

For dem som ønsker å gå en annen vei: Implementering og praktisering av praksisbrevordningen i fylkeskommunene

For those who wish to go another way: Implementation and practice of the training practice certificate scheme in counties

Evi Schmid

Ph.d. i utdanningsvitenskap, Førsteamanuensis, Institutt for yrkesfaglærerutdanning, OsloMet

evi.schmid@oslomet.no

Nils Breilid

Ph.d. i spesialpedagogikk, Førsteamanuensis, Institutt for grunnskole- og faglærerutdanning, OsloMet

nils.breilid@oslomet.no

Sammendrag

Artikkelen omhandler praksisbrevordningen, et toårig praksisbasert løp i videregående opplæring som ble innført som tiltak mot frafall på yrkesfag. I 2016 fikk fylkeskommunene plikt til å ha minst ett tilbud om praksisbrev. Basert på statistiske data fra fylker som har brukt ordningen, og intervju med ansvarlige for implementeringen i fylkeskommunene undersøker artikkelen hvordan ordningen praktiseres, og hvordan ansvarlige i fylkeskommunene vurderer ordningen. Funnene viser at alle involverte fylkeskommuner praktiserer ordningen som delmål på vei mot fullt fagbrev, og at ordningen på denne måten ivaretar både sosiale og økonomiske hensyn.

Nøkkelord

videregående opplæring, fag- og yrkesopplæring, alternative opplæringstilbud, praksisbrev, frafall

Abstract

This article focuses on the training practice scheme, a two-year apprenticeship scheme that was implemented as a measure to reduce dropout from vocational education and training (VET). From 2016, counties have been obliged to offer a two-year apprenticeship in at least one VET programme. Based on statistical data from counties using the scheme, and interviews with those responsible for its implementation, this article examines how the scheme is used. Findings show that the counties understand it as a partial qualification on the way to a full vocational qualification, and that the scheme thus balances both social and economic goals.

Keywords

upper secondary education, vocational education and training, alternative pathways, training practice scheme, dropout

Innledning

Frafallet i videregående skole har lenge vært et stort samfunnsproblem¹. Med én av tre elever som ikke gjennomfører videregående opplæring i løpet av seks år, er frafallet størst

1 Vi vil takke ansvarlige i fylkeskommunene for å ha stilt opp til intervjuer og for data om praksisbrevordningen, og redaktørene og to anonyme konsulenter for nyttige kommentarer.

på yrkesfag (SSB 2021). Spesielt elever med et svakt faglig utgangspunkt etter ungdomsskolen og elever med lærevansker eller språklige utfordringer står i fare for å gå ut av videregående opplæring uten vitnemål, fag- eller svennebrev. Som i andre europeiske land ble det derfor også i Norge utviklet alternative opplæringstilbud som gir kompetanse på et lavere nivå enn ordinær videregående opplæring. Opplæringsloven fastslår at det finnes tre kompetanseformer i videregående opplæring: «Den videregående opplæringa skal føre fram til studiekompetanse, yrkeskompetanse eller grunnkompetanse» (Opplæringsloven § 3–3). Studiekompetanse og yrkeskompetanse regnes som ordinær videregående opplæring og tilsvarer nivå 4 i Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring (NKR)². Grunnkompetanse tilsvarer nivå 3 i NKR og ligger dermed på et lavere nivå enn ordinær videregående opplæring. Denne kompetanseformen ble innført i Reform 94³ med formål om å ha tilbud til den gruppen elever som ikke har muligheten for å oppnå studie- eller yrkeskompetanse. Kompetanseformen fikk betegnelsen «dokumentert delkompetanse» og endret senere navn til «delkompetanse», «kompetanse på lavere nivå» og endelig til «grunnkompetanse» (Markussen 2019). I dagens videregående opplæring finnes det to ordninger som gir elevene mulighet til å ha grunnkompetanse som mål: lærekandidatordningen og praksisbrevordningen. Lærekandidatordningen ble innført i 2001 og er et individuelt tilpasset opplæringsløp mot en individuelt fastlagt sluttkompetanse. Løpet følger i hovedsak 2+2-modellen, der to år i skole er etterfulgt av to år i bedrift, avsluttes med en kompetanseprøve og dokumenteres med et kompetansebevis (Markussen, Grøgaard & Hjetland 2018; Utdanningsdirektoratet 2015). Til forskjell fra lærekandidatordningen skal praksisbrevordningen føre fram til en standardisert sluttkompetanse. Løpet er toårig, hovedsakelig praksisbasert og ble innført på nasjonalt nivå i 2016 etter mange år som forsøksordning i flere fylker. Etter avlagt og bestått praksisbrevprøve får kandidatene et såkalt praksisbrev (Høst 2016; Utdanningsdirektoratet 2017).

Et viktig spørsmål i forbindelse med alternative opplæringstilbud er deres forankring i arbeidslivet. Forskning fra andre land viser at alternative opplæringstilbud står i et spenningsfelt mellom økonomiske og sosiale hensyn (f.eks. Di Maio, Graf & Wilson 2019; Kammermann 2010). Å inkludere flere elever med spesielle behov, f.eks. gjennom individuelt tilpassede læreplaner eller lavere krav til måloppnåelse, kan gå på bekostning av økonomiske interesser og fører derfor ofte til lavere anerkjennelse i arbeidsmarkedet. Siden innføringen av praksisbrevet som forsøksordning i 2008 har det vært usikkerhet rundt bruken av ordningen, hvem ordningen er til for og hva som er målet med ordningen (jf. Brækhus 2020b; Høst 2016). I denne artikkelen spør vi hvordan de ansvarlige i fylkeskommunen definerer målgruppen for ordningen og hvem som faktisk blir rekruttert, etter at ordningen ble innført på nasjonalt nivå i 2016. Videre undersøker vi fylkeskommunenes forståelse og vurdering av målet med ordningen. Avslutningsvis diskuterer vi ordningens forankring i arbeidslivet i lys av spenningsfeltet mellom sosiale og økonomiske hensyn som alternative opplæringstilbud står i, og drøfter i hvilken grad ordningen ivaretar slike hensyn.

2 Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring (NKR) gir oversikt over utdanningsnivåer i Norge og viser hvilket nivå kvalifikasjoner fra det norske utdanningssystemet er plassert på i forhold til hverandre. I 2014 ble NKR henvist til *European Qualification Framework* (EQF) og er dermed et bidrag for å stimulere til livslang læring og fremme mobilitet over landegrensene (NOKUT 2022).

3 Reform 94 betegnes som den største enkeltstående endringen som har funnet sted i videregående opplæring. Med Reform 94 fikk alle unge som har fullført grunnskolen en lovfestet rett til tre års videregående opplæring. Samtidig ble 2+2-modellen innført som hovedmodell for fag- og yrkesopplæring (NOU 2018: 15).

Ettersom Utdanningsdirektoratet har lagt føringer for en regional implementering av praksisbrevordningen, har vi valgt å rette oppmerksomheten mot fylkeskommunene og deres praktisering av ordningen. Ordningen skal innrettes mot et lokalt behov for arbeidskraft. Derfor er det fylkeskommunenes ansvar å utvikle lokale læreplaner og velge ut kompetansemål i samarbeid med lokalt arbeidsliv (Utdanningsdirektoratet 2017). Både den konkrete utformingen av enkelte praksisbrevløp og rekrutteringen til ordningen er fylkeskommunenes ansvar. Det er derfor rimelig å tro at fylkeskommunens definisjon av målgruppen og vurdering av målet med ordningen påvirker hvordan ordningen praktiseres. Vi vil også undersøke om fylkeskommunene har en felles forståelse av ordningen og praktiserer den likt, eller om ulike vurderinger har ført til ulik praktisering fylkeskommunene imellom, slik det er tilfelle for lære kandidatordningen. Markussen mfl. (2018) viser at det er stor variasjon i bruken av lære kandidatordningen mellom fylkeskommunene, bl.a. i definisjon av målgruppen og rekrutteringen til ordningen. Vi undersøker om det samme gjelder for praksisbrev.

Det empiriske grunnlaget for artikkelen er kvalitative intervjuer med de som er ansvarlige for implementeringen av ordningen i fylkeskommunene og registerdata om praksisbrevkandidatens bakgrunn og vei fram til praksisbrevet eller eventuelt videre til fagbrev.

Alternative opplæringstilbud og kandidatens ansettbarhet

Et diplom på nivå videregående opplæring regnes i dag som minstekrav for deltakelse i arbeidsliv og livslang læring (OECD 2005). I Norge kan unge velge mellom to hovedveier som fører enten til studiekompetanse (vitnemål) eller yrkeskompetanse (fag- eller svennebrev). I Lied-utvalgets utredning av tilbudsstrukturen i videregående opplæring påpekes det at de to hovedretningene har hvert sitt klare formål: Mens hovedformålet med de studieforberedende utdanningsprogrammene er å forberede elevene for studier på universiteter og høyskoler, er yrkesfaglige utdanningsprogram orientert mot arbeidsmarkedet. Hovedformålet er «å utdanne ungdom til dyktige fagarbeidere» (NOU 2019: 25: 31). Fag- og yrkesopplæring betegnes derfor også som et bindeledd mellom utdanning og arbeid der målet er å kvalifisere unge mennesker for arbeidslivet (Gonon, Kraus, Oelkers & Stolz 2008). Kort sagt er et av hovedmålene med fag- og yrkesopplæring kandidatens ansettbarhet.

En bred betydning av begrepet ansettbarhet (*employability*) omskrives som «*the ability of an individual to find and sustain employment*» (Green 2011: 265). Begrepet brukes imidlertid i ulike kontekster og på ulike nivåer. Berglund (2009) beskriver ansettbarhet som policybegrep der aktører på ulike samfunns- og organisasjonsnivå har ulike utgangspunkt og interesser. På *individnivå* handler ansettbarhet, i tråd med definisjonen fra Green, om evnen til å finne og beholde arbeid (se også McQuaid & Lindsay 2005). Individets drivkrefter er først og fremst økonomisk trygghet og sosial tilhørighet, men også personlig utvikling, status og karriere. På *organisasjonsnivå* handler ansettbarhet om å få tilgang til den kompetansen som virksomheten krever. Organisasjoner styrer egen kompetanseforsyning gjennom forskjellige strategier som f.eks. rekruttering, kompetanseutvikling eller organisasjonsutvikling. Utdanningspolitiske spørsmål knyttet til hvordan utdanning skal utformes, gjennomføres og vurderes er sentrale på *nasjonalt nivå* (Berglund 2009). Ansettbarhet knyttes her også til spørsmål om arbeidsledighet og marginalisering, og gjennomføring av videregående opplæring anses som sentralt i arbeidet med å motvirke utenforskap (NOU 2018: 15). Utdanning og kompetanse er grunnleggende elementer i den norske arbeidslivsmodellen som bygger på samarbeid mellom partene i arbeidslivet og myndighetene. Arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner spiller derfor en sentral rolle i utformingen av utdanningspolitikken (Berg, Bjørnstad & Mark 2016).

På et *overnasjonalt nivå* diskuteres utformingen av nasjonsovergrepene strategier for kompetanseutvikling blant europeiske og internasjonale aktører som EU og OECD. Å skape forutsetninger for at mennesker kan finne og beholde arbeid anses her som grunnlag for et godt liv, både for samfunnet som helhet og for den enkelte medborger (Berglund 2009). Et eksempel er De forente nasjoner (FN) som har definert ansettbarhet (*employability*) som en av fire prioriteringer for handlingsplanen i kampen mot arbeidsledighet blant unge. For å styrke ansettbarhet blant unge voksne fremhever FN betydningen av fag- og yrkesopplæring og tiltak som letter overgangen fra skole til arbeid – også for sårbare grupper (United Nations 2006).

For å lette overgangen til arbeidsmarkedet har flere europeiske land utviklet alternative opplæringstilbud for unge som er i fare for ikke å gjennomføre videregående opplæring. Slike opplæringstilbud omfatter gjerne en større andel av praksisbasert læring, kan være kortere eller lengre enn ordinære program, være basert på individuelt tilpassede læreplaner og/eller inneholde spesielle støtte- eller oppfølgingstiltak (OECD 2018; Schmid 2020). Felles for de fleste alternative opplæringstilbud er at de gir kompetanse på lavere nivå enn ordinær videregående opplæring. Formålet med slike tilbud kan imidlertid variere. I Danmark for eksempel brukes toårige praksisbaserte program – som er kortere enn ordinære program og i motsetning til disse basert på individuelt tilpassede læreplaner – først og fremst som første mål på vei mot ordinært fagbrev. Hensikten er således å forberede kandidatene for ordinære program (Di Maio mfl. 2019). I Sveits har toårige praksisbaserte opplæringsprogram et todelt formål: For det første brukes de som delmål for dem som på sikt ønsker å oppnå full yrkeskompetanse. For det andre skal de fremme kandidatenes ansettbarhet og forberede dem på overgangen til arbeidslivet. Et diplom etter fullført toårig program skal derfor være relevant i arbeidslivet. Forskning fra Sveits viser at rundt én av tre med fullført toårig løp fortsetter mot fullt fagbrev, mens to av tre går ut i arbeid. For unge voksne med toårig diplom tar det noe lengre tid å finne seg til rette i arbeidsmarkedet og finne en jobb enn for dem med full yrkeskompetanse. To til tre år etter gjennomføringen er unge voksne med toårig diplom imidlertid like ofte i jobb som unge voksne med fullt fagbrev, men de er oftere i midlertidige ansettelsesforhold enn arbeidstakere med fullt fagbrev. Alt i alt regnes toårige opplæringsprogram som et viktig tilbud for en gruppe ungdom som ellers ikke ville hatt mulighet til å fullføre videregående opplæring (Kammermann 2010; Kammermann, Stalder & Hättich 2011).

I Norge viser forskning på overgangen til arbeidsmarkedet blant lærekandidater at det er svært få av dem med avlagt kompetansebevis som fortsetter mot fullt fag- eller svennebrev. Lærekandidatordningen er dermed ikke en vei til fagbrev (Markussen mfl. 2018). Videre fant Markussen (2014) at unge voksne med kompetansebevis stiller dårligere på arbeidsmarkedet enn personer med fagbrev, men betydelig bedre enn elever med avbrutt utdanning.

Overgangen til arbeidsmarkedet blant praksisbrevkandidater er ennå ikke undersøkt etter den nasjonale implementeringen av ordningen i 2016. Under forsøkene med ordningen fant Markussen (2014) at kandidater med fullført og bestått praksisbrevløp kom raskt i jobb, men gruppen var preget av å være inn og ut av jobb, og relativt mange hadde aldri fått heltidsarbeid. Samtidig var de i liten grad mottakere av offentlig støtte. Undersøkelsen omfattet imidlertid kun 22 praksisbrevkandidater fra ett fylke.

Etableringen av praksisbrevordningen som tiltak mot frafall på yrkesfag

Bakgrunnen for innføringen av praksisbrevordningen er den politiske oppmerksomheten rettet mot frafall i videregående opplæring. Særlig på yrkesfag har gjennomføringen vært

lav i mange år etter 1994 (Markussen 2019). Fra flere hold ble det hevdet at videregående opplæring var blitt mer ensrettet etter Reform 94, og det ble rettet kritikk mot den sterke skole- og teoridominansen i de to første årene på yrkesfag (f.eks. Olsen, Arnesen, Seljestad & Skarpenes 1998; Wiborg & Rønning 2005). På denne bakgrunn nedsatte Kunnskapsdepartementet i 2006 en arbeidsgruppe som skulle vurdere tiltak for bedre gjennomføring i videregående opplæring. Det viktigste tiltaket som arbeidsgruppen foreslo, var et praksisbasert løp som ender opp i en gjenkjennelig og anerkjent dokumentasjon, et såkalt praksisbrev. Løpet skulle vare i to år og kombinere fire dager med praktisk opplæring i bedrift med én skoledag per uke hvor elevene får undervisning i fellesfagene norsk, matematikk og samfunnsfag. Etter avlagt praksisbrevprøve skulle kandidatene ha mulighet til å gå videre mot fullt fag- eller svennebrev. Samtidig skulle praksisbrevet gi grunnlag for et videre yrkesløp for dem som ønsker å gå ut i arbeidslivet. Arbeidsgruppen fremhevet at praksisbrevet skulle inneholde en kompetanse som etterspørres i arbeidslivet (Kunnskapsdepartementet 2006). Ordningen var omstridt, bl.a. fordi arbeidstakerorganisasjonene fryktet at det skulle bli en lettvinnt løsning for skoletrøtte ungdommer, og de fryktet at et slags «fagbrev light» kunne true dagens fagstandarder (Brækhus 2020b; Høst 2016).

Mellom 2008 og 2011 ble praksisbrevordningen innført som en forsøksordning i tre fylker, Akershus, Rogaland og Vestfold. Evalueringen av forsøket viste en svært god gjennomføring til praksisbrev, samtidig som de fleste fortsatte videre mot fagbrev. Som styrker ble det fremhevet at tidlig fagopplæring i bedrift og et nærmere mål å arbeide mot kan bidra til sterkere motivasjon for en del ungdommer, og praksisbrevet ble betegnet som «et meget vellykket tiltak mot frafall» (Høst 2016: 196). I 2016 vedtok Stortinget å gjøre praksisbrev til en fast ordning, og fylkeskommunene fikk plikt til å utvikle lokale læreplaner som skulle sørge for at ordningen innrettes mot et lokalt behov for arbeidskraft. Ifølge nasjonale rammer bør læreplanene inneholde et utvalg kompetansemål fra nasjonale læreplaner (ordinære løp). Praksisbrevet skal dermed være basert på en felles lokal læreplan og standardisert dokumentasjon. Samtidig følger ordningen ordinære læreplaner i fellesfagene norsk, matematikk og samfunnsfag (Utdanningsdirektoratet 2017).

Et viktig spørsmål, under forsøksfasen så vel som i dag, er knyttet til målet med og målgruppen for praksisbrevet. En mulighet er at praksisbrevet fungerer som et alternativ til fagbrev, men på lavere nivå, rettet mot elever som ikke har forutsetning for å nå full yrkeskompetanse. Praksisbrevet kan imidlertid også være en alternativ vei til fagbrev for elever som ikke klarer eller ikke er motivert til å ta ordinær videregående opplæring og som trenger et mer praktisk eller tilrettelagt løp (jf. Høst 2011, 2016). Ifølge Lied-utvalgets sluttrapport peker NHO på at «det er og vil være behov for kompetanse som ligger på nivå under fag- og svennebrev» (NOU 2019: 25: 104). LO fremhever imidlertid at arbeidsmarkedet ikke etterspør den typen kompetanse som praksisbrevet gir og støtter ordningen kun hvis den fungerer som en «motivasjonsordning», dvs. hvis tilbudet med praksisbrev bidrar til at skoletrøtte elever kan finne motivasjon til å fullføre et fullt fagbrev (Brækhus 2020b).

Foreløpig er praksisbrevordningen ikke evaluert etter innføringen i 2016. Det finnes derfor ingen data om ordningens omfang, målgruppen eller overgangen til ordinær lærekontrakt. Flere har etterlyst en bedre oppfølging av ordningen og pekt på behovet for mer data om ordningen og overgangen til arbeidsmarkedet etter praksisbrevet (Brækhus 2020a; Markussen mfl. 2018; NOU 2019: 25).

Data og metode

Det empiriske grunnlaget for artikkelen er en kombinasjon av kvalitative intervjuer og registerdata. I tillegg har vi gjennomført en kort spørreundersøkelse på e-post for å finne ut

hvilke fylkeskommuner som har benyttet seg av ordningen siden 2016, og for å rekruttere informanter til de kvalitative intervjuene.

Spørreundersøkelse blant fylkeskommuner

Høsten 2019 gjennomførte vi en kort spørreundersøkelse på e-post blant fylkeskommunene. Hensikten var å finne ut hvilke fylker som hadde brukt praksisbrevordningen siden 2016, og å rekruttere informanter til kvalitative intervjuer. Fylkeskommunene ble spurt om hvor mange praksisbrevkandidater de hadde hatt siden 2016, om de hadde utviklet læreplaner til ordningen og i så fall hvilke. Fylker som ikke hadde utviklet læreplaner, ble spurt om de hadde planlagt å gjøre det på et senere tidspunkt eller bedt om en begrunnelse for at de ikke hadde planlagt å benytte ordningen.

Alle 18 fylkeskommuner svarte på spørreskjemaet. Fem fylkeskommuner svarte positivt på de to første spørsmålene og informerte om at de hadde hatt praksisbrevkandidater siden 2016 og utviklet læreplaner. Tretten fylker hadde på det tidspunktet verken hatt kandidater eller utviklet læreplaner.

Kvalitative intervjuer

Vi tok kontakt med de fem fylkene som hadde benyttet seg av ordningen siden 2016, og ba om å få intervju dem om hvordan de hadde utviklet læreplaner og hvordan de praktiserte ordningen. Representanter fra alle fem fylkeskommuner som hadde erfaringer med ordningen, var villige til å stille som informanter, og intervjuene ble gjennomført høsten 2019. Alle fem informanter var ansvarlige for implementeringen av ordningen i fylkeskommunen og for utviklingen av læreplanene. To av intervjuene ble gjennomført ansikt til ansikt, tre på telefon. Intervjuene varte mellom 25–50 minutter og ble gjennomført ved hjelp av en semistrukturert intervjuguide som omhandlet spørsmål rundt implementeringen av ordningen, utviklingen av læreplanene og integrasjonen av praksisbrevordningen i fylkeskommunenes tilbud i videregående opplæring. Intervjuene ble spilt inn på lydopptaker, transkribert og anonymisert.

I en første del av prosjektet har vi analysert hvordan og basert på hvilke kriterier fylkeskommuner har utviklet læreplaner for praksisbrevordningen – sammenlignet med praksisen for et lignende opplæringstilbud i Sveits (Schmid, Scharnhorst & Kammermann 2021).

Registerdata

For å supplere våre funn fra den kvalitative delen av studien med statistisk informasjon om praksisbrevkandidatene, ba vi alle fylkeskommuner som har hatt praksisbrevkandidater siden 2016, om statistiske data. Vi var interessert i hvor mange praksisbrevkontrakter som var tegnet, hvem som var kandidatene (dvs. informasjon om alder, kjønn, minoritetsbakgrunn og grunnskolepoeng), gjennomføringen til praksisbrev og overgangen til ordinær lærekontrakt. En første forespørsel til involverte fylkeskommuner høsten 2020 viste at enkelte fylkeskommuner hadde hatt svært få praksisbrevkandidater. Etter samråd med Norsk senter for forskningsdata (NSD) og personvernombudet ved OsloMet søkte vi derfor i januar 2021 om dispensasjon fra taushetsplikt hos Kunnskapsdepartementet. Departementet innvilget søknaden på visse vilkår, bl.a. om at personer som får kjennskap til taushetsbelagt materiale, må underskrive en taushetserklæring, og at publikasjoner må utgis i en slik form at informasjon om enkeltpersoner ikke kan gjenkjennes. En ny forespørsel til fylkeskommunene ble sendt ut høsten 2021, sammen med en taushetserklæring, signert av artikkelens hovedforfatter. Fylkeskommunene ble informert om at vi ikke kom til å presentere

resultat for fylker enkeltvis, unntatt informasjonen om antall nye praksisbrevkontrakter per år. For alle andre opplysninger ble dataene fra alle involverte fylkeskommuner slått sammen. Dette betyr at vi i all hovedsak presenterer informasjon om ordningen og kandidatene på landsbasis.

Totalt fikk vi høsten 2021 data fra seks fylkeskommuner om praksisbrevkandidatene og deres opplæringsløp fram til praksisbrevet eller eventuelt videre mot ordinært fagbrev. Dette er samtlige fylkeskommuner som i perioden 2016–2021 har hatt praksisbrevkandidater. I tillegg til de fem fylkene som allerede var med i den kvalitative delen av studien (noen av dem slått sammen med andre fylker etter ny organisering av fylkeskommunene), fikk vi også data fra en sjettede fylkeskommune som først på et senere tidspunkt hadde implementert ordningen.

Data fra fylkeskommunene ble utelukkende behandlet av artikkelens hovedforfatter som hadde undertegnet taushetserklæringen.

Metodiske refleksjoner

Artikkelen bygger altså på data fra to hovedkilder som utfyller hverandre og belyser fylkeskommunenes praktisering av praksisbrevordningen på ulike måter. De kvalitative intervjuene med ansvarlige for implementeringen i fylkeskommunene gir oss innsyn i fylkeskommunenes definisjon av målgruppen og deres vurdering av målet med ordningen. Opplysninger fra registerdata sier oss hvorvidt fylkeskommunenes forståelse av ordningen gjenspeiles i den faktiske praktiseringen av ordningen.

Med fem relativt korte intervjuer er det kvalitative datamaterialet nokså begrenset, men det er likevel viktig at vi har fått intervjuer ansvarlige i alle fylkeskommuner som på det tidspunktet hadde implementert praksisbrevordningen. Disse intervjuene gir gode beskrivelser av hvordan ordningen praktiseres i de enkelte fylkene. Vi mangler kunnskap om vurderingen av praksisbrevordningen blant fylkeskommuner som (foreløpig) ikke tilbyr ordningen – på tross av at de er pålagt å gjøre det. Gjennom spørreundersøkelsen som ble sendt på e-post i forkant av de kvalitative intervjuene, har vi imidlertid fått en kort begrunnelse for hvorfor noen fylker ikke har innført ordningen.

Praktisering av praksisbrevordningen i fylkeskommunene

Basert på vårt datamateriale gir vi først en oversikt over praksisbrevordningens omfang i de enkelte fylkeskommunene mellom 2016–2021. Deretter viser vi hvordan fylkeskommunene definerer målgruppen for ordningen, og beskriver så elevene i målgruppen basert på registerdata fra fylkeskommunene. Videre beskriver vi fylkeskommunenes vurdering av målet med ordningen, før vi presenterer data om elevenes gjennomføring til praksisbrev og overgang til ordinær lærekontrakt.

Praksisbrevordningens omfang: Fylkeskommunenes rekruttering til ordningen

I det følgende presenterer vi en oversikt over ordningens omfang i fylkeskommunene mellom 2016–2021. Dette gir oss informasjon om hvilke fylker som har implementert ordningen og om størrelsen på målgruppen.

Seks av dagens elleve fylkeskommuner har hatt praksisbrevkandidater i tidsrommet 2016–2021. Totalt ble det tegnet 129 praksisbrevkontrakter i denne perioden (tabell 1). 90 prosent av alle kontrakter ble tegnet i tre av fylkene: Møre og Romsdal, Oslo og Rogaland. Flest kontrakter ble tegnet i Oslo, både totalt ($N = 64$) og for hvert av årene. Oslo står for rundt halvparten av alle kontrakter. De tre andre fylkene, Vestfold og Telemark, Viken og Innlandet, har med henholdsvis én, fire og sju kontrakter kun hatt en håndfull praksisbrevkandidater i tidsrommet 2016–2021.

Etter fire år med totalt mellom 22 og 29 praksisbrevkontrakter fra 2017–2020 ble det i 2021 kun tegnet 15 kontrakter totalt. Alle fylker hadde færre kontrakter i 2021 enn i tidligere år. Tidsrommet er imidlertid for kort til å kunne vurdere om dette er tegn på en negativ utvikling.

Tabell 1. Antall nye praksisbrevkontrakter mellom 2016–2021. Alle involverte fylker

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Totalt
Innlandet	0	0	0	0	6	1	7
Møre og Romsdal	2	8	6	9	6	3	34
Oslo	7	10	8	14	14	11	64
Rogaland	0	7	8	3	1	0	19
Vestfold og Telemark	0	1	0	0	0	0	1
Viken	0	0	0	3	1	0	4
Totalt	9	26	22	29	28	15	129

Kilde: Data fra alle involverte fylker. Egne beregninger per 1.12.2021.

Totalt ble det tegnet kontrakter i 23 ulike fag (ikke vist i tabell), alt fra akvakulturfaget til yrkessjåførfaget. Flest kontrakter ble tegnet i salgsfaget som står for over halvparten av kontraktene (51%). Nest størst er tømmerfaget (8%), fulgt av logistikkfaget (7%) og akvakulturfaget (6%). I over halvparten av fagene ble det imidlertid kun tegnet én eller to kontrakter. Her er det store forskjeller mellom fylkene: Mens noen av fylkene kun har hatt kontrakter i ett eller noen få fag, er det andre fylker som ser ut til å ha tilbud om mange forskjellige fag. Her kan det reises spørsmål ved i hvor stor grad praksisbrevet er individuelt tilpasset til den enkelte kandidaten, noe som eksplisitt ikke er intensjonen med ordningen ifølge Utdanningsdirektoratet (2017: 5).

Fem av dagens elleve fylkeskommuner har dermed ikke tatt i bruk praksisbrevordningen innen høsten 2021. Etersom alle fylkeskommuner «har en plikt til å ha et tilbud om praksisbrev innen minst ett yrkesfaglig utdanningsprogram» (Utdanningsdirektoratet 2017: 4), er det overraskende mange fem år etter implementeringen av ordningen. I den korte spørreundersøkelsen som vi sendte ut høsten 2019, begrunnet disse fylkeskommunene dette med at de brukte andre ordninger, bl.a. lærekandidatordningen, og at de derfor ikke så behov for praksisbrevordningen. Noen få fylker nevnte fylkessammenslåingen som var nært forestående på dette tidspunktet, som begrunnelse, og svarte at de ville vurdere å komme i gang med praksisbrevordningen når ny fylkesstruktur var på plass.

Fylkeskommunenes definisjon av målgruppen for praksisbrevordningen

Alle de fem ansvarlige for ordningen i fylkeskommunene som vi intervjuet høsten 2019, beskrev målgruppen for praksisbrevordningen som ungdommer som har potensial til å fullføre hele løpet fram mot fullt fagbrev. Et typisk svar på spørsmålet om målgruppen var følgende beskrivelse fra representant i fylke 5:

Altså sånn som det virker, så er det jo de som kunne gått et vanlig lærlingeløp egentlig. Fordi at de som trenger spesialtilpassing og som har et redusert løp hele veien, de er jo lærekandidater. Så derfor så er det jo de som er kapable egentlig til å ta vanlig fagutdanning som det er mynta på.

Alle fem informanter trakk i sine beskrivelser av målgruppen for ordningen fram avgrensningen til lærekandidatordningen, og alle var tydelige på forskjellene mellom de to ordningene og de to målgruppene. Representant fra fylke 2 beskrev det slik:

Lærekandidatordningen er jo på en måte mer for en individuell opplæring, ut fra spesielle behov. Og ut fra spesialpedagogiske hensyn. Mens praksisbrev er en mer standardisert praksisvei mot et fagbrev. Så det er jo to helt forskjellige modeller sånn som jeg ser det da.

Selv om ansvarlige fra alle fem fylker definerte målgruppen for ordningen som elever som har forutsetninger for å ta et fullt fagbrev, beskrev alle informanter praksisbrevkandidatene som elever med en del utfordringer og behov som gjør at de trenger et annet opplegg enn det ordinære. Det som skiller praksisbrevkandidater fra elever i ordinære løp, er deres behov for en mer praksisrettet opplæring. Ord som går igjen i informantenes beskrivelser av praksisbrevkandidatene, er «skoletrøtt», «svake karakterer» og «høyt fravær fra ungdomsskolen». Dette gjør at de er en gruppe elever med spesielle behov selv om de – til forskjell fra lærekandidater – ikke bør ha kognitive utfordringer til å mestre skolen. Dette forklarte ansvarlig fra fylke 3:

Og så ser vi jo det at det er jo en krevende gruppe å ha med å gjøre. Og det er vanskelig å plukke ut ungdommer, er det bare det fordi at de er skoletrøtte? Eller er det bakenforliggende årsaker til at dem har fullt fravær på ungdomsskolen?

Som beskrevet av alle fem informanter, brukes praksisbrevet dermed som et verktøy for å legge til rette for en gruppe elever med lav motivasjon, kanskje personlige eller sosiale utfordringer, som trenger et litt annet utdanningsløp enn det ordinære. Informant fra fylke 4 beskrev det slik:

Nei jeg tenker at praksisbrev er for de som ønsker å gå en annen vei. Det er jo aldri mange, men det er jo bestandig noen som kan få en karriere gjennom å gå fire år, og så å være mest mulig i bedrift. /.../ Med en gang de kommer i en bedrift, så klarer de seg kjempefint.

Slik ordningen praktiseres i de fem fylkene, er det en liten gruppe elever det gjelder. For disse elevene kan det imidlertid være avgjørende å få dette tilbudet, som representant fra fylke 1 fortalte: «Og så vil jeg jo nesten påstå at de elevene vi har hatt i praksisbrevet, at hvis ikke de hadde hatt det tilbudet, så hadde de ikke fått yrkesutdanning.» Dette gjør at praksisbrevet er et viktig tilbud i dette fylket, til tross for ordningens begrensede omfang.

Med utgangspunkt i denne definisjonen av målgruppen informeres foreldre og ungdommer og rekrutteres aktuelle kandidater. Rekrutteringen kan finne sted ved overgangen til videregående opplæring, på første året i videregående skole eller etter at en elev har sluttet på skolen. Flere informanter nevnte at rådgivere på den enkelte skole ofte var involvert og vurderte hvem som kunne være aktuelle for ordningen, altså elever som «kommer ikke til å orke å stå i det løpet. Og de blir presentert det.» (fylke 4). En annen mulig aktør er oppfølgingstjenesten: «Det kan være at de har gått Vg1 året før og så dropet ut, og så har de kommet over til oppfølgingstjenesten, og så har vi tett kontakt med de, hva skal vi gjøre?» (fylke 1). Andre informanter skildret en mer passiv rekruttering: «/.../ det ligger jo der som en avkrysningsmulighet» (fylke 5). Det kan dermed virke som at ikke alle fylker har en like aktiv tilnærming når det gjelder rekrutteringen av elever til ordningen. Felles for deres rekrutteringspraksis er imidlertid at ordningen kun presenteres som vei mot fagbrev. Informant fra fylke 3 oppsummerte som følger: «Og når vi har snakket med foreldrene om praksisbrevets hemmeligheter, så er det aldri et tema at de skal slutte etter to år.»

Hva karakteriserer praksisbrevkandidater?

Vi vil nå beskrive elevene i målgruppen for praksisbrevordningen basert på registerdata fra fylkeskommunene. Dette vil gi oss informasjon om hvorvidt fylkeskommunenes definisjon av målgruppen gjenspeiles i hvem som rekrutteres til ordningen.

I tabell 2 presenteres resultater om praksisbrevkandidatenes kjønn, minoritetsbakgrunn, alder og grunnskolepoeng for alle seks fylker samlet. Flertallet av praksisbrevkandidatene er gutter, både totalt (81%) og i de enkelte fylkene. Rundt én av tre praksisbrevkandidater har minoritetsbakgrunn. Her er det imidlertid store forskjeller mellom fylkene: Noen av fylkene har utelukkende hatt praksisbrevkandidater med minoritetsbakgrunn, andre utelukkende kandidater uten minoritetsbakgrunn. I atter andre fylker er det en relativt jevn fordeling mellom kandidater med og uten minoritetsbakgrunn.

Tabell 2. Informasjon om praksisbrevkandidatene. Kull med kontraktstart 2016–2021. Alle involverte fylker. Absolutte og relative tall

	Antall	Prosent
Antall praksisbrevkandidater	129	100%
Gutter	104	81%
Har minoritetsbakgrunn	42	33%
Var eldre enn 16 ved kontraktstart	84	65%
Gjennomsnitt grunnskolepoeng (0 poeng ikke medberegnert)		26,1

Kilde: Data fra alle involverte fylker. Egne beregninger per 1.12.2021.

Rundt to av tre kandidater var eldre enn 16 år ved oppstart av praksisbrevløp. Nesten halvparten var 17 eller 18 år gamle, og flere enn én av seks var eldre enn 18 da de begynte som praksisbrevkandidat (gjennomsnittsalder var på 17,7 år, standardavvik er 2,7 år). 93 prosent av elever fyller 16 det året de begynner i videregående opplæring, noe som regnes som normalalder (Markussen mfl. 2018). Andelen praksisbrevkandidater som er eldre enn normalalder for kullet, er dermed betydelig høyere. Dette tyder på at et flertall av praksisbrevkandidatene først ble rekruttert til ordningen etter å ha droppet ut eller etter å ha gått ett eller flere år om igjen. Dette er i tråd med fylkeskommunenes beskrivelse av målgruppen.

To av kjennetegnene ved praksisbrevkandidatene som går igjen i fylkeskommunenes definisjon av målgruppen, lav skolemotivasjon og høyt fravær fra ungdomsskolen, har vi ikke data på. Vi har imidlertid informasjon om kandidatenes karaktergrunnlag fra ungdomsskolen (dvs. grunnskolepoeng), som er et annet vesentlig kjennetegn ifølge ansvarlige i fylkeskommuner. Grunnskolepoeng er et samlemål for alle karakterer ved avslutningen av 10. klasse og brukes ved inntak til videregående opplæring. Gjennomsnittet fra alle seks fylker ligger på 26,1 poeng (standardavvik er 7,0 poeng), noe som tilsvarer et karaktersnitt på 2,6. Kandidater som mangler grunnskolepoeng, f.eks. kandidater med grunnskole fra utlandet, er ikke inkludert i beregningen av gjennomsnittet. Dette tilsvarer praksisen som SSB følger (SSB 2021). Gjennomsnittet gjenspeiler godt situasjonen i de enkelte fylkene hvor gjennomsnittsverdien ligger mellom 24,5 og 28,5. Disse tallene bekrefter at praksisbrevkandidater har et svært svakt faglig utgangspunkt.

Fylkeskommunenes vurdering av målet med ordningen: kompetanse på lavere nivå eller delmål på vei mot fullt fagbrev?

Informanter fra alle fem fylker var tydelige på at de vurderte og praktiserte ordningen som delmål på vei mot fullt fagbrev. Praksisbrevløpet skal føre fram til fag- eller svennebrev,

ingen av informantene så på praksisbrevet som en avsluttet kompetanse: «Det er kun som en vei til å få seg et ordinært fagbrev» (fylke 3), eller: «Med praksisbrev er du jo liksom bare halve veien da» (fylke 4). Flere av informantene argumenterte med at det ikke var behov for denne typen kompetanse i arbeidslivet, som representanten fra fylke 1: «Det har jo vært litt diskusjon, som næringslivet sier, vi trenger ikke mer kompetansebevis eller delmål.» Andre var enda tydeligere og ga uttrykk for at praksisbrevet som avsluttende kompetanse ikke har noen verdi i seg selv: «For det er jo ikke noen kompetanse sånn formelt sett.» (fylke 5), eller: «/.../ så blir det vel egentlig som å være ufaglært på en måte da» (fylke 2). En av informantene fremhevet imidlertid at det ikke var slik utdanningsmyndighetene hadde sett for seg at ordningen skulle praktiseres. I fylke 4 fremsto målet med praksisbrevordningen som «sluttkompetanse for unge mennesker», og informanten forklarte ytterligere: «Det var jo det som ble kommunisert, ikke sant, at det skulle være på en måte 'fagbrev light' eller noe sånt.» Det er imidlertid ikke slik ordningen praktiseres i dette fylket: «Altså ja vi bruker den annerledes.» I alle fem fylker forstås og praktiseres praksisbrevordningen som et tilpasset opplæringsløp på vei mot full yrkeskompetanse.

Flere av informantene nevnte svakheter ved praksisbrevordningen som begrunnelse for at praksisbrevet som sluttkompetanse ikke var tilstrekkelig. En av svakhetene ved ordningen er at den ikke gir tilbud om yrkesteori. Praksisbrevkandidater går riktignok på skole en dag per uke og får opplæring i tre av fellesfagene, men ikke i programfagene. Ifølge Utdanningsdirektoratet (2017: 14) er bedriftene ansvarlige for opplæringen i programfagene. Representant fra fylke 4 forklarte hvorfor dette kan være en utfordring:

Du lærer sikkert hygiene innenfor kokkfaget. Eller du lærer sikkert markedsføring innenfor salg, men det blir kanskje ikke, det blir en sånn ubevisst handling /.../ Det tror jeg kanskje ikke kommer i en bedrift i dagens, i kampens hete.

Videre nevnte noen informanter at praksisbrevkandidater manglet fellesfagene engelsk og naturfag, noe som gjør at det ikke er mulig å ta påbygg til generell studiekompetanse etter avsluttet praksisbrevløp, og ordningen kvalifiserer dermed heller ikke til videreutdanning – med mindre kandidatene går videre mot fullt fagbrev. Flere pekte imidlertid også på noen styrker ved ordningen, først og fremst dens praksistilknytning. Praktisk arbeid bidrar til at kandidatene lærer seg kravene som arbeidslivet stiller og utvikler forståelse av å stå i en jobb: «De fleste er jo veldig gode å jobbe» (fylke 1), eller: «De har jo kommet mye lenger i arbeidslivet [enn yrkesfagelever etter to års opplæring i skole]. /.../ Ikke sant, det å kunne jobbe og holde et tempo og møte opp i tide. Altså alt det som kanskje tar litt tid da, det kan de jo» (fylke 4).

Gjennomføring til praksisbrev og overgang til ordinær lærekontrakt etter praksisbrevet

I det følgende vil vi beskrive gjennomføringen til praksisbrev og overgangen til ordinær lærekontrakt basert på registerdata fra fylkeskommunene. Dette gir oss informasjon om hvorvidt fylkeskommunenes definisjon av målet med ordningen gjenspeiles i den faktiske praktiseringen av ordningen.

For de fire første kullene som vi har informasjon om (2016–2019), var praksisbrevperioden avsluttet høsten 2021. Tabell 3 viser at 73 prosent av kandidatene gjennomførte hele den toårige praksisbrevperioden. 27 prosent av kandidatene sluttet. Rundt 80 prosent av kandidatene som gjennomførte hele løpet, gikk opp og besto praksisbrevprøven. 13 kandidater besto ikke praksisbrevprøven eller valgte å ikke avlegge den.

39 av de 63 praksisbrevkandidatene som gjennomførte hele løpet, gikk over til ordinær lærekontrakt etter praksisbrevet (62%). 29 av dem fikk kontrakt i samme lærebedrift (ikke vist i tabell). Blant praksisbrevkandidatene som gikk over til ordinær lærekontrakt, er det også kandidater som ikke besto eller som ikke avla praksisbrevprøven. Å ha fått tilbud om ordinær lærekontrakt kan for noen av kandidatene dermed ha vært grunn til at de valgte å ikke avlegge praksisbrevprøven.

13 av de 15 med praksisbrevkontraktstart 2016 eller 2017 og overgang til ordinær lærekontrakt i 2018 eller 2019, hadde gjennomført læretiden og bestått fagprøven innen høsten 2021 (ikke vist i tabell). En kandidat hadde sluttet i læretiden, en annen kandidat hadde fullført læretiden, men ikke bestått fagprøven.

Tabell 3. Gjennomføring til praksisbrev og overgang til ordinær lærekontrakt. Kandidater med kontraktstart 2016–2019. Alle involverte fylker. Absolutte og relative tall

	Antall	Prosent
Praksisbrevløpet		
Fullført	63	73%
Sluttet	23	27%
Totalt	86	100%
Praksisbrevprøve (kandidater med fullført praksisbrevløp)		
Bestått	50	79%
Ikke bestått	7	11%
Ikke avlagt	6	10%
Totalt	63	100%
Overgang til ordinær lærekontrakt (kandidater med fullført praksisbrevløp)		
Lærekontrakt	39	62%
Ingen lærekontrakt	24	38%
Totalt	63	100%

Kilde: Data fra alle involverte fylker. Egne beregninger per 1.12.2021.

Oppsummert kan vi si at det er en god gjennomføring til praksisbrev, og at et flertall som gjennomfører praksisbrevløpet, fortsetter opplæringen og fullfører med fagbrev. Når det gjelder fagprøven, er datagrunnlaget imidlertid lite. Våre tall tilsvarer dermed i stor grad tallene som Høst (2016) rapporterte om i evalueringen av forsøket med praksisbrev.

Diskusjon og konklusjoner

Innledningsvis i artikkelen har vi beskrevet spenningsfeltet som alternative opplæringstilbud står i. Et av de viktigste målene med alternative opplæringstilbud er å tilpasse opplæringen for elever som (foreløpig) ikke har mulighet til å gjennomføre ordinær videregående opplæring. Samtidig må alternative opplæringstilbud sørge for at kandidatene etter avsluttet opplæring står igjen med en kompetanse som er etterspurt i arbeidslivet, og styrke deres ansettbarhet. Forskning fra flere land har beskrevet at utviklingen og praktiseringen av slike tilbud derfor kan være en balansegang mellom å imøtekomme både sosiale og økonomiske hensyn (Di Maio mfl. 2019; Kammermann 2010; Markussen mfl. 2018; Schmid 2020). Dette gjelder også for praksisbrevordningen som ble etablert som tiltak mot frafallet på yrkesfag, og som samtidig er avhengig av støtte fra næringslivet ettersom opplæringen i all hovedsak foregår i bedrift.

Ved etableringen av praksisbrevet var intensjonen todelt: For det første skulle kandidatene etter avlagt praksisbrevprøve ha mulighet til å fortsette opplæringen og fullføre med

fullt fagbrev. For det andre skulle praksisbrevet som sluttkompetanse gi grunnlag for å gå ut i arbeidslivet. Derfor ble det fremhevet at praksisbrevet skulle inneholde en kompetanse som etterspørres i arbeidslivet (Kunnskapsdepartementet 2006). De samme to mulighetene finner vi igjen i rundskrivet fra Utdanningsdirektoratet (2017) da ordningen ble innført på nasjonalt nivå rundt ti år senere. Våre funn viser at fylkeskommunene bare delvis praktiserer ordningen etter denne intensjonen. Alle involverte fylkeskommuner praktiserer ordningen utelukkende som delmål på vei mot full yrkeskompetanse. Denne forståelsen finner vi igjen både i de ansvarliges definisjon av målgruppen for og deres vurdering av målet med ordningen, og denne forståelsen gjenspeiles også i den faktiske praktiseringen av ordningen. Alle fylkeskommuner rekrutterer elever til ordningen som man tror vil kunne fullføre hele løpet fram mot fullt fagbrev, og elevene blir informert om at dette er et fireårig løp med praksisbrev som en slags mellomstasjon. Til forskjell fra lærekandidatordningen (jf. Markussen mfl. 2018) har fylkeskommuner som tilbyr praksisbrevet, dermed en felles vurdering av både målgruppen for og målet med praksisbrevordning.

De intervjuede ansvarlige i fylkeskommunene begrunner denne strategien med situasjonen i arbeidsmarkedet: Alle våre informanter vurderer at arbeidslivet ikke har behov for yrkeskompetanse på nivå under fagarbeider, og kompetansen som praksisbrevet gir, anses derfor ikke som tilstrekkelig for å styrke kandidatenes ansettbarhet. Hvorvidt denne vurderingen gjenspeiler situasjonen i arbeidsmarkedet, har vi ikke data for å vurdere. Våre data viser imidlertid at fylkeskommunene med denne strategien lykkes med å ivareta både sosiale og økonomiske mål. Et flertall av kandidatene som gjennomfører det toårige praksisbrevløpet, fortsetter opplæringen og fullfører med fagbrev. Ettersom praksisbrevkandidater beskrives som en svært sårbar gruppe elever med lav motivasjon, svake karakterer og høyt fravær, der mange hadde droppet ut eller var i ferd med å droppe ut av videregående opplæring, er dette som suksess å regne. For en del elever ser praksisbrevordningen dermed ut til å fungere som en «motivasjonsordning» som LO tidligere har sett det for seg (jf. Brækhus 2020b). Muligheten til å jobbe og lære gjennom å jobbe kan ha vært avgjørende for disse elevene for å kunne fullføre videregående opplæring. Til forskjell fra lærekandidatordningen bidrar praksisbrevordningen dermed til at flere elever fullfører med full yrkeskompetanse – og ikke med kompetanse på lavere nivå – og er slik også et viktig bidrag i arbeidet med å sikre en god overgang til arbeidslivet for en gruppe sårbare unge.

Ved innføringen av ordningen var det planlagt at praksisbrevet også skulle være et grunnlag for å gå ut i arbeidslivet, og fylkeskommunene fikk i oppdrag, sammen med partene i arbeidslivet, å identifisere lærefag der praksisbrevet vil være et nyttig kompetansenivå (Utdanningsdirektoratet 2017). Som allerede nevnt, vurderer ingen av fylkesrepresentantene i vår undersøkelse praksisbrevet som sluttkompetanse, og ansvarlige i alle fylkeskommuner som praktiserer ordningen, stiller seg negative til å bruke ordningen på den måten. Allerede under forsøket av ordningen var etableringen av et nytt kompetansenivå under nivå fagarbeider svært omdiskutert blant partene i arbeidslivet (jf. Høst 2011, 2016), og ifølge Frifagbevegelsen har dette ikke endret seg etter den nasjonale innføringen (Brækhus 2020b). En slik bruk av ordningen har dermed ikke den støtten fra nøkkelaktører innen fag- og yrkesopplæring som er nødvendig for å etablere ordningen også som alternativ for elever som ikke har mulighet til å fullføre med full yrkeskompetanse.

Avslutningsvis gjenstår spørsmålet om hvorfor ordningen er så lite brukt. I lys av våre funn kan det virke overraskende at ikke flere elever får tilbud om praksisbrev (jf. også Brækhus 2020a). I den offentlige debatten er det gjennom de siste årene blitt trukket fram flere grunner, som at ordningen er tungvint å organisere, kostbar for fylkeskommunene på grunn av målsettingen om en fireårig læretid, og ikke minst at opplæringskontor og bedrifter viser laber interesse (Brækhus 2020a; Schjønberg 2022). I tillegg er ordningen per i dag

ikke søkbar, og flere har stilt seg negative til å gjøre den søkbar og gitt uttrykk for en frykt for at ungdom som har forutsetninger for å følge den ordinære opplæringen, kunne bli fristet til å søke praksisbrevordningen (f.eks. Brækhus 2020b; NOU 2019: 25). Ifølge spørreundersøkelsen som vi gjennomførte høsten 2019 vurderer dessuten flere av fylkeskommunene at målgruppen blir ivaretatt av andre ordninger, som f.eks. lærekandidatordningen. I skrivende stund (våren 2022) er det uklart om og på hvilken måte praksisbrevordningen videreføres. Med støtte fra bl.a. fylkeskommuner gikk opplæringslovutvalget i 2019 inn for å droppe den fylkeskommunale plikten om å tilby ordningen (NOU 2019: 23). I forslag til ny opplæringslov foreslo den tidligere regjeringen imidlertid at plikten til å tilby praksisbrevopplæring videreføres (Det kongelige Kunnskapsdepartementet 2021). Høringsrunden ble avsluttet i desember 2021, og ny lov er tidligst klar i 2023.

På bakgrunn av våre funn mener vi at praksisbrevet kan være et godt alternativ for elever som trenger et mer praktisk opplæringsløp allerede i de to første årene av opplæringen. Slik sett kan praksisbrevet fungere som en «etterlengt oppmykning av hovedmodellen med to år i skole og to år i lære», som Høst (2016: 196) tidligere vurderte. Også Lied-utvalget ser behov for fleksible opplæringsløp og anbefaler å videreutvikle praksisbrevordningen «til et planlagt delkompetanseløp med mål om full sluttkompetanse for elever som trenger kortere tidshorisonter» (NOU 2019: 25: 105f.). I stortingsmeldingen som fulgte opp Lied-utvalgets innstillinger (Meld. St. 21 (2020 – 2021)), støttes denne vurderingen, og videreutvikling av praksisbrevordningen er et av tiltakene for å bedre muligheter for å fullføre videregående opplæring i regjeringens fullføringsreform. For at ordningen skal etablere seg, kreves det imidlertid støtte fra sentrale aktører i fag- og yrkesopplæringen som fylkeskommuner, bedrifter, opplæringskontor og partene i arbeidslivet.

Referanser

- Berg, S., Bjørnstad, R. & Mark, M. S. (2016). *Den norske arbeidslivsmodellen med produktivitet i verdenstoppen*. Oslo: Samfunnsøkonomisk analyse AS.
- Berglund, G. (2009). Anstillingsbarhet: ett tecken i tiden. I G. Berglund & A. Fejes (red.), *Anstillningsbarhet. Perspektiv från utbildning och arbetsliv* (s. 27–38). Lund: Studentlitteratur.
- Brækhus, L. A. (2020a, 5. oktober). Kun 50 elever i hele Norge er i ordningen mot frafall i skolen. Ap skylder på regjeringen. *FriFagbevegelse*. https://frifagbevegelse.no/nyheter/kun-50-elever-i-hele-norge-er-i-ordningen-mot-fracfall-i-skolen-ap-skylder-pa-regjeringen-6.158.733147_fa3802baae
- Brækhus, L. A. (2020b, 17. september). LO om praksisbrevet: – Bra for skoletrøtte ungdommer, men ikke et alternativ til fagbrevet. *FriFagbevegelse*. <https://frifagbevegelse.no/nyheter/lo-om-praksisbrevet--bra-for-skoletrotte-ungdommer-men-ikke-et-alternativ-til-fagbrevet-6.158.729965.058cbe53b1>
- Det kongelige Kunnskapsdepartementet. (2021). *Høringsnotat. Forslag til ny opplæringslov og endringer i friskoleloven*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Di Maio, G., Graf, L. & Wilson, A. (2019). Torn between economic efficiency and social equality? Short-track apprenticeships in Denmark, Germany and Switzerland. *European Educational Research Journal*, 18(6), 699–723. <https://doi.org/10.1177/1474904119869561>
- Gonon, P., Kraus, K., Oelkers, J. & Stolz, S. (red.). (2008). *Work, education and employability*. Bern: Peter Lang.
- Green, F. (2011). Unpacking the misery multiplier: How employability modifies the impacts of unemployment and job insecurity on life satisfaction and mental health. *Journal of Health Economics*, 30(2), 265–276. <https://doi.org/10.1016/j.jhealeco.2010.12.005>
- Høst, H. (2011). *Praksisbrev – et vellykket tiltak mot frafall. Hva er lærdommene? Sluttrapport fra den forskningsbaserte evalueringen av forsøk med praksisbrev 2008–2011*. Oslo: NIFU.
- Høst, H. (2016). Praksisbrev i arbeidslivet – et vellykket tiltak mot frafall. I K. Reegård & J. Rogstad (red.), *De Frafalne. Om frafall i videregående opplæring – hvem er de, hva vil de og hva kan gjøres?* (s. 173–198). Oslo: Gyldendal akademisk.

- Kammermann, M. (2010). Job or Further Training? Impact of the Swiss Basic Federal Vocational Education and Training (VET) Certificate on the Careers of Low Achieving Young People. *Education & Training*, 52(5), 391–403. <https://doi.org/10.1108/00400911011058334>
- Kammermann, M., Stalder, B. E. & Hättich, A. (2011). Two-year apprenticeships – a successful model of training? *Journal of Vocational Education & Training*, 63(3), 377–396. <https://doi.org/10.1080/13636820.2011.586130>
- Kunnskapsdepartementet (2006). *Tiltak for bedre gjennomføring i videregående opplæring. Rapport Arbeidsgruppe nedsatt av Kunnskapsdepartementet*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Markussen, E. (2014). *Jobb å få? Om overgang til arbeid for personer som har vært i løp mot planlagt grunnkompetanse i Akershus i årene 2009–2012*. Oslo: NIFU.
- Markussen, E. (2019). Videregående opplæring – ikke for alle! I E. Solberg & C. Lampi (red.), *Kunnskapsreiser. Innblikk og overblikk fra NIFUs historie 1969–2019* (s. 37–48). Oslo: NIFU.
- Markussen, E., Grøgaard, J. B. & Hjetland, H. N. (2018). «Jeg vet ikke hva alternativet skulle vært». *Evaluering av lærekandidatordningen og av ordningen med tilskudd til opplæring av lærlinger, praksisbrevkandidater og lærekandidater med særskilte behov*. Oslo: NIFU.
- McQuaid, R. W. & Lindsay, C. (2005). The Concept of Employability. *Urban Studies*, 42(2), 197–219. <https://doi.org/10.1080/0042098042000316100>
- NOKUT (2022, 7. januar). Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring. <https://www.nokut.no/norsk-utdanning/nasjonalt-kvalifikasjonsrammeverk-for-livslang-laring/>
- NOU, Norges offentlige utredninger (2018: 15). *Kvalifisert, forberedt og motivert. Et kunnskapsgrunnlag om struktur og innhold i videregående opplæring*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- NOU, Norges offentlige utredninger (2019: 23). *Ny opplæringslov*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- NOU, Norges offentlige utredninger (2019: 25). *Med rett til å mestre. Struktur og innhold i videregående opplæring*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- OECD (2005). *From education to work: A difficult transition for young adults with low levels of education*. Paris: OECD.
- OECD (2018). *Seven Questions about Apprenticeships: Answers from International Experience*. Paris: OECD.
- Olsen, O. J., Arnesen, E. C., Seljestad, L. O. & Skarpenes, O. (1998). *Fagopplæring i omforming: sentrale mål og lokal virkelighet. Evaluering av Reform 94. Sluttrapport*. Bergen: Gruppe for flerfaglig arbeidslivsforskning, Universitetet i Bergen.
- Schmid, E. (2020). Upper Secondary Education for Youth at Risk: A Comparative Analysis of Education and Training Programmes in Austria, Norway, Sweden and Switzerland. *International Journal for Research in Vocational Education and Training*, 7(1), 21–44. <https://doi.org/10.13152/IJRVET.7.1.2>
- Schmid, E., Scharnhorst, U. & Kammermann, M. (2021). Developing two-year Apprenticeships in Norway and Switzerland. *Vocations and Learning*, 14(1), 55–74. <https://doi.org/10.1007/s12186-020-09254-0>
- Schjønberg, W. (2022, 17.1.). Praksisbrev: Lovpålagt – men nesten ingen vil ha det. *Utdanningsnytt*. <http://www.utdanningsnytt.no/fagopplaering-laerlinger-opplaeringsloven/praksisbrev-lovpalagt-men-nesten-ingen-vil-ha-det/309415>
- SSB (2021, 14. juni). Gjennomføring i videregående opplæring. <https://www.ssb.no/utdanning/videre-gaende-utdanning/statistikk/gjennomforing-i-videregaende-opplaering>
- Stortingsmelding nr. 21 (2020–2021). *Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden*. Oslo: Det Kongelige Kunnskapsdepartement.
- United Nations. (2006). *Review of National Action Plans on Youth Employment. Putting Commitment into Action*. New York: United Nations publication.
- Utdanningsdirektoratet (2015). *Lærekandidatordning*. Oslo: Utdanningsdirektoratet.
- Utdanningsdirektoratet (2017). *Praksisbrev*. Oslo: Utdanningsdirektoratet.
- Wiborg, A. & Rønning, W. (2005). *Frafall, bortvalg, avbrudd eller skoleslutt?* Bodø: Nordland fylkeskommune.