetanse, hentet fra <https://sru.agderfk.no/app#se:mote/moteid:474102/utvalgid:200042>

derveis og frem til fag- og svennebrevet. Bedrifter kan også gå sammen i et opplæringskontor for å samordne inntak og opplæring av lærlinger og lærekandidater. Fylkeskommunen bidrar med ulike former for oppfølging og kvalitetssikring.

Det at lærlingen/lærekandidaten blir tilstrekkelig ivaretatt i læretiden har betydning for at de fullfører læretiden og går opp til fag-/svenneprøven. Gjennomføring av læretiden måles etter oppnådd fag-/svennebrev etter læretiden⁹².

Gjennomføring av læretiden ungdom			
	Oppstart lære 2016	Oppstart lære 2017	Oppstart lære 2018
Agder	82,0 %	84,3 %	84,8 %
Nasjonalt	80,8 %	81,7 %	82,2%

Kilde: Udir.no

Tabellen viser at Agder over tid har hatt høyere gjennomføringstall enn landsgjennomsnittet for de ungdommene som har startet i lære.

Som nevnt tidligere, har Agder fylkeskommune utarbeidet et kvalitetssystem for fagopplæringen. Kvalitetssystemet skal blant annet bidra til å sikre at alle som er involvert har tilstrekkelig kompetanse til å ivareta lærlinger/lærekandidater. Avdelingsleder for fag- og yrkesopplæringen forteller at kvalitetssystemet brukes både internt og eksternt, men fylkeskommunen har i tillegg utarbeidet egne interne rutiner.

Kurs og veiledning fra fylkeskommunen

Fag- og yrkesopplæringen tilbyr lærebedrifter/opplæringskontor informasjon og kurs for å gi dem tilstrekkelig kompetanse til å kunne ivareta ansvaret for opplæringen av lærlinger og lærekandidater. Dette kan blant annet innebære:

- Årlige samlinger med opplæringskontorene hvor kvalitet og regelverk er prioritert
- Bedriftsbesøk i enkeltstående lærebedrifter med veiledning om kvalitet og regelverk
- Fagopplæring sender fortløpende ut informasjon om endringer som har betydning for lærebedriftene/opplæringskontorene og deres opplæring av lærlinger/lærekandidater
- Bidra til gjennomføring av instruktøropplæring for opplæringskontorene og enkeltstående lærebedrifter
- Gjennomføre digital opplæring for minst en instruktør/faglige leder i alle nye lærebedrifter⁹³.

Lærebedriftens ansvar

Det er som nevnt lærebedriften som har hovedansvar for å følge opp lærlingen/lærekandidaten både faglig og sosialt. Dette innebærer blant annet at;

- Lærebedriften skal ha en faglig leder som har hovedansvaret for at lærlingen får opplæring etter opplæringsloven. Det vil si å sikre at opplæringen er i tråd med læreplanen i faget. Videre skal hver bedrift ha en eller flere instruktører som har ansvar for opplæringen av lærlingen. I små bedrifter kan gjerne faglig leder og instruktør være samme person. For bedrifter som inngår i et opplæringskontor, kan opplæringskontoret bidra til å støtte at bedriftene oppfyller kravene til opplæringen.

⁹² Utdanningsdirektoratet måler gjennomføringen fra 2 til 5 år etter påbegynt læretid. Agder fylkeskommune har valgt å ta utgangspunkt i oppnådd fag-/svennebrev 3 år etter oppstart. Dette dekker alle lærefag med læretid over 2 år. Noen lærlinger har også avbrudd i kontrakten for en periode. Kortere avbrudd vil kunne føre til fullført læretid innenfor 3 år.

⁹³ Agder fylkeskommune, *Kvalitetssystem i fagopplæringen*, s. 5, hentet fra <https://agderfk.no/vare-tjenester/skole-og-opplaring/opplaring-i-bedrift/kvalitetssystem-for-fagopplaring/>

- Lærebedriften skal ha et system for planlegging, gjennomføring og vurdering av opplæringen.
- Lærebedriften skal lage en intern opplæringsplan for den enkelte lærlingen som viser hvordan bedriftene vil jobbe med opplæringen.
- Opplæringen skal være tilpasset den enkelte lærlingens evner og forutsetninger.
- Lærlingen har rett til underveisvurdering og de skal få en halvårsvurdering⁹⁴.

I kvalitetssystemet for fagopplæringen er det utarbeidet et eget dokument for «planlegge, gjennomføre og vurdere opplæringen i bedrift». Her er det beskrevet ulike handlinger, hvem som har ansvaret og når dette skal gjennomføres. Dette dokumentet er utarbeidet for at lærebedriftene skal kunne gjennomføre disse prosessene på en tilfredsstillende måte. Fylkeskommunen har også etablert systemer for at dette følges opp i praksis. Dette kommer vi nærmere tilbake til senere i rapporten.

Spesielt om psykisk helse og mobbing

Hvert år gjennomføres det en lærlingeundersøkelse. Denne er for lærlinger som har vært i lære i mer enn 11 måneder. I 2021 besvarte 65,3 % undersøkelsen, mot 61,6 % på nasjonalt nivå. En høy svarprosent gir best grunnlag for å jobbe videre med resultatene fra undersøkelsen, og det er en målsetting at Agder skal oppnå en svarprosent på 75 %.

Resultatene fra lærlingeundersøkelsen for 2021 er gode. Det fremgår blant annet at lærlingene trives, er motiverte og fornøyde med opplæringen.

Lærlingeundersøkelsen 2021			
(Svarene gis i skala 1-5, hvor 5 er høyest)	Agder 2020	Agder 2021	Nasjonalt 2021
Trivsel	4,4	4,3	4,2
Motivasjon	4,3	4,3	4,2

Lærlingeundersøkelsen 2021			
	Agder 2020	Agder 2021	Nasjonalt 2021
Andel lærlinger som blir mobbet 2-3 ganger i måneden eller oftere	2,8 %	1,9 %	3,5 %
Uønsket seksuell oppmerksomhet	0,5 %	1,3 %	1,4 %

Kilde: Agder fylkeskommune - Lærlingeundersøkelsen 2021

Undersøkelsen viser at det har vært en nedgang i andelen som oppgir at de har blitt utsatt for mobbing. I 2021 var det 1,9 % av lærlingene som rapporterte om mobbing, mot 3,5 % på landsbasis. 1,3 % oppga imidlertid at de har vært utsatt for uønsket seksuell oppmerksomhet, dette er en økning fra 2020. Agder fylkeskommune har nulltoleranse for mobbing og uønsket seksuell oppmerksomhet, og dette arbeidet skal derfor styrkes i fremtiden⁹⁵.

Som tidligere nevnt, har det på oppdrag fra fylkestinget blitt foretatt en kartlegging av det forebyggende arbeidet knyttet til psykisk helse og mobbing i Agderskolen. I arbeidsgruppas rapport har de både sett på videregående skole og lærlinger/lærekandidater. Resultatene for lærlinger/lærekandidater viser at det er stor variasjon mellom ulike opplæringskontor og enkeltstående bedrifter hvorvidt de har systemer for å fange

⁹⁴ Udir, *Følg opp lærling i bedrift*, hentet fra <https://www.udir.no/utdanningslopet/videregaende-opplaring/folg-opp-larlinger/>

⁹⁵ Agder fylkeskommune, *Resultater fra lærlingeundersøkelsen*, OS 3/22 i HUK, s.4, hentet fra <https://sru.agderfk.no/app#se:mote/moteid:739495/utvalgid:200042>

opp utfordringer med psykiske helse og arbeide forebyggende mot mobbing. I rapporten skrives det videre at det generelt sett virker som det er for liten oversikt over hvilke eksterne tilbud/ressurser de kan benytte seg av dersom det er utfordringer knyttet til lærlinger/lærekandidater og psykososiale problemstillinger. Arbeidsgruppa presiserer samtidig at det virker å være stort ønske og vilje til å hjelpe lærlingene/lærekandidatene med trivsel, mestring og gjennomføring. I rapporten er det foreslått en rekke forslag til tiltak for å bedre denne situasjonen⁹⁶. Det skal i løpet av 2022 komme en sak til fylkestinget der disse anbefalingene og tiltakene følges opp.

Hevede lærekontrakter og samarbeid med oppfølgingstjenesten

Tabellen under viser antall hevede lærekontrakter på Agder. Antallet har vært forholdsvis stabilt, sett bort fra økningen i 2018.

Hevede lærekontrakter					
	2016	2017	2018	2019	2020
Lærlinger med ungdomsrett	109	112	146	112	111

Kilde: Agder fylkeskommune - Tilstandsrapport for videregående opplæring 2020

I kvalitetssystemet for fagopplæringen er det også utarbeidet rutiner knyttet til heving av lærekontrakter. Det er mye formalia som skal være på plass før en eventuell heving kan skje. Når en lærebedrift/opplæringskontor opplever utfordringer i forhold til lærekontrakten, skal det blant annet sendes en bekymringsmelding til fag- og yrkesopplæringen. Avdelingsleder for fag – og yrkesopplæringen forteller imidlertid at de opplever at opplæringskontor/lærebedrifter kan være redde for å ta kontakt med dem på et tidlig tidspunkt, slik at det ofte har gått «for langt» når de først tar kontakt. I 2021 ble samarbeidet med oppfølgingstjenesten styrket og det ble avsatt en 80 % stillingsressurs som skal jobbe spesielt mot lærlinger. Når det foreligger en bekymring, skal oppfølgingstjenesten informeres eller involveres. Det jobbes for at oppfølgingstjenesten i større grad skal kunne bli en del av det forebyggende arbeidet for å forhindre at lærlinger/lærekandidater faller fra.

Rapportering og tilbakemelding fra opplæringskontor/lærebedrifter

Lærebedriftene skal etter opplæringslova § 4-7 ha en intern kvalitetssikring slik at lærlinger/lærekandidater får opplæring i samsvar med opplæringslova med forskrift. Lærebedriftene skal årlig rapportere til fylkeskommunen om opplæringen. Fylkeskommunen skal etter kommuneloven ha en internkontroll som sikrer at lover og forskrifter følges, jf. kommuneloven § 25-1.

Det fremgår av kvalitetssystemet at denne informasjonen innhentes gjennom:

- Lærlingeundersøkelsen som gjennomføres hvert år. Resultatene presenteres for opplæringskontorene, og avvik og tiltak drøftes.
- Det gjennomføres bedriftsbesøk hos enkeltstående lærebedrifter og medlemsbedrifter i opplæringskontor
- I tillegg har lærebedriftene/opplæringskontorene en årlig rapportering til fylkeskommunen vedrørende opplæringsvirksomheten⁹⁷.

⁹⁶ Agder fylkeskommune, *Forebyggende arbeid med psykisk helse og mobbing – vurderinger og anbefalinger fra arbeidsgruppa*, s. 4. Hentet fra <https://sru.agderfk.no/api/utvalg/200038/moter/472010/behandlinger/16/1>

⁹⁷ Agder fylkeskommune, *Kvalitetssystem i fagopplæringen*, s. 6. Hentet fra <https://agderfk.no/vare-tjenester/skole-og-opplaring/opplaring-i-bedrift/kvalitetssystem-for-fagopplaring/>

Avdelingsleder for fag- og yrkesopplæringen forteller at det gjennomføres årlige samarbeidssamtaler og rapportering fra opplæringskontor og enkeltstående lærebedrifter. Den årlige rapporteringen fylles ut av opplæringskontor/lærebedrifter i forkant, og danner grunnlaget for samarbeidssamtalen. Hva som er tema for rapportering og samtaler, kan variere noe fra år til år, for 2022 ble det blant annet lagt spesielt vekt på økt formidling, økt gjennomføring og utvikling, og bruk av lærlingenes interne plan. I tillegg har opplæringskontor/lærebedrifter mulighet til å ta opp andre ting som de ønsker å drøfte med fylkeskommunen. Spesielle forhold som kommer frem gjennom rapportering og samarbeidssamtalen følges opp av fag- og yrkesopplæringen gjennom året, og er også gjenstand for neste års rapportering/samtalen.

6.1.3.1 Oppsummering og vurdering

Forskning og erfaring viser at mye av frafallet i fag- og yrkesopplæringen skjer i overgangen fra Vg2 til neste nivå i opplæringen, det er særlig stor risiko for å falle fra dersom man ikke får læreplass⁹⁸. Selv om ungdommene har rett til tre års videregående opplæring jf. opplæringslova § 3-1, foreligger det ingen tilsvarende rett til å få en læreplass. Fylkeskommunen har imidlertid plikt til å formidle søkere med ungdomsrett til lærebedrifter der det er inngått avtaler om læreplass, jf. forskrift til opplæringslova § 6A-6. Det er lærebedriftene som velger hvem de ønsker å tegne en avtale med. Dersom søkere ikke får læreplass, skal fylkeskommunen tilby bedriftsopplæring i skole.

I 2020 lå Agder lavest på formidling til læreplass i landet. Selv om det var sammensatte årsaker til dette, har det i 2021 blitt rettet økt fokus mot formidlingsprosessen. Det har blitt tatt ulike grep som til sammen har gitt svært gode resultater. Agder hadde i 2021 en samlet formidling på 85 % til lære- og opplæringskontrakter, blant ungdommene fikk 90 % en lære- eller opplæringskontrakt. Selv om stadig flere søkere blir formidlet, er det fortsatt noen som står uten læreplass. Dersom fylkeskommunen skal nå sin målsetting om at *alle* kvalifiserte søkere skal formidles til læreplass, må dette arbeidet styrkes ytterligere. Ett av grepene som skal bidra til dette, er satsingen på helhetlige yrkesfaglige utdanningsløp (HYFU). Dette er et pågående utviklingsarbeid, og revisjonen mener at det er viktig at Agder fylkeskommune følger opp dette arbeidet i tilstrekkelig grad. Dersom enda flere ungdommer får en læreplass, vil dette øke sannsynligheten for at de oppnår fag-/svennebrev og samtidig øke deres muligheter for deltakelse i arbeidslivet.

Når det gjelder oppfølging av lærlinger/lærekandidater, er det lærebedriftene/opplæringskontorene som i all hovedsak skal stå for opplæring og oppfølging. Fylkeskommunens ansvar for de som er lærlinger/lærekandidater og får opplæring i bedrift, knytter seg til ansvar for godkjenning av lærebedrifter samt oppfølging og veiledning ovenfor lærebedriftene. Lærebedriftene skal etter opplæringslova § 4-7 ha en intern kvalitetssikring slik at lærlinger/lærekandidater får opplæring i samsvar med opplæringslova med forskrift, og de skal årlig rapportere til fylkeskommunen om opplæring. Fylkeskommunen skal etter kommuneloven ha en internkontroll som sikrer at lover og forskrifter følges, jf. kommuneloven § 25-1. Internkontrollbestemmelsen omfatter alt

⁹⁸ Udir, *Hvorfor får ikke alle søkere læreplass? En kunnskapsoversikt*, s. 7, hentet fra https://www.udir.no/contentassets/4a898f6ef35c442ea7421d880599e675/kunnskapsoversikt_lareplass.pdf

som er innenfor ansvarsområdet til fylkeskommunedirektøren, herunder skoler og opplæringssteder som gir opplæring etter opplæringsloven og forskriftene til loven⁹⁹. Agder fylkeskommune har utarbeidet et kvalitetssystem for fagopplæringen i Agder. Her er det blant annet utarbeidet rutiner for hvordan fylkeskommunen og andre involverte aktører i fagopplæringen skal nå sine overordnede mål og overholde lovens krav. Videre er det utarbeidet rutiner for hvordan lærebedriftene/opplæringskontorene skal rapportere til fylkeskommunen og hvordan fylkeskommunen skal følge opp det som kommer frem gjennom rapporteringene. Etter revisjonens vurdering bidrar dette til å sikre at lærlingene/lærekandidatene får en oppfølging som er i tråd med lovverk og forskrifter, samt at fylkeskommunen kan følge opp ulike lærebedrifter/opplæringskontor ved behov.

⁹⁹ Prop.81 L (2019-2020) *Endringer av internkontrollregler i sektorlovgivningen (tilpasning til ny kommunelov)*, s.42, hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/cab55c241ccb413abaf61c33eebba795/no/pdfs/prp201920200081000dddpdfs.pdf>

6.1.4 Oppfølgingstjenesten og ungdom utenfor utdanning og arbeid

Fylkeskommunen skal ha en oppfølgingstjeneste for ungdom under 21 år som har rett til opplæring etter opplæringslova § 3-1, men som ikke er i opplæring eller arbeid. Statistikkgjennomgangen i kapittel 5 viser at flere ungdommer står utenfor arbeid og utdanning. Det å stå utenfor arbeid og utdanning over tid, øker sannsynligheten for varig utenforskap.

Formålet med oppfølgingstjenesten er å sørge for at alle i målgruppen får tilbud om opplæring, arbeid eller andre kompetansehevende tiltak. Tilbudene skal primært ta sikte på å gi formell kompetanse som studiekompetanse, yrkeskompetanse eller grunnkompetanse, jf. forskrift til opplæringsloven § 13-1. I dette delkapitlet ser vi nærmere på:

- *Hvordan arbeider oppfølgingstjenesten for å følge opp ungdom som har avbrutt opplæringen og hvilke tiltak blir iverksatt for at ungdommene skal få formell kompetanse?*

Organisering og tilbud

Agder fylkeskommunes oppfølgingstjeneste (OT) består pr. september-21 av 19 OT-rådgivere. OT-rådgiverne er lokalisert på 12 av de videregående skolene, men alle skolene har en rådgiver som de kan kontakte og som de har faste treffpunkt med. Fylkeskommunen har nylig fått en OT-rådgiver (ca 80 % stilling) som jobber spesielt med å følge opp lærlinger. De aller fleste OT-rådgiverne har andre arbeidsoppgaver i tillegg til å være OT-rådgiver, for eksempel som ordinære rådgivere i videregående skole. Det er et fåtall som har 100 % stilling som OT-rådgiver. Oppfølgingstjenesten har vært litt ulikt organisert i de to tidligere fylkeskommunene, og det er igangsatt et større arbeid knyttet til organiseringen av elevtjenesten i Agder fylkeskommune. I dette arbeidet inngår også OT-tjenesten og fremtidig organisering av denne. Dette arbeidet er pt. ikke ferdigstilt.

De som takker ja til hjelp fra oppfølgingstjenesten i Agder, kan få tilbud om:

- *Råd og veiledning*
- *Informasjon om opplæring og arbeidsmarkedet*
- *Råd og hjelp til å søke opplæring*
- *Hjelp til å finne arbeid eller annen sysselsetting*
- *Oppfølging¹⁰⁰*

OT-tjenesten skal i utgangspunktet følge opp ungdom som står utenfor utdanning og arbeid, men på Agder er OT-tjenesten også en del av det forebyggende arbeidet for å forhindre frafall fra videregående opplæring, jf. forskrift til opplæringslova § 13-4 annet ledd. Dette innebærer at oppfølgingstjenesten i mange tilfeller har vært i kontakt med eleven før de slutter i videregående skole. Nå som fylkeskommunen har fått en egen OT-rådgiver som er knyttet opp mot lærlingene, er tanken at de i større grad også skal bidra i det forebyggende arbeidet mot disse ungdommene.

¹⁰⁰ Agder fylkeskommune, *Hva tilbyr oppfølgingstjenesten (OT)*, hentet fra <https://agderfk.no/vare-tjenester/skole-og-opplaring/oppfolgingstjenesten-ot/>

Oversikt over målgruppa og tilgjengelige tilbud

Det fremgår av forskrift til opplæringslova § 13-3 at fylkeskommunen gjennom oppfølgingstjenesten skal ha oversikt over alle i målgruppen og tilgjengelige tilbud til denne gruppen. Registrering av ungdom som tilhører målgruppa skal skje fortløpende. I Agder fylkeskommune er det utarbeidet rutiner for hvordan både skoler og fagopplæringen skal rapportere inn ungdom som har sluttet på skolen eller avsluttet lærekontrakten. Ungdom som ikke søker om videregående opplæring eller ikke søker mellom trinnene, blir automatisk tilmeldt i systemet.

Tabellen under viser utviklingen over antall ungdom i oppfølgingstjenesten på Agder:

Oppfølgingstjenesten	Juni 2018	Juni 2019	Juni 2020	Juni 2021
Antall tilmeldte i målgruppen	874	857	956	868
Jenter			418	404
Gutter			538	464

Kilde: Agder fylkeskommune - Tilstandsrapport for videregående opplæring 2019 og 2020

Revisjonen har i tillegg mottatt følgende oversikt over OT-ungdommer i Agder pr. januar 2022 fordelt på ulike regioner.

Regionråd (Innbyggertall fra SSB, 3.kvartal 2021)	Antall OT-ungdom utenfor skole og arbeid (Januar -22)	Antall ungdom i tiltak i regi av: - NAV - Fylkeskommunen - Kombinasjonstiltak	Antall ungdom som mangler tiltak og: - Får oppfølging av OT - Syk/institusjon - Ukjent aktivitet
Listersamarbeidet (38594)	79	23	56
Setesdal regionråd (7808)	14	1	13
Region Kristiansand (168596)	443	174	269
Østre-Agder regionråd (94536)	246	100	146
Agder (309534)	782	298	484

Kilde: Tall mottatt fra Agder fylkeskommune

Kategorien «ukjent aktivitet» er ungdom som oppfølgingstjenesten ikke har vært i kontakt med på rapporteringstidspunktet. Disse kan være uten aktivitet eller de kan være i arbeid eller i annen aktivitet som er ukjent for oppfølgingstjenesten. De blir stående som ukjente frem til oppfølgingstjenesten får innhentet informasjon om dem.

I fylkestingssak 37/21 ble det presentert en oversikt over tiltak for ungdom som er utenfor utdanning og arbeid. Dette er tiltak hvor det samarbeides mellom fylkeskommunen, NAV og kommune. Tiltakene som fremgår av tabellen under, er bygd opp gjennom flerårige prosjekter. Dette er to former for tiltak som virker hver for seg eller sammen:

- *Tett individuell oppfølging og støtte over tid – et tilbud til elever, lærlinger, lære kandidater og OT-ungdom. Sikrer spesielt overganger (eks. losordninger)*
- *Møteplass for sosialisering, arbeidspraksis og opplæring for ungdom som er utenfor skole og arbeidsliv (eks. jobbskoler, «klart du kan»)¹⁰¹*

Jobbskoler

Jobbskolene er et møtested for ungdom som står utenfor skole og arbeid. Det er høsten-21 tre jobbskoletilbud i Agder.

Tilbudet bygger på tre komponenter:

- Sosialiseringarena (leveres av fylkeskommunen og kommune/NAV)
- Opplæringsarena (leveres av fylkeskommunen). Opplæringen bygger på læreplanmålene og er eksamensrettet.
- Praksisarena (leveres av kommune/NAV). Praksis innebærer «jobb-smaking», formidling til arbeidstrening, lønnet arbeid, eller lærekontrakt.

Lindesneslosen Tett oppfølging og samarbeid om tiltak for ungdom som kan bli eller er utenfor utdanning og arbeid. Ca 50 plasser	Lindesnes kommune/NAV Agder fylkeskommune Mandal VGS
Losordning for ungdom Samarbeid om felles tiltak overfor ungdom som står utenfor utdanning og arbeid. Til sammen 45 plasser	Karriere Agder, avdeling Arendal NAV-kontorene
«Klart du kan» tiltaket Samarbeid om felles tiltak overfor ungdom som står utenfor utdanning og arbeid. Til sammen 20 plasser	Karriere Agder, avdeling Arendal NAV-kontorene
Venneslabrua Tett oppfølging og samarbeid om tiltak for ungdom som kan bli eller er utenfor utdanning og arbeid. Ca 40 plasser	Vennesla vgs - Agderfk Vennesla kommune NAV
Jobbspesialist for ungdom Samarbeid om arbeidsrettet oppfølging overfor ungdom som står utenfor utdanning og arbeid. Til sammen 20 plasser	NAV-kontorene i Arendal og Grimstad Karriere Agder, avdeling Arendal
Ungdomstiltak i Lister Tett oppfølging og samarbeid om tiltak for ungdom som kan bli eller er utenfor utdanning og arbeid. Ca 10 plasser	Agderfk- Flekkefjord vgs Flekkefjord kommune NAV
Jobbskolen i Kristiansand Tett oppfølging og samarbeid om tiltak for ungdom som står utenfor utdanning og arbeid. Til sammen 90 plasser.	NAV Kristiansand Kristiansand kommune Agder fylkeskommune

Kilde: Agder fylkeskommune - Sak 37/21 fremtidig organisering og finansiering av tiltak for unge utenfor skole og arbeid

«Klart du kan!» tilbudet i Grimstad er et skoleforberedende kurs for ungdommer i aldersgruppen 16-21 år som står utenfor videregående opplæring. Tilbudet gir undervisning i ulike fag og mulighet for å avslutte fag gjennom privatistordningen. Det er også fokus på det sosiale gjennom blant annet felles måltider, aktiviteter, fysisk aktivitet o.l.

Tett individuell oppfølging av ungdom i og utenfor skole

Los-ordningene er et samarbeid mellom kommune/NAV og fylkeskommunen. Los-ordningene tilbyr oppfølging over tid, og støtter ungdommen i gjennomføring av skole eller arbeid. Tilbudene er bygd opp og utvikles gjennom felles metodikk - Supported Employment (SE) og Supported Education (Sed). Tilbudene er litt ulike, og det er ikke alle kommuner som har dette tilbudet.

- **Lindesneslosen**
 - Tilbudet er for ungdom i alderen 14/15 år til fylte 22 år
- **Venneslabrua**
 - Tilbudet for ungdom i alderen 15-24 år, og er bosatt i Vennesla kommune. I tillegg er det kriterier i forhold til om du er elev i ungdomsskole/videregående skole eller ikke er elev.

¹⁰¹ Agder fylkeskommune, OS 3/31 i hovedutvalg for utdanning og kompetanse, *Tiltak og virkemidler rettet mot ungdom for økt gjennomføring og deltakelse i arbeidslivet*, hentet fra <https://sru.agderfk.no/app#se:mote/moteid:474094/utvalg:200042>

- **Los-ordningen v/Karriere Agder.**

- Tilbudet er for ungdom i alderen 16-21 år, som ikke er i videregående opplæring eller som ikke kan nyttiggjøre seg av utdannings- eller jobbtilbud. Dette er primært ungdom som har helsemessige og/eller sosiale utfordringer.

- **Jobbspesialistene**

- Grimstad og Arendal har dette tilbudet for ungdommer som trenger hjelp til å komme ut i arbeidslivet, og som er i oppfølgingstjenestens målgruppe. Hovedfokus er å etablere lære- og opplæringskontrakter. Det er tett kontakt med arbeidsgivere for å finne arbeidsplass til ungdommene.

I tillegg til disse samarbeidstiltakene, finnes det også en rekke tilbud gjennom frivillige og ideelle organisasjoner i de ulike regionene, men fylkeskommunen har ikke en samlet oversikt over disse.

Oversikten over viser at det er behov for flere tiltak/tilbud til ungdom som står utenfor arbeid og utdanning. I sak 37/21 til fylkestinget, fremgår det blant annet at OT-rådgiverne er bekymret for manglende tiltak og ungdom som ikke er i meningsfylt aktivitet. De mener at det beste vil være at man har tilstrekkelige tiltak slik at ungdom som velger å avbryte opplæringsaktiviteten, kan gå rett over i et annet organisert tiltak. Veien tilbake til opplæring eller over til arbeid, vil da bli enklere.

Som følge av dette holder fylkeskommunen nå på med et større arbeid knyttet til hvordan de kan sikre et tilstrekkelig tilbud i hele Agder. De har gode erfaringer med samarbeid mellom fylkeskommune, kommune og NAV, og ønsker å forsterke og bygge videre på denne arbeidsformen for å kunne nå flere med tiltak, i tillegg til å forbedre kvalitet på innhold og samarbeid¹⁰². Nylig ble det vedtatt følgende i fylkestinget, politisk sak 20/22:

En opptrapping av tiltak for unge i Østre Agder igangsettes ved å utvikle videre det etablerte samarbeidet mellom fylkeskommune, kommuner og NAV (Agdermodellen). Samarbeidet inkluderer bruk av felles ressurser og virkemidler. Følgende nye og etablerte tiltak inngår:

- *Losordning med samlingspunkt i Grimstad, Dahlske vgs*
- *Losordning i med samlingspunkt i Tvedestrand, Tvedestrand vgs*
- *Et utdanningstilbud i Arendal/Grimstad/Tvedestrand som både gir et helhetlig tilbud programfag/fellesfag for elever som står i fare for å falle ut av skolen og individuell oppfølging med enkeltfag og/eller praksis for unge som står utenfor skole og arbeidsliv. Tilbudet etableres i samarbeid med NAV og kommunene, og finansieringsmodell og lokalisering utformes i samarbeid med disse og kommer tilbake til Fylkestinget som egen sak. Tilbudet bygger videre på de gode erfaringene med Jobbskolen og UngInvest.*

Ansatte med fast tilknytning til ungdomstiltak i Grooseveien, vil inngå i Losordning ved Dahlske vgs og utdanningstilbudet i Arendal/Grimstad/Tvedestrand. Styrking av budsjett på 7 mill årlig fom 2023 inngår i en opptrapping og etablering av disse tilbudene. Det avsettes midler (ca 1 mill. årlig i 3 år) til en prosjektkoordinator¹⁰³.

¹⁰² Agder fylkeskommune, Sak 37/21 fylkestinget, *Fremtidig organisering og finansiering av tiltak for unge utenfor skole og arbeid*, hentet fra <https://sru.agderfk.no/app#se:mote/moteid:472010/utvalgid:200038>

¹⁰³ Agder fylkeskommune, *Protokoll fra fylkestinget*, ps 20/22, hentet fra <https://sru.agderfk.no/app#se:mote/moteid:737354/utvalgid:200038>

Samtidig som fylkeskommunen skal arbeide for å skape et bedre tilbud for unge som står utenfor utdanning og arbeid, påpeker avdelingsleder for inntak og elevtjenester at det er viktig at de ikke lager «for gode» tilbud. Disse tiltakene er «plan-B», og har som målsetting å løfte ungdommene tilbake til skolen – det er dette som er «plan-A».

Gjennomgang av enkeltsaker

I forbindelse med oppfølgingstjenestens arbeid, har revisjonen gjennomgått noen enkeltsaker for å se hva slags oppfølging disse ungdommene har fått og hvilke tiltak som eventuelt har blitt iverksatt. Sakene som er gjennomgått er hentet fra saksbehandlings-systemet Vigo OT. Vi har gjennomgått 50 saker fra de ulike regionene. Sakene vi har sett nærmere på er aktive saker, det vil si saker for skoleåret 21/22. Det er imidlertid noen «gjengangere» som har vært i oppfølgingstjenesten tidligere, i disse sakene har vi også sett nærmere på historikken.

Sakene som er gjennomgått er tilfeldig utvalgte. Dette innebærer at sakene er forskjellige, både med tanke på hva som er årsaken til at de er registrert inn i OT, hvor omfattende oppfølging som er gitt, hvilke tiltak som eventuelt iverksatt og hvor lenge ungdommene er i oppfølgingstjenesten. Vi ønsker å få frem oppfølgingen som er gitt på et generelt grunnlag, det som beskrives i de følgende avsnittene er derfor forhold som fremkommer i flere av de gjennomgåtte sakene.

Informasjon og kontakt

Det er ulike grunner til at ungdommer blir tilmeldt oppfølgingstjenesten; noen har ikke søkt om skoleplass eller læreplass, noen har avbrutt skole eller lærekontrakten, noen har takket nei til skoleplass eller de står uten lærekontrakt. Det kan være mange underliggende årsaker til dette, det kan for eksempel skyldes sykdom, feilvalg, at de har søkt om andre former for opplæring som ikke er fylkeskommunale, at de heller ønsker å søke jobb etc.

OT- tjenesten er som tidligere nevnt lokalisert på mange av de videregående skolene i fylket, i tillegg til har de faste treffpunkt med de øvrige skolene. I Agder fylkeskommune arbeider OT-tjenesten også i et forebyggende perspektiv for å forhindre frafall i videregående opplæring, jf. forskrift til opplæringslova § 13-4 annet ledd. Dette innebærer at OT-rådgiver ofte kjenner til den enkelte ungdommen før den evt. slutter på videregående skole. Saker kan opprettes i Vigo OT (saksbehandlingssystemet til oppfølgingstjenesten) i et forebyggende perspektiv, men revisjonen ser at det er litt ulikt hvorvidt dette gjøres. En viktig årsak til dette er blant annet at flere av OT-rådgiverne også jobber som ordinære rådgivere ved de videregående skolene – og at man derfor kan glemme å rapportere inn det forebyggende arbeidet som en del av oppfølgingstjenestens arbeid. Avdelingsleder for inntak og elevtjenester forteller at de prøver å bevisstgjøre de ansatte på de ulike rollene.

I Agder fylkeskommune er det utarbeidet retningslinjer for elever som er i ferd med å avbryte eller avbryter videregående opplæring. Dersom eleven velge å slutte på skolen, skal det blant annet fylles ut et avbruddskjema der eleven kan gi OT samtykke til

å innhente og dele informasjon med andre instanser. I tillegg skal det avholdes et avbruddsmøte med elev og evt. foresatte, skolens rådgiver og kontaktlærer og OT-tjenesten. I tillegg kan andre aktører inviteres inn dersom dette er aktuelt¹⁰⁴.

Når det gjelder lærlinger som avbryter læretiden, ble det i høst ansatt en OT-rådgiver som skal jobbe spesielt ut mot lærlingene. Målet er i større grad å kunne arbeide forebyggende, og dermed øke gjennomføringen blant ungdom som er ute i lære. I kvalitetssystemet for fagopplæringen er det utarbeidet rutiner knyttet til heving av lærekontrakt. Når fagopplæringen mottar bekymringsmelding fra opplæringskontor/lærebedrift, skal oppfølgingstjenesten orienteres om at lærekontrakten vurderes hevet. Videre fremgår det at dersom lærekontrakten blir hevet, skal oppfølgingstjenesten kobles på¹⁰⁵.

De som ikke søker om videregående opplæring eller som ikke søker mellom trinnene – blir automatisk tilmeldt oppfølgingstjenesten. Dette innebærer for eksempel at ungdom som går på private skoler eller ungdom som er under 21 år og som er i arbeid, blir tilmeldt OT-tjenesten dersom de ikke søker om videregående opplæring.

Når saker kommer inn i saksbehandlingssystemet Vigo-OT, fordeler rådgiver ved inntak og elevtjenester sakene til de ulike OT-rådgiver basert på hvor ungdommen bor og belastningen på den enkelte OT-rådgiveren. Oppfølgingstjenesten skal gi skriftlig informasjon til ungdommen, og evt. foresatte, om deres rettigheter. Videre skal oppfølgingstjenesten ta kontakt med den enkelte ungdommen med tanke på veiledning og oppfølging, jf. forskrift til opplæringslova § 13-3.

Revisjonens gjennomgang av enkeltsaker viser at mange av ungdommene er kjent for oppfølgingstjenesten fra tidligere. I all hovedsak opplever revisjonen at oppfølgingstjenesten tar kontakt med ungdommene på et tidlig tidspunkt. I mange av sakene er det opprettet kontakt innen en uke. Revisjonen ser imidlertid at det er en del saker hvor det går litt tid før kontakten opprettes. Dette skyldes ikke at OT-rådgiver ikke forsøker, men at ungdommene er utilgjengelige. Gjennomgangen viser at OT-rådgiver gjerne forsøker både telefon, SMS og mail for å komme i kontakt med den enkelte. Dersom de ikke får svar, prøver de på nytt innen rimelig tid. Dette medfører at noen ungdommer blir stående i kategorien «ukjent» over noe tid.

Oppfølgingsplan

Når oppfølgingstjenesten kommer i kontakt med ungdommen, fremgår det av fylkeskommunenes rutiner at det skal utarbeides en oppfølgingsplan for den enkelte. Oppfølgingsplanen har ofte et pedagogisk mål med henblikk på å føre ungdommen tilbake til skole¹⁰⁶.

I revisjonens gjennomgang forelå det kun oppfølgingsplan i en av sakene. Dette var en sak med lang historikk, og oppfølgingsplanen var fra 2020. Det er ikke lovpålagt å ha en oppfølgingsplan, men den kan være nyttig med hensyn til å avklare mål, hvilke

¹⁰⁴ Agder fylkeskommune, *Retningslinjer for elever som avbryter eller er i ferd med å avbryte videregående opplæring*, hentet fra <https://agderfk.no/vare-tjenester/skole-og-opplaring/opplaring-i-skole/informasjon-til-radgivere/retningslinjer-for-avbrudd-av-videregaende-opplaring/>

¹⁰⁵ Agder fylkeskommune, *Kvalitetssystemet for fagopplæringen*, hentet fra <https://agderfk.no/vare-tjenester/skole-og-opplaring/opplaring-i-bedrift/kvalitetssystem-for-fagopplaring/>

¹⁰⁶ Agder fylkeskommune, *Samhandlingsrutine Agder fylkeskommune og NAV Agder*, s.7, hentet fra <https://docplayer.me/204794437-Samhandlingsrutine-agder-fylkeskommune-og-nav-agder.html>

tiltak som er aktuelle og hvordan den videre oppfølgingen fra oppfølgingstjenesten skal være.

Selv om det i de fleste saker ikke foreligger en oppfølgingsplan, synes revisjonen likevel at det kommer tydelig frem av journalnotatene i sakene hva som er ungdommenes mål, hvilke tiltak som eventuelt kan være aktuelle og hva oppfølgingstjenesten kan bidra med. Sakene vi har gjennomgått har som nevnt vært svært forskjellige, i noen saker har det for eksempel raskt blitt avklart at ungdommen allerede har fått tilbud om arbeid, mens i andre saker var det mer komplekse og sammensatte utfordringer med flere aktører involvert.

Oppfølging

I gjennomgangen av de utvalgte sakene har vi også sett nærmere på oppfølgingen som er gitt fra oppfølgingstjenesten. Da sakene er av ulik karakter, vil oppfølgingen nødvendigvis variere avhengig av dette. I mange av sakene opplever revisjonen at det er god og tett oppfølging fra oppfølgingstjenesten. Dette innebærer at det ofte er kontakt mellom oppfølgingstjenesten og ungdommen, at det foreslås eller iverksettes nødvendige tiltak og at det er kontakt mellom dem under tiltaket.

Saksgjennomgangen viser samtidig at det er flere tilfeller der ungdommen ikke ønsker oppfølging eller tiltak fra oppfølgingstjenesten. Dette kan for eksempel være fordi de ikke vil kunne nyttiggjøre seg av oppfølging/tiltak på grunn av sykdom. I disse tilfellene avtales det gjerne at oppfølgingstjenesten tar kontakt på nytt etter for eksempel 6 måneder for å høre om situasjonen har endret seg. Et annet eksempel er hvis ungdommen oppgir at han/hun ønsker å søke jobb. Da følger ofte OT-rådgiveren opp ungdommen etter en viss tid for å høre om hun/han har fått jobb. Dersom ungdommen ikke har fått jobb, kan de for eksempel tilbys å komme på jobbsøkerkurs eller lignende. Dersom ungdommen ikke har søkt skoleplass det påfølgende skoleåret, tar OT-rådgiver igjen kontakt for å dobbeltsjekke at ungdommen fortsatt er i arbeid eller om det er andre tiltak som kan være aktuelle.

Videre ser revisjonen at oppfølgingstjenesten har høyt fokus på å informere ungdommene i målgruppa om søknadsfristen for videregående opplæring. Det sendes da ut informasjon, ofte både på mail og SMS, om at det nærmere seg søknadsfrist og at rådgiver kan være behjelpelig både med veiledning/rådgivning samt med selve søknadsprosessen. Dette viser at fylkeskommunens hovedønske er at ungdommen skal begynne/komme tilbake i videregående opplæring.

Samarbeid med andre

Oppfølgingstjenesten skal i henhold til forskrift til opplæringslova § 13-4 samarbeide med andre relevante instanser.

Ved gjennomgang av konkrete enkeltsaker ser vi at oppfølgingstjenesten samarbeider med andre instanser/aktører der dette er aktuelt. Sakene som er gjennomgått er ulike, i noen saker var det mange aktører involvert og det var behov for mer omfattende samarbeid enn i andre, «enklere» saker.

I mange saker samarbeides det med NAV. Det ble i 2020 laget en samarbeidsavtale mellom Agder fylkeskommune og NAV Agder på utdanningsområdet. Samordning mellom fylkeskommunens og NAVs virkemidler skal bidra til at flere kommer i arbeid

og utdanning, og skal sees i sammenheng med den langsiktige levekårssatsingen på Agder¹⁰⁷. Det er laget en handlingsplan for samarbeidet, og det er også utarbeidet samhandlingsrutine¹⁰⁸ for hvordan oppfølgingstjenesten og NAV kan samarbeide – både generelt og i konkrete enkeltsaker. Ved gjennomgang av konkrete enkeltsaker ser revisjonen at det for eksempel samarbeides ved at man har felles møter sammen for å avklare hva som er mest hensiktsmessig oppfølging av ungdommen videre.

I tillegg til NAV, er også de videregående skolene viktige samarbeidspartnere samt de tiltak (jobbskoler, loser osv) som eventuelt settes inn. Revisjonen ser også at det i enkelte tilfeller samarbeides med ABUP, barnevernet og oppfølgingstjenester i andre fylker.

Ulike tilbud og tiltak

Det fremgår av forskrift til opplæringslova at ungdom i målgruppa skal gis et tilbud om opplæring, arbeid eller andre kompetansehevende tiltak. Tilbudet som gis skal hovedsakelig føre frem til studiekompetanse, yrkeskompetanse eller grunnkompetanse. jf. forskrift til opplæringslova § 13-1. Som nevnt innledningsvis, har fylkeskommunen ulike tilbud til ungdom som står utenfor arbeid og utdanning. Dette er imidlertid et område som det pt. jobbes med både å styrke og videreutvikle.

Gjennomgang av konkrete enkeltsaker viser at det iverksettes ulike tiltak. Dette er avhengig av hvilke utfordringer den enkelte ungdom opplever. For de ungdommene som blir tilbudt tiltak, går blant annet jobbskolen, klart du kan, ulike los-ordninger og tiltak via NAV igjen. Flere av disse tiltakene fremkommer av tabellen som vi presenterte innledningsvis. Revisjonen har ikke sett nærmere på hvordan selve oppfølgingen i tiltaket har vært, men fylkeskommunen har på eget initiativ bestilt evalueringer og følgeforskning for flere av disse tiltakene¹⁰⁹. Det fremgår imidlertid av forskrift til opplæringslova at oppfølgingstjenesten kan gi oppfølgingen til ungdommen selv om de er i tiltak, jf. § 13-3 e. Revisjonen ser at oppfølgingstjenesten i flere saker fortsetter å følge opp ungdommen selv om de er i tiltak.

I en del saker har det ikke blitt iverksatt slike tiltak, dette skyldes blant annet at ungdommene ikke har helsemessige forutsetninger til å kunne benytte seg av et tiltak eller at ungdommene ikke ønsker dette. I tillegg til tiltakene som nevnt over, har også oppfølgingstjenesten andre, enklere tilbud – i form av råd/veiledning. Dette kan for eksempel være bistand til å skrive CV, jobbsøknad eller skolesøknad, det kan være karriereveiledning med videre.

6.1.4.1 Oppsummering og vurdering

Agder fylkeskommune har en oppfølgingstjeneste som følger opp ungdom som står utenfor utdanning og arbeid, jf. opplæringslova § 3-6. Gjennomgangen viser at fylkeskommunen har oversikt over ungdommene i målgruppa og at mange av disse ungdommene er i tiltak i regi av NAV, fylkeskommunen eller i et såkalt kombinasjonstiltak.

¹⁰⁷ Agder fylkeskommune og NAV Agder, *Samarbeidsavtale mellom Ager fylkeskommune og NAV Agder 2020-2030*, s. 1. Hentet fra <https://sru.agderfk.no/api/utvalg/200038/moter/472010/behandling/7/1>

¹⁰⁸ Revisjonen har fått opplyst at samhandlingsrutinen er under revidering. Revisjonen har benyttet samhandlingsrutinen fra 2020.

¹⁰⁹ Se vedlegg til sak 37/21 i fylkestinget, *Fremtidig organisering og finansiering av tiltak for unge utenfor skole og arbeid*, hentet fra <https://sru.agderfk.no/app#se:mote/moteid:472010/utvalgid:200038>

Oversikten viser likevel at det er mange ungdommer som står uten tiltak. Selv om det er ulike årsaker til at ungdommene ikke er i tiltak, arbeider fylkeskommunen med å styrke og videreutvikle tilgjengelige tiltak for denne gruppa. Revisjonen mener at det er viktig at dette arbeidet følges opp for å kunne bidra til økt gjennomføring av videregående opplæring.

Revisjonen har gjennomgått utvalgte enkeltsaker for å se hvilken oppfølging ungdom som står utenfor arbeid og utdanning, har fått fra oppfølgingstjenesten. Oppsummert viser gjennomgangen at ungdommene får tett og god oppfølging fra oppfølgingstjenesten. Dette innebærer at oppfølgingstjenesten tar kontakt på et tidlig tidspunkt, at det ofte er kontakt mellom oppfølgingstjenesten og ungdommen, at det foreslås eller iverksettes nødvendige tiltak og at det er kontakt mellom dem under eventuelle tiltak, jf. forskrift til opplæringslova § 13-3. Tett og god oppfølging fra oppfølgingstjenesten kan bidra til at ungdommene gjenopptar videregående opplæring og på sikt kommer ut i inntektsgivende arbeid.

Formålet med oppfølgingstjenesten er å sørge for at alle i målgruppen får tilbud om opplæring, arbeid eller andre kompetansehevende tiltak. Tilbudene skal primært ta sikte på å føre fram til studiekompetanse, yrkeskompetanse eller grunnkompetanse innenfor videregående opplæring, jf. forskrift til opplæringslova § 13-1. Gjennomgangen av enkeltsaker viser at det iverksettes ulike tiltak. Dette er avhengig av hvilke utfordringer den enkelte ungdom opplever, men tiltak som «Jobbskolen», «Klart du kan!» og ulike los-ordninger er tiltak som går igjen. I tillegg til disse tiltakene, har også oppfølgingstjenesten andre, enklere tilbud i form av råd/veiledning. Dette kan for eksempel være bistand til å skrive CV, jobbsøknad eller skolesøknad. Revisjonen opplever at alle ungdommene som er i kontakt med oppfølgingstjenesten får et tilbud fra oppfølgingstjenesten.

6.1.5 Voksne i videregående opplæring

Revisjonen har frem til nå hatt fokus på de unge og deres muligheter til å gjennomføre videregående opplæring. Fylkeskommunen har også ansvar for videregående opplæring for voksne, jf. oppl. § 4A-4. For å kvalifisere til arbeidslivet og øke sysselsettingen på Agder, vil økt gjennomføring av videregående opplæring for voksne stå sentralt. Ifølge NOUen *Voksne i grunnskole og videregående opplæring*, står fire av ti voksne (25-54år) som ikke har fullført videregående opplæring, uten arbeid. Forskjellene mellom dem som har gjennomført videregående opplæring og dem som ikke har, har økt betydelig de senere årene. Fullført videregående opplæring får stadig større betydning for tilknytningen til arbeidslivet, og vil dermed være viktig for å kunne bedre levekårene på Agder.

I dette kapitlet ser vi nærmere på følgende problemstilling:

- *Hvordan tilrettelegger fylkeskommunen for at voksne skal fullføre videregående opplæring?*

På landsbasis er det relativt få voksne som deltar i videregående opplæring, og etterspørselen er lavere enn det som er nødvendig for å skulle nå målsettingen om økt deltagelse i arbeidslivet¹¹⁰. På Agder er imidlertid situasjonen annerledes, i flere år har det vært en økning i voksne som ønsker videregående opplæring - særlig innen yrkesfag.

Karriere Agder samlet	Vår 2020	Høst 2020	Vår 2021
Antall deltakere på studiekompetanse	365	307	298
Antall deltakere på yrkesfag	859	702	723
Antall som har fått realkompetansevurdering	107	98	160

Kilde: Agder fylkeskommune - Tilstandsrapport for videregående opplæring 2020

Dette er i utgangspunktet positivt, men statistikkgjennomgangen i kapittel 5 viser samtidig at flere voksne ikke får læreplass og en del slutter også underveis i opplæringsløpet.

Agder fylkeskommunen har en målsetting om at flere voksne skal fullføre videregående opplæring og kvalifisere for arbeidslivet, i denne problemstillingen ser vi nærmere på hvordan fylkeskommunen tilrettelegger for at voksne skal fullføre den videregående opplæringen.

Organisering av opplæring for voksne

Agder fylkeskommune ved *Karriere Agder* har ansvar for voksne i videregående opplæring. Virksomheten er organisert med tre karrieresentre, disse er lokalisert i Kristiansand (med ansvar for Kristiansand kommune og Vennesla kommune), Arendal (ansvar for kommunene i tidligere Aust-Agder) og Lyngdal (ansvar for kommunene vest for Kristiansand). Sentrene tilbyr karriereveiledningstjenester, vurderer realkompetanse og administrerer videregående opplæring for voksne. I tillegg gjennomfører Karriere Agder ulike prosjekter og satsinger på kompetanse, integrerings- og levekårsfeltet¹¹¹.

¹¹⁰ Meld.st.21 (2020-2021) Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden, s.26. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/581b5c91e6cf418aa9dcc84010180697/no/pdfs/stm202020210021000dddpdfs.pdf>

¹¹¹ Agder fylkeskommune, Budsjett 2022, klimabudsjett og økonomiplan 2022-2025, s.183, hentet fra <https://agderfk.no/f/p1/ia7820d6f-27dc-457c-b80a-5ceb7fa46214/okonomiplan-budsjett-og-klimabudsjett-til-hjemmeside.pdf>

Karriere Agder samarbeider med flere aktører om videregående opplæring for de voksne. I forbindelse med inntaket er det tett samarbeid med inntak og elevtjenester for utarbeidelse av tilbudsstruktur for de voksne. Karriere Agder kjøper plasser/klasser på de videregående skolene. I utgangspunktet ønsker de voksenklasser, men det hender også at voksne får tilbud om plass i ungdomsklassene. Når den voksne har fått et opplæringstilbud, er det skolene som overtar oppfølgingen og det pedagogiske ansvaret for den voksne. Hvis den voksne går yrkesfaglige studieretning, er det deretter fag- og yrkesopplæringen som har hovedansvar i forbindelse med formidling til lære.

Karriereveiledning

Fylkeskommunen har plikt til å tilby karriereveiledning til de som bor i fylket, jf. opplæringslova § 13-3 f. Karriere Agder gir gratis veiledning om utdanning og arbeid for innbyggere over 19 år som ikke går på skole. Karrieresentrene kan blant annet bidra med å kartlegge interesser og kompetanse, og vise den enkelte hvilke muligheter som finnes gjennom utdanningsløp og arbeidsliv.

Virksomhetsleder ved Karriere Agder forteller at karrieresentrene jobber mye med både karriereinformasjon og karriereveiledning. Etter ny integreringslov (2021) har fylkeskommunen fått ansvar for å tilby karriereveiledning for innvandrere som skal begynne på introduksjonsprogrammet. For de som er nyankomne til landet, dreier det seg ofte om *karriereinformasjon* da det gjerne er en del ting som må på plass før de kan komme i gang med et utdanningsløp. Samtidig er det viktig for fylkeskommunen å komme tidlig inn med karriereinformasjonen, slik at de kan vise dem ulike muligheter og retninger til senere. Dette kan bidra til å påvirke at de voksne ikke velger så kjønns-tradisjonelt som man har sett tendenser til tidligere.

Før man søker om videregående opplæring som voksen, vil det være sentralt med god *karriereveiledning*. Målet med karriereveiledningen er å sikre at den enkelte tar gode og informerte valg om veien videre. I veiledningen av søkere og planlegging av opplæringsløpet, legger karrieresentrene vekt på den enkeltes mulighet til å fullføre. Målet skal være bestått opplæring og at det er utsikt til jobb etter fullført opplæring. Det fremgår av opplæringsloven at for voksne med opplæringsrett, skal opplæringen vanligvis være i samsvar med ønsket sluttkompetanse, jf. forskrift til opplæringslova § 6-45. Aust-Agder revisjon IKS gjennomførte i slutten av 2019 en forvaltningsrevisjon knyttet til videregående opplæring for voksne i Aust-Agder fylkeskommune¹¹². Det kom her frem at Aust-Agder fylkeskommune hadde en form for «meny» der de voksne valgte kompetanseretning ut ifra en fastsatt tilbudsliste. I den nye fylkeskommunen har man gått bort fra dette, og fylkeskommunen søker så langt det er mulig å oppfylle den voksnes ønskede sluttkompetanse¹¹³. Retten til ønsket sluttkompetanse må imidlertid ikke sees som en *absolutt rett*. Fylkeskommunen kan utvise skjønn når de gir tilbud om opplæring - den voksnes ønske skal vektlegges, samtidig vil muligheten til å oppnå den ønskede sluttkompetansen også spille inn. Virksomhetsleder ved Karriere Agder påpeker samtidig at opplæringstilbudet skal være i tråd med næringslivets behov, hvor det er tilgang på læreplasser og hvor det er muligheter for arbeid nå og i fremtiden. Karrieresentrene veileder med bakgrunn i alle disse forholdene.

¹¹² Rapporten kan leses i sin helhet her: <https://opengov.360online.com/Meetings/VETAKS/Meetings/Details/228281?agendaItemId=205755>

¹¹³ VETAKS, Sak 41/20 oppfølging av forvaltningsrevisjon om videregående opplæring for voksne, hentet fra <https://opengov.360online.com/Meetings/VETAKS/Meetings/Details/222975?agendaItemId=204420>

De senere årene har det vært høyt press på helse- og oppvekstfagene, både for ungdom og for voksne. Mange voksne har ønsket disse fagene, men kommunene har ikke kunnet tilby læreplaner til alle (jf. kapittel 6.1.3 i denne rapporten). Det er viktig at man gjennom karriereveiledning gjør den enkelte bevisst på dette, samtidig som de har tilstrekkelig informasjon om utsiktene til å få jobb etter endt opplæringen. Administrasjonen oppgir at dette fortsatt er en utfordring, det er behov for å redusere tilbudet i disse fagene – samtidig som man veileder søkere til å velge andre fag. Virksomhetsleder ved Karriere Agder forteller at de har fokus på å vise de voksne hvilke andre muligheter som finnes utover de tradisjonelle karrierevalgene. Det presiseres samtidig at det er viktig at karrieresentrene ikke presser folk inn i et tilbud som de i utgangspunktet ikke ønsker.

Karrieresentrene bruker ulike verktøy for å komme frem til aktuell sluttkompetanse. Det er viktig å ta utgangspunkt i de voksnes kompetanse, den som de allerede besitter. Det fremgår av opplæringslova § 4A-3 femte ledd, at voksne med rett¹¹⁴ til videregående opplæring, har rett til å få vurdert sin realkompetanse. Realkompetanse vil si formell, ikke-formell og uformell kompetanse, og kan kort oppsummeres som alt den voksne kan. Kompetanse som er tilegnet gjennom opplæring, praksis og erfaring vil fanges opp gjennom en slik vurdering. For søkere til videregående opplæring, kan søkeren realkompetansevurderes i henhold til kompetansemålene i læreplanen. Dette skal bidra til at søkeren ikke skal trenge å ta fag som de allerede har tilstrekkelig kompetanse i på nytt, og realkompetansevurderingen kan føre til et avkortet og tilpasset opplæringstilbud for den enkelte¹¹⁵. Virksomhetsleder ved Karriere Agder forteller at alle de tre karrieresentrene tilbyr realkompetansevurdering. Etter en lovendring i 2020 ble det bestemt at fylkeskommunene kan realkompetansevurdere på andre språk enn norsk og samisk. Dette innebærer at realkompetansevurderingen nå kan gjennomføres med tolk. Virksomhetsleder ved Karriere Agder forteller at karrieresentrene har fokus på å tilby realkompetansevurdering som et verktøy på veien til et fagbrev, det blir avklart gjennom karriereveiledningssamtalen hvorvidt dette er hensiktsmessig. Det fremgår imidlertid at det har vært en endring i gruppen voksne søkere til videregående opplæring. Tidligere trengte mange søkere kun realkompetansevurdering og supplerende opplæring i ett eller noen få fag, mens de senere årene har det kommet mange søkere som har svakt grunnlag i både språk og fag – noe som gjør at de trenger mer veiledning og mer omfattende opplæring.

Opp mot 80 % av de som søker om videregående opplæring på Agder, er minoritetsspråklige. Minoritetsspråklige med grunnskole har rett til videregående opplæring uavhengig av ferdigheter i språket. Dette kan bli en utfordring både for skolene og bedriftene/kommunene når de senere skal ut i lære. Selv om de voksne har rett til å starte på opplæringen uavhengig av språkferdigheter, forteller virksomhetsleder ved Karriere Agder at karrieresentrene har fokus på den enkeltes språkferdigheter allerede i karriereveiledningen. Det er viktig at den enkelte har tilstrekkelig informasjon om hvordan opplæringen foregår og hva som forventes både på skolen og ute i bedrift. Hvis du for eksempel ønsker å bli helsefagarbeider, er det en forutsetning med et visst språknivå

¹¹⁴ Voksne som ikke har rett til videregående opplæring, kan også bli realkompetansevurdert ved at de blir henvist fra NAV eller en kommune – eller ved at de tar kontakt med fylkeskommunen selv, jf. nasjonale retningslinjer for realkompetansevurdering av voksne i videregående opplæring.

¹¹⁵ Udir, *Nasjonale retningslinjer for realkompetansevurdering av voksne i videregående opplæring*, hentet fra <https://www.udir.no/eksamen-og-prover/dokumentasjon/realkompetansevurdering/nasjonale-retningslinjer-for-realkompetansevurdering-av-voksne-i-videregaende-opplaring/del-1-sentrale-avklaringer-om-realkompetansevurdering/#3.-formalet-med-realkompetansevurdering>

for å kunne gjennomføre læretiden på for eksempel et sykehjem. I Udirs rundskriv om *voksnes rett til videregående opplæring*, fremgår det at det trolig er nødvendig å beherske grunnleggende norskkunnskaper for å oppnå ønsket sluttkompetanse¹¹⁶. Uten tilstrekkelige norskkunnskaper kan det være vanskelig å følge undervisningen og avlegge eksamen eller fag- og svenneprøven. Dermed har fylkeskommunen et ansvar for å veilede den voksne for om den har tilstrekkelige norskkunnskaper til å gjennomføre den ønskede opplæringen. Virksomhetsleder forteller at det er en del voksne som starter i opplæring, der de skulle ønske at de språklige forutsetningene hadde vært bedre. Samtidig får skolene mye skryt, de klarer å få flere deltagere gjennom på tross av utfordringer knyttet til språket. Vi kommer nærmere tilbake til særlige utfordringer knyttet til de minoritetsspråklige senere i denne rapporten.

Inntak og opplæringstilbud

Opplæringsloven skiller mellom voksne med og uten opplæringsrett¹¹⁷. Agder fylkeskommune har fokus på å gi et tilbud til de som har rett, men tilstreber også å gi et tilbud til dem uten rett. Virksomhetsleder ved Karriere Agder forteller at de ønsker at så mange som mulig skal få mulighet til å kvalifisere seg for arbeidslivet da dette vil kunne bidra til å bedre levekårsutfordringene på Agder. For skoleåret 21/22 ble det etablert 40 klasser for voksne ved de fylkeskommunale videregående skolene. I tillegg har de noen klasser ved Vennesla voksenopplæring som bidrar til å avlaste høyt press på de videregående skolene, spesielt i Kristiansandsområdet. Videre var det cirka 40 voksne som fikk plass i ordinære ungdomsklasser. I tillegg til disse er det cirka 400 stk som får fag innenfor generell studiekompetanse. Dette viser at omfanget av voksne i videregående opplæring er stort på Agder.

Hvilke videregående skoler som har opplæring for voksne, avhenger av hvilke studietilbud de voksne til enhver tid ønsker. Administrasjonen ser på hvilke skoler som har det aktuelle tilbudet som de ønsker å starte en voksenklasse i, og i tillegg ser de på hvilke av disse skolene som er nærmest der flertallet av de voksne søkerne bor. De voksne skal i utgangspunktet ha et eget opplæringstilbud, jf. forskrift til opplæringslova § 6-45 andre ledd. De aller fleste voksne får dette, men det kan gjøres unntak dersom det ikke er grunnlag for å opprette en egen klasse for voksne innenfor enkelte utdanningsretninger. Den voksne kan da følge den ordinære videregående opplæringen for ungdom. Karriere Agder er da avhengig av ordinære skoleplasser i klasser for ungdom, men dette kan være utfordrende - spesielt i Kristiansandsregionen der det er stort press på undervisningskapasitet og lokaler.

Som nevnt tidligere, skal opplæringen for voksne med rett vanligvis være i samsvar med ønsket sluttkompetanse. Virksomhetsleder ved Karriere Agder forteller at de tilstreber å gi de voksne den sluttkompetansen som de ønsker. Samtidig har de fokus på å gi god veiledning i forkant slik at den enkelte søkeren skal være bevisst om både mulighetene for å få læreplass og arbeid etter endt opplæring. Det vises her til punktet over knyttet til karriereveiledning. Det vil være tilfeller der de ikke klarer å gi den voksne det tilbudet de ønsker. Søker har da mulighet til å klage, men virksomhetsleder opplever ikke at de får så mye klager knyttet til dette.

¹¹⁶ Udir, *Voksnes rett til videregående opplæring* Udir 2-2008, hentet fra <https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/Voksne/Udir-2-2008/12.-sarlig-om-krav-til-norsk/>

¹¹⁷ Se kapittel revisjonskriterier der dette gjøres nærmere rede for.

De voksne har rett til tilpasset opplæring, jf. oppl. § 4A-3. Opplæringen skal tilrettelegges i samsvar med den enkeltes livssituasjon, forutsetninger, evner og behov. Dette innebærer for eksempel tilpasning når det gjelder tid, sted, progresjon og at den bygger på den enkeltes formal- og realkompetanse¹¹⁸. Det fremgår at de voksnes rett til tilpasset opplæring ivaretas ved at den voksne blir tatt inn i et opplæringstilbud som er spesielt tilrettelagt for voksne. Når fylkeskommunen planlegger og gjennomfører tilbud for voksne forsøker en videre å ta hensyn til bosted, familieforhold, faglige forutsetninger og ønske om sluttkompetanse¹¹⁹. Når det gjelder øvrige tilpasninger, er dette vurderinger som foretas av den enkelte skole og lærer som har det pedagogiske ansvaret for den voksne. Til tross for at fylkeskommunen forsøker å tilpasse opplæringen for de voksne gjennom ulike grep, oppgis det likevel store utfordringer knyttet til språket. Det er behov for å øke innsatsen innen norsk gjennom hele opplæringsløpet¹²⁰. Dette kommer vi nærmere tilbake til senere i rapporten.

I tillegg til voksne søkere med rett, forsøker Agder fylkeskommune også å legge til rette for søker som ikke har rett til videregående opplæring. Dette skal ikke gå på bekostning av søkerne med rett. Det er viktig å ha et tilbud til voksne som ønsker re-kvalifisering som kan bidra til at disse får mulighet til å komme tilbake i arbeidslivet. «Utdanningsløftet» er for eksempel en satsing der voksne uten rett til videregående opplæring får et opplæringstilbud i regi av Agder fylkeskommune. Det er til sammen over 200 personer som får opplæring innen studieforberedende og yrkesfaglige utdanningsprogram¹²¹.

Voksne i fag- og yrkesopplæringen

Agder har hatt en høy andel voksne som søker om læreplass og ligger langt over landsgjennomsnittet. Det er i utgangspunktet positivt at så mange voksne ønsker å kvalifisere seg og få en formell kompetanse som de kan bruke til å komme ut i arbeidslivet. Vi har tidligere i rapporten nevnt at det har vært utfordrende å finne læreplass til alle ungdommene som ønsker det, dette har også vært en særlig utfordring for de voksne.

Fylkeskommunen har en målsetting om at alle som ønsker det, skal få en læreplass. Dette gjelder også for de voksne. Når det er for få læreplasser, er det besluttet at det er de unge som skal prioriteres. Svært mange av de voksne søkerne har ønsket en læreplass innenfor offentlige fag, særlig innen helsearbeiderfaget og barne- og ungdomsarbeiderfaget. Dette har også vært populære fag for ungdommene. Det samlede omfanget av søkere har vært så stort at kommunene ikke har hatt mulighet til å tilby alle søkerne en læreplass. Ifølge administrasjonen skyldes ikke dette kun økonomi, men kommunene skal også ha ledere og instruktører som skal gi opplæringen. Når kommunene ikke klarer å tilby tilstrekkelige læreplasser, skal fylkeskommunen gi et opplæringstilbud gjennom Vg3 fagopplæring i skole. Høsten 2020 ble det for eksempel opprettet fire ekstra grupper innenfor helsearbeiderfaget og barne- og ungdomsarbeiderfaget for at alle søkerne skulle få et tilbud. Virksomhetsleder ved Karriere Agder

¹¹⁸ Udir, Rundskriv 2-2008, *Voksnes rett til videregående opplæring*, hentet fra <https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/Voksne/Udir-2-2008/8.-tilpasset-opplaring/>

¹¹⁹ Agder fylkeskommune, OS 1/20 i yrkesopplæringsnemnda, *Samordning av rutiner og prosesser knyttet til karriereveiledning og videregående opplæring for voksne*, s. 23. Hentet fra <https://sru.agderfk.no/app#se:mote/moteid:248458/utvalgid:202700>

¹²⁰ Agder fylkeskommune, *Budsjett 2022, Klimabudsjett og økonomiplan 2022-2025*, s. 30. Hentet fra <https://agderfk.no/om-oss/organisasjonen/okonomiplan-og-budsjett/>

¹²¹ Agder fylkeskommune, *Årsberetning 2021*, s. 218-219 hentet fra <https://opengov.360online.com/Meetings/VETAKS/Meetings/Details/239181?agendatemId=208122>

påpeker at læreplass er det foretrukne, både for ungdom og voksne. De vet at de som kommer ut i lære har en høyere fullføringsgrad og oppnår fag- og svennebrev, enn de som går Vg3 i skole. For å sikre at flere voksne får læreplass, vil det derfor være behov for å justere ned antall søkere som går mot helsearbeiderfaget og barne- og ungdomsarbeiderfaget. Samtidig må det jobbes enda tettere opp mot kommunene for å øke inntaket av minoritetsspråklige voksne¹²². Dette vil være viktig for å inkludere flest mulig i arbeidslivet.

I tillegg til at det har vært en utfordring at mange voksne ønske læreplass innenfor offentlige fag, er det også mange voksne som har store utfordringer knyttet til språket. Dette får fylkeskommunen tilbakemelding om både fra bedrifter og kommuner. Sjansen for å få en læreplass henger tett sammen med tidligere praksiserfaring. Hvis den voksne har store utfordringer knyttet til språk, er det vanskeligere å få en praksisplass – og igjen vanskeligere å bli formidlet ut i lære. For å øke formidlingen til lære for de voksne, vil det derfor være nødvendig å få på plass tiltak knyttet til språkopplæring.

En annen mulighet for voksne til å ta fag- eller svennebrev, er gjennom ordningen «fagbrev på jobb». Mange står i dag som ufaglært i yrker som de både mestrer og trives i. «Fagbrev på jobb» skal gjøre det enklere for disse å ta fag- eller svennebrev – og dermed få formalisert den kompetansen de allerede har¹²³.

Spesielt om minoritetsspråklige

Ifølge Regionplan Agder 2030 er Agder den regionen i landet som har lavest andel innvandrere i arbeid. For å kunne øke dette, står kvalifisering sentralt. Mange av de voksne søkerne til videregående opplæring, er som nevnt minoritetsspråklige. I et levekårsperspektiv er det svært positivt at disse ønsker kvalifisering for å kunne delta i arbeidslivet. Mange av de som ønsker opplæring, har imidlertid ikke de språkferdighetene som trengs til å kunne fullføre opplæringen. Som følge av dette har fylkeskommunen rettet økt fokus på språkopplæring for at flere voksne skal få mulighet til å fullføre og bestå opplæringen. Virksomhetsleder ved Karriere Agder forteller at det har blitt iverksatt en rekke satsinger og prosjekter for å forsøke å imøtekomme disse utfordringene. Det nevnes blant annet:

- På Sam Eide videregående skole har de flere voksne innenfor helsefagarbeiderfaget. Her forsøkes det et prosjekt; *Kvalitet i yrkesopplæring for minoritetsspråklige* (KYM). Her får den ene klassen ekstra opplæring i språket i de timene de egentlig skulle vært ute i praksis på høsten. De får blant annet ekstra opplæring i viktige fagbegrep. Dette skal bidra til at denne gruppen står sterkere språklig, og de tar igjen praksisen på vårsemesteret når språket er styrket.
- MFY - *modulstrukturert fag og yrkesopplæring for voksne* er en annen satsing som blir forsøkt i Agder. Her prøves det ut en fleksibel vei fem til fag- eller svennebrev for voksne gjennom modulstrukturerte læreplaner i utvalgte lærefag. Det tas utgangspunkt i den voksnes kompetanse, og opplæringen skjer hovedsakelig ute i bedrift. Dette er kanskje det beste stedet for de voksne å skulle lære et fag. Virksomhetsleder ved Karriere Agder

¹²² Agder fylkeskommune, OS 4/22 i HUK – *Søkere og godkjente lærekontrakter – resultater 2021*, hentet fra <https://sru.agderfk.no/app#se:mote/moteid:739495/utvalgid:200042>

¹²³ Agder fylkeskommune, *Fagbrev på jobb*, hentet fra <https://agderfk.no/vare-tjenester/skole-og-opplaring/opplaring-i-bedrift/fagbrev-pa-jobb/>

forteller at de har gode erfaringer med denne måten å jobbe på, her lykkes de voksne godt på tross av språkbarrierer og bedriftene skryter også av ordningen. Forsøket skal opprinnelig vare til 1.7.23, men tanken i fullføringsreformen er at dette skal bli en del av ordinær drift. Pr 31. desember 2021 var det 51 aktive deltakere og 25 deltakere som har bestått fagprøven i Agder.

- Et annet området som er viktig, er Kristiansandsprogrammet *Flere i arbeid*. Her er fylkeskommunen involvert i prosjektet som omhandler Videregående opplæring. Spor 2 handler om voksne med flerspråklig bakgrunn og språkutfordringer. Selv om dette er et kristiansandsbasert prosjekt, ser fylkeskommunen stort på dette og tenker hele Agder inn i dette programmet.

I tillegg skal det etableres en helhetlig modell/strategi knyttet til de voksne i videregående opplæring. Språkbarrieren skjer uavhengig av hvilken kommune du kommer fra eller hvilken skole du begynner på. Fylkeskommunen vil derfor lage en strategi som ivaretar denne gruppa og denne problematikken. De skal ta utgangspunkt i noen gode satsinger lokalt, slik at dette settes inn i en systematikk og iverksettes på alle skoler etter hvert.

6.1.5.1 Oppsummering og vurdering

Under denne del-problemstillingen har vi sett nærmere på hvordan Agder fylkeskommune arbeider for at flere voksne skal kunne fullføre videregående opplæring. Revisjonens gjennomgang viser at fylkeskommunen har høyt fokus på at voksne skal få mulighet til å gjennomføre videregående opplæring, dette gjelder voksne med og uten rett til videregående opplæring. Sett ut ifra et levekårsperspektiv er dette svært positivt, da dette kan bidra til økt kvalifisering, bedre muligheter til å kunne delta på arbeidsmarkedet og forhindre utenforskap.

Gjennomgangen viser imidlertid at det er noen utfordringer knyttet til videregående opplæring for voksne. Voksne med rett skal i utgangspunktet få en opplæring i samsvar med ønsket sluttkompetanse. Det fremgår imidlertid at dette ikke er en absolutt rett, da fylkeskommunen også må ta hensyn til de mulighetene søkeren har til å oppnå yrkes- eller studiekompetanse, jf. forskrift til opplæringslova § 6-45 tredje ledd. Mange voksne har ønsket utdanning innenfor helse – og oppvekstfagene, og dette har skapt et høyt press på læreplassene i disse fagene. Kommunene har ikke hatt mulighet til å ta imot det store antallet voksne som har ønsket læreplass. Alle som ikke har fått læreplass, har imidlertid fått tilbud om Vg3 fagopplæring i skole. Man vet derimot at sannsynligheten for å fullføre videregående opplæring er høyere dersom man får en læreplass. Dette ansvaret er dermed todelt; kommunene må ta økt ansvar for å ta imot flere minoritetsspråklige lærlinger, samtidig som fylkeskommunen må rette fokus mot karriereveiledning og vise hvilke andre muligheter som finnes på arbeidsmarkedet for at den enkelte skal kunne fullføre og bestå videregående opplæring.

En annen viktig utfordring som fremkommer, er knyttet til språket. Gruppen voksne som ønsker videregående opplæring har endret seg, og svært mange av de som søker om videregående opplæring er i dag minoritetsspråklig. Det fremgår at verken innhol-

det i eller organiseringen av opplæring for voksne er tilstrekkelig tilpasset denne målgruppa¹²⁴. Fylkeskommunen har allerede rettet fokus mot denne utfordringen, og det skal igangsettes et større arbeid med en helhetlig satsing på voksne i videregående opplæring. Revisjonen mener at det er viktig at Agder fylkeskommune sørger for at dette arbeidet følges opp i tilstrekkelig grad. Bedre språkkunnskaper vil gi de voksne som søker om videregående opplæring bedre forutsetninger til å fullføre og bestå videregående opplæring, og dermed ta del i arbeidslivet.

¹²⁴ Meld.St.21, *Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden*, s. 27, hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/581b5c91e6cf418aa9dcc84010180697/no/pdfs/stm202020210021000dddpdfs.pdf>

6.2 Samarbeid om folkehelse og levekår

Folkehelsearbeid er samfunnets innsats for å påvirke faktorer som direkte eller indirekte fremmer befolkningens helse og trivsel, forebygger psykisk og somatisk sykdom, skade eller lidelse, eller som beskytter mot helsetrusler. Folkehelsearbeidet innebærer også å arbeide for en jevnere fordeling av faktorer som direkte eller indirekte påvirker helsen, jf. folkehelseloven § 3.

Et godt folkehelsearbeid kjennetegnes av tverrsektoriell innsats og forståelse av at hele samfunnet må bidra for å kunne påvirke faktorer som fremmer helse og trivsel. For å nå hovedmålet i Regionplan Agder 2030 om å løfte levekårene på Agder, vil det være nødvendig med samarbeid mellom offentlige- og private aktører samt med frivilligheten/organisasjoner.

I rapportens andre problemstilling undersøkes følgende:

I hvilken grad jobber og samarbeider Agder fylkeskommune med andre aktører, som kommuner, statlige etater, privat sektor og frivillige organisasjoner, for å forbedre folkehelsen og levekårene på Agder?

Med regionreformen har fylkeskommunen fått styrket sin rolle som *helhetlig samfunnsutvikler*. En viktig del av samfunnsutviklerrollen er å mobilisere og koordinere kunnskap og ressurser på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. Etter folkehelseloven har fylkeskommunen også et særlig ansvar for å være en pådriver for og samordne folkehelsearbeidet i regionen. Dermed vil det særlig være relevant å se nærmere på;

- *Har fylkeskommunen bidratt til å samordne folkehelsearbeidet i regionen for å bedre levekårene på Agder på en hensiktsmessig måte?*

Folkehelse og levekår i organisasjonen Agder fylkeskommune

Folkehelse er organisert som et eget direktørområde i Agder fylkeskommune. Folkehelseledelse og rådgiverne jobber på tvers for å integrere folkehelseperspektivet i hele fylkeskommunens arbeid og bidra til at organisasjonen tenker «helse i alt vi gjør».

Folkehelse og levekår er to begreper som henger tett sammen og går over i hverandre. Å bedre levekårene på Agder er komplekst og krever tverrfaglig innsats og samarbeid. Internt i fylkeskommunen er det derfor etablert et *levetårsteam* med ansatte fra folkehelse, avdeling for bærekraftig utvikling og avdeling for statistikk og analyse. Teamet har fokus både internt og eksternt, det vil si både på egne tjenester og på fylkeskommunens rolle som samfunnsutvikler.

Agder fylkeskommune har cirka 3000 ansatte. Disse jobber innenfor ulike fagfelt, men de fleste jobber også med folkehelse i en eller annen form.

I tillegg samarbeider fylkeskommunen eksternt med kommuner og

Folkehelsearbeidet i Agder fylkeskommune



Regional utvikling og planlegging
Forvaltning og tjenesteyting
Understøtte – pådriver - samordne
Oversikt over helsetilstand og påvirkningsfaktorer

De fleste i Agder FK jobber med folkehelse

andre aktører for å bedre Agders utfordringer på folkehelse- og levekårsfeltet. Hvordan dette gjøres kommer vi nærmere tilbake til senere i dette kapitlet.

6.2.1 Regionalt folkehelsearbeid

I rapporten «Fylkeskommunens ansvar og oppgaver i regionalt folkehelsearbeid», beskrives fylkeskommunenes ansvar og oppgaver i regionalt folkehelsearbeid. Det skilles her mellom fylkeskommunens rolle som tjenesteprodusent og fylkeskommunens rolle som samfunnsutvikler. I forrige problemstilling om gjennomføring av videregående opplæring, har vi sett nærmere på fylkeskommunens rolle som tjenesteprodusent i folkehelsearbeidet. I dette kapitlet vil vi undersøke fylkeskommunens rolle som samfunnsutvikler i folkehelsearbeidet. Denne rollen handler om å samle gode krefter på tvers av sektorer og forvaltningsnivå for å skape en bedre utvikling i regionen. Rollen kan deles inn i tre dimensjoner; Å gi strategisk retning til samfunnsutviklingen handler om å skape en felles forståelse av regionens utfordringer og etablere felles mål for den regionale samfunnsutviklingen. Den andre dimensjonen innebærer å samordne og koordinere offentlig innsats og virkemiddelbruk, mens den tredje dimensjonen er å mobilisere privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn¹²⁵.

Felles kunnskapsgrunnlag

For at man skal lykkes med å bedre levekårene på Agder, er det nødvendig å ha en felles forståelse av situasjonen. Dette innebærer blant annet at man må ha et *felles kunnskapsgrunnlag*. Fylkeskommunen har etter folkehelseloven ansvar for å ha nødvendig oversikt over helsetilstanden i fylket og positive og negative faktorer som kan virke inn på denne, jf. folkehelseloven § 21. Det fremgår videre at fylkeskommunen skal være særlig oppmerksomme på trekk ved utviklingen som kan skape eller opprettholde sosiale eller helsemessige problemer eller sosiale helseforskjeller.

Fylkeskommunen samarbeider med kommunene, UiA, folkehelseinstituttet, Helsedirektoratet og andre aktører for å samle inn informasjon om folkehelsen på Agder. I tillegg har fylkeskommunen en egen analyseavdeling som bidrar til at Agder fylkeskommune, kommunene på Agder og andre samarbeidspartnere har et best mulig kunnskapsgrunnlag til å kunne fatte gode beslutninger og planer for utviklingen av Agder¹²⁶.

Fylkeskommunen skal etter folkehelseloven utarbeide et samlet oversiktsdokument som skal ligge til grunn for det langsiktige folkehelsearbeidet, jf. forskrift om oversikt over folkehelsen § 5. I 2019 publiserte Aust-Agder fylkeskommune og Vest-Agder fylkeskommune dokumentet *Agdertall 2019*. Dokumentet presenterer statistikk med omtaler, tolkninger og grafiske fremstillinger av sentrale utviklingstrekk på Agder. Her omtales blant annet forhold som skole og utdanning, arbeids- og næringsliv og andre tema som er knyttet opp mot folkehelse. Målsettingen med dokumentet var å gi både politikere og administrasjon et godt grunnlag for å kunne vurdere muligheter og utfordringer

¹²⁵ Møreforskning, *Fylkeskommunens ansvar og oppgaver i regionalt folkehelsearbeid*, s.8, hentet fra <https://www.moreforsk.no/publikasjoner/rapporter/samfunn/fylkeskommunens-ansvar-og-oppgaver-i-regionalt-folkehelsearbeid/1075/3027/>

¹²⁶ Agder fylkeskommune, *Kunnskapsgrunnlag*, hentet fra <https://agderfk.no/vare-tjenester/folkehelse-levekar-og-likestilling/folkehelse/kunnskapsgrunnlag/>

på Agder i årene fremover¹²⁷. I Agdertall 2019 er det også presentert data på kommunenivå, slik at kommunene kan benytte seg av disse i sitt oversiktsarbeid og i arbeidet med ulike kommunale planer.

I tillegg til oversiktsdokumentet Agdertall 2019, har fylkeskommunen også utviklet nettbaserte løsninger for tilgjengeliggjøring av relevant statistikk og analyser. Et eksempel på dette er *kunnskapsportalen for Agder*¹²⁸. I kunnskapsportalen er det blant annet utarbeidet statistikk og fakta om Agder knyttet til FNs bærekraftsmål og målene i Regionplan Agder 2030. Her kan kommuner og andre aktører hente ut tallmateriale på nasjonalt nivå, fylkesnivå og kommunenivå.

Regionale planer, prosjekter og satsinger

I denne delen av rapporten ser vi nærmere på ulike regionale planer, prosjekter og satsinger som har blitt iverksatt for å forsøke å bedre folkehelsen og levekårene på Agder. Denne forvaltningsrevisjonen retter seg mot Agder fylkeskommune som ble etablert 01.01.20. Flere av planene og/eller satsingene som blir omtalt i det følgende, har imidlertid blitt vedtatt av de to tidligere fylkeskommunene. Vi forsøker å ikke se på hvordan de to tidligere fylkeskommunene jobbet med disse, men vil ha fokus på hvordan den nye fylkeskommunen har overtatt disse oppgavene.

Regionplan Agder 2030

Regionplan Agder 2030 er det viktigste overordnede styringsdokumentet for hele Agder. Regionplanen ble til gjennom en omfattende prosess med mange høringsinnspill fra både kommuner, private aktører, frivilligheten og andre. Planen skal danne grunnlaget for politikkutformingen på Agder, og være retningsgivende for prioritering, offentlig innsats og virkemiddelbruk fra offentlige aktører.

Regionplanen beskriver de viktigste utfordringene og mulighetene for fylket, ønsket fremtidsbilde i 2030 og hva som skal til for å nå målene. Hovedmålsetting i regionplanen er å utvikle Agder til et *attraktivt lavutslippssamfunn med gode levekår*. Dette innebærer å:

- bruke hele Agder, og sørge for at utviklingen kommer alle deler av Agder til god
- samarbeid om å nå FNs bærekraftsmål på regional og lokalt nivå
- jobbe kunnskapsbasert og målrettet for å forbedre levekårene gjennom en lang-siktig og helhetlig levekårssatsing
- redusere klimagassutslipp på Agder med minst 45 prosent innen 2030
- utnytte mulighetene som digitalisering gir¹²⁹.

Regionplan Agder 2030 har fem hovedsatsingsområder frem mot 2030:

- Attraktive og livskraftige byer, tettsteder og distrikter
- Verdiskapning og bærekraft
- Utdanning og kompetanse
- Transport og kommunikasjon
- Kultur

¹²⁷ Agder fylkeskommune, *Agdertall 2019*, hentet fra <https://agderfk.no/vare-tjenester/statistikk-analyse-og-kart/agdertall/>

¹²⁸ Agder fylkeskommune, *Kunnskapsportal for Agder*, hentet fra <https://agderfk.no/agdertall/>

¹²⁹ Agder fylkeskommune, *Regionplan Agder 2030*, s.5, hentet fra <https://agderfk.no/vare-tjenester/regionplan-agder-2030/hva-er-regionplan-agder-2030/>

I tillegg har regionplanen tre gjennomgående perspektiver som skal bidra til å sikre en helhetlig samfunnsutvikling;

- Næringsutvikling og samarbeid om nye arbeidsplasser
- Levekår, likestilling, inkludering og mangfold
- Klima og miljø

En god gjennomføring av Regionplan Agder forutsetter at fylkeskommunen, kommuner og andre aktører forankrer oppfølgingen av regionplanen i egne styringsdokumenter og budsjettprosesser.

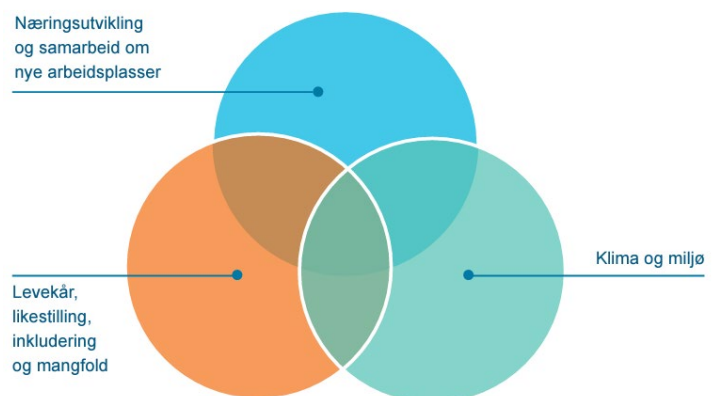
Handlingsprogram til Regionplan Agder 2030

For å nå målene i Regionplan Agder 2030, ble det sommeren 2021 utarbeidet et handlingsprogram for perioden 2021-2024. Formålet med handlingsprogrammet er å finne frem til de tiltakene som vil styrke det regionale samarbeidet og bidra til et felles løft slik at regionen kan nå hovedmålet om å bli et attraktivt lavutslippssamfunn med gode levekår.

Et sentralt moment i utarbeidelsen av handlingsprogrammet var innspill fra kommuner, regional stat, organisasjoner og andre relevante samfunnsaktører på Agder. Målet var at de i fellesskap skulle finne frem til tiltakene som ville gi størst gevinst for Agder i 2030¹³⁰.

Handlingsprogrammet er delt inn etter Regionplan Agder 2030s tre perspektiv. Som figuren illustrerer, henger de tre perspektivene sammen og går over i hverandre.

Perspektivet *levetår, likestilling, inkludering og mangfold* er særlig sentralt for denne rapporten. Det er i handlingsprogrammet utarbeidet 10 tiltak som skal bidra til at Agder når målsettingene som fastsatt i regionplanen. For hvert av tiltakene er det skissert ulike handlinger som skal gjennomføres, hvem som er ansvarlig for tiltaket og hvem som er samarbeidsparter. Gjennomgang av handlingsprogrammet viser at Agder fylkeskommune skal samarbeide med en rekke aktører for å nå målsettingene innenfor dette perspektivet. Sentrale samarbeidspartnere som nevnes er blant annet kommunene på Agder, KS Agder, Statsforvalteren i Agder, NAV Agder, UiA, næringsliv og frivilligheten.



Kilde: Agder fylkeskommune - Handlingsprogram Regionplan Agder 2030

Det er i årsrapporten til Agder fylkeskommune (2021) gitt en status for hvordan handlingsprogrammet har blitt fulgt opp så langt. Handlingsprogrammet til regionplanen ble vedtatt sommeren 2021, men oversikten viser at mange av tiltakene og handlingene

¹³⁰ Agder fylkeskommune, Handlingsprogram 2021-2024; Regionplan Agder 2030, s.3, hentet fra <https://agderfk.no/vare-tjenester/regionplan-agder-2030/handlingsprogram-2021-2024-for-regionplan-agder-2030/>

allerede er påbegynt¹³¹. Handlingsprogrammet skal følges videre opp gjennom den regionale samhandlingsstrukturen på Agder og forum for samfunnsutvikling. Handlingsprogrammet er pt. under rulling, og forane skal bidra aktivt inn i dette arbeidet. Vi kommer nærmere tilbake til den regionale samhandlingsstrukturen og forum for samfunnsutvikling senere i dette kapitlet.

Folkehelsestrategi for Agder 2018-2025; Sammen om god livskvalitet for alle på Agder

Folkehelsestrategien for Agder ble vedtatt i 2018, og av regional planstrategi 2020-2024 fremgår det at strategien videreføres inntil videre¹³². Strategien omfatter ikke alle områder av folkehelsefeltet, men den tar opp prioriterte innsatsområder:

Det er et hovedmål at vi skal samarbeide for å utjevne sosiale helseforskjeller, og skape god helse for flest mulig. Strategiens visjon er sammen om god livskvalitet for alle på Agder¹³³.

Folkehelsestrategien skal bidra til en samlet innsats i Agder og legger opp til samarbeid, samordning og klargjøring av roller og ansvar i folkehelsearbeidet. Fylkeskommunen skal legge til rette for kunnskapsutvikling og samordning i folkehelsearbeidet, men det utøvende folkehelsearbeidet gjøres best i kommunene der folk bor og lever sine liv¹³⁴.

I folkehelsestrategien er det formulert seks ulike satsingsområder:

1. Gode nærmiljø
2. Mestring og trivsel for alle barn og unge
3. Reduserte helseforskjeller blant barn og unge
4. Deltagelse i arbeidslivet
5. Prioritert innsats der folkehelse og levekårsutfordringene er størst
6. Samordnet folkehelsearbeid

Det fremgår at folkehelsestrategien skal være styrende for valg og prioriteringer i folkehelsearbeidet for fylkeskommunen, den skal være et verktøy for arbeidet med folkehelse i regionen og veiledende for kommunene¹³⁵.

Det er utarbeidet et eget handlingsprogram for strategien som varte frem til 2021. Handlingsprogrammet beskrev hvordan fylkeskommunen skulle arbeide med de ulike satsingsområdene og foreslo aktuelle samarbeidspartnere innen hvert satsingsområde. Handlingsprogrammet inneholdt til sammen 32 tiltak og det var flere aktører som skulle bidra for å nå målene. Aktører som nevnes som sentrale samarbeidspartnere er kommunene på Agder, Statsforvalteren, NAV, frivillige organisasjoner, ulike forskningsmiljøer med videre.

¹³¹ Agder fylkeskommune, *Årsberetning 2021*, s. 33-34, hentet fra <https://opengov.360online.com/Meetings/VETAKS/Meetings/Details/239181?agendatemid=208122>

¹³² Agder fylkeskommune, *Regional planstrategi for Agder 2020-2024*, s. 17. Hentet fra https://agderfk.no/f/p1/i98ee6843-8078-4b7f-b020-cb30bbe4a145/regional-planstrategi-for-agder-2020-2024_endelig-utgave_1.pdf

¹³³ Aust-og Vest-Agder fylkeskommune, *Folkehelsestrategi for Agder 2018-2025*, s. 3. Hentet fra <https://agderfk.no/f/p1/i6643974c-e53a-4f51-8265-21a153472397/folkehelsestrategi-for-agder-2018-2025.pdf>

¹³⁴ Aust-og Vest-Agder fylkeskommune, *Folkehelsestrategi for Agder 2018-2025*, s. 3. Hentet fra <https://agderfk.no/f/p1/i6643974c-e53a-4f51-8265-21a153472397/folkehelsestrategi-for-agder-2018-2025.pdf>

¹³⁵ Aust-og Vest-Agder fylkeskommune, *Folkehelsestrategi for Agder 2018-2025*, s. 19. Hentet fra <https://agderfk.no/f/p1/i6643974c-e53a-4f51-8265-21a153472397/folkehelsestrategi-for-agder-2018-2025.pdf>

Revisjonens gjennomgang av de ulike tiltakene viser at mange av tiltakene enten har blitt fulgt opp eller følges opp nå. Det er ulike aktører som har stått som ansvarlige for tiltakene, og det er ikke foretatt noen systematisk utsjekk av hvert enkelt tiltak. Folkehelsestrategien skal ikke lenger ha et eget handlingsprogram, men skal følges opp gjennom handlingsprogrammet til regionplan 2030 og forum for samfunnsutvikling.

Levekårssatsingen på Agder

Å skape bedre levekår har vært viktig for kommuner og fylkeskommuner på Agder i mange år. Til tross for flere tiltak og høyt politisk fokus, er det fortsatt levekårsutfordringer som vedvarer på Agder. Dette handler særlig om lav sysselsetting med høyt innslag av deltid, mange uførepensjonister i yrkesaktiv alder og mange som står på terskelen til uførepensjon. I tillegg er det flere barn og unge som rapporterer om psykisk uhelse.

Det ble iverksatt en levekårssatsing på Agder etter anmodning fra Sørlandstinget (nåværende Agdertinget) i 2017. De to daværende fylkeskommunene fikk i oppdrag å lede og koordinere en helhetlig og langsiktig levekårssatsing i samarbeid med stat og kommuner. Gjennom en samlet innsats skulle kommuner, fylkeskommuner og staten bidra til å skape bedre levekår på Agder.

Gode levekår kjennetegnes blant annet av;

- *Høy deltakelse i arbeidslivet*
- *Flere heltidsstillinger*
- *Færre lavinntektsfamilier*
- *Redusert andel unge uføre*
- *Flere gjennomfører videregående skole og flere tar høyere utdanning*
- *Barn og unge opplever bedre psykisk helse*¹³⁶.

Agder fylkeskommune har nå en sentral rolle i denne satsingen. Det er flere områder som er en del av levekårssatsingen, og denne skal også videreutvikles i årene som kommer – blant annet gjennom den regionale samhandlingsstrukturen. I det følgende beskriver vi ulike eksempler på tiltak/satsinger/prosjekter som er en del av den langsiktige levekårssatsingen på Agder.

Veikart for bedre levekår i Agder

Ett av de første stegene i levekårssatsingen, var utarbeidelse av «Veikart for bedre levekår i Agder»¹³⁷. Målsettingen var å bedre levekårene på Agder og gi et veikart som kunne bidra til å nå dette målet. Veikartet inneholder forslag til tiltak som skal bidra til å forsterke og supplere allerede igangsatte tiltak i den enkelte kommune. Alle tiltak som er foreslått i veikartet er kunnskaps- eller erfaringsbaserte¹³⁸. Tiltakene skal kunne iverksettes av flere kommuner, og har som målsetting at flere barn og unge gjennomfører skolegangen og kommer ut i arbeidslivet.

Veikartet er organisert i kategoriene *barn i barnehage*, *barn i barneskole* og *ungdom og unge voksne*. Under hver av disse kategoriene finnes det ulike tiltak. For hvert av tiltakene beskrives det hva som er målet med tiltaket, hvem som er målgruppen og

¹³⁶ Agder fylkeskommune, *Hva er gode levekår?*, hentet fra <https://agderfk.no/vare-tjenester/folkehelse-levekar-og-likestil-ling/bedre-levekar-pa-agder/>

¹³⁷ Agder fylkeskommune, *Veikart for bedre levekår*, hentet fra <https://levekaraagder.no/>

¹³⁸ Se her for mer info om bakgrunn <https://levekaraagder.no/levekarsatsingen-pa-agder/tester-a-lage-et-innlegg-med-blokker/>

hvilke aktører som kan være sentrale. Det gis også eksempler og kontaktinformasjon til kommuner der tiltaket allerede har blitt forsøkt eller er pågående.

Det fremgår av regional planstrategi for Agder 2020-2024, at veikart for bedre levekår verken er en plan eller en strategi. Det er et verktøy for å nå hovedmålet i Regionplan Agder 2030. Veikartet inneholder konkrete tiltak som offentlig sektor kan gjennomføre for å forbedre levekårene på Agder. Det er ønskelig at kommunene på Agder sammen med fylkeskommunen bruker veikartene aktivt som en del av oppfølging av Regionplanen¹³⁹.

Unge egders liv & levekår; risiko- og beskyttelsesfaktorer

Levekårssatsingen i Agder skal være kunnskapsbasert og bygge på forskning. På oppdrag fra Agder fylkeskommune har derfor Telemarksforskning utarbeidet rapporter som går i dybden på hva som gjør noen ungdommer mer utsatt enn andre, og hva som kan bidra til å beskytte utsatt ungdom. Rapportene bygger på Ungdata-undersøkelsen som ble gjennomført på Agder i 2019, der mer enn 18 000 ungdommer svarte.

Det er utarbeidet en samlet analyse for hele regionen, men det er også utarbeidet lokale rapporter for Østre Agder, Setedalsregionen, Kristiansandsregionen og Listerregionen. I de lokale rapportene er det også presentert data på kommune- og skolenivå. Analysen viser at det er systematiske forskjeller i hvordan ungdom opplever sine levekår. Ungdom i Agder opplever sin hverdag ulikt avhengig av hvilken kommune de bor i. Et viktig formål med analysen har derfor vært å gi et kunnskapsgrunnlag som gjør det enklere å sette i gang målrettet, forebyggende arbeid lokalt – slik at flere ungdommer skal oppleve bedre levekår¹⁴⁰. Rapportene kan leses her: <https://agderfk.no/vare-tjenester/folkehelse-levekar-og-likestilling/bedre-levekar-pa-agder/>

Likestilt arbeidsliv

Agder fylkeskommune skal arbeide langsiktig og systematisk for å oppnå økt likestilling knyttet til blant annet kjønn, etnisitet, funksjonsevne, religion, seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk. Likestillings- og integreringsarbeidet er integrert i den helhetlige og langsiktige levekårsatsingen på Agder¹⁴¹. Ett av verktøyene i likestillingsarbeidet er fylkeskommunens sertifiseringsordning *Likestilt arbeidsliv*.

Likestilt arbeidsliv startet som et pilotprosjekt i Agder-fylkene i 2016-2019. Evalueringen viste at pilotvirksomhetene opplevde stor nytteverdi av å delta i prosjektet, og det ble derfor vedtatt å videreutvikle prosjektet (2020-2023). Prosjektet har ambisjon om å bli et verdifullt arbeidsredskap for arbeidsgivere i hele Norge¹⁴², og har blant annet blitt trukket frem i Meld.st.40 (2020-2021) – *Mål med mening; Norges handlingsplan for å nå bærekraftsmålene innen 2030*, som et eksempel på hvordan man kan jobbe med bærekraftsmålene.

¹³⁹ Agder fylkeskommune, *Regional planstrategi 2020-2024*, s. 14, hentet fra <https://agderfk.no/vare-tjenester/regional-planlegging-og-utvikling/regional-planstrategi/>

¹⁴⁰ Agder fylkeskommune, *Unge egders liv og levekår*, hentet fra <https://storymaps.arcgis.com/stories/79b22f73a1f64c699e2a2ff9b157675>

¹⁴¹ Agder fylkeskommune, *Likestilling, inkludering og mangfold i Agder*, hentet fra <https://agderfk.no/vare-tjenester/folkehelse-levekar-og-likestilling/likestilling-inkludering-og-mangfold/>

¹⁴² Agder fylkeskommune, *Orientering om hovedprosjekt Likestilt Arbeidsliv (PS 5/20)*, hentet fra <https://sru.agderfk.no/app#se:mote/moteid:200140/utvalgid:200040>

Likestilt arbeidsliv er en sertifiseringsordning for offentlige og private virksomheter som skal bidra til større grad av likestilling og mangfold i arbeidslivet. Formålet med sertifiseringsordningen er å gjøre det enklere for virksomhetene å drive en aktiv og systematisk innsats for mangfold, inkludering og likestilling. Dette kan bidra til å forhindre utenforskap og diskriminering i egen organisasjon samt bidra til en positiv utvikling både for egen virksomhet, enkeltindivider og samfunnet for øvrig¹⁴³. Gjennom sertifiseringsordningen får virksomhetene konkrete verktøy til å kunne jobbe strukturert og strategisk med likestilling, inkludering og mangfold.

Prosjektet jobber med syv innsatsområder;

- Forankring (og implementering)
- Inkluderende arbeidsmiljø
- Rekruttering og karriere
- Tilrettelegging
- Heltid (og heltidskultur)
- Livsfase
- Likelønn

Prosjektet har en rekke samarbeidspartnere, blant annet KS, LO-Agder, NAV Agder, Likestillingssenteret med videre. I 2021 var det 30 virksomheter som var tilknyttet sertifiseringsordningen. Agder fylkeskommune startet arbeidet med å bli sertifisert i 2021, kommuner som Kristiansand, Arendal, Iveland og Kvinesdal er allerede sertifiserte. I tillegg er det en rekke større private bedrifter på Sørlandet som er med, blant annet Hennig Olsen, Agder energi, Dyreparken, IKEA mv¹⁴⁴.

Venneslabrua

Et annet prosjekt som er relevant å nevne innenfor den helhetlige levekårssatsingen på Agder, er prosjektet *Venneslabrua*. Dette er et langsiktig levekårsprosjekt (2019-2023) med nasjonal finansiering. Venneslabrua er tidligere nevnt i kapittel 6.1.4 som et tiltak under oppfølgingstjenesten og inngår i arbeidet med en styrket elevtjeneste i Agder.

Venneslabrua er rettet mot ungdom og unge voksne som står i fare for å havne utenfor utdanning og arbeid. Prosjektet går ut på å styrke elevtjenesten ved Vennesla videregående skole gjennom prosjektansettelse av ungdomsveiledere som kan gi en bedre og tettere oppfølging til elever, lærlinger og ungdommer. Målet er at flere skal gjennomføre videregående skole, og at færre skal trenge behov for ytelser fra NAV. I prosjektet skal de teste effekten av å sette inn ekstra ressurser tidlig, før ungdommen havner i NAV-systemet. Midler fra folketrygden omdisponeres til utdanningsavdelingen i fylkeskommunen, dvs. fra passiv støtte til aktiv hjelp¹⁴⁵.

I prosjektet brukes en såkalt *supported employment*-tilnærming der det skreddersys opplæringsløp til den enkelte. Behovet for hjelp fra Venneslabrua blir meldt inn fra ungdommen selv, helsesykepleier, lærer eller andre som opplever at ungdommen har utfordringer. Når behovet er meldt inn, kartlegges det hvorvidt Venneslabrua kan bidra

¹⁴³ Agder fylkeskommune, *Sertifiseringsordningen Likestilt arbeidsliv*, hentet fra <https://agderfk.no/vare-tjenester/folkehelse-levekar-og-likestilling/likestilt-arbeidsliv/hva-er-likestilt-arbeidsliv/>

¹⁴⁴ Agder fylkeskommune, *Samarbeidspartnere og virksomheter*, hentet fra <https://agderfk.no/vare-tjenester/folkehelse-levekar-og-likestilling/likestilt-arbeidsliv/samarbeidspartnere-og-virksomheter-i-likestilt-arbeidsliv/>

¹⁴⁵ Agder fylkeskommune, Sak 37/21 fylkestinget, *Fremtidig organisering og finansiering av tiltak for unge utenfor skole og arbeid*, hentet fra <https://sru.agderfk.no/app#se:mote/moteid:472010/utvalgid:200038>

til å løse utfordringene. Dette gjøres i samarbeid med den enkelte, og evt. foresatte. Brukermedvirkningen står svært sentralt for å kunne lykkes med å gjennomføre videregående opplæring¹⁴⁶.

Venneslabrua er et samarbeid mellom Agder fylkeskommune, Vennesla kommune, NAV og næringslivet. Aktørene samarbeider og samordner innsats og virkemidler ovenfor den enkelte ungdom. UIA er i tillegg med som forskningspartner.

Program for folkehelsearbeid i kommunene

I 2017 startet en nasjonal tiårig satsing på kommunalt folkehelsearbeid. Satsingen skal bidra til å styrke kommunenes langsiktige og systematiske folkehelsearbeid, jf. folkehelseloven § 1. Barn og unge, psykisk helse og rusforebygging står sentralt i programmet. Hovedstrategien er å legge til rette for at kommuner utvikler og prøver nye tiltak, arbeidsmåter og metoder i samarbeid med frivillige lag og organisasjoner og med støtte fra kunnskapsmiljøer og fylkeskommunen¹⁴⁷.

Agder var programfylke(r) i perioden 2017-2021 og det ble etablert følgende hovedmål for programarbeidet i Agder:

1. Det er etablert tverrfaglige samarbeidsstrukturer som bidrar til en varig endring for hvordan vi jobber kunnskaps- og forskningsbasert med folkehelse i regionen.
2. Flere barn og unge på Agder opplever god psykisk helse ved programslett sammenlignet med programstart.
3. Sosial ulikhet i barn og unges psykiske helse og livskvalitet er redusert i løpet av programperioden¹⁴⁸.

Arbeidet har vært organisert gjennom fire utvalgte prosjektsatsinger:

¹⁴⁶ Agder fylkeskommune, *Jublande glad for milliongave til Venneslabrua*, hentet fra <https://agderfk.no/aktuelt/jublande-glad-for-milliongave-til-venneslabrua.22016.aspx>

¹⁴⁷ Agder fylkeskommune, *Prosjekter og samarbeid*, hentet fra <https://agderfk.no/vare-tjenester/folkehelse-levekar-og-likestilting/folkehelse/prosjekter-og-samarbeid/>

¹⁴⁸ Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder, *Folkehelseprogrammet i Agder*, hentet fra <https://www.statsforvalteren.no/contentassets/208baee133894f94a865d5c4aec1d783/7-folkehelseprogrammet---hervik.pdf>

**Sosiale nettverk og sosiale medier**

AGDER

Blå Kors Kristiansand, ABUP v/ SSHF, Midt-Agder Friluftsråd, Kristiansand kommune, Iveland kommune, Vennesla kommune og Lindesnes kommune (pga kommunesammenslåing 01.01.20 er antallet redusert).

Unge i dag skiller ikke på sosial tilhørighet om den skjer digitalt eller fysisk. Derfor vil prosjektet skape attraktive møteplasser, fysisk og digitalt, for ungdom, og involvere voksenpersoner. På denne måten vil vi skape tilhørighet og innenforskap. Dette vil bidra til mindre rus og bedre psykisk helse.

**Nye mønstre – sosial ulikhet i barn og unges psykiske helse**

AGDER

Kristiansand (ledende aktør), Bykle, Grimstad, Tvedestrand, Lyngdal, Lindesnes, Farsund, Flekkefjord, Hægebostad, og Sirdal

I et forsøk på å løse de økende problemene med at barn vokser opp i familier med vedvarende lavinntekt og manglende samhandling mellom tjenestene prøves det ut en modell med bruk av familiekoordinatorer som sikrer en helhetlig og koordinert innsats til både barn og voksne i deltakerfamiliene ved bruk av familiens plan.

**På felles vei - Helsefremmende barnehager og skoler – HBS Agder**

AGDER

Lillesand kommune (ledende aktør), Grimstad kommune (co-pilot), Åmli kommune, Gjerstad kommune og Birkenes kommune, samt Lillesand videregående skole

- utvikle universelle tiltak med overføringsverdi mellom ulike skoler, barnehager og institusjoner.
- drive innovativt tverrkommunalt og tverrsektorielt utviklingsarbeid
- for å bedre barn og unges psykiske helse og livskvalitet (herunder bedre deres sosiale og emosjonelle kompetanse)
- barn, unge og voksne skal oppleve en sammenheng og forutsigbarhet i hvordan de møtes i sin hjemkommune.

**Bedre Tverrfaglig Innsats Agder (BTI Agder)**

AGDER

Lyngdal (prosjekteier og ledende aktør) og Risør (ledende aktør), Sirdal, Kvinesdal, Flekkefjord, Farsund, Hægebostad, Åmli, Gjerstad, Vegårshei, Arendal, Tvedestrand, Lillesand.

Fremme barn og unges psykiske helse og livskvalitet ved å sikre at sektorer og tjenester med ansvar for barn og unge, samhandler på tvers med kvalitet. Riktig hjelp til rett tid (tidlig innsats). Barnet/den unge skal involveres fra start, og det skal ikke være brudd i «hjelpeløpet»

Kilde: Forebygging.no

Hver prosjektsatsing involverer flere kommuner, og 20 av de 25 kommunene på Agder har deltatt i ett eller flere prosjekter. Hvert av prosjektene har hatt en «prosjekteier» og alle tiltakene i folkehelseprogrammet skal evalueres.

Folkehelseprogrammet er en tilskuddsordning. Fylkeskommunen har mottatt midler fra helsedirektoratet, som har blitt fordelt videre til tiltaksutvikling i kommunene. Fylkeskommunen har videre bidratt til å samordne programarbeidet på Agder og har hatt en koordinerende rolle. Det har blant annet blitt organisert jevnlig møteplasser for prosjektlederene i kommunene. I tillegg har det vært etablert et regionalt samarbeidsorgan for satsingen bestående av en rekke aktører fra blant annet fylkeskommunen, fylkesmannen, regionale kompetansesentre, regionråd, KS Agder med videre.

Folkehelseprogrammet i Agder hadde siste år med ekstern finansiering i 2021, og det ble avholdt en sluttkonferanse for programmet i mars 2022. Folkehelsedirektøren opplever at folkehelseprogrammet har bidratt til tiltaksutvikling som vil leve videre, og det har bidratt til å styrke samarbeidet mellom kommunene og gitt dem økt lyst til å samarbeide.

«Flere i arbeid» - 2021- 2025

Kristiansand kommune har igangsatt en bred satsing for å få flere i arbeid. Bakgrunnen for satsingen er at Kristiansand kommune har betydelig lavere sysselsetting enn de 10 største kommunene i landet. I tillegg skiller Kristiansand seg negativt ut med stor andel på arbeidsavklaringspenger og sosialhjelp, samt en stor, og voksende, andel unge uføre. I programmet ønsker de å finne ut mer om hva disse forskjellene skyldes, og hva partene i programmet kan gjøre for å endre dette. Det er også behov for å tenke

mer overordnet og langsiktig for hvordan Kristiansand, Agder og landet for øvrig kan lykkes med å få flere i arbeid¹⁴⁹.

Satsingen er organisert som et femårig program med Kristiansand kommune som programeier. Fylkeskommunen, næringsliv, NAV og Universitetet i Agder er partnere i programmet. Programmet har et administrativt programstyre med representanter fra de nevnte aktørene. Fra Agder fylkeskommune er dette fylkeskommunedirektøren og utdanningsdirektøren.

Det overordnede og langsiktige målet for programmet er å bidra til at en høyere andel unge under 30 år blir jobbklares og kommer i arbeid. Programmet skal:

- Øke andelen i arbeid
- Øke gjennomføring i videregående skole, særlig på yrkesfag
- Arbeidsgivere får dekket sitt behov for arbeidskraft¹⁵⁰.

Videre fremgår det at programmets hensikt er å:

- Igangsette endringsprosesser og systemendringer som bidrar til at flere kommer i arbeid, både de som er eller står i fare for å komme utenfor arbeidslivet
- Bidra til at lokale og regionale aktører og tjenester samhandler sømløst, effektivt og innovativt om særlig å få flere personer under 30 år i arbeid
- Stimulere til at arbeidsgivere i offentlig og privat sektor utvikler kreative løsninger som kan bringe programmets målgruppe inn i arbeidslivet.
- Bidra til at utdanningssystemene utdanner og veileder unge til morgendagens arbeidsliv¹⁵¹.

Programmet består av 7 satsingsområder/prosjekter:



Kilde: Kristiansand kommune- flere i arbeid

¹⁴⁹ Kristiansand kommune, *Presentasjon av Flere i arbeid*, hentet fra <https://www.kristiansand.kommune.no/tema/flere-i-arbeid/en-kort-presentasjon-av-flere-i-arbeid/>

¹⁵⁰ Kristiansand kommune, *Presentasjon av Flere i arbeid*, hentet fra <https://www.kristiansand.kommune.no/tema/flere-i-arbeid/en-kort-presentasjon-av-flere-i-arbeid/>

¹⁵¹ Kristiansand kommune, *Presentasjon av Flere i arbeid*, hentet fra <https://www.kristiansand.kommune.no/tema/flere-i-arbeid/en-kort-presentasjon-av-flere-i-arbeid/>

For prosjekt nr. 2. «Gjennomføring av videregående utdanninger» er fylkeskommunen prosjekteier. Prosjektet har elever på yrkesfag og flerspråklige/voksne som målgruppe. Bakgrunnen for at det er disse to områdene som har blitt valgt ut, er at det er her frafallet har vært størst. Prosjektet er fortsatt i en planleggingsfase, men det er besluttet to hovedleveranser i prosjektet:

- *Helhetlig modell for fag- og yrkesopplæringen i videregående skole*
- *Helhetlig modell for voksne elever i videregående opplæring*¹⁵²

Som vi har vist til i rapportens første del, har arbeidet med å lage en helhetlig modell for fag- og yrkesopplæringen allerede blitt påbegynt. Når det gjelder de voksne, er det nylig nedsatt en arbeidsgruppe som skal gå i gang med dette.

Selv om programmet «Flere i arbeid» i utgangspunktet er et program for Kristiansand kommune, har Agder fylkeskommune med seg et «Agder-perspektiv» inn i satsingen. Tanken er at nyttige erfaringer og lærdommer som kommer frem gjennom prosjektet skal tas i bruk i hele Agder.

Spesielt om samarbeid med kommunene

I tillegg til samarbeid som inngår i de ulike planene, prosjektene og satsingene som er beskrevet over, har fylkeskommunen også et eget ansvar for å understøtte kommunene i folkehelsearbeidet, jf. folkehelseloven § 20. Dette innebærer blant annet å tilgjengeliggjøre opplysninger om helsetilstanden i fylket etter fhl. § 21. Videre forteller fylkesdirektør for folkehelse at det avholdes jevnlig samlinger med folkehelsekoordinatorene i kommunene. Her er det ulike fagtema eller annet kommunene er opptatt av, som settes på dagsorden. Samlingene skal være et treffsted slik at koordinatorene blir kjent med hverandre og utveksler erfaringer, og det snakkes for eksempel om hvordan de kan samarbeide på en god måte. Videre forteller fylkesdirektør for folkehelse at de oppfordrer kommunene til å be om hjelp/støtte fra fylkeskommune i folkehelsearbeidet, men de opplever at det er få kommuner som gjør dette. Fylkeskommunen opplever at de er på tilbudssiden ovenfor kommunene, men vil jobbe med å gjøre «understøtte-rollen» litt mer kjent ute i kommunene.

6.2.2 Regional samhandling på Agder

Agder har en lang tradisjon for samarbeid mellom offentlige og private samfunnsaktører for å nå felles mål. I 2010 ble Regionplan Agder 2020 vedtatt av fylkestingene i Aust-Agder fylkeskommune og Vest-Agder fylkeskommune. Regionplanen var en videreføring av Agderrådets strategiske dokument «Felles mål for Sørlandet 2003-2010». Regionplan Agder 2020 skulle være det overordnede styringsdokument for utviklingen av fylket, og inneholdt felles mål som skulle oppnås gjennom samhandling mellom offentlige og private aktører.

I forbindelse med utarbeidelsen av ny regionplan (Regionplan Agder 2030), ble det bestilt en evaluering av Regionplan Agder 2020 som hadde til hensikt å vurdere *samordningsstrukturen* mellom de involverte aktørene. Rapporten viste at det var mange positive erfaringer med regionplanen, men det ble samtidig pekt på noen utfordringer;

¹⁵² Presentasjon for Hovedutvalget for utdanning og kompetanse/ Y-nemda i Agder fylkeskommune 7. februar 2022.

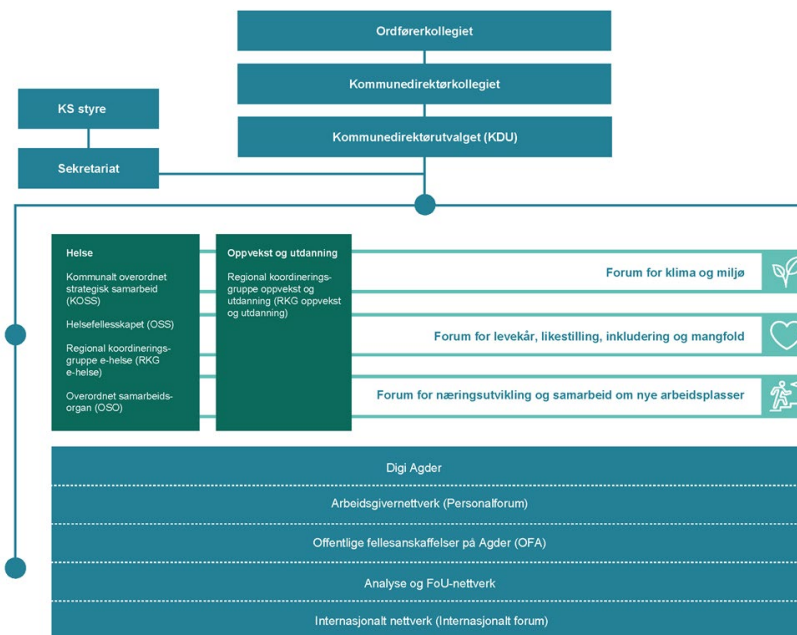
- *Aktører utenfor fylkeskommunen kjenner i begrenset grad eierskap til Regionplan Agder.*
- *Det er et tydelig potensial for å avklare roller og eierskap til de ulike satsingsområdene i Regionplan Agder.*
- *Saksflyt og møtegjennomføring i Sørlandsrådet og rådmannsgruppen har forbedringspotensial*
- *Ikke-kommunale aktører opplever til dels egen rolle som uavklart, og noen ønsker en mer strukturert involvering*
- *Faggruppene arbeider svært ulikt. Dette må forstås i lys av de ulikeartede fagfeltene, men sannsynligvis også ut ifra manglende standardisering og kontakt arbeidsgruppene imellom.*
- *Kommunene på Agder har ulike behov ut fra størrelse og geografi¹⁵³*

Regional struktur for samhandling i Agder #vårtagder

På bakgrunn av funnene fra evalueringen av Regionplan Agder 2020, har det blitt gjort endringer i den regionale strukturen for samhandling. Den reviderte regionale samhandlingsstrukturen skal bidra til styrke den regionale gjennomføringskraften og styrke Agders posisjon nasjonalt. Målet er at man i Agder skal få til store felles satsinger for å utvikle regionen – dette gjøres best gjennom samhandling på tvers av forvaltningsnivåer, fagområder og sektorer¹⁵⁴.

Fra 2021 og årene fremover skal toppledere, fagfolk, ansvarlige og andre ressurspersoner bruke arenaene i samhandlingsstrukturen til å nå felles mål. FNs bærekraftsmål fungerer som en overbygning for den regionale samhandlingen, i tillegg skal Regionplan Agder 2030, kommuneplanene til kommunene på Agder og andre planer og nasjonale strategier gi retning til arbeidet.

Den regionale samhandlingen kan oppsummeres i følgende figur



Kilde: Agder fylkeskommune

¹⁵³ PwC, *Evaluering av Regionplan Agder 2020*, s.21-26, hentet fra <https://docplayer.me/136682205-Evaluering-av-regionplan-agder.html>

¹⁵⁴ Agder fylkeskommune, «#Vårtagder – Regional struktur for samhandling i Agder», hentet fra <https://agderfk.no/vare-tjenester/regionplan-agder-2030/regional-struktur-for-samhandling/regional-struktur-for-samhandling-i-agder/>

Forum for samfunnsutvikling

I den nye samhandlingsstrukturen er det etablert tre fora for samfunnsutvikling som er i tråd med regionplanens gjennomgående perspektiver:

- *Forum for næringsutvikling og samarbeid om arbeidsplasser*
- *Forum for levkår, likestilling, inkludering og mangfold*
- *Forum for klima og miljø*

Forum for samfunnsutvikling skal være en åpen møteplass hvor deltakere fra kommunene, næringslivet, politikere, academia, frivilligheten og andre skal møtes for dialog, mobilisering og handling. Målet med foraene er å etablere flere arbeidsplasser, bedre levekårene og lykkes med omstilling til et lavutslippssamfunn¹⁵⁵. Figuren under viser organiseringen av foraene:



Kilde: Agder fylkeskommune – Regional struktur for samhandling

Foraene ledes av strategiske råd som skal sette retning for hvordan samhandlingen kan forsterkes og forbedres, samt peke ut mulige felles regionale satsinger. Hvert fora har et sekretariat som ivaretas av Agder fylkeskommune. Sekretariatet har blant annet ansvar for å skape god informasjonsflyt, forberede og følge opp saker samt legge til rette for å gjennomføre gode møteplasser.

Det har tatt tid å få på plass den endelige strukturen for regional samhandling, men i november 2021 ble det arrangert kick-off for forum for samfunnsutvikling. Hensikten med den første samlingen var å gi ulike aktører på Agder mulighet til å komme med innspill til hvordan man kan løse Agders utfordringer sammen. Det var først en felles samling for alle, deretter var det separate samlinger for de tre foraene. Til sammen deltok 250 personer fra kommuner, næringsliv, academia, frivilligheten, politikere mv. Fylkeskommunen har gjennomført en evaluering av den første samlingen. Evalueringen viser at det i all hovedsak ble gitt gode tilbakemeldinger, men det ble samtidig fremhevet at hvorvidt dette blir vellykket og kan bidra til å løse Agders utfordringer - vil avhenge av den videre oppfølgingen av arbeidet¹⁵⁶.

Neste forum for samfunnsutvikling gjennomføres 9.mai. 2022.

¹⁵⁵ Agder fylkeskommune, #vårtagder – Regional struktur for samhandling i Agder, hentet fra <https://agderfk.no/vare-tjenester/regionplan-agder-2030/regional-struktur-for-samhandling/regional-struktur-for-samhandling-i-agder/>

¹⁵⁶ Agder fylkeskommune, Gode tilbakemeldinger etter første forum for samfunnsutvikling, <https://agderfk.no/aktuelt/gode-tilbakemeldinger-etter-forste-forum-for-samfunnsutvikling.41047.aspx>

Forum for levekår, likestilling, inkludering og mangfold

Alle de tre foraene for samfunnsutvikling er viktige når man tenker folkehelse og levekår, men særlig sentralt er forum for levekår, likestilling, inkludering og mangfold. I forbindelse med kick-off for forum for samfunnsutvikling, ble også første samling i dette forumet gjennomført. Her ble det blant annet gitt innspill til hvilke satsinger som det kan være aktuelt å samhandle om i tiden fremover. Innspillene skal følges opp av det strategiske rådet for forum for levekår, likestilling, inkludering og mangfold. Det består av personer fra UiA, Ungdommens fylkesting, Regional koordineringsgruppe for oppvekst og utdanning, Sørlandet sykehus, Hennig-Olsen is, Agder fylkeskommune og NAV Agder.

Det er knyttet store forventninger til den regionale samhandlingsstrukturen og forum for levekår, likestilling, inkludering og mangfold. Fylkesdirektør for folkehelse tror at hvis man klarer å forbedre samhandlingen, vil dette kunne bidra til at man klarer å løse Agders levekårsutfordringer. For å lykkes vil dette imidlertid kreve mye av mange aktører over lengre tid. Pandemi-håndteringen har vist at man på Agder kan samarbeide og ha fokus på en ting hvis man vil. Disse erfaringene er det sentralt å ta med seg i det videre i arbeidet mot levekårsutfordringene på Agder.

6.2.3 Oppsummering og vurdering

Revisjonen har i dette kapitlet undersøkt følgende problemstilling:

I hvilken grad jobber og samarbeider Agder fylkeskommune med andre aktører, som kommuner, statlige etater, privat sektor og frivillige organisasjoner for å forbedre folkehelsen og levekårene på Agder?

Vi har særlig sett nærmere på:

- *Har fylkeskommunen bidratt til å samordne folkehelsearbeidet i regionen for å bedre levekårene på Agder på en hensiktsmessig måte?*

Fylkeskommunen skal i tråd med samfunnsutvikler-rollen bidra til å samle gode krefter på tvers for å skape en bedre utvikling i regionen, og fylkeskommune har etter folkehelseloven et særlig ansvar for å være en pådriver for og samordne folkehelsearbeidet i regionen, jf. fhl. § 20. Revisjonens gjennomgang viser at dette gjøres på ulike måter og med ulike virkemidler.

For å gi en strategisk retning til samfunnsutviklingen, er det blant annet nødvendig å ha et felles kunnskapsgrunnlag. Dette er i tråd med folkehelseloven § 21 som sier at fylkeskommunen har ansvar for å ha nødvendig oversikt over helsetilstanden i fylket og positive og negative faktorer som kan virke inn på denne. Fylkeskommunen samarbeider med kommunene og andre relevante aktører for å samle inn informasjon om folkehelsen på Agder. I tillegg har fylkeskommunen en egen analyseavdeling som på ulike måter bidrar til at både fylkeskommunen, kommunene og andre samarbeidspartnere har et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag om både utfordringer og muligheter på Agder.

Gjennom Regionplan Agder 2030 med handlingsprogram og folkehelsestrategien for Agder, har Agder fylkeskommune i samarbeid med en rekke andre aktører satt felles

mål for utviklingen av folkehelse- og levekårsarbeidet i regionen. Det er også foretatt avklaringer med hensyn til hvilket ansvar og roller de ulike aktører skal ha i folkehelsearbeidet på Agder. Ved å jobbe sammen om felles mål, øker sannsynligheten for å lykkes med folkehelse- og levekårsarbeidet på Agder. Videre viser gjennomgangen også at Agder fylkeskommune bidrar i en rekke satsinger og programmer for å understøtte og samordne folkehelsearbeidet i regionen.

Oppsummert viser revisjonens gjennomgang at Agder fylkeskommune samarbeider med andre relevante aktører for å bedre folkehelsen og levekårene på Agder. Gjennom utarbeidelse av felles kunnskapsgrunnlag og felles mål for folkehelse- og levekårsarbeidet på Agder, har Agder fylkeskommune bidratt til å sette retning for og samordne folkehelsearbeidet i fylket. Hvordan man lykkes med å nå disse målene, vil i stor grad være avhengig av den videre oppfølgingen av den regionale samhandlingsstrukturen. Revisjonen vurderer at den nye samhandlingsstrukturen er et godt utgangspunkt for å kunne arbeide med levekårsutfordringene på Agder. For å lykkes med å bedre levekårene og nå den overordnede målsettingen i Regionplan Agder 2030, vil dette kreve langvarig innsats og økt samarbeid mellom flere aktører. Revisjonen mener at Agder fylkeskommune bør bidra til å styrke samhandlingen mellom fylkeskommunen, kommunene på Agder, statlige aktører, privat næringsliv og frivilligheten. Videre blir det viktig å følge opp at den regionale samhandlingsstrukturen fungerer som tiltent for å kunne løse levekårsutfordringene på Agder.

7. KONKLUSJON

I Regionplan Agder 2030 er bedring av levekårene ett av hovedmålene. Folkehelse og levekår må sees i sammenheng; utdanning, inntekt og tilknytning til arbeidslivet har betydning for folkehelsen. Sosiale helseforskjeller, eller sosial ulikhet i helse, kan sees både på landsbasis og i fylker og kommuner. De som har lang utdanning og god økonomi, lever lenger og har færre helseproblemer enn de som har kortere utdanning og dårligere økonomi¹⁵⁷. Folkehelsearbeid er samfunnets innsats for å påvirke faktorer som direkte eller indirekte fremmer befolkningens helse og trivsel, forebygger psykisk og somatisk sykdom, skade eller lidelse, eller som beskytter mot helsetrusler. Folkehelsearbeidet innebærer også å arbeide for en jevnere fordeling av faktorer som direkte eller indirekte påvirker helsen, jf. folkehelseloven § 3.

Fylkeskommunens ansvar for folkehelse- og levekårsarbeidet går frem av folkehelseloven § 20.

Fylkeskommunen skal fremme folkehelse innen de oppgaver og med de virkemidler som fylkeskommunen er tillagt. Dette skal skje gjennom regional utvikling og planlegging, forvaltning og tjenesteyting og tiltak som kan møte fylkets folkehelseutfordringer, jf. § 21 annet ledd.

Fylkeskommunens mer direkte innflytelse på folkehelsen, er knyttet til fylkeskommunens rolle som **tjenesteprodusent**. En stor del av fylkeskommunens tjenesteyting skjer gjennom den videregående opplæringen. Utdanning er et helt sentralt virkemiddel i regionens levekårssatsing, og gjennomført videregående opplæring kan ha stor betydning for den enkeltes helse, utvikling og muligheter for videre studier og arbeidsliv. Hvordan fylkeskommunen ivaretar opplæringsoppgavene vil derfor være viktig for folkehelsen og for å redusere omfanget av sosiale helseforskjeller i befolkningen. Økt gjennomføring av videregående opplæring og kvalifisering for arbeid og videre utdanning, vil på sikt kunne bidra til å nå målsettingen om å skape bedre levekår på Agder.

I rapportens første problemstilling undersøkte vi følgende:

Er fylkeskommunens arbeid for å forebygge frafall og øke gjennomføringen i videregående opplæring tilfredsstillende?

Nesten alle starter på videregående etter de har fullført grunnskolen, og det har de senere årene vært høyt fokus på å øke andelen som gjennomfører den videregående opplæringen. Det langsiktige målet for fullført og bestått planlagt opplæring både nasjonalt og for fylket, er 90 %. Statistikken viser at det over tid har vært en økning i andelen som fullfører planlagt opplæring, både på landsbasis og i Agderfylket. Likevel, er det fortsatt noen ungdommer som dropper ut av videregående opplæring. Personer som ikke har fullført videregående opplæring har økt risiko for svak eller ingen tilknytning til arbeidslivet, lav inntekt, dårligere levekår og dårligere helse sammenlignet med de som har fullført.

Dagens arbeidsmarked stiller stadig høyere krav til formell kompetanse, og formell kompetanse er derfor viktig for den enkeltes muligheter på arbeidsmarkedet og for å

¹⁵⁷ FHI, *Sosiale helseforskjeller i Norge*, hentet fra <https://www.fhi.no/nettpub/hin/grupper/sosiale-helseforskjeller/>

kunne få, og beholde, inntektsgivende arbeid. Dette innebærer at det også vil være en økende andel voksne som etter hvert vil ha behov for kvalifisering til arbeidslivet.

Revisjonen har derfor sett nærmere på hvordan Agder fylkeskommune arbeider med å forebygge frafall og øke gjennomføringen i videregående opplæring. Dette er en omfattende problemstilling og revisjonen har valgt å besvare den gjennom flere underordnede problemstillinger. Disse problemstillingene tar for seg ulike deler av utdanningsområdet, og samlet sett kan de si noe om hvordan Agder fylkeskommune arbeider for å forebygge frafall og øke gjennomføringen i den videregående opplæringen.

- *Hvordan arbeider fylkeskommunen for å sikre gode overganger fra ungdomsskole til videregående opplæring for å forhindre frafall?*

Det er en målsetting at overgangen mellom grunnskolen og videregående skal være så god som mulig og at elevene er mest mulig forberedt på det som venter dem på neste nivå. Fylkeskommunen har et ansvar for å sikre gode overganger mellom grunnskolen og videregående, jf. oppl. § 3-3. Det er også en målsetting i Regionplan Agder 2030 at barn, elever og studenter opplever god sammenheng i hele utdanningsløpet¹⁵⁸.

Revisjonens gjennomgang viser at fylkeskommunen har flere virkemidler for å gi de kommende elevene informasjon om hva de kan tilby og hvilke muligheter elevene har i videregående opplæring. Rådgiverne i ungdomsskolen spiller også en sentral rolle i dette arbeidet, de skal hjelpe elevene til å bli bevisste på sine interesser og forutsetninger, og bidra til at elevene tar gode utdannings- og yrkesvalg. Det at ungdommene får tilstrekkelig informasjon om utdanningsretninger og hvilke muligheter de har i arbeidslivet, kan bidra til å forhindre feilvalg og evt. frafall i videregående opplæring, jf. forskrift til opplæringslova § 22-3.

Både administrasjonen og de utvalgte videregående skolene er opptatt av å skape gode overganger og en trygg skolestart for alle elevene. At elevene får en god start på den videregående opplæringen, kan være av stor betydning for det videre skoleløpet. Revisjonens gjennomgang viser imidlertid at det er noen utfordringer knyttet til informasjonsflyten i overgangene. Dette skyldes både utfordringer knyttet til systemer/GDPR samt at kommunene ikke alltid gir all relevant informasjon videre til fylkeskommunen. Ansvar for dette er todelt; det er ungdomsskolene/elevene som har ansvar for å overføre relevant informasjon til fylkeskommunen og de videregående skolene, samtidig som fylkeskommunen må ha systemer som sikrer at denne informasjon kan deles på en effektiv og trygg måte.

Det fremgår av stortingsmeldingen «Mestring-motivasjon-muligheter», at det er viktig at den skolen som eleven begynner på, får tilstrekkelig informasjon for å kunne tilrettelegge best mulig for den enkelte elev. Dette innebærer at det må være etablert gode systemer for overføring av relevant elevinformasjon mellom grunnskolen og den videregående skolen¹⁵⁹. Manglende informasjon om elevene forhindrer skolene i å kunne tilrettelegge best mulig for den enkelte på et tidlig tidspunkt.

¹⁵⁸ Agder fylkeskommune, *Regionplan Agder 2030*, s. 19, hentet fra <https://agderfk.no/f/p1/i4d721a77-52f4-49e3-ba9e-42cb0c5a8b4e/regionplan-agder-2030.pdf>

¹⁵⁹ *Meld.St.22; Motivasjon-Mestring-muligheter*, s. 86, hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/0b74cdf7fb4243a39e249bce0742cb95/no/pdfs/stm201020110022000dddpdfs.pdf>

Revisjonen mener derfor at det foreligger et forbedringspotensial for å styrke overgangen fra grunnskolen til den videregående opplæringen.

- *Hvordan jobber de videregående skolene for å sikre godt læringsmiljø, bidra til godt læringsutbytte, forebygge fravær og identifisere elever som står i faresonen for å falle fra?*

De videregående skolene spiller en viktig rolle i arbeidet med å forebygge frafall og bidra til økt gjennomføring i den videregående opplæringen¹⁶⁰.

Flere av skolene vi har intervjuet nevner at det viktigste tiltaket de har for å bidra til at elever fullfører og består den videregående opplæringen, er gjennom et godt og inkluderende skolemiljø og tett oppfølging av den enkelte elev. Gjennom tett oppfølging har skolene mulighet til å gripe tak i utfordringer på et tidlig tidspunkt og iverksette tiltak for å forsøke å forhindre at elever dropper ut av skolen. Revisjonen opplever at alle skolene jobber godt med det forebyggende læringsmiljøet, men ser samtidig at dette gjøres på ulike måter og med ulike virkemidler. I fylkeskommunen er det allerede to pågående satsinger som vil kunne få betydning for det forebyggende arbeidet på skolene i fremtiden; standardisering av elevtjenesten og den politiske saken vedrørende forebygging av psykisk helse og mobbing i Agderskolen. Revisjonen mener at det er viktig at Agder fylkeskommunene følger opp disse satsingene for å kunne bidra til å forebygge frafall og øke gjennomføringen i videregående opplæring.

Revisjonen opplever at alle skolene har fokus på å tilrettelegge opplæringen slik at elevene kan få et best mulig læringsutbytte. At elevene får en opplæring som er tilpasset deres evner og forutsetninger, jf. oppl. § 1-3, er viktig for at den enkelte skal oppleve mestring. Det at elevene mestrer fagene, gir økt motivasjon og er sentralt for å kunne fullføre skoleløpet. Flere skoler opplever likevel at de i enkelte tilfeller ikke klarer å tilrettelegge opplæringen godt nok på et tidlig tidspunkt. Dette kan medføre at elevene ikke får den undervisningen som de har krav på. Dette henger sammen med mangelfull informasjon fra grunnskolene, og er også omtalt i forrige del-problemstilling. En annen utfordring er at elevene kommer inn i videregående opplæring med lave grunnskolepoeng. Forskningen viser at den enkeltfaktoren som har størst betydning for elevenes mulighet for å fullføre og bestå, er tidligere skoleprestasjoner¹⁶¹. Dette innebærer at mye av arbeidet med å forebygge frafall også ligger utenfor fylkeskommunens kontroll.

- *Hvordan arbeider fylkeskommunen for å sikre tilstrekkelige læreplaner og hvordan følges lærlinger/lærekandidater opp?*

Forskning og erfaring viser at mye av frafallet i fag- og yrkesopplæringen skjer i overgangen fra Vg2 til neste nivå i opplæringen, det er særlig stor risiko for å falle fra dersom man ikke får læreplan¹⁶². Selv om ungdommene har rett til tre års videregående

¹⁶⁰ NOU 2018:15, *Kvalifisert, forberedt og motivert – Et kunnskapsgrunnlag om struktur og innhold i videregående opplæring*, s. 188, hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/c69184206be24cc49be8dff70088c208/no/pdfs/nou201820180015000dddpdfs.pdf>

¹⁶¹ Meld.St.21; *Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden*, s. 13. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/581b5c91e6cf418aa9dcc84010180697/no/pdfs/stm202020210021000dddpdfs.pdf>

¹⁶² Udir, *Hvorfor får ikke alle søkere læreplan?* En kunnskapsoversikt, s. 7, hentet fra https://www.udir.no/contentassets/4a898f6ef35c442ea7421d880599e675/kunnskapsoversikt_lareplan.pdf

opplæring jf. opplæringslova § 3-1, foreligger det ingen tilsvarende rett til å få en læreplass. Fylkeskommunen har imidlertid plikt til å formidle søkere med ungdomsrett til lærebedrifter der det er inngått avtaler om læreplass, jf. forskrift til opplæringslova § 6A-6. Det er lærebedriftene som velger hvem de ønsker å tegne en avtale med. Deres søkere ikke får læreplass, skal fylkeskommunen tilby bedriftsopplæring i skole.

I 2020 lå Agder lavest på formidling til læreplass i landet. Selv om det var sammensatte årsaker til dette, har det i 2021 blitt rettet økt fokus mot formidlingsprosessen. Det har blitt tatt ulike grep som til sammen har gitt svært gode resultater. Agder hadde i 2021 en samlet formidling på 85 % til lære- og opplæringskontrakter, blant ungdommene fikk 90 % en lære- eller opplæringskontrakt. Selv om stadig flere søkere blir formidlet, er det fortsatt noen som står uten læreplass. Dersom fylkeskommunen skal nå sin målsetting om at *alle* kvalifiserte søkere skal formidles til læreplass, må dette arbeidet styrkes ytterligere. Ett av grepene som skal bidra til dette, er satsingen på helhetlige yrkesfaglige utdanningsløp (HYFU). Dette er et pågående utviklingsarbeid, og revisjonen mener at det er viktig at Agder fylkeskommune følger opp dette arbeidet i tilstrekkelig grad. Dersom enda flere ungdommer får en læreplass, vil dette øke sannsynligheten for at de oppnår fag-/svennebrev og samtidig øke deres muligheter for deltakelse i arbeidslivet.

Når det gjelder oppfølging av lærlinger/lærekandidater, er det lærebedriftene/opplæringskontorene som i all hovedsak skal stå for opplæring og oppfølging. Fylkeskommunens ansvar for de som er lærlinger/lærekandidater og får opplæring i bedrift, knytter seg til ansvar for godkjenning av lærebedrifter samt oppfølging og veiledning ovenfor lærebedriftene. Lærebedriftene skal etter opplæringslova § 4-7 ha en intern kvalitetssikring slik at lærlinger/lærekandidater får opplæring i samsvar med opplæringslova med forskrift, og de skal årlig rapportere til fylkeskommunen om opplæringen. Fylkeskommunen skal etter kommuneloven ha en internkontroll som sikrer at lover og forskrifter følges, jf. kommuneloven § 25-1. Internkontrollbestemmelsen omfatter alt som er innenfor ansvarsområdet til fylkeskommunedirektøren, herunder skoler og opplæringssteder som gir opplæring etter opplæringsloven og forskriftene til loven¹⁶³. Agder fylkeskommune har utarbeidet et kvalitetssystem for fagopplæringen i Agder. Her er det blant annet utarbeidet rutiner for hvordan fylkeskommunen og andre involverte aktører i fagopplæringen skal nå sine overordnede mål og overholde lovens krav. Videre er det utarbeidet rutiner for hvordan lærebedriftene/opplæringskontorene skal rapportere til fylkeskommunen og hvordan fylkeskommunen skal følge opp det som kommer frem gjennom rapporteringene. Etter revisjonens vurdering bidrar dette til å sikre at lærlingene/lærekandidatene får en oppfølging som er i tråd med lovverk og forskrifter, samt at fylkeskommunen kan følge opp ulike lærebedrifter/opplæringskontor ved behov.

- *Hvordan arbeider oppfølgingstjenesten for å følge opp ungdom som har avbrutt opplæringen og hvilke tiltak blir iverksatt for at ungdommene skal få formell kompetanse?*

Agder fylkeskommune har en oppfølgingstjeneste som følger opp ungdom som står utenfor utdanning og arbeid, jf. opplæringslova § 3-6. Gjennomgangen viser at fylkes-

¹⁶³ Prop.81 L (2019-2020) *Endringer av internkontrollregler i sektorlovgivningen (tilpasning til ny kommunelov)*, s.42, hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/cab55c241ccb413abaf61c33eebba795/no/pdfs/prp201920200081000dddpdfs.pdf>

kommunen har oversikt over ungdommene i målgruppa og at mange av disse ungdommene er i tiltak i regi av NAV, fylkeskommunen eller i et såkalt kombinasjonstiltak. Oversikten viser likevel at det er mange ungdommer som står uten tiltak. Selv om det er ulike årsaker til at ungdommene ikke er i tiltak, arbeider fylkeskommunen med å styrke og videreutvikle tilgjengelige tiltak for denne gruppa. Revisjonen mener at det er viktig at dette arbeidet følges opp for å kunne bidra til økt gjennomføring av videregående opplæring.

Revisjonen har gjennomgått utvalgte enkeltsaker for å se hvilken oppfølging ungdom som står utenfor arbeid og utdanning, har fått fra oppfølgingstjenesten. Oppsummert viser gjennomgangen at ungdommene får tett og god oppfølging fra oppfølgingstjenesten. Dette innebærer at oppfølgingstjenesten tar kontakt på et tidlig tidspunkt, at det ofte er kontakt mellom oppfølgingstjenesten og ungdommen, at det foreslås eller iverksettes nødvendige tiltak og at det er kontakt mellom dem under eventuelle tiltak, jf. forskrift til opplæringslova § 13-3. Tett og god oppfølging fra oppfølgingstjenesten kan bidra til at ungdommene gjenopptar videregående opplæring og på sikt kommer ut i inntektsgivende arbeid.

Formålet med oppfølgingstjenesten er å sørge for at alle i målgruppen får tilbud om opplæring, arbeid eller andre kompetansehevende tiltak. Tilbudene skal primært ta sikte på å føre fram til studiekompetanse, yrkeskompetanse eller grunnkompetanse innenfor videregående opplæring, jf. forskrift til opplæringslova § 13-1. Gjennomgang av enkeltsaker viser at det iverksettes ulike tiltak. Dette er avhengig av hvilke utfordringer den enkelte ungdom opplever, men tiltak som «Jobbskolen», «Klart du kan!» og ulike los-ordninger er tiltak som går igjen. I tillegg til disse tiltakene, har også oppfølgingstjenesten andre, enklere tilbud i form av råd/veiledning. Dette kan for eksempel være bistand til å skrive CV, jobbsøknad eller skolesøknad. Revisjonen opplever at alle ungdommene som er i kontakt med oppfølgingstjenesten får et tilbud fra oppfølgingstjenesten.

- *Hvordan tilrettelegger fylkeskommunen for at voksne skal fullføre videregående opplæring?*

Under denne siste del-problemstillingen så vi nærmere på hvordan Agder fylkeskommune arbeider for at flere voksne skal kunne fullføre videregående opplæring. Revisjonens gjennomgang viser at fylkeskommunen har høyt fokus på at voksne skal få mulighet til å gjennomføre videregående opplæring, dette gjelder voksne med og uten rett til videregående opplæring. Sett ut ifra et levekårsperspektiv er dette svært positivt, da dette kan bidra til økt kvalifisering, bedre muligheter til å kunne delta på arbeidsmarkedet og forhindre utenforskap.

Gjennomgangen viser imidlertid at det er noen utfordringer knyttet til videregående opplæring for voksne. Voksne med rett skal i utgangspunktet få en opplæring i samsvar med ønsket sluttkompetanse. Det fremgår imidlertid at dette ikke er en absolutt rett, da fylkeskommunen også må ta hensyn til de mulighetene søkeren har til å oppnå yrkes- eller studiekompetanse, jf. forskrift til opplæringslova § 6-45 tredje ledd. Mange voksne har ønsket utdanning innenfor helse – og oppvekstfagene, dette har skapt et høyt press på læreplassene i disse fagene. Kommunene har ikke hatt mulighet til å ta imot det store antallet voksne som har ønsket læreplass. Alle som ikke har fått lære-

plass, har imidlertid fått tilbud om Vg3 fagopplæring i skole. Man vet derimot at sannsynligheten for å fullføre videregående opplæring er høyere dersom man får en læreplass. Dette ansvaret er dermed todelt; kommunene må ta økt ansvar for å ta imot flere minoritetsspråklige lærlinger, samtidig som fylkeskommunen må rette fokus mot karriereveiledning og vise hvilke andre muligheter som finnes på arbeidsmarkedet for at den enkelte skal kunne fullføre og bestå videregående opplæring.

En annen viktig utfordring som fremkommer, er knyttet til språket. Gruppen voksne som ønsker videregående opplæring har endret seg, og svært mange av de som søker om videregående opplæring er i dag minoritetsspråklig. Det fremgår at verken innholdet i eller organiseringen av opplæring for voksne er tilstrekkelig tilpasset denne målgruppa¹⁶⁴. Fylkeskommunen har allerede rettet fokus mot denne utfordringen, og det skal igangsettes et større arbeid med en helhetlig satsing på de voksne i videregående opplæring. Revisjonen mener at det er viktig at Agder fylkeskommune sørger for at dette arbeidet følges opp i tilstrekkelig grad. Bedre språkkunnskaper vil gi de voksne som søker om videregående opplæring bedre forutsetninger til å fullføre og bestå videregående opplæring, og dermed ta del i arbeidslivet.

Oppsummert

Oppsummert vurderer revisjonen at Agder fylkeskommune har høyt fokus på å forebygge frafall og øke gjennomføringen i videregående opplæring. Revisjonen opplever at dette er godt forankret i hele organisasjonen, både i ledelsen, i de ulike avdelingene som er undersøkt og hos de ulike skolene som vi har snakket med gjennom prosjektet.

Revisjonens gjennomgang viser at det er noen utfordringer knyttet til informasjonsflyten i overgangen mellom grunnskolen og videregående. Dette skyldes både utfordringer knyttet til systemer/GDPR samt at kommunene ikke alltid gir all relevant informasjon videre til fylkeskommunen. Ansvaret for dette er todelt; det er ungdomsskolene/elevne som har ansvar for å overføre relevant informasjon til fylkeskommunen og de videregående skolene, samtidig som fylkeskommunen må ha systemer som sikrer at denne informasjon kan deles på en effektiv og trygg måte. Manglende informasjon om elevene forhindrer skolene i å kunne tilrettelegge best mulig for den enkelte på et tidlig tidspunkt. Revisjonen mener derfor at det foreligger et forbedringspotensial for å styrke overgangen fra grunnskolen til den videregående opplæringen.

I tiden revisjonen har arbeidet med forvaltningsrevisjonsprosjektet, har Agder fylkeskommune fortsatt vært i en oppbyggingsfase der man har brukt mye ressurser på å få tilstrekkelig oversikt over status i de ulike tjenestene og man har arbeidet mye med å utarbeide felles planer, rutiner og retningslinjer. I tillegg har Covid-19 pandemien preget organisasjonen, og spesielt de videregående skolene har fått kjenne denne belastningen. Det er igangsatt flere større utviklingsarbeid som vil få betydning for hvordan fylkeskommunen arbeider med å forebygge frafall og øke gjennomføringen i videregående opplæring. Etter revisjonens vurdering må det sikres at disse følges opp for å kunne øke gjennomføringen i videregående opplæring. Dette gjelder:

- Det forebyggende arbeidet med læringsmiljøet i de videregående skolene
- Pågående arbeid med standardisering av elevtjenesten

¹⁶⁴ Meld.St.21, Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden, s. 27, hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/581b5c91e6cf418aa9dcc84010180697/no/pdfs/stm202020210021000dddpdfs.pdf>

- Øke formidlingen til læreplan gjennom arbeidet med helhetlige yrkesfaglige utdanningsløp (HYFU)
- Styrke og videreutvikle tiltak innenfor oppfølgingstjenesten
- Helhetlig satsing på de voksne i videregående opplæring

I tillegg til å fremme folkehelse gjennom egne tjenester, har fylkeskommunen også en sentral rolle i å samordne folkehelsearbeidet i fylket. Oppdraget med å løfte levekårene på Agder er krevende, og forutsetter et tett og godt samarbeid mellom ulike offentlige aktører, organisasjoner, arbeidsliv og frivilligheten. Det er viktig at alle aktørene trekker i samme retning, og fylkeskommunen har et særlig ansvar for å tilrettelegge for dette. I problemstilling 2 har vi sett nærmere på hvordan Agder fylkeskommune samarbeider med andre offentlige- og private aktører for å forbedre folkehelsen og levekårene på Agder:

I hvilken grad jobber og samarbeider Agder fylkeskommune med andre aktører, som kommuner, statlige etater, privat sektor og frivillige organisasjoner for å forbedre folkehelsen og levekårene på Agder?

Vi har særlig sett nærmere på:

- *Har fylkeskommunen bidratt til å samordne folkehelsearbeidet i regionen for å bedre levekårene på Agder på en hensiktsmessig måte?*

Fylkeskommunen skal i tråd med samfunnsutvikler-rollen bidra til å samle gode krefter på tvers for å skape en bedre utvikling i regionen, og fylkeskommune har etter folkehelseloven et særlig ansvar for å være en pådriver for og samordne folkehelsearbeidet i regionen, jf. fhl. § 20. Revisjonens gjennomgang viser at dette gjøres på ulike måter og med ulike virkemidler.

For å gi en strategisk retning til samfunnsutviklingen, er det blant annet nødvendig å ha et felles kunnskapsgrunnlag. Dette er i tråd med folkehelseloven § 21 som sier at fylkeskommunen har ansvar for å ha nødvendig oversikt over helsetilstanden i fylket og positive og negative faktorer som kan virke inn på denne. Fylkeskommunen samarbeider med kommunene og andre relevante aktører for å samle inn informasjon om folkehelsen på Agder. I tillegg har fylkeskommunen en egen analyseavdeling som på ulike måter bidrar til at både fylkeskommunen, kommunene og andre samarbeidspartnere har et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag om både utfordringer og muligheter på Agder.

Gjennom Regionplan Agder 2030 med handlingsprogram og folkehelsestrategien for Agder, har Agder fylkeskommune i samarbeid med en rekke andre aktører satt felles mål for utviklingen av folkehelse- og levekårsarbeidet i regionen. Det er også foretatt avklaringer med hensyn til hvilket ansvar og roller de ulike aktørene skal ha i folkehelsearbeidet på Agder. Ved å jobbe sammen om felles mål, øker sannsynligheten for å lykkes med folkehelse- og levekårsarbeidet. Videre viser gjennomgangen også at Agder fylkeskommune bidrar i en rekke satsinger og programmer for å understøtte og samordne folkehelsearbeidet i regionen.

Oppsummert viser revisjonens gjennomgang at Agder fylkeskommune samarbeider med andre relevante aktører for å bedre folkehelsen og levekårene på Agder. Gjennom

utarbeidelse av felles kunnskapsgrunnlag og felles mål for folkehelse- og levekårsarbeidet på Agder, har Agder fylkeskommune bidratt til å sette retning for og samordne folkehelsearbeidet i fylket. Hvordan man lykkes med å nå disse målene, vil i stor grad være avhengig av den videre oppfølgingen av den regionale samhandlingsstrukturen. Revisjonen vurderer at den nye samhandlingsstrukturen er et godt utgangspunkt for å kunne arbeide med levekårsutfordringene på Agder. For å lykkes med å bedre levekårene og nå den overordnede målsettingen i Regionplan Agder 2030, vil dette kreve langvarig innsats og økt samarbeid mellom flere aktører. Revisjonen mener at Agder fylkeskommune bør bidra til å styrke samhandlingen mellom fylkeskommunen, kommunene på Agder, statlige aktører, privat næringsliv og frivilligheten. Videre blir det viktig å følge opp at den regionale samhandlingsstrukturen fungerer som tiltenkt for å kunne løse levekårsutfordringene på Agder.

8. ANBEFALINGER

Revisjonen vil gi følgende anbefalinger for Agder fylkeskommunes videre arbeid med folkehelse, levekår og gjennomføring av videregående opplæring. De fleste av anbefalingene retter seg mot allerede påbegynte utviklingsarbeid i Agder fylkeskommune. Bakgrunnen for at revisjonen velger å formulere anbefalinger knyttet til disse, er at hvordan fylkeskommunen følger opp disse satsingene - vil være av stor betydning for både gjennomføringen av videregående opplæring og levekårsproblematikken på Agder i fremtiden.

1. Agder fylkeskommune bør styrke arbeidet med å sikre gode overganger fra grunnskole til videregående opplæring.
2. Agder fylkeskommune bør sikre at pågående utviklingsarbeid innenfor utdanningsområdet følges opp i tilstrekkelig grad for å kunne forebygge frafall og øke fullføringen i videregående opplæring. Dette gjelder:
 - Det forebyggende arbeidet med læringsmiljøet i de videregående skolene
 - Pågående arbeid med standardisering av elevtjenesten
 - Øke formidlingen til læreplass gjennom arbeidet med helhetlige yrkesfaglige utdanningsløp (HYFU)
 - Styrke og videreutvikle tiltak innenfor oppfølgingstjenesten
 - Helhetlig satsing på de voksne i videregående opplæring
3. Agder fylkeskommune bør bidra til å styrke samhandlingen mellom fylkeskommunen, kommunene på Agder, statlige aktører, privat næringsliv og frivilligheten på folkehelsefeltet.
4. Agder fylkeskommune bør følge opp at den regionale samhandlingsstrukturen fungerer som tiltenkt for å kunne løse levekårsutfordringene på Agder.

9. HØRINGSUTTALELSE

Rapporten har blitt sendt på høring til Agder fylkeskommune, revisjonen mottok høringsvar 25.05.2022. Vedlagt følger fylkeskommunens høringsuttalelse:

Agder fylkeskommune takker for en grundig og nyttig forvaltningsrevisjonsrapport. Prosessen frem mot ferdig rapport har vært forbilledlig og Agder fylkeskommune har hatt mange gode læringspunkter i selve prosessen.

Konklusjonen i rapporten og anbefalingene under støttes.

1. *Agder fylkeskommune bør styrke arbeidet med å sikre gode overganger fra grunnskole til videregående opplæring.*
2. *Agder fylkeskommune bør sikre at pågående utviklingsarbeid innenfor utdanningsområdet følges opp i tilstrekkelig grad for å kunne forebygge frafall og øke fullføringen i videregående opplæring. Dette gjelder:*
 - a. *Det forebyggende arbeidet med læringsmiljøet i de videregående skolene • Pågående arbeid med standardisering av elevtjenesten*
 - b. *Øke formidlingen til læreplass gjennom arbeidet med helhetlige yrkesfaglige utdanningsløp (HYFU)*
 - c. *Styrke og videreutvikle tiltak innenfor oppfølgingstjenesten • Helhetlig satsing på de voksne i videregående opplæring*
3. *Agder fylkeskommune bør bidra til å styrke samhandlingen mellom fylkeskommunen, kommunene på Agder, statlige aktører, privat næringsliv og frivilligheten på folkehelsefeltet.*
4. *Agder fylkeskommune bør følge opp at den regionale samhandlingsstrukturen fungerer som tiltenkt for å kunne løse levekårsutfordringene på Agder.*

En kommentar til rapporten: På side 97 i første avsnitt under oppsummert står det: Revisjonen opplever at det er godt forankret i hele organisasjonen, både i ledelsen for utdanningsavdelingen, i de ulike avdelingene som er undersøkt « Her er vårt innspill at «ledelsen for utdanningsavdelingen» endres til kun «ledelsen». Bakgrunnen for det er at utdanningsavdelingen som begrep ikke benyttes i Agder fylkeskommune.

Med vennlig hilsen

Arly Hauge

Fylkesdirektør utdanning

Mobil: +4790977432

E-post: Arly.Hauge@agderfk.no

agderfk.no



AGDER
fylkeskommune

10. LITTERATURLISTE

Agder fylkeskommune (2019). *Regionplan Agder 2030*. Hentet fra https://agderfk.no/_f/p1/i4d721a77-52f4-49e3-ba9e-42cb0c5a8b4e/regionplan-agder-2030.pdf

Agder fylkeskommune (2019). *Tilstandsrapport 2019 for videregående opplæring*, hentet fra <https://sru.agderfk.no/api/utvalg/200038/moter/200139/behandlinger/16/1>

Agder fylkeskommune (2020). *Regional planstrategi for Agder 2020-2024*. Hentet fra https://agderfk.no/_f/p1/i98ee6843-8078-4b7f-b020-cb30bbe4a145/regional-planstrategi-for-agder-2020-2024_endelig-utgave_1.pdf

Agder fylkeskommune. *Økonomiplan 2020-2023 og budsjett 2020*. Hentet fra https://agderfk.no/_f/p1/i4e9ec5f6-9e46-4648-991c-c87cf18b6f4e/vedtatt-okonomiplan-2020-til-2023-og-budsjett-2020-for-agder-fylkeskommune.pdf

Agder fylkeskommune (2020). *Økonomiplan 2021-2024, klimabudsjett og budsjett 2021. Fylkesrådmannens forslag*. Hentet fra https://agderfk.no/_f/p1/i0639d379-6d1a-4b70-992a-a74ff8f9843c/okonomiplan-agder-fylkeskommune-2021-2024-endelig-trykkegrunnlag.pdf

Agder fylkeskommune (2021). *Budsjett 2022, Klimabudsjett og økonomiplan 2022-2025*. Hentet fra <https://agderfk.no/om-oss/organisasjonen/okonomiplan-og-budsjett/>

Agder fylkeskommune (2021). *Tilstandsrapport for videregående opplæring 2020*. Hentet fra <https://agderfk.no/vare-tjenester/skole-og-opplaring/tilstandsrapport-plan-og-strategi/>

Agder fylkeskommune (2022). *Årsberetning 2021*, s. 29, hentet fra <https://opengov.360online.com/Meetings/VETAKS/Meetings/Details/239181?agendatemId=208122>

Agder fylkeskommune. *Resultater læringeundersøkelsen 2020*. Hentet fra <https://sru.agderfk.no/api/utvalg/202700/moter/477242/behandlinger/2/0>

Agder fylkeskommune. *Likestilling, inkludering og mangfold i Agder*, hentet fra <https://agderfk.no/vare-tjenester/folkehelse-levekar-og-likestilling/likestilling-inkludering-og-mangfold/>

Agder fylkeskommune. *Kvalitetssystem i fagopplæringen*. Hentet fra <https://agderfk.no/vare-tjenester/skole-og-opplaring/opplaring-i-bedrift/kvalitetssystem-for-fagopplaring/>

Agder fylkeskommune. *Retten til et trygt skolemiljø*, hentet fra <https://agderfk.no/vare-tjenester/skole-og-opplaring/opplaring-i-skole/skolemiljo/>

Agder fylkeskommune. *Retningslinjer for håndtering av brudd på elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø*. Hentet fra <https://sru.agderfk.no/api/utvalg/200042/moter/474097/behandlinger/10/1>

Agder fylkeskommune. *Bedre levekår på Agder*. Hentet fra <https://agderfk.no/vare-tjenester/folkehelse-levekar-og-likestilling/bedre-levekar-pa-agder/>

Agder fylkeskommune. *Agdertall 2019*. Hentet fra <https://agderfk.no/vare-tjenester/statistikk-analyse-og-kart/agdertall/>

Agder fylkeskommune. *Forebyggende arbeid knyttet til psykisk helse og mobbing i Agderskolen*, PS 46/21 i fylkestinget. Hentet fra <https://sru.agderfk.no/app#se:mote/moteid:472010/utvalgid:200038>

Agder fylkeskommune. *Handlingsplan elever med stort læringspotensial*. Hentet fra <https://sru.agderfk.no/api/utvalg/200042/moter/739499/behandlinger/5/1>

Agder fylkeskommune. *Forsterker samarbeidet om formidling*. Hentet fra <https://agderfk.no/aktuelt/forsterker-samarbeidet-om-formidling.31952.aspx>

Agder fylkeskommune. *Hva tilbyr oppfølgingstjenesten (OT)*. Hentet fra <https://agderfk.no/vare-tjenester/skole-og-opplaring/oppfolgingstjenesten-ot/>

Agder fylkeskommune. OS 3/31 i hovedutvalg for utdanning og kompetanse, *Tiltak og virkemidler rettet mot ungdom for økt gjennomføring og deltakelse i arbeidslivet*. Hentet fra <https://sru.agderfk.no/app#se:mote/moteid:474094/utvalgid:200042>

Agder fylkeskommune, Sak 37/21 fylkestinget, *Fremtidig organisering og finansiering av tiltak for unge utenfor skole og arbeid*, hentet fra <https://sru.agderfk.no/app#se:mote/moteid:472010/utvalgid:200038>

Agder fylkeskommune, *Retningslinjer for elever som avbryter eller er i ferd med å avbryte videregående opplæring*, hentet fra <https://agderfk.no/vare-tjenester/skole-og-opplaring/opplaring-i-skole/informasjon-til-radgivere/retningslinjer-for-avbrudd-av-videregaende-opplaring/>

Agder fylkeskommune, OS 1/20 i yrkesopplæringsnemnda, *Samordning av rutiner og prosesser knyttet til karriereveiledning og videregående opplæring for voksne*. Hentet fra <https://sru.agderfk.no/app#se:mote/moteid:248458/utvalgid:202700>

Agder fylkeskommune. *Fagbrev på jobb*. Hentet fra <https://agderfk.no/vare-tjenester/skole-og-opplaring/opplaring-i-bedrift/fagbrev-pa-jobb/>

Agder fylkeskommune. *Kunnskapsgrunnlag*. Hentet fra <https://agderfk.no/vare-tjenester/folkehelse-levekar-og-likestilling/folkehelse/kunnskapsgrunnlag/>

Agder fylkeskommune, *Kunnskapsportal for Agder*, hentet fra <https://agderfk.no/agdertall/>

Agder fylkeskommune, *Handlingsprogram 2021-2024; Regionplan Agder 2030*. Hentet fra <https://agderfk.no/vare-tjenester/regionplan-agder-2030/handlingsprogram-2021-2024-for-regionplan-agder-2030/>

Agder fylkeskommune, *Veikart for bedre levekår*, hentet fra <https://levekaragder.no/>

Agder fylkeskommune. *Unge egders liv og levekår*. Hentet fra <https://storymaps.arcgis.com/stories/79b22f73a1f64c699e2a2fff9b157675>

Agder fylkeskommune, *Likestilling, inkludering og mangfold i Agder*, hentet fra <https://agderfk.no/vare-tjenester/folkehelse-levekar-og-likestilling/likestilling-inkludering-og-mangfold/>

Agder fylkeskommune. *Orientering om hovedprosjekt Likestilt Arbeidsliv (PS 5/20)*. Hentet fra <https://sru.agderfk.no/app#se:mote/moteid:200140/utvalgid:200040>

Agder fylkeskommune. *Sertifiseringsordningen Likestilt arbeidsliv*. Hentet fra <https://agderfk.no/vare-tjenester/folkehelse-levekar-og-likestilling/likestilt-arbeidsliv/hva-er-likestilt-arbeidsliv/>

Agder fylkeskommune. *Jublande glad for milliongave til Venneslabrua*. Hentet fra <https://agderfk.no/aktuelt/jublande-glad-for-milliongave-til-venneslabrua.22016.aspx>

Agder fylkeskommune. *Prosjekter og samarbeid-folkehelse*. Hentet fra <https://agderfk.no/vare-tjenester/folkehelse-levekar-og-likestilling/folkehelse/prosjekter-og-samarbeid/>

Agder fylkeskommune. «#vårtagder – Regional struktur for samhandling i Agder». Hentet fra <https://agderfk.no/vare-tjenester/regionplan-agder-2030/regional-struktur-for-samhandling/regional-struktur-for-samhandling-i-agder/>

Agder fylkeskommune. *Gode tilbakemeldinger etter første forum for samfunnsutvikling*. Hentet fra <https://agderfk.no/aktuelt/gode-tilbakemeldinger-etter-forste-forum-for-samfunnsutvikling.41047.aspx>

Agder fylkeskommune. PS 24/21 i HUK, *Økt gjennomføring i yrkesfag – flere ut i lære*. Hentet fra <https://sru.agderfk.no/app#se:mote/moteid:474101/utvalgid:200042>

Agder fylkeskommune. *Protokoll fra fylkestinget*, ps 20/22. Hentet fra <https://sru.agderfk.no/app#se:mote/moteid:737354/utvalgid:200038>

Aust- og Vest-Agder fylkeskommune (2018). *Folkehelsestrategi for Agder 2018-2025*. Hentet fra <https://agderfk.no/f/p1/i6643974c-e53a-4f51-8265-21a153472397/folkehelsestrategi-for-agder-2018-2025.pdf>

Bufdir. *Barn i lavinntektsfamilier*. Hentet fra https://bufdir.no/Familie/Fattigdom/Ny_Barnefattigdom_i_Norge/

Folkehelseloven, *Lov om folkehelsearbeid*. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2011-06-24-29>

Folkehelseinstituttet (2018). *Sosiale helseforskjeller i Norge*, hentet fra <https://www.fhi.no/nettpub/hin/grupper/sosiale-helseforskjeller/>

Forskrift til opplæringslova, hentet fra <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2006-06-23-724>

Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder (2017). *Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agders rapport om gjennomføring og erfaring med tilsyn med folkehelsearbeid hos fylkeskommunene*, hentet fra <https://www.helsetilsynet.no/tilsyn/tilsynsrapporter/aust-og-vest-agder/2017/fylkesmannen-i-aust-og-vest-agders-rapport-om-gjennomforing-og-erfaringer-med-tilsyn-med-folkehelse-arbeid-hos-fylkeskommunene/>

Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder, *Folkehelseprogrammet i Agder*, hentet fra <https://www.statsforvalteren.no/contentassets/208baee133894f94a865d5c4aec1d783/7-folkehelseprogrammet---her-vik.pdf>

Kristiansand kommune. *Presentasjon av Flere i arbeid*. Hentet fra <https://www.kristiansand.kommune.no/tema/flere-i-arbeid/en-kort-presentasjon-av-flere-i-arbeid/>

Meld.St.19; *Folkehelsemeldinga – Gode liv i eit trygt samfunn*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/84138eb559e94660bb84158f2e62a77d/nn-no/pdfs/stm201820190019000dddpdfs.pdf>

Meld.St.22; *Motivasjon-Mestring-muligheter*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/0b74cdf7fb4243a39e249bce0742cb95/no/pdfs/stm201020110022000dddpdfs.pdf>

Meld.St.21. *Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/581b5c91e6cf418aa9dcc84010180697/no/pdfs/stm202020210021000dddpdfs.pdf>

Møreforskning (2016). *Fylkeskommunens ansvar og oppgaver i regionalt folkehelsearbeid*. Hentet fra <https://www.moreforsk.no/publikasjoner/rapporter/samfunn/fylkeskommunens-ansvar-og-oppgaver-i-regionalt-folkehelsearbeid/1075/3027/>

NOU 2018:15. *Kvalifisert, forberedt og motivert – Et kunnskapsgrunnlag om struktur og innhold i videregående opplæring*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/c69184206be24cc49be8dff70088c208/no/pdfs/nou201820180015000dddpdfs.pdf>

Norges Kommunerevisorforbund (NKRF) (2016). *Veileder i forvaltningsrevisjon*. Hentet fra http://www.nkrf.no/filarkiv/File/Publikasjoner/Veileder_i_forvaltningsrevisjon_NKRF_2016_04_25.pdf

Opplæringslova. *Lov om grunnskolen og den videregående opplæringa*, hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1998-07-17-61>

Ot.prp.nr.10 (2008-2009). *Om lov om endringer i forvaltningslovgivningen mv. (gjennomføring av forvaltningsreformen)*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/70d2a75315434f799c88c7da38674893/no/pdfs/otp200820090010000dddpdfs.pdf>

Prop. 90 L (2010-2011) *Lov om folkehelsearbeid (folkehelseloven)*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/156cc635411248bda507c9411bdf4cd0/no/pdfs/prp201020110090000ddd-pdfs.pdf>

Prop.81 L (2019-2020). *Endringer av internkontrollregler i sektorlovgivningen (tilpasning til ny kommunelov)*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/cab55c241ccb413abaf61c33eebba795/no/pdfs/prp201920200081000dddpdfs.pdf>

PwC, *Evaluering av Regionplan Agder 2020*. Hentet fra <https://docplayer.me/136682205-Evaluering-av-regionplan-agder.html>

Senter for økonomisk forskning. *Kostnader ved frafall i videregående opplæring*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kd/vedlegg/grunnskole/frafall/kostnader-av-frafall.pdf>

Udir. *Hvorfor får ikke alle søkere læreplass? En kunnskapsoversikt*. Hentet fra https://www.udir.no/contentassets/4a898f6ef35c442ea7421d880599e675/kunnskapsoversikt_lare-plass.pdf

Udir. Rundskriv - *Fraværsgrænse Udir-3-2016*. Hentet fra <https://www.udir.no/regelverkstolkinger/opplaring/Vitnemal/fravarsgrense---udir-3-2016/>

Udir. Rundskriv 2-2008, *Voksnes rett til videregående opplæring*. Hentet fra <https://www.udir.no/regelverkstolkinger/opplaring/Voksne/Udir-2-2008/>

Udir. *Tilpasset opplæring*. Hentet fra <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/tilpasset-opplaring/>

Udir. *Rådgivning*. Hentet fra <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/radgivning/>

Udir, *Nasjonale retningslinjer for realkompetansevurdering av voksne i videregående opplæring*. Hentet fra <https://www.udir.no/eksamen-og-prover/dokumentasjon/realkompetansevurdering/nasjonale-retningslinjer-for-realkompetansevurdering-av-voksne-i-videregaende-opplaring/del-1-sentrale-avklaringer-om-realkompetansevurdering/#3.-formålet-med-realkompetansevurdering>

Vestre viken. *VIP-makkerskap*. Hentet fra <https://vestreviken.no/skoleprogrammet-vip/om-skoleprogrammet-vip/vip-makkerskap#organisering-og-materiell>

VETAKS. *Sak 41/20 - Oppfølging av forvaltningsrevisjon om videregående opplæring for voksne*. Hentet fra <https://opengov.360online.com/Meetings/VETAKS/Meetings/Details/222975?agendaltemId=204420>