NOU 2019: 25

Med rett til å mestre

Struktur og innhold i videregående opplæring

Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 1. september 2017.

Avgitt til Kunnskapsdepartementet 17. desember 2019.

Til Kunnskapsdepartementet

Utvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 1. september 2017 for å vurdere endringer i videregående opplæring. Utvalget gir med dette sin utredning.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | Oslo 17. desember 2019 |  |
|  | Ragnhild Lied Leder |  |
| Anders Bakken | Liv Bjørnson | John Arve Eide |
| Siri Halsan | Vidar Lande | Sylvia Helene Lind |
| Olav S. Myklebust | Kristine Novak | Tine S. Prøitz |
| Odd-Inge Strandheim | Anna Hagen Tønder | Gjermund Viste |
|  |  | Trond Fevolden Sekretariatsleder |
|  |  | Benedicte Bergseng |
|  |  | Eli-Karin Flagtvedt |
|  |  | Ingrid Giskegjerde |
|  |  | Astri Hildrum |
|  |  | Bodil Nagell Holbæk |
|  |  | Helle Jensen |

# Om utvalgets forslag, mandat, sammensetning og arbeid

[:figur:figX-X.jpg]

Denne utredningen bygger på delutredningen; NOU 2018: 15 Kvalifisert, forberedt og motivert, som utvalget leverte 10. desember 2018. Det betyr at drøftingene og forslagene tar utgangspunkt i det kunnskapsgrunnlaget som er beskrevet i delutredningen. Mens delutredningen har sett på styrker og svakheter ved dagens videregående opplæring, foreslår utvalget i denne utredningen en rekke tiltak som skal svare på utfordringene, men som også skal rette seg mot de utfordringene som framtidens videregående opplæring skal løse.

## Fra utfordringer til løsninger

Alle er tjent med en best mulig videregående opplæring. Et åpent, inkluderende og demokratisk velferdssamfunn er avhengig av kloke, deltakende og engasjerte borgere. Samfunnet trenger mennesker med tillit til vårt demokratiske styresett, og med tro på at det nytter å endre samfunnet til det beste for alle. Et stadig skiftende og mer teknologisert arbeidsliv er avhengig av dyktige, innovative og initiativrike fagarbeidere i alle deler av samfunnet.

Delutredningen beskriver videregående opplærings plass og dens betydning for ungdom og voksne. For ungdom er dette tiden da de står på terskelen til voksenlivet og skal ta et stadig større ansvar for seg selv og for samfunnet rundt seg. Det er i disse brytningsårene elevene og lærlingene i stor grad utvikler sin identitet. En av ungdommene utvalget har møtt, sa det slik: «Det er i disse årene vi blir bevisst på hvem vi var, hvem vi er og hvem vi vil bli.»

For voksne representerer videregående opplæring en mulighet til å få økt sin kompetanse og slik forbedre sin mulighet til å delta i arbeidslivet og samfunnet.

Dette er oppdraget til videregående opplæring. Og dette gjør videregående opplæring til den sentrale utdanningsinstitusjonen den er. Videregående opplæring har også en nøkkelrolle i satsingen på livslang læring.

Derfor er alle tjent med at videregående opplæring er tilgjengelig for alle, møter alle med et tilbud tilpasset den enkelte, og at opplæringen gir den enkelte tid til å oppleve mestring på veien mot studie- eller yrkeskompetanse.

Videregående opplæring har mange gode kvaliteter. Det har utvalget pekt på i delutredningen. Unge og voksne har en lovfestet rett til videregående opplæring. Norge har et godt utbygget, desentralisert opplæringssystem, som nesten alle ungdommene søker seg til etter den obligatoriske grunnskolen. De fleste gjennomfører opplæringen, og de aller fleste trives godt i det fellesskapet videregående opplæring representerer. Vi har mange dyktige og engasjerte lærere, vi har mange bedrifter som tar imot lærlinger, og vi har et godt samarbeid om den yrkesfaglige opplæringen gjennom trepartssamarbeidet.

Dette er kvaliteter utvalget er opptatt av å bevare også i framtidens videregående opplæring.

Utvalget mener likevel at videregående opplæring har potensial for forbedring. I delutredningen stiller vi noen spørsmål ved opplæringen som vi mener det er viktig å ta tak i for at vi skal skape den videregående opplæringen som alle vil være tjent med.

I delutredningen spør utvalget:

Har retten til videregående opplæring for trange vilkår?

For å mestre kravene i opplæringen må elevene få starte på det faglige nivået de er på etter grunnskolen. Elever med faglige forutsetninger for det må få møte nye og faglige utfordringer fra første dag, mens elever som trenger hjelp til å kvalifisere seg for veien videre, må få bruke tid på å kunne mestre og skaffe seg de nødvendige kvalifikasjonene. Utvalget sier i delutredningen at retten til opplæring er viktig og skal bestå, men at retten samtidig er begrensende for dem som ikke oppnår studie- eller yrkeskompetanse innenfor tidsrammen. Derfor skriver utvalget i denne utredningen at opplæringssystemet må ta ansvar og høyde for at elevene kan gå i utakt. Noen trenger mer tid, og det må de få. I kapittel 2 foreslår utvalget blant annet følgende:

* Dagens rett endres til en rett til fullføring med studie- eller yrkeskompetanse.
* Utformingen av tilbudet må være tilpasset at elevene/lærlingene har ulike forutsetninger. Noen trenger lenger tid, mens andre trenger kortere tid for å nå det nødvendige kvalifikasjonsnivået.

I delutredningen spør utvalget:

Tilrettelegger vi for at elevene er kvalifisert for neste nivå?

Det er for mange ungdommer som ikke gjennomfører opplæringen med studie- eller yrkeskompetanse. Utvalget har i delutredningen pekt på at dette i stor grad handler om den kompetansen elevene kommer med til videregående opplæring. Elever med lave grunnskolepoeng trenger forsterket hjelp til å klare kravene i videregående opplæring. En av de sentrale konklusjonene i delutredningen er derfor at videregående opplæring ikke fullt ut ivaretar mangfoldet i elevgruppen. Utvalget finner at dagens videregående opplæring i for stor grad er bygget rundt at alle elevene skal gå i takt og få det samme tilbudet.

Kunnskapsgrunnlaget viser at mange elever med kort botid i Norge ikke har gode nok norskferdigheter når de starter i videregående opplæring, og at dette gjør at de ikke får utnyttet sitt potensial i utdanningssystemet. Utvalget konkluderer med at systemet har noen vesentlige svakheter på dette området som det er avgjørende å få gjort noe med.

Utvalget mener at opplæringssystemet må endres for at alle elevene og lærlingene skal få oppleve mestring, og for at flest mulig skal oppnå en studie- eller yrkeskompetanse. I denne utredningen foreslår vi tiltak som skal bidra til at elevene og lærlingene skal få hjelp til å mestre de kravene som stilles til videre studier og et arbeids- og samfunnsliv i rask endring. I kapittel 2 foreslår utvalget blant annet følgende:

* Videregående opplæring skal gjennomgående være basert på kvalifikasjoner, det vil si at den enkelte skal få et tilbud som vedkommende er kvalifisert for. Kvalifisert for betyr at den enkelte har et tilstrekkelig grunnlag for å mestre den opplæringen som vedkommende får.

I kapittel 3 foreslår utvalget blant annet følgende:

* Det skal tilbys obligatoriske innføringsfag i norsk, engelsk og matematikk for elever som trenger dette. Språkopplæring i norsk skal være integrert i dette tilbudet.
* Strukturen innrettes etter kvalifikasjoner basert på at elevene og lærlingene går i ulik takt, herunder må den enkelte ha bestått de fagene som kvalifiserer for neste nivå.

I delutredningen spør utvalget:

Økt gjennomføring – kan vi bli enda bedre?

I delutredningen viser utvalget til statistikk for gjennomføring, og til at det finnes flere årsaker til manglende gjennomføring. Utvalget mener det er positivt at gjennomføringen i videregående opplæring har økt de senere årene, men at det likevel er for mange som avslutter opplæringen uten sluttkompetanse de kan bruke i arbeidsliv og/eller videre utdanning.

Utvalget viser til at mange av dem som ikke gjennomfører med studie- eller yrkeskompetanse, kun mangler ett eller noen få fag. De er på god vei mot full sluttkompetanse – og skal få hjelp til å komme i mål. For mange av disse elevene vil ordningene med innføringsfag, at den enkelte skal bestå fag for å gå videre til neste nivå og å gi alle utvidet rett, bidra positivt for gjennomføringen. I tillegg mener utvalget at elevene skal sikres mulighet til å få opplæring i fag de ikke består – også etter endt videregående opplæring. Derfor foreslår utvalget i kapittel 3 blant annet følgende:

* De som ikke består fag, har rett til ny opplæring i faget.

Alle som ikke gjennomfører med studie- eller yrkeskompetanse, oppnår grunnkompetanse uavhengig av om de har mål om full sluttkompetanse eller ikke. Det er derfor store variasjoner i hva grunnkompetansen referer til innholdsmessig. Uten et definert innhold framstår begrepet grunnkompetanse utydelig og får liten praktisk verdi. Utvalget konkluderer i delutredningen med at grunnkompetansebegrepet må klargjøres. I lys av forslaget om utvidet rett til videregående opplæring forslår utvalget i kapittel 3 følgende:

* De som går mot full sluttkompetanse, har en delkompetanse inntil de består i alle fag.
* De som har et langsiktig mål under vitnemål, fag- eller svennebrev, oppnår grunnkompetanse som sluttkompetanse.

I delutredningen spør utvalget:

Samfunnets behov for voksnes kompetanse – tas dette på tilstrekkelig alvor?

I delutredningen påpeker utvalget at det er store mangler i videregående opplæring for voksne. En særlig svakhet er at systemet ikke tar høyde for at mange innvandrere trenger bedre norskferdigheter for å være i stand til å mestre opplæring på videregående nivå. Videre er delutredningen tydelig på at voksnes rett til opplæring ikke er tilpasset framtidens behov, men er utformet i en tid da mange ikke hadde fått muligheten til å ta videregående opplæring som ungdom.

Å nå en sluttkompetanse med høy kvalitet er den viktigste inngangsbilletten til studier og samfunns- og yrkeslivet. Derfor må videregående opplæring tilby en opplæring som er tilpasset den livssituasjonen og de behovene ulike grupper av voksne har. Utvalget mener at livslang læring må være et sentralt oppdrag for videregående opplæring. I kapittel 8 foreslår utvalget blant annet følgende:

[:figur:figX-X.jpg]

* Voksne som har videregående opplæring fra før, får rett til opplæring som fører fram til én ny yrkesfaglig sluttkompetanse.
* Retten til videregående opplæring skal også omfatte dem som etter nåværende regelverk har brukt opp ungdomsretten uten å ha bestått videregående opplæring.
* Voksne gis rett til inntak på 1 av 3 alternative utdanningsprogrammer slik som ungdom.
* Det gis et større ansvar til fylkeskommunene for voksne med behov for videregående opplæring, herunder å vurdere hvilke grupper som bør inngå i fylkeskommunens ansvar.
* Voksne med betydelig realkompetanse knyttet til en bestemt sluttkompetanse skal ha rett til inntak til opplæring med denne sluttkompetansen som mål.

Har vi to klart definerte løp?

De fleste elever og lærlinger med gjennomført videregående opplæring er godt rustet for studier og yrkeslivet. Likevel stiller mange spørsmål ved om sluttkompetansen kan bli enda bedre. I delutredningen stiller utvalget spørsmål ved om systemet har lagt for mye til rette for at flere skal oppnå studiekompetanse, på bekostning av nødvendig rekruttering til yrkesfagene. Fleksible ordninger for å kunne kombinere fag fra de 2 løpene kan også ha ført til at kvaliteten på studiekompetansen ikke er god nok. Utvalget foreslår derfor tiltak for å styrke kvaliteten i begge de 2 løpene. Både studiekompetanse og yrkeskompetanse har stor verdi for samfunnet og for den enkelte, og må holde best mulig kvalitet. Da må systemet legge til rette for at tilbudene i opplæringen har kravene til sluttkompetanse som siktemål. Derfor foreslår utvalget i kapittel 3 blant annet følgende:

* Sluttkompetansen bygges opp om 2 tydelige hovedløp: studiekompetanse og yrkeskompetanse.

Etter utvalgets oppfatning får dette konsekvenser for hvordan både tilbudsstrukturen og fagene i opplæringen skal innrettes. Ikke minst vil en mer målrettet opplæring mot 2 definerte sluttkompetanser få konsekvenser for elevenes muligheter for å kombinere fag fra de 2 løpene, og det vil få konsekvenser for påbygging til generell studiekompetanse. Samtidig mener utvalget at systemet skal være fleksibelt nok til at det er rom for å velge på nytt, og det skal være rom for å oppnå mer enn én kompetanse. I kapittel 7 foreslår utvalget blant annet følgende:

* Det stilles nye krav til påbygging til generell studiekompetanse
* Retten til påbygging til generell studiekompetanse etter Vg2 fjernes, men retten til påbygging etter Vg3 skal bestå.
* Man går bort fra dagens ordning med kryssløp fra Vg1 studiespesialisering til Vg2 yrkesfag.
* Det innføres yrkesfaglig påbygging for elever som har fullført et studieforberedende utdanningsprogram, og der elevene bruker nødvendig tid på å tilegne seg den yrkesfaglige kompetansen.

I delutredningen spør utvalget:

Generell studiekompetanse – er den for generell?

Utvalget stiller i delutredningen spørsmål ved om kravene til generell studiekompetanse er blitt for utydelige, og om generell studiekompetanse ikke blir sett på som tilstrekkelig for å begynne i høyere utdanning. Utvalget peker på at stadig flere spesielle opptakskrav er et tegn på at ordningen med den generelle studiekompetansen er under press. Utvalget mener det er behov for å se nærmere på om strukturen og innholdet i de studieforberedende utdanningsprogrammene gir elevene de kvalifikasjonene de trenger for å studere videre i høyere utdanning. Blant annet ser vi at det er forskjell på hvor studieforberedt studentene er, ut fra hvilken bakgrunn de har fra videregående opplæring.

Målet for utvalget er en studiekompetanse med høyest mulig kvalitet, og i kapittel 5 og kapittel 7 foreslår vi flere tiltak for å heve kvaliteten på den generelle studiekompetansen, blant annet følgende:

* Det opprettes nye utdanningsprogrammer i det studieforberedende utdanningsløpet.
* Det stilles nye krav til påbygging til generell studiekompetanse.
* Elevene på påbygging til generell studiekompetanse skal få bedre tid til opplæringen, og tiden for tilbudet vurderes utvidet til 1½ eller 2 år.
* Påbygging til generell studiekompetanse skal ikke være en standardisert størrelse, men vil avhenge av hvilket yrkesfaglig utdanningsprogram elevene kommer fra.

I delutredningen spør utvalget:

Er fellesfagene egentlig felles – og skal de være det?

I delutredningen peker utvalget på at det bare er noen fellesfag som er felles, og at ikke alle elevene har like høyt timetall i alle fellesfagene. Utvalget stiller spørsmål ved om fellesfagene skal være felles, eller om de i større grad bør innrettes mot den sluttkompetansen som elevene sikter mot.

[:figur:figX-X.jpg]

I kapittel 4 i denne utredningen viser utvalget til fellesfagenes sentrale danningsfunksjon, og at fagene skal sikre en bredde i kompetansen til alle elevene. Samtidig ser utvalget at fellesfagenes relevans for elevenes og lærlingenes sluttkompetanse har stor betydning for både motivasjonen og sluttkompetansen i de 2 hovedløpene. I kapittel 4 foreslår utvalget blant annet følgende:

* Fellesfagene gjennomgås med tanke på enda sterkere relevans for sluttkompetansen i de 2 løpene.
* Noen av fellesfagene blir delvis programrettet.

I kapittel 6 om de yrkesfaglige løpene understreker utvalget at yrkesretting fortsatt må være et sentralt grep for å gjøre fellesfagene mer relevante.

I delutredningen spør utvalget:

Gir videregående opplæring rom for faglig fordypning?

Delutredningen konkluderer med at det er viktig at videregående opplæring gir en tydelig retning og en tydelig sluttkompetanse. En god sluttkompetanse avhenger av at elevene og lærlingene har fått fordype seg tilstrekkelig i et fag eller tema. Derfor mener utvalget at videregående opplæring må legge til rette for mer fordypning.

Utvalget har fått innspill om at elevene møter mange fag om gangen, og at dette utfordrer muligheten til å kunne fordype seg skikkelig. Derfor foreslår utvalget i kapittel 4 at opplæringen skal organiseres slik at elevene møter færre fag om gangen, og at de i større grad får velge fag de kan fordype seg i. I kapittel 4 foreslår utvalget blant annet følgende:

* Fag- og timefordelingen gjennomgås med tanke på ny fordeling av timer til fellesfag og programfag, slik at elevene får økt mulighet for fordypning.
* Skoleåret deles inn i terminer.
* Elevene får opplæring i et mindre antall fag i hver termin.

## Nærmere omtale av de enkelte kapitlene

Utvalget mener at samfunnet skal kreve mye av videregående opplæring. Som en av våre viktigste utdanningsinstitusjoner skal videregående opplæring være framtidsrettet og åpen. Videregående opplæring skal danne og utdanne, den skal inkludere, inspirere, motivere og kvalifisere. Dette store mandatet gjør at videregående opplæring har en verdi i seg selv. Derfor mener utvalget at opplæringen skal bygge på, men ikke være en forlengelse av, den obligatoriske grunnskolen. Videregående opplæring står på egne ben, med et eget samfunnsoppdrag tuftet på det utvalget anser som den viktigste grunnpilaren: en lovfestet rett til å nå en godkjent sluttkompetanse.

Nedenfor følger en kort omtale av hva kapitlene i utredningen tar opp:

* Kapittel 2 beskriver hvilke utviklingstrekk utvalget mener er viktige for utformingen av framtidens videregående opplæring. Kapitlet presenterer hvilke forventninger utvalget ønsker skal prege framtidens videregående opplæring, gitt det utfordringsbildet utvalget legger til grunn. Kapitlet oppsummeres med at utvalget peker på hvilke overordnede grep som bør tas for at videregående opplæring skal bli rigget for framtiden.
* Kapittel 3 tar opp hvilke endringer som bør gjøres med retten til videregående opplæring. Kapitlet beskriver hvilke strukturelle endringer som kreves, kvaliteten på sluttkompetansene og hva det betyr å være kvalifisert. Kapitlet gjennomgår forståelsen av grunnkompetanse, og foreslår endringer i begrepet.
* Kapittel 4 tar utgangspunkt i at sluttkompetansene skal være utgangspunktet for de to hovedløpene i opplæringen, og at opplæringen skal baseres på at elevene skal ha et tilbud som gjør dem kvalifisert til å kunne fullføre med en sluttkompetanse. I dette kapitlet ser utvalget på hva dette betyr for innretningen på fagene og organiseringen av opplæringen. Kapitlet gjennomgår dagens vurderings- og dokumentasjonsordninger, og foreslår endringer i disse.
* Kapittel 5 går gjennom kravene til å være studieforberedt, og foreslår endringer i både struktur og innhold for at kvaliteten på studiekompetansen skal bli best mulig.
* Kapittel 6 beskriver utvalgets vurdering av behovet for endringer i yrkesfagene med mål om at flere skal gjennomføre opplæringen med en yrkeskompetanse med høy kvalitet.
* Kapittel 7 tar opp hvilke konsekvenser utvalgets forslag har for elevenes muligheter når det gjelder å krysse de 2 hovedløpene, og hvilke muligheter som finnes for videre utdanning for elevene og lærlingene.
* Kapittel 8 handler om voksnes behov for opplæring på videregående nivå, og hva som kan gjøres for at flere voksne skal ta videregående opplæring.
* Kapittel 9 handler om styring, ansvar og roller mellom sentrale utdanningsmyndigheter, fylkeskommunen og andre sentrale aktører som har en interesse i og ansvar for videregående opplæring.
* Kapitel 10 går gjennom de økonomiske og administrative konsekvensene av utvalgets forslag, gir anslag over hva de ulike forslagene vil medføre av kostnader, og vurderer hvilke mulige innsparinger de kan gi på lengre sikt.

## Om utvalget og mandatet

Liedutvalgets medlemmer

Regjeringen Solberg nedsatte 1. september 2017 et utvalg som skal se på struktur og innhold i videregående opplæring. Utvalget er satt sammen av følgende personer:

* Ragnhild Lied, leder (Stranda)
* Anders Bakken, forsker (Oslo)
* Liv Charlotte Bjørnson, studierektor (Arendal)
* John Arve Eide, fylkesutdanningssjef (Eidsvoll)
* Siri Halsan, spesialrådgiver (Oslo)
* Vidar Lande, senior HR-rådgiver (Kongsberg)
* Sylvia Helene Lind, student (Tromsø)
* Olav Sandanger Myklebust, lektor (Volda)
* Kristine Novak, rektor (Slemmestad)
* Tine Sophie Prøitz, professor (Moss)
* Odd-Inge Strandheim, rektor (Vikhammer)
* Anna Hagen Tønder, forsker (Oslo)
* Gjermund Viste, rektor (Nærbø)

Utvalgets mandat

Bakgrunn

Det har ikke vært foretatt dyptgripende endringer i videregående opplæring siden Reform 94, og elevene møter i all hovedsak fortsatt samme tilbud og organisering i opplæringen som for 20 år siden. Fylkeskommunens ansvar for videregående opplæring og prinsippene for trepartssamarbeidet i fagopplæringen mellom nasjonale myndigheter, skoleeier og arbeidsliv har også stort sett vært de samme siden Reform 94.

Dagens modell

Dagens elever kan velge mellom åtte yrkesfaglige utdanningsprogrammer og fem studieforberedende utdanningsprogrammer når de starter i videregående opplæring. Det er også etablert enkelte lokale modeller. For å oppnå generell studiekompetanse må alle elever med ungdomsrett ha fellesfag og programfag, men antall programfag og krav til fordypning varierer mellom utdanningsprogrammene. Hovedmodellen for de yrkesfaglige elevene er to år i skole og to år som lærling i bedrift. Elever på yrkesfaglige utdanningsprogrammer kan ta ettårig påbygging til generell studiekompetanse enten etter Vg2, eller etter fullført fag- og yrkeskompetanse. Fra skoleåret 2017/2018 er tidsrommet for ungdomsretten til videregående opplæring utvidet slik at den går rett over i voksenretten.

Det er store utfordringer med dagens modell, blant annet følgende:

* Frafallet etter fem år har helt siden Reform 94 ligget på rundt 30 prosent av hvert kull, på tross av en rekke satsinger og programmer i de siste 20 årene. Selv om gjennomføringen har økt noe i de siste to årene, er frafallet fortsatt på 27 prosent.
* Frafallet er spesielt stort på yrkesfaglige utdanningsprogrammer, og det er en vedvarende mangel på læreplasser. I de siste årene har det hvert år vært mellom 7 000 og 9 000 som ikke har fått læreplass.
* Videregående opplæring har over år vært utsatt for større og mindre justeringer for å bøte på ulike utfordringer. Resultatet er blant annet at innretningen på og kravene til generell studiekompetanse varierer mellom ulike utdanningsprogrammer.

Mandat

Videregående opplæring skal gi elevene en opplæring som fremmer lærelyst, motivasjon og trivsel. De studieforberedende utdanningsprogrammene skal legge til rette for at elevene har et best mulig grunnlag for å starte i høyere utdanning, og de yrkesfaglige utdanningsprogrammene skal ruste elevene slik at de kan møte arbeidslivet med relevant fag- eller yrkeskompetanse.

Utvalget skal blant annet vurdere

* om videregående opplæring har en struktur og et innhold som legger til rette for at flest mulig fullfører videregående opplæring
* om dagens modell for videregående opplæring tilfredsstiller arbeidslivets- og samfunnets behov for kompetanse
* om dagens modell i tilstrekkelig grad fremmer lærelyst og motivasjon
* behovet for endringer i ansvarsfordelingen mellom nasjonale myndigheter, skoleeier og arbeidsliv
* behovet for å utvide ordninger for kompetanse på lavere nivå
* hvordan man kan legge best mulig til rette for at voksne skal kunne oppnå studiekompetanse/fag-/svennebrev/yrkeskompetanse

På bakgrunn av dette skal utvalget avgi:

1. en delinnstilling der utvalget beskriver utviklingen av dagens tilbud, organisering og ansvarsforhold, og gir en vurdering av styrker og svakheter ved dagens videregående opplæring. Utvalget skal bygge sine vurderinger på eksisterende kunnskapsgrunnlag, og innhente ny kunnskap der dette er nødvendig. Utvalget skal også vurdere styrker og svakheter ved dagens videregående opplæring sett opp mot land det er naturlig å sammenlikne med.

2. en hovedinnstilling som foreslår og vurderer ulike modeller for videregående opplæring. Dette innebærer innretningen på studiespesialiserende og andre studieforberedende utdanningsprogrammer, hovedmodellen og ansvarsforholdene i de yrkesfaglige utdanningsprogrammene, overganger mellom yrkesfag og studieforberedende utdanningsprogrammer, herunder påbygg til generell studiekompetanse. Utvalget skal komme med forslag til konkrete endringer i strukturen/organiseringen og fagsammensetning. Fellesfagenes plass og omfang i de ulike løpene skal vurderes.

Utvalgets forslag til modeller for videregående opplæring skal ivareta mangfoldet i elevgruppen. Elevens behov og interesser skal ivaretas, og det skal legges vekt på at opplæringen er relevant for elevenes aktive deltakelse i samfunnet, arbeidslivet og høyere utdanning.

Hovedinnstillingen skal bygge på delutredningen, og minst ett av utvalgets forslag til modell skal kunne realiseres innenfor dagens ressursrammer.

Retten til videregående opplæring skal videreføres. Det er en forutsetning at opplæringen fortsatt skal være tilrettelagt for alle uavhengig av kjønn, bosted, bakgrunn og funksjonsnivå. Prinsippene som ligger til grunn i den pågående fagfornyelsen skal videreføres. Utvalget skal bygge videre på arbeidet som er gjort i forbindelse med gjennomgangen av tilbudsstrukturen på yrkesfag.

Det vil bli etablert en referansegruppe bestående av arbeidslivets parter og lærerorganisasjonene. Utvalget skal ha jevnlige møter med referansegruppen. Utvalget skal holde referansegruppen orientert om sitt arbeid, f.eks. om aktuelle problemstillinger og framdrift i arbeidet. Utvalget skal sørge for at partene får mulighet til å komme med innspill til utvalgets arbeid.

Det skal også legges til rette for at andre relevante organisasjoner og fagmiljøer kan legge fram sine synspunkter og problemstillinger. Utvalget skal ta opp spørsmål om tolkning eller avgrensning av mandatet med Kunnskapsdepartementet. Departementet sørger for sekretariat til utvalget.

Delutredningen skal leveres ett år etter at utvalget har startet sitt arbeid, og hovedinnstillingen to år etter utvalgets oppstart.

[Boks slutt]

### Utvalgets forståelse av mandatet

Denne utredningen tar utgangspunkt i punkt 2 i utvalgets mandat. Utvalget presenterer i denne utredningen forslag til løsninger for videregående opplæring.

I delutredningen var oppdraget å vurdere styrker og svakheter ved dagens videregående opplæring. I denne utredningen skal utvalget komme med forslag til konkrete endringer i strukturen, organiseringen og fagsammensetningen. Utvalget har ikke utredet alle forslagene i detalj. Dette har ikke vært mulig innenfor rammen av utvalgets arbeid.

[:figur:figX-X.jpg]

I arbeidet med både delutredningen og denne utredningen har utvalget vært opptatt av hvilke kompetanser som trengs i framtiden, og vi omtaler disse i flere av kapitlene. Utvalget legger til grunn en bred forståelse av kompetanse. Det innebærer en forståelse av kompetansebegrepet som rommer både faglig kompetanse og mer fagovergripende kompetanser.

Arbeidet med fagfornyelsen har pågått parallelt med utvalgets arbeid.[[1]](#footnote-1) I tråd med mandatet har utvalget lagt til grunn de prinsippene som ligger i fagfornyelsen.

Sentralt i fagfornyelsen har arbeidet med en ny generell del av læreplanverkets overordnede del stått.[[2]](#footnote-2) Overordnet del skal tas i bruk fra skoleåret 2020/2021. Et hovedmål i fagfornyelsen er at elevene skal få mer tid til dybdelæring. Derfor har fagfornyelsen handlet om å prioritere innholdet i læreplanene, å få tydeligere fram sammenhengen mellom læreplanene og å få de ulike delene av læreplanverket til å henge bedre sammen.

Høsten 2019 ble reviderte læreplaner for alle fellesfagene i grunnskolen og i videregående opplæring fastsatt. De reviderte læreplanene betegnes etter fagfornyelsen som Læreplaner i Kunnskapsløftet 2020 (LK20) og Læreplaner i Kunnskapsløftet 2020 samisk (LK20S). Utvalget bruker LK20 og LK20S som betegnelse på læreplanene etter fagfornyelsen.

Struktur forstås som rettigheten til videregående opplæring, tilbudsstrukturen med utdanningsprogrammer og programområder, og veiene som fører fram til studiekompetanse, yrkeskompetanse eller grunnkompetanse.

Utvalget viser til delutredningens kapittel 8 og utvalgets definisjon av begrepet gjennomføring: andelen som har fullført og bestått innen 5 år etter påbegynt Vg1. Denne definisjonen av gjennomføring ligger til grunn for denne utredningen også.

### Kunnskapsgrunnlaget og arbeidsformen

Kunnskapsgrunnlaget

Delutredningen gir en bred gjennomgang av dagens videregående opplæring med utgangspunkt i tilgjengelig statistikk og forskning, relevante evalueringer og undersøkelser og ulike offentlige dokumenter.

Kunnskapsinnhentingen fortsatte også etter at delutredningen ble overlevert, både gjennom supplerende undersøkelser og statistikk, og ikke minst gjennom en utstrakt kontakt med aktører. Utvalget har hatt dialog med og fått verdifulle innspill fra elever, lærlinger, lærere, skoleledere, fylkeskommuner, universitets- og høyskolesektoren og arbeidslivet.

Utvalget peker i delutredningen på at det finnes mer forskning på noen områder enn på andre. Utvalget viser blant annet til at de studieforberedende utdanningsprogrammene i liten grad har vært gjenstand for kartlegging og forskning. Ikke minst peker utvalget på et svakt kunnskapsgrunnlag når det gjelder videregående opplæring for voksne. Et område vi har mer kunnskap om enn tidligere, er ungdom. Dette gjelder kunnskap om årsaker til hvorfor de ikke gjennomfører, og kunnskap om hvordan ungdom opplever hverdagen hjemme og på skolen.

Arbeidsform og dialog med omverdenen

Utvalget har i arbeidet med denne utredningen hatt 9 utvalgsmøter.

Utvalget har hatt en referansegruppe bestående av representanter fra universiteter og høyskoler, arbeidslivets parter, lærerorganisasjonene, Elevorganisasjonen og KS. Utvalget har hatt 8 møter med referansegruppen i løpet av hele utvalgsperioden. Referansegruppen har kommet med verdifulle innspill til utvalget.

Utvalget har valgt en åpen arbeidsform. Herunder har utvalget arrangert totalt 4 innspillkonferanser, én i Oslo i 2018 og 3 i 2019, i Tromsø, Bergen og Oslo. I tillegg til innspillskonferansene har utvalget hatt behov for å diskutere mer avgrensede problemstillinger. Utvalget inviterte derfor til 2 dialogseminarer hvor temaene var henholdsvis yrkesfaglig kompetanse og det å være studieforberedt. I etterkant av dialogseminaret om yrkesfag sendte utvalget en særskilt invitasjon til de faglige rådene om å levere inn skriftlige innspill.

Utvalget har vært på skolebesøk i Trondheim, der vi traff elever, lærere og representanter fra ledelsen.

Utvalget har arrangert et seminar i samarbeid med Sametinget på Alta videregående skole. Der møtte deler av utvalget representanter fra opplæringsavdelingen i Sametinget, Sametingets representant i styret for de samiske videregående skolene og representanter fra ledelsen ved de samiske skolene i Kautokeino og Karasjok. I tillegg møtte vi rektor, representanter fra ledelsen ved skolen og en elev.

Utvalget har vært opptatt av å lytte til hva ungdommene mener om videregående opplæring, og har hatt møter med Elevorganisasjonen og studenter. Utvalget arrangerte et eget seminar med Elevorganisasjonen i tilknytning til delutredningen. Der deltok elever fra hele landet. I arbeidet med denne utredningen har utvalget møtt ledelsen i Elevorganisasjonen.

Som en del av kunnskapsinnhentingen arrangerte utvalget høsten 2018 et digitaliseringsseminar, der referansegruppen deltok sammen med utvalget.

Utvalgets medlemmer har blitt invitert til og deltatt på en rekke møter og konferanser om ulike temaer. I tillegg har vi fått mange innspill på utvalgets nettside. Dette har vært innspill fra organisasjoner og enkeltpersoner. Utvalget har hatt stor nytte av innspillene, som har vært viktige bidrag til utvalgets vurderinger.

For å få økt innsikt i hvordan andre land har bygget opp sine videregående systemer, var utvalget våren 2019 på studietur til Paris. Utvalget fikk informasjon om arbeidet i OECD og UNESCO av relevans for utvalget. OECD hadde blitt bedt om å invitere representanter fra Finland, Sveits og Nederland for at disse skulle presentere sine lands opplæringssystemer, og for at de skulle delta i diskusjonene i tilknytning til de ulike innleggene.

### Andre utvalg med relevans for Liedutvalgets arbeid

Utvalget har ikke jobbet isolert fra andre pågående prosesser. I den toårsperioden som utvalget har hatt til rådighet, har det kommet flere utredninger som har gitt viktig kunnskap til utvalgets vurderinger.

* Livsoppholdutvalget leverte sin innstilling 30. november 2018, se NOU 2018: 3. Utvalgets oppgave var å se på behovet for finansiering av livsopphold for at voksne skal kunne gjennomføre grunnskole og videregående opplæring.
* Kompetansebehovsutvalget leverte sin andre rapport i februar 2019, se NOU 2019: 2. Formålet med kompetansebehovsutvalget er å frambringe den best mulige faglige vurderingen av Norges framtidige kompetansebehov.
* Ekspertutvalget om kjønnsforskjeller i skoleprestasjoner leverte sin innstilling 4. februar 2019, se NOU 2019: 3. Utvalgets oppgave var å samle kunnskap om hvorfor kjønnsforskjeller i skolen oppstår, og foreslå tiltak for å motvirke uheldige kjønnsforskjeller i skoleprestasjoner.
* Sysselsettingsutvalgets ekspertgruppe la fram den første av 2 rapporter 28. mars 2019, se NOU 2019: 7. Utvalget skal analysere utviklingen i sysselsetting og mottak av inntektssikring, og skal foreslå tiltak som kan bidra til at flere kommer i arbeid.
* Ekspertutvalget for etter- og videreutdanning overleverte sin utredning 4. juni 2019, se NOU 2019: 12. Ekspertgruppens mandat var å vurdere behovet for etter- og videreutdanning, om utdanningssystemet er i stand til å imøtekomme disse behovene, og om rammebetingelsene for investering i ny kompetanse er tilstrekkelig gode.
* Opplæringslovutvalget leverte sin innstilling 13. desember 2019. Utvalgets oppgave har vært å vurdere endringer i opplæringsloven med forskrifter, se NOU 2019: 23.

# Føringer for det videre arbeidet

[:figur:figX-X.jpg]

## Utvalgets tilnærming

Utdanning kan betraktes som en investering for framtiden. Tilgangen til utdanning er også et spørsmål om fordelingspolitikk og rettferdighet.

At så å si hele ungdomsgruppen (98 prosent) går direkte fra ungdomsskolen til videregående opplæring, er et tegn på at ungdommen er opptatt av utdanning, og at de forstår utdanningens betydning for deres muligheter i samfunn og arbeidsliv. Det er også et uttrykk for at videregående opplæring er et fellesskap som ungdommen i utgangspunktet ønsker å være en del av. De gjør et aktivt valg. Gjennom at ungdommen gjør dette valget, har vi et godt utgangspunkt for at det godet opplæring er, kan fordeles på en rettferdig måte. Et likeverdig opplæringstilbud betyr å tilby alle en opplæring som gir dem støtte til å utvikle sine ferdigheter og kunnskaper, og dermed muligheter for aktiv deltakelse i samfunnet, på arbeidsmarkedet og for videre utdanning.

Norge er et lite land med en åpen økonomi. Skal vi hevde oss i den internasjonale konkurransen, er utdanning og kompetanseutvikling av stor betydning. Både samfunn og arbeidsliv er i stigende grad preget av løsninger som krever kunnskap, kompetanse og omstillingsevner. Det er ingen tegn til at denne utviklingen vil stoppe opp, snarere tvert imot, endringstakten vil øke. Den enkelte vil oppleve at det stilles nye og høyere krav til kunnskaper og kompetanse. Forekomsten av arbeidsplasser for gruppen uten videregående opplæring har gått sterkt ned, og analyser av framtidig behov for arbeidskraft indikerer at trenden vil fortsette.

Betydningen av utdanning er altså økende. Manglende utdanning er og vil bli en stadig større utfordring for den enkelte. Dette er og vil i økende grad bli et hinder for tilknytning til arbeidsmarkedet. Det kan også være et hinder for aktiv medvirkning i et samfunn hvor forutsetningen for deltakelse også er knyttet til den enkeltes kunnskaper.

Delutredningen viste at en ikke ubetydelig andel av de 98 prosentene som startet i videregående opplæring, avbryter uten å ha fullført med studie- eller yrkeskompetanse. Et ikke ubetydelig antall avbryter allerede tidlig i opplæringsløpet. Delutredningen viste også en klar sammenheng mellom den enkeltes faglige grunnlag fra grunnskolen og sannsynligheten for å avbryte opplæringen. Det er vanskelig å unngå spørsmålet om norsk videregående opplæring er i stand til å ta vare på alle, eller om måten dagens opplæring fungerer på, er med på å skape et skille mellom dem som lykkes, og dem som ikke lykkes. Da blir dette et spørsmål også om fordelingspolitikk og om opplæringens bidrag til å skape likhet eller ulikhet.

Manglende gjennomføring av videregående opplæring er ikke bare en utfordring i Norge. Dette er også en kjent problemstilling internasjonalt. En vil finne en rekke ulike svar på utfordringen. Noen land, som Tyskland og Nederland, har satt opp alderen for obligatorisk utdanning til 18 år. Andre land, som Sverige og Danmark, har etablert tilbud om et ekstra forberedende år før oppstart i videregående opplæring.

Utvalget mener ikke at svaret til dem som er skoleleie, eller som av andre grunner ønsker å slutte, er å gjøre opplæringen obligatorisk. Mange av dem har gått 10 år i obligatorisk skole uten å få et fullgodt faglig grunnlag. Hva tilsier at dette vil gå så mye bedre om en i tillegg gjør videregående opplæring obligatorisk, dersom opplæringen ikke på en helt annen måte virker stimulerende på interessen for opplæring og tar utgangspunkt i deres faglige forutsetninger? Hvor vellykket et 11. skoleår vil være, kan en også stille spørsmål ved. Det bygger på et resonnement om at det den enkelte trenger for å bli kvalifisert for videregående opplæring, kan standardiseres og løses gjennom et ekstra år i forkant av oppstart av det ordinære programmet. En ser dessuten bort ifra at mange av utfordringene ikke kan løses i forkant, men er problemer som oppstår og må håndteres underveis i det videregående opplæringsløpet.

Utvalget tror ikke at det finnes enkle løsninger. Både det å heve sluttpunktet for den obligatoriske skolen og et nytt forberedende trinn, er overordnede systemendringer. Spørsmålet er om disse, som vil være omfattende og kostbare endringer, tar tak i de underliggende problemene. Når 98 prosent av ungdomskullet starter i videregående opplæring samme år som de avsluttet grunnskolen, ligger ikke utfordringen i at de ikke begynner. Utvalget mener at forslag til endringer må ta utgangspunkt i en analyse av hva som gjør at mange avslutter videregående opplæring uten å ha fullført. Analysen må begynne med elevene og lærlingene og se hva som utgjør hindre på veien. Det er den enkeltes interesse for opplæringen og trivsel i opplæringssituasjonen som må skapes. Samtidig er det viktig å holde fokus på kvaliteten til den kompetansen den enkelte kommer ut med etter endt opplæring. Utvalget ønsker å ta utgangspunkt i den sluttkompetansen som opplæringen skal føre til. Den skal være på et høyt nivå også i framtiden. Det er viktig å identifisere og holde fast ved de mange sterke sidene som dagens videregående opplæring har.

Utvalgets tilnærming er følgelig ikke å se etter ideer i andre land som kan kopieres eller vurderes som alternative modeller til vår videregående opplæring. Utvalget vil i stedet gå systematisk gjennom måten oppgavene løses på i dag, vurdere alternative måter å løse oppgavene på i framtiden, og så komme med forslag til endringer. Utvalget vil komme med forslag til endringer av retten til opplæring og forslag til innhold og organisering av opplæringstilbudet. Alt med siktemål om at alle skal få en opplæring som holder høy kvalitet.

Reformer i opplæringssektoren av noe omfang er tidkrevende. Det er derfor viktig at en ikke bare ser på dagens oppgaveløsning, men tar høyde for utviklingen en del år framover. Forslag som innebærer endring av rettigheter, struktur, innhold eller andre systemendringer, tar tid. En må dessuten forutsette at det er endringer som skal stå seg i noe tid. Ideelt sett bør en tenke seg utviklingen av samfunns- og arbeidsliv 10–20 år fram i tid, og hvilke krav dette vil stille til videregående opplæring. Om en går bare et par tiår tilbake, vil en se at det ikke er noen enkel oppgave. Utviklingen har gått raskere og tatt andre retninger enn en da så for seg. Spesielt har den teknologiske utviklingen ført til løsninger man den gang ikke var i stand til å forutse.

Utvalget vil gå gjennom større trender som vil påvirke utviklingen av samfunn og arbeidsliv og dermed oppgavene til videregående opplæring, trender som det er viktig å tilpasse seg.

Videregående opplæring skal forberede oss på et framtidig samfunn, men det skal også utdanne framtidens borgere som skal kunne påvirke utviklingen av dette samfunnet. Utvalget ser det som viktig at forslag til endringer ikke bare skal være et produkt av behovet for justeringer og tilpasninger til framtidige utviklingstrekk. Det er like viktig å ha utgangspunkt i et sett med mål eller verdier som utvalget ønsker at skal prege framtidens videregående opplæring, gitt det utfordringsbildet vi ser for oss. Utvalgt vil derfor beskrive fire forventninger til den framtidige oppgaveløsningen. Disse forventningene vil danne en overordnet ramme for arbeidet med forslag til framtidige løsninger.

## Utviklingstrekk som vil påvirke videregående opplæring

I delutredningens kapittel 4 beskrev utvalget utviklingstrekk i samfunnet. Globalisering, teknologisk utvikling, demografiske endringer, økt mangfold, migrasjon og klimaendringene hver for seg og samlet gir nye krav til kompetanse. Hvordan skal videregående opplæring formes for at den i framtiden skal ivareta sitt oppdrag med å forberede for deltakelse i samfunn, arbeidsliv og for videre utdanning?

I en gjennomgang av globale megatrender trekker OECD fram tillit til beslutningssystemet. Tillit er en viktig faktor for å utvikle og støtte de folkevalgte institusjonene. Internasjonalt ser man sviktende oppslutning om demokratiet, økt grad av polarisering og tillitssvikt. Innbyggernes tillit til det politiske systemet har vært høy i Norge og Norden. Ifølge data fra European Social Survey lå Norge helt på topp i Europa i siste undersøkelse i 2016/2017.[[3]](#footnote-3) Difi sin innbyggerundersøkelse fra 2019 viser at et stort flertall svarer at det offentlige opptrer ryddig og korrekt, men at mange opplever problemer i møtet med det offentlige og at ressursene ikke brukes effektivt. Innbyggerne er minst fornøyd med politikernes evne til å lytte til innbyggernes synspunkter.[[4]](#footnote-4) En ser også i Norge trekk som ligner på dem som beskrives i rapporten fra OECD: økte sosiale forskjeller, økt spenning mellom sentrum og utkant, sosiale medier som har blitt mer dominerende, og at det i mange tilfeller har blitt mer problematisk å identifisere hva som er sann informasjon. Det har utviklet seg plattformer som fungerer som rene ekkokamre – der kun de med samme mening er tilknyttet. At dette over tid kan påvirke tilliten til våre beslutningssystemer, er en framtidig utfordring som må tas på alvor. Dette gjør den rollen som videregående opplæring har for å forberede den enkelte på deltakelse sosialt og i et demokratisk samfunn, mer krevende enn før, men også viktigere. Elevene og lærlingene må kunne trene seg på å tenke kritisk og selvstendig, kunne vurdere kvaliteten på informasjon og se konsekvensene av valgene som gjøres.

Internasjonalt har endringene de siste 20 årene vært betydelige. Økonomiske og handelsmessige endringer kombinert med utviklingen på det digitale området, har gjort at verden i langt større grad har blitt én arbeidsplass. Land som Kina og India har blitt tunge aktører i den globale økonomien. Andre land vil komme etter. Dette er en utvikling som vil påvirke både arbeidsdeling og samarbeidsmønstre. Det vil påvirke vårt behov for å kunne språk, kjenne andre kulturer og andre lands interesser. Utviklingen har ikke bare gjort verden mindre, den har også bidratt til en global endring av klimaet. Den norske befolkningen har endret seg de siste tiårene, blant annet som følge av innvandring. Identitet, verdier og forståelse for andre mennesker og kulturer er viktig i et globalisert samfunn.

[:figur:figX-X.jpg]

Også arbeidslivet preges av globalisering, omstilling, økende kompleksitet og teknologiutvikling. Digitalisering og robotisering har satt sitt preg på utviklingen. Dette er en endrende kraft som kommer til å påvirke framtidens videregående opplæring og det samfunnet, den høyere utdanningen og det arbeidslivet elevene og lærlingene vil møte. Allerede nå er digitale verktøy svært formende for elevenes fritid. Det finnes også etter hvert et stort antall verktøy og kilder knyttet til opplæring som «utvidet virkelighet»(AR), Khan Academy og TED Talks. Det er ingen grunn til å tro at denne utviklingen vil stoppe opp, og videregående opplærings evne til å tilpasse seg denne utviklingen blir viktig. Graden av robotisering i det norske arbeidslivet er økende. Robotiseringen har ført til at maskiner nå utfører oppgaver som bare mennesker før kunne gjøre. Framtidens arbeidsmarked vil i større utstrekning kreve en kompetanse i å kunne programmere og styre maskiner og roboter, enn å kunne gjøre jobben selv. Teknologiutviklingen fører til nye måter å jobbe på, økte krav til digitale ferdigheter hos alle, og digital spisskompetanse hos noen. De fleste yrker vil stille høyere krav til teknisk kompetanse, og dermed høyere krav til videregående opplæring.

Vi ser dessuten et stadig større behov for samarbeid på tvers av yrker og profesjoner. Det krever forståelse ikke bare for ens egen kompetanse, men også andres. Gode grunnleggende ferdigheter, sosiale og emosjonelle ferdigheter, og god yrkesmessig kompetanse vil være viktige også i framtidens arbeidsliv. I arbeidslivet snakker en ofte om den norske modellen. Dette henspiller på vår arbeidslivsmodell basert på et trepartssamarbeid mellom myndighetene og arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene. Trepartssamarbeidet har bidratt til en tillitsbasert dialog som har gitt muligheter for å håndtere uenighet og interessemotsetninger uten at dette har utviklet seg til konflikter. Dette blir viktig også i årene framover. I en tid med store omstillinger i samfunn og arbeidsliv med tilhørende usikkerhet, vil gjensidig tillit, medvirkning og evne til samarbeid mellom partene lokalt og sentralt være viktige forutsetninger for å kunne etablere løsninger som kan få alminnelig aksept.

Verdens kanskje største utfordring er knyttet til klima, miljø og bærekraft. Menneskene bruker ressursene raskere enn jorda kan erstatte dem, og menneskeskapte utslipp påvirker klimaet og truer framtiden vår. FNs bærekraftmål har satt tydelige mål for hva verden må oppnå innen 2030. Målene omfatter de tre dimensjonene bærekraftig utvikling, klima og miljø, økonomi og sosiale forhold. Klimaet ble nevnt som en utfordring allerede i stortingsmeldingen som la grunnlaget for Reform 94.[[5]](#footnote-5) Det het: De økologiske problemene har akselerert og utgjør en trussel mot livet på kloden. Forskjellen fra situasjonen for 25 år siden er at nå lever vi midt i konsekvensene. Vi må forberede oss på fortsatt økt gjennomsnittstemperatur, høyere havnivå, langt mer ekstremvær, og konsekvenser som ras og oversvømmelser. Det kan føre til at deler av verden får sterkt forverrede betingelser, noe som kan utløse behov for migrasjon av et helt annet omfang enn vi har sett til nå. Det stiller oss overfor nye utfordringer og store oppgaver knyttet til noe så konkret som utviklingen av vår infrastruktur (som vann og avløp og rassikring). Videregående opplæring må ta høyde for dette i sitt utdanningstilbud. Og det stiller oss overfor oppgaven med å utvikle holdninger og arbeidsmåter som gjør at vi kan omstille oss og bidra til en bærekraftig utvikling av samfunnet og de næringene vi i framtiden skal leve av. Klimautfordringen må stå sentralt i opplæringen med sikte på å utvikle en felles forståelse av betydningen av å forbedre vårt miljø lokalt, nasjonalt og internasjonalt.

En problemstilling som bare for et tiår siden ville vært helt perifer, har blitt et viktig spørsmål også i Norge: sikkerhet. Terrorangrep som det den 22. juli 2011, internasjonale terrornettverk og trusler mot enkeltskoler har gjort både det å kunne leve med et annet trusselbilde og oppdraget med å bidra til å forhindre utvikling av ekstremisme til viktige oppgaver for utdanningssystemet og dermed videregående opplæring.

[:figur:figX-X.jpg]

Høyere levealder og det at folk står lenger i arbeid, kombinert med et høyt og økende tempo i den teknologiske utviklingen, gir også noen utfordringer for videregående opplæring. Det betyr et behov for både å lære nytt og kunne bygge ut kompetansen flere ganger i løpet av et arbeidsliv. Det forutsetter at myndighetene vier stor oppmerksomhet til behovet for utvikling av kompetanse som er tilpasset endringene i arbeidsliv og samfunn, og at denne oppmerksomheten må gjelde hele veien fram til pensjonsalderen.

Videregående opplæring må tilpasse seg, ved å holde tritt med et samfunn og et arbeidsmarked som har forandret seg, og med en verden hvor forandringene skjer i et stadig raskere tempo. Både innholdet i opplæringen og måten den skjer på, må passe morgensdagens virkelighet.

## Trekk ved dagens videregående opplæring

De fleste gjennomfører videregående opplæring med studie- eller yrkeskompetanse og kommer i arbeid eller fortsetter med videre utdanning. At mange gjennomfører med studie- eller yrkeskompetanse, er en styrke ved dagens system. Betydningen av fullført videregående opplæring for deltakelse i arbeid eller videre utdanning er godt dokumentert.

Etter utvalgets mening må en sentral oppgave for videregående opplæring være å forebygge tendenser til økte forskjeller i befolkningen, ved å tilrettelegge for at alle skal mestre og kunne oppnå kompetanse. Bevisstheten om viktigheten av utdanning for egen framtid er høy blant norsk ungdom. Dette gjenspeiler seg i de høye søkertallene til videregående opplæring. Bakken (2019) viser at i overkant av 90 prosent sier at de trives på videregående skole. Imidlertid har andelen som trives på skolen, blitt noe lavere over tid, og det er en god del som «ikke opplever skolen som et godt sted å være». Det er en klar sammenheng mellom utdanningsplaner og sosioøkonomisk status. Det er en langt lavere andel som tror de vil ta høyere utdanning blant elever som kommer fra familier med lav sosioøkonomiske status.[[6]](#footnote-6)

I delutredningens kapittel 8 peker utvalget på at det er for mange som ikke gjennomfører videregående opplæring, og på at det er alvorlig når en ikke ubetydelig gruppe forlater videregående opplæring tidlig i løpet. Analyser i delutredningen viste at av det kullet som startet høsten 2012, sto 63 prosent av dem som sluttet det første året, utenfor arbeid og utdanning 5 år etter.[[7]](#footnote-7)

OECD anslår at ungdom som står utenfor arbeid og utdanning i Norge, utgjorde 9 prosent av alle i aldersgruppen 15–29 år i 2016. Dette er en gruppe ungdom OECD i sine analyser kaller NEET (not in education, employment and training).[[8]](#footnote-8) Andelen utenfor utdanning og arbeid er lavere i Norge enn gjennomsnittet av OECD-landene, hvor den utgjør 14 prosent. Men utviklingen har vært negativ. Andelen unge utenfor har økt de siste 10 årene, og den ligger over tallene for de OECD-landene som gjør det best. Oversikten viser dessuten at ungdom født i utlandet har to ganger så høy risiko for å havne i NEET-gruppen sammenliknet med dem som er født i Norge.

56 prosent av ungdommen utenfor utdanning og arbeid har ikke gjennomført videregående opplæring. Sysselsettingen er lavere og ledigheten og utenforskapet høyere for dem som ikke har fullført videregående opplæring.[[9]](#footnote-9) Utvalget vil understreke at det ligger en stor og viktig utfordring i å lykkes med å kvalifisere alle, også dem med lave karakterer fra ungdomsskolen. Utvalget vil videre vise til at manglende gjennomføring er særlig stor på yrkesfaglige utdanningsprogrammer, og at det er et problem at mange elever ikke får tilbud om læreplass.

Endringer i arbeids- og samfunnsliv vil påvirke behovet for å lære hele livet. Utvalget ønsker derfor at fylkeskommunene må ta et større ansvar for tilbudet til de voksne. Dette faller godt sammen med et økt ansvar for kompetansepolitikken i regionene.

Oppsummert vil utvalget si at for mange av de som gjennomfører, har videregående opplæring gitt et godt grunnlag. Det er imidlertid for mange som ikke gjennomfører. I et arbeidsliv med store endringer er det en utfordring at den opplæringen man har fått, kan bli utdatert. Tidligere utredninger har dessuten vist at det er behov for variert og tilpasset opplæring også for elever med stort læringspotensial.[[10]](#footnote-10) Det er et voksende behov for å gi et tilbud om rekvalifisering grunnet endringer i arbeidslivet.

Utvalget opplever en støtte for disse vurderingene fra dialogseminarene utvalget har gjennomført.

## Forventninger til framtidens videregående opplæring

Utvalget har nedfelt fire forventninger til framtidens videregående opplæring. Disse forventningene vil danne en basis for de forslagene som utvalget vil komme med.

Utvalget bygger på og viderefører sentrale og overordnede prinsipper for videregående opplæring som det vises til i utvalgets mandat: «– retten til videregående opplæring skal videreføres. Det er en forutsetning at opplæringen fortsatt skal være tilrettelagt for alle uavhengig av kjønn, bosted, bakgrunn og funksjonsnivå».

1. Videregående opplæring skal kvalifisere alle til å bli kompetente og deltakende samfunnsborgere, til videre utdanning og til aktiv yrkesdeltakelse

Utvalget mener at den sentrale oppgaven for videregående opplæring skal være å legge grunnlaget for personlig utvikling og for at den enkelte skal kunne være en aktiv deltaker i et mangfoldig samfunn, det være seg i yrkesliv, på politiske, kulturelle eller andre arenaer. Videregående opplæring skal bidra til å utvikle samfunnsengasjerte og ansvarlige borgere som evner å tenke kreativt, konstruktivt og nytt rundt lokale, nasjonale og globale samfunnsutfordringer. Opplæringen skal bidra til at den enkelte utvikler ansvarsfølelse, toleranse og rettsforståelse. Aktiv deltakelse er viktig for å skape en inkluderende og trygg ramme rundt vårt demokratiske styresett.

Opplæringen skal gi hver enkelt et godt grunnlag for videre utdanning og for å kunne delta i arbeidslivet. Den enkelte elev og lærling må gjennom sin deltakelse selv ha et medansvar for sin egen læring og for å gi sitt bidrag til et godt læringsmiljø.

Denne forventningen representerer samfunnsoppdraget til videregående opplæring, slik det også langt på vei er formulert i opplæringslovens formålsparagraf.[[11]](#footnote-11) Det utvalget vil understreke med denne forventningen, er at videregående opplæring skal ha ambisjoner og ta ansvar for alle. Alle skal kunne ha mulighet til å bli kvalifisert.

2. Videregående opplæring skal tilby voksne opplæring i tråd med endringer i samfunn og arbeidsliv

Med et samfunn og et arbeidsmarked i rask endring må videregående opplæring ta et større ansvar for oppdatering av kompetanse og rekvalifisering. Utvalget mener at videregående opplæring må gi voksne som har behov for det, mulighet til å utvikle sin kompetanse gjennom hele livet. Dette gjelder de som ikke har fullført videregående opplæring tidligere, og de som trenger ytterligere opplæring for å kunne delta i arbeids- og samfunnsliv. Med et ønske om at alle skal stå lengst mulig i jobb, er det å tilrettelegge for kontinuerlig læring og – om det trengs – omskolering, noe som er aktuelt for hele yrkeskarrieren.

3. Videregående opplæring skal ivareta mangfoldet av elever på en slik måte at alle kan oppnå en godkjent kompetanse som kan komme til anvendelse i videre utdanning og arbeidsliv

Videregående opplæring skal gi en kompetanse som har høy tillit, og som kommer til anvendelse i arbeidslivet og i samfunnet. Videregående opplæring skal møte nye forventninger om mobilitet og omstillingsevne i et globalt og teknologisk avansert utdannings- og arbeidsmarked. Opplæringen skal innrettes slik at den aktivt motvirker at den enkelte ufrivillig havner utenfor arbeidslivet.

Videregående opplæring skal sikte mot at alle skal oppnå en studie- eller yrkeskompetanse. Dette innebærer at opplæringen i større grad må tilpasses den enkelte, og ikke motsatt – noe vi kommer tilbake til i punkt 4. For noen vil studie- eller yrkeskompetanse være et for ambisiøst mål, i hvert fall i første omgang. Det kan være ungdom som trenger et delmål underveis eller ungdom som ikke vil kunne ha studie- eller yrkeskompetanse som et realistisk mål. I framtiden bør også disse kunne dokumentere sin oppnådde kompetanse på en bedre måte enn i dag.

4. Videregående opplæring skal bidra til at alle opplever mestring og motivasjon

Alle skal ha trygghet med hensyn til å kunne fullføre den opplæringen de starter på. Videregående opplæring skal gi alle mulighet til å utvikle seg, stimulere til lærelyst og være motiverende. Dette innebærer at opplæringen må tilpasses elevenes og lærlingenes forutsetninger og behov. Likeverdig opplæring betyr ikke lik opplæring, men at man legger til grunn at det må finnes ulike veier til målet basert på den enkeltes utgangspunkt. Spesielt må man være oppmerksom på elever og lærlinger som av ulike grunner vil ha utfordringer knyttet til opplæringssituasjonen.

Videregående opplæring skal introdusere noe nytt ved å peke framover slik at elevene utvikler en faglig identitet rettet mot videre studier og yrker.

De fire forventningene retter seg mot litt ulike sider ved videregående opplæring. Den første beskriver målet med opplæringen og at dette er et mål som skal gjelde for alle elever og lærlinger. Det nye er at det vektlegges at opplæringen skal kvalifisere. Forventningen er altså knyttet til at opplæringen skal føre til et mål om at den skal kvalifisere alle for å bli kompetente og deltakende samfunnsborgere, til videre utdanning og til aktiv yrkesdeltakelse. Den andre forventningen peker på ansvaret for voksne og det økte behovet for å fornye kompetansen i samfunn og arbeidsliv, og at dette er en oppgave utvalget forventer at videregående opplæring skal løse. De to siste forventningene er knyttet til hvordan videregående opplæring for framtiden skal løse sitt oppdrag for å kunne nå målet om at alle skal være kvalifisert etter endt opplæring.

Gjennomgående for alle fire punktene er forventningen om en opplæring som kvalifiserer. Dagens videregående opplæring ivaretar ikke disse forventningene fullt ut. Noen av svakhetene utvalget er opptatt av at skal endres, er knyttet til utformingen av rettighetsbestemmelsene.

## Behov for endringer i retten til videregående opplæring

Utvalgets forventninger til framtidens videregående opplæring gir noen overordnede føringer. Oppmerksomheten rettes mot kvalifisering og fullføring. Forventningen er at alle skal kunne oppnå en studie- eller yrkeskompetanse.

Dette bryter med dagens utforming av retten til videregående opplæring. Dagens rettighetsbestemmelse er knyttet til rett til inntak, og til tre års fulltids opplæring. Det er en rett knyttet til tid, ikke til at den enkelte kan fullføre. Etter utvalgets mening har dagens rett to svakheter. For det første kan den tilmålte tiden bli for snau for enkelte. De mister med andre ord retten til opplæring uten å ha fullført det løpet de startet på. For det andre er retten knyttet til rett til et definert tilbud. Dagens formulering gir ikke i tilstrekkelig grad et uttrykk for fylkeskommunenes plikt til å tilrettelegge for at alle skal kunne fullføre.

I stedet for å knytte retten til tid, vil utvalget foreslå at retten knyttes til det å fullføre med studie- eller yrkeskompetanse. Selv om en slik bestemmelse må gis en utforming som presiserer og begrenser retten, vil den vri oppmerksomheten mot at organiseringen av opplæringen og det tilbudet den enkelte møter, skal bygge opp om det målet at alle skal kunne fullføre. Endringene innebærer et vesentlig skifte og bygger på en helt annen logikk enn dagens rett. Med en slik endring vil ungdommens måloppnåelse stå i sentrum.

Endring av retten har ikke bare konsekvenser for den enkelte. For å kunne realisere målsettingen må det medføre at de mange hindrene for fullføring som eksisterer i dagens system, blir fjernet. Et sentralt begrep er kvalifisert. Videregående opplæring skal kvalifisere. Men skal videregående opplæring kunne løse denne oppgaven, må elevene og lærlingene være kvalifisert for å ha nytte av opplæringen. Den enkelte må være kvalifisert for det tilbudet som vedkommende møter ved oppstarten av videregående opplæring, og være kvalifisert for det tilbudet vedkommende får underveis i opplæringsløpet. Kvalifisert i denne sammenhengen betyr at den enkelte har et tilstrekkelig grunnlag for å nyttiggjøre seg den opplæringen som vedkommende får. Et ansvar for gjennomføring vil måtte innebære at videregående opplæring er i stand til å møte utdanningssøkende med ulike forutsetninger og gi dem et tilbud som er tilpasset den enkelte, og som gjør dem kvalifisert til å fortsette og etter hvert fullføre med studie- eller yrkeskompetanse.

[:figur:figX-X.jpg]

Slik dagens system er formet, stilles det ingen krav til kvalifikasjoner utover fullført grunnskole for å starte opp i videregående opplæring. Det motsatte regimet blir gjort gjeldende etter ett år. Kravene for opptak til Vg2 og Vg3 er at alle fag fra forutgående år skal være bestått.[[12]](#footnote-12) Med et system som forutsetter et kunnskapsnivå mange ikke har ved oppstart, er faren for at vedkommende slutter overhengende. Om ikke vedkommende slutter etter eget initiativ, kan det manglende kunnskapsnivået ved oppstart resultere i stryk i ett eller flere fag, og at vedkommende følgelig ikke er kvalifisert for opptak til Vg2. Utvalget mener at videregående opplæring per i dag ikke er godt nok rigget til å ivareta den elevgruppen som ikke har et godt nok faglig grunnlag.

For den som sliter underveis, er det i for liten grad et tilbud som fanger opp vedkommende. Systemet er tilpasset dem som kan følge et ordinært løp med en opplæring på 3 år. Det forutsettes ikke bare at alle trenger den samme samlede tiden for å gjennomføre. Det forutsettes at de bruker den samme tiden på å tilegne seg kompetanse i det enkelte fag. Dette er et system som er lite tilpasset både dem som trenger mindre tid, og dem som trenger mer tid. Størst problemer skaper likevel dagens ordning for dem som trenger mer tid. Disse står i fare for ikke å fullføre. Utvalget mener at en framtidig modell må baseres på at den enkelte må kunne bruke ulik tid på ulike fag for å bli kvalifisert for å gå videre. Selv om det er grunn til å tro at et flertall vil gjennomføre opplæringen på normert tid (3 år) slik tilfelle er i dag, må systemet gi rom for ulik takt og ulik samlet tidsbruk.

Et ambisiøst mål om at alle skal kunne fullføre med studie- eller yrkeskompetanse, er avhengig av en rekke forhold. En endring av retten til fullføring er avhengig av at det eksisterer et tilbud som i større grad er tilpasset den enkeltes forutsetninger. Den er dessuten koblet mot at den enkelte elev/lærling er motivert for og forpliktet til å ta imot og benytte seg av de tilbudene hun/han får. Ikke minst vil det være avhengig av at elevene og lærlingene også tar et aktivt medansvar for sin egen læring. Forventningene om mestring og motivasjon i løpet innebærer følgelig at den enkelte må være kvalifisert for å gå fra et nivå til nivået over. Utvalget vil understreke at en skjerping av fylkeskommunenes ansvar for å tilby opplæring som er tilpasset de ulike gruppenes kvalifikasjoner, må være koblet mot krav til den enkelte elev/lærling. Den enkelte må være kvalifisert for de fagene som skal tas videre. Dette forutsetter imidlertid at opplæringen og mulighetene til å ta seg videre er bedre tilrettelagt.

Den norske samfunns- og arbeidslivsmodellen bidrar til et høyt kompetansenivå, men er også avhengig av fortsatt kompetanseutvikling for å være bærekraftig. Dette tilsier at det blir stadig større etterspørsel etter utdanning i ulike livsfaser, noe som utfordrer utdanningssystemet. Derfor blir livslang læring viktigere enn før. Det er generelt høy deltakelse i etter- og videreutdanning i den norske befolkningen, men personer med høy utdanning deltar i større grad enn de med lav utdanning. De som er i arbeid, har bedre muligheter til læring og utvikling enn de som står utenfor.

Behovet for videregående opplæring for voksne har forandret seg mye de siste årene. Fortsatt trenger mange voksne videregående opplæring for første gang. Stadig flere voksne trenger også en annen og fornyet kompetanse for å møte krav og forventninger i arbeidslivet. En framtidig modell må ta høyde for at videregående opplæring må ha et adekvat tilbud på området.

Utvalget vil gi en nærmere vurdering av behovet for endringer i rettsbestemmelsene i kapitlene 3 og 8.

## Utvalgets forslag

Utvalget foreslår følgende:

* Dagens rett utvides til en rett til fullføring med studie- eller yrkeskompetanse.
* Videregående opplæring skal gjennomgående være basert på kvalifikasjoner, det vil si at den enkelte skal få et tilbud som vedkommende er kvalifisert for. «Kvalifisert for» betyr at den enkelte har et tilstrekkelig grunnlag for å mestre den opplæringen som vedkommende får.
* Utformingen av tilbudet må være tilpasset at elevene/lærlingene har ulike forutsetninger. Noen trenger lenger tid, noen trenger kortere tid for å nå det nødvendige kvalifikasjonsnivået.
* Voksnes rett til videregående opplæring utvides til å inkludere voksne som trenger rekvalifisering for å kunne delta i arbeidslivet.

# Sluttkompetanse, om å være kvalifisert og drøfting av endringer i tilbud og regelverk

[:figur:figX-X.jpg]

Utvalget har lagt til grunn for sitt arbeid at flere skal gjennomføre. Samtidig skal sluttkompetansen den enkelte oppnår, holde høyest mulig kvalitet. For å lykkes med denne målsettingen kreves strukturelle endringer. Dette kapitlet omhandler kvaliteten på sluttkompetansen, om å være kvalifisert for opplæringen og forslag til endringer i tilbudet og regelverket til videregående opplæring.

## Sluttkompetanser

Videregående opplæring fører fram til studiekompetanse, yrkeskompetanse og grunnkompetanse jf. opplæringsloven § 3-3. Sluttkompetansen er den samme for voksne og ungdom. Veiene fram mot kompetansen er imidlertid forskjellige, jf. kapittel 8 om voksne i videregående opplæring. Dette kapitlet ser på tilbudet for ungdom i videregående opplæring.

### To tydelige hovedretninger mot sluttkompetanse

Utvalget har forventninger om at videregående opplæring skal gi hver enkelt et godt grunnlag for å kunne delta i arbeidslivet og ta videre utdanning. Opplæringen skal dessuten gi en kompetanse som befolkningen har høy tillit til.

Et overordnet prinsipp siden Reform 94 har vært at det skal være to selvstendige utdanningsløp som fører enten til studiekompetanse eller til yrkeskompetanse. Elevene på de studieforberedende utdanningsprogrammene oppnår generell studiekompetanse, mens de yrkesfaglige utdanningsprogrammene fører fram til i underkant av 200 ulike yrkeskompetanser.

Det nasjonale kvalifikasjonsrammeverket for livslang læring (NKR) gir oversikt over utdanningsnivåene i Norge og beskriver det læringsutbyttet man har etter gjennomført utdanning. Rammeverket strekker seg fra laveste nivå 2 etter grunnskolen til høyeste nivå 8 for doktorgrad. I henhold til NKR er sluttkompetansene i videregående opplæring innplassert på henholdsvis nivå 4 og 3.[[13]](#footnote-13) Fag-/svennebrev og yrkeskompetanse med vitnemål ligger på nivå 4a, generell studiekompetanse ligger på nivå 4b, og kompetansebevis for grunnkompetanse i videregående opplæring ligger på nivå 3.

I høyere utdanning benyttes NKR som et viktig mål på kvalitet og er tett knyttet opp til to europeiske kvalifikasjonsrammeverk gjennom formelle prosesser.[[14]](#footnote-14) Dette er Bologna-rammeverket (QF-EHEA) og Det europeiske kvalifikasjonsrammeverket for livslang læring (EQF). Viktige kriterier for begge de europeiske kvalifikasjonsrammeverkene er at internasjonale eksperter er involvert i prosessen, og at det dokumenteres et system for kvalitetssikring av de nasjonale kvalifikasjonene. For å opprettholde en internasjonal anerkjennelse av norsk universitets- og høyskoleutdanning er det viktig at kvalifikasjonene i disse utdanningene holder nivå 6–8 etter Det nasjonale kvalifikasjonsrammeverket for livslang læring.

Det er et pågående arbeid for dem som skal sikre kvalitet i alle deler av utdanningssystemet. Overordnede nasjonale mål handler om å oppnå god faglig progresjon mellom de ulike nivåene. Videregående opplæring skal motta elever fra lavere nivå etter NKR, og skal sørge for at elever og lærlinger oppnår de kvalifikasjonene som er forventet etter dette rammeverket. For å sikre at sluttkompetansen i videregående opplæring holder høy kvalitet, vises det i delutredningen til behovet for å vurdere formålet med, plasseringen og omfanget av fagene på nytt. Herunder understreker utvalget at en slik gjennomgang bør gjøres i lys av at opplæringen skal enten kvalifisere til studiekompetanse eller til yrkeskompetanse.

### Grunnkompetanse

Opplæringsloven § 3-3 bestemmer at grunnkompetanse er en av tre sluttkompetanser. Lovhjemmelen gjør det mulig å begynne i videregående opplæring med et mål om å oppnå en sluttkompetanse på et nivå under full sluttkompetanse.[[15]](#footnote-15) Elever som avslutter videregående opplæring uten å bestå i alle fag, oppnår grunnkompetanse. Grunnkompetanse er således ikke et standardisert eller tydelig definert nivå, men omfatter i utgangspunktet alle nivåer under full sluttkompetanse. Alle som ikke gjennomfører videregående opplæring med vitnemål eller fag-/svennebrev, har derfor per definisjon oppnådd grunnkompetanse.[[16]](#footnote-16)

Grovt sett kan de som avslutter med grunnkompetanse, deles inn i tre grupper: Den første gruppen går et planlagt løp mot grunnkompetanse. Til denne gruppen hører for eksempel elever som går et planlagt løp mot lærekandidatordningen. Dette løpet planlegges før elevene begynner, eller i løpet av videregående opplæring. Alle som går et planlagt løp mot grunnkompetanse, har individuelle mål for opplæringen. Elevene får spesialundervisning i alle eller en rekke fag, og mange av elevene har ikke som sitt endelige mål å gjennomføre med studiekompetanse eller yrkeskompetanse.

Til den andre gruppen hører praksisbrevkandidatene, som følger et toårig løp. Disse elevene følger ordinær læreplan i norsk, matematikk og samfunnsfag, mens det opprettes en lokal læreplan for den yrkesfaglige delen, der det velges ut kompetansemål fra Vg1, Vg2 og Vg3.[[17]](#footnote-17) Elever som følger denne opplæringen, har også et planlagt løp mot grunnkompetanse, selv om målsettingen er at elevene på sikt kan fullføre med fag- eller svennebrev.

Den tredje gruppen er de som begynner i videregående opplæring med målet om å oppnå sluttkompetanse med vitnemål, fag- eller svennebrev. Til tross for dette avslutter de videregående opplæring med grunnkompetanse fordi de stryker i ett eller flere fag.

Elever kan endre mål for sluttkompetansen underveis i opplæringsløpet. De som begynner med mål om full sluttkompetanse, kan når som helst endre til planlagt løp mot grunnkompetanse. Elever som starter på et løp mot planlagt grunnkompetanse, kan forandre målet underveis i opplæringen og gå ut med vitnemål, fag- eller svennebrev.

De som oppnår grunnkompetanse, vil ha ulike mål for sluttkompetansen. Det vil også variere hvor langt unna full kompetanse den enkelte faktisk kommer etter endt videregående opplæring. Delutredningen viser at en del i den tredje gruppen får sitt fagbrev eller vitnemål etter noen år, mens andre aldri oppnår eller har planer om å oppnå full kompetanse. Svært få av elevene som fullfører opplæringen som lærekandidat, oppnår et fagbrev. Nye tall fra SSB viser at av alle elever som oppnådde planlagt grunnkompetanse, var det 976 som startet med et grunnkompetanseløp fra Vg1, mens 213 ikke startet i et planlagt grunnkompetanseløp første året, men endte opp med å fullføre med planlagt grunnkompetanse i løpet av videregående opplæring.

I delutredningen beskriver utvalget bakgrunnen for innføringen av begrepet grunnkompetanse. Her finner utvalget at grunnkompetansebegrepet fortsatt er omdiskutert, og at det framstår som utydelig og uten et definert innhold. Det gjør at grunnkompetanse som sluttkompetanse i videregående opplæring tillegges liten praktisk betydning eller verdi. Utvalget kommer tilbake til disse spørsmålene under.

### Utvalgets vurderinger av sluttkompetanser i videregående opplæring

Utvalget har som hovedmål at alle skal kunne gjennomføre videregående opplæring med en sluttkompetanse som åpner dørene for videre utdanning og arbeidsliv. Alle forslag til endringer baseres på dette målet. Sluttkompetansene skal således holde en slik kvalitet at de kan brukes etter endt opplæring.

Utvalget vil se nærmere på to aspekter. For det første ser vi på sluttkompetansen og hvordan sikre høy kvalitet på den. For det andre ser vi nærmere på begrepet grunnkompetanse og utfordringer knyttet til denne formen for sluttkompetanse.

To tydelige hovedretninger

Utvalget foreslår at videregående opplæring skal ha en innretning som bygger opp mot sluttkompetansen – og at det gjelder fra første dag i Vg1. Samtidig med dette skal flere gjennomføre med sluttkompetanse. Realiseringen av målet om økt gjennomføring skal ikke føre til at nivået for sluttkompetansen blir svekket. Utvalget legger stor vekt på at sluttkompetansen skal holde høyt faglig nivå – og at den samsvarer med beskrivelsene for nivå 4a og 4b i Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring.[[18]](#footnote-18)

Utvalget har tidligere sagt at videregående opplæring fortsatt bør bygges opp rundt to hovedretninger, den studieforberedende og den yrkesfaglige. Selv om studiekompetanse og yrkeskompetanse inneholder en del felleselementer, kan sluttkompetansene også beskrives som å være grunnleggende forskjellige.

Utvalget mener derfor opplæringen må bygges opp rundt at det finnes likheter og forskjeller i sluttkompetansene. Således skal også de to hovedretningene ha hvert sitt klare formål: Hovedformålet med de yrkesfaglige utdanningsprogrammene er å utdanne ungdom til dyktige fagarbeidere. Hovedformålet med de studieforberedende utdanningsprogrammene er å gjøre elevene klare for å mestre studier på universiteter og høyskoler.

[:figur:figX-X.jpg]

Skal vi få til en felles videregående opplæring bestående av utdanningsretninger med to ulike hovedformål og grunnleggende forskjellige sluttkompetanser, bør noe bevares som i dag, men det kreves også større endringer. Den ytre rammen, tilbudsstrukturen med to hovedløp og sluttkompetansene, foreslås i hovedsak beholdt som i dag. Den indre strukturen, derimot, må endres på flere områder.

Skal vi sikre høy kvalitet i sluttkompetansen, må det gjøres endringer i fagstruktur, fagsammensetning og innhold i fag. Utdanningsløpene skal innrettes slik at elevene og lærlingene sikres nødvendig opplæring som kvalifiserer til en bestemt sluttkompetanse. Det må gis andre valgmuligheter og en annen form for fleksibilitet enn den vi har i dagens modell. Utvalget beskriver forslag til innretning av strukturen og innholdet i dette og i de neste kapitlene.

Grunnkompetanse og delvis oppnådd kompetanse

Utvalget er i mandatet bedt om å vurdere behovet for å utvide ordninger for kompetanse på lavere nivå. Vi har to formaliserte ordninger for grunnkompetanse på yrkesfaglige utdanningsprogrammer. Praksisbrevordningen åpner for at elevene kan fortsette opplæringen mot et fag- eller svennebrev. Lærekandidatene kan ikke fortsette opplæringen, men kan nå et fag- eller svennebrev gjennom praksiskandidatordningen.[[19]](#footnote-19) Utvalget vurderer disse ordningene nærmere i kapittel 6.5.

Det finnes ingen tilsvarende ordning på studieforberedende utdanningsprogrammer. Det er likevel mulig for elever som mangler karakterer i fag etter endt videregående opplæring, å oppnå generell studiekompetanse gjennom privatistordningen.[[20]](#footnote-20) Etter fylte 23 år kan en få generell studiekompetanse på grunnlag av 23/5-regelen.[[21]](#footnote-21) Hovedmålet med de studieforberedende utdanningsretningene er å gjøre elevene studieforberedt med en generell studiekompetanse. Denne ordningen er nær knyttet til at generell studiekompetanse er minimumskravet for opptak til høyere studier. Formaliserte løp som ligger på nivå under generell studiekompetanse, gir følgelig ikke innpass til videre utdanning innenfor universitets- og høyskolesektoren. En grunnkompetanse som innebærer å være delvis studieforberedt, vil således ha liten verdi i dagens opptakssystem til høyere utdanning. Hvis man imidlertid ser på grunnkompetanse som et uttrykk for at eleven er på vei mot full kompetanse, gir det mer mening.

Utvalget mener at grunnkompetansebegrepet framstår som utydelig, i den forstand at sluttkompetansen ikke refererer til et tydelig definert innhold. Problemet er ikke først og fremst at kompetansen den enkelte går ut med ikke kan dokumenteres, men snarere at variasjonene som ligger i innholdet i grunnkompetansen, er så stor. Utvalget mener det fortsatt vil være elever som ikke klarer målet om å nå full sluttkompetanse på kort sikt. For noen vil det være aktuelt å bygge på til full sluttkompetanse senere, for andre er det ikke aktuelt. Like fullt oppnår disse elevene den samme sluttkompetansen – grunnkompetanse. Utvalget mener det er behov for at den kompetansen som i dag dokumenteres som grunnkompetanse, synliggjøres på en bedre måte. Ulike former for sluttkompetanse under full sluttkompetanse bør referere tydeligere hva den enkelte kan. Utvalget mener grunnkompetansebegrepet favner for vidt.

Etter utvalgets oppfatning har de aller fleste et realistisk mål om å oppnå full sluttkompetanse. Selv om ikke alle kan greie å gjennomføre innenfor dagens ramme på 3 år, oppnår de det på lengre sikt. Undersøkelser viser at mange oppnår full sluttkompetanse med de riktige læringsbetingelsene og tilstrekkelig tid til opplæring og modning.[[22]](#footnote-22) Mange av dem som i dag går ut med grunnkompetanse, har gjort seg ferdig med flere fag, og kun deler av opplæringen gjenstår. De har slik sett en delvis sluttkompetanse, eller en delkompetanse.

[:figur:figX-X.jpg]

I lys av utvalgets forslag om å endre retten, mister grunnkompetansebegrepet sin relevans for svært mange. Dette fordi retten åpner for å kunne gjennomføre med en full sluttkompetanse. Det gjelder også for dem som tar et opphold i opplæringen. Før man oppnår full sluttkompetanse, er man altså fortsatt underveis i opplæringen, man har oppnådd deler av sluttkompetansen. Utvalget foreslår derfor at de som går opplæringsløp med mål om fag-/ svennebrev eller vitnemål, har en delkompetanse fram til de oppnår den fulle sluttkompetansen. Det gjelder også i perioder da eleven eller lærlingen har avbrudd i opplæringen. Benevnelsen delkompetanse refererer dermed til at kompetansen kan bygges på til full sluttkompetanse på lengre sikt.

Utvalget er kjent med at delkompetanse som betegnelse er benyttet tidligere, men ble byttet ut av ulike grunner.[[23]](#footnote-23) En gjeninnføring av begrepet kan likevel være hensiktsmessig all den tid begrepet har et tydeligere og mer målrettet innhold.

Utvalget er for øvrig oppmerksom på en gruppe elever i videregående opplæring som i dag trenger tilrettelagte løp og spesialundervisning i alle eller i de fleste fag. Felles for flere i denne gruppen er at de har individuelle mål og går planlagte løp med mål om grunnkompetanse. For disse elevene vil en delkompetanse stemme dårlig over ens med deres mål for videregående opplæring.

Etter utvalgets mening er det behov for å få fram ulikhetene i opplæringsløpene som i dag fører til grunnkompetanse, på en bedre måte. Vi mener at sluttkompetansen grunnkompetanse skal være forbeholdt dem som ikke har noe mål om å oppnå fag-/svennebrev eller vitnemål. De som går mot full sluttkompetanse, får delkompetanse inntil de består i alle fag. Delkompetansen er således ikke å betrakte som en formell sluttkompetanse, men beskriver hvor langt den enkelte er kommet i opplæringsløpet. Retten til å bygge på til full sluttkompetanse skal imidlertid gjelde for begge gruppene.

## Kvalifisert for opplæringen

Hvert år går ca. 60 000 ungdommer ut av ungdomsskolen og over i videregående opplæring. I det norske opplæringssystemet blir videregående opplæring, sammen med barne- og ungdomsskolen, omtalt som grunnopplæringen. Overgangen til videregående opplæring innebærer ny skole og/eller opplæring i bedrift, nye lærere, nye undervisnings- og vurderingsformer, nye forventninger og krav, nye klasser og klassekamerater og nye roller. Samtidig gir felles opplæringslov, formålsparagraf og gjennomgående læreplaner en felles grunnstamme for opplæringen mellom de ulike skoleslagene. Denne fellesnevneren skal sikre progresjon i opplæringen og i overgangene.

### Inn i opplæringen med målet om å gjennomføre

Til tross for de siste årenes positive gjennomføringstall er det fortsatt for mange som går ut av videregående opplæring uten å fullføre med vitnemål og/eller fag- eller svennebrev. Utvalget viste i delutredningen at det er en sterk sammenheng mellom karakterer fra grunnskolen og i hvilken grad den enkelte fullfører videregående opplæring.

I delutredningen analyserte utvalget det ungdomskullet som gikk ut av 10. trinn våren 2012, og som startet i videregående opplæring. Til forskjell fra den ordinære gjennomføringsstatistikken som publiseres av SSB, er ikke eldre elever inkludert i dataene. Videre er elever som har fullført et planlagt grunnkompetanseløp, holdt utenfor, da de ikke har som mål å gjennomføre med full sluttkompetanse. Utvalgets beskrivelser som gjelder gjennomføring i videregående opplæring, tar utgangspunkt i disse tallene, og vil derfor avvike noe fra de offisielle statistikkene.

Elever med lave eller manglende grunnskolepoeng

Elevene søker seg til videregående opplæring basert på karakterene fra grunnskolen, omregnet i grunnskolepoeng.[[24]](#footnote-24) I delutredningen viser utvalget at elever med høye grunnskolepoeng i større grad gjennomfører videregående opplæring i løpet av 5 år, enn de med lave grunnskolepoeng.[[25]](#footnote-25) Tallene viser at blant elever som manglet eller hadde under 25 grunnskolepoeng, var det kun 22 prosent som hadde gjennomført i løpet av 5 år. Blant elevene med mellom 25 og 35 grunnskolepoeng gjennomførte 53 prosent. Tilsvarende gjennomførte 83 prosent i løpet av 5 år i gruppen elever med 35 og 45 grunnskolepoeng. Tallene illustrerer dermed et skille mellom elever over og under 35 grunnskolepoeng i sannsynligheten for å gjennomføre videregående opplæring innen denne tiden.[[26]](#footnote-26)

Elever som mangler karakterer i mer enn halvparten av fagene fra grunnskolen, får ikke beregnet grunnskolepoeng, og søker videregående opplæring på individuelt grunnlag. Manglende karakterer skyldes enten at elevene har fritak fra vurdering med karakter, eller at vurderingsgrunnlaget for å sette karakter mangler.[[27]](#footnote-27) Det er flere grunner til at elever kan få fritak for vurdering med karakter i grunnskolen. Blant annet gjelder det elever som har spesialundervisning i fag, og minoritetsspråklige elever som er i innføringstilbud eller som begynner opplæringen i siste halvdel av skoleåret. Det kan også gjelde i enkelte tilfeller der elever bytter skole underveis i skoleåret.[[28]](#footnote-28) Elever kan dessuten ha rett til fritak fra vurdering med karakter i kroppsøvingsfaget eller skriftlig sidemål. Det kan i særlige tilfeller gis fritak fra opplæring etter opplæringsloven.[[29]](#footnote-29) Manglende karakterer på vitnemålet kan dessuten skyldes fravær, slik at skolen ikke har tilstrekkelig vurderingsgrunnlag i fagene.

Det har vært mye oppmerksomhet om elever som mangler grunnskolepoeng, og vi skal derfor se på elever med lave og manglende grunnskolepoeng hver for seg. Tabell 3.1 viser hvor langt gruppen med henholdsvis manglende grunnskolepoeng og grunnskolepoeng under 25 kommer i videregående opplæring. Tabellen viser det høyeste trinnet som ungdommen er registrert på, 5 år etter påbegynt videregående opplæring. Godt over halvparten av elevene er helt ute av videregående uten å ha fått med seg et vitnemål eller fag-/svennebrev. Andelen som har sluttet, er høyest i gruppen med færre enn 25 grunnskolepoeng, enn i gruppen som begynner uten grunnskolepoeng, henholdsvis 62 og 55 prosent. Tallene viser tydelig at elevene med lave eller manglende grunnskolepoeng har dårlige odds for å klare å gjennomføre videregående opplæring, og at sannsynligheten for at de faller fra tidlig i opplæringsløpet er stor.

Høyeste registrerte trinn 5 år etter oppstart på Vg1. 2012-kullet.

03J2xt2

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | Manglende grunnskolepoeng | Under 25 grunnskolepoeng |
| Høyeste registrering i videregående opplæring | Prosent | Prosent |
| Gjennomført med enten studiekompetanse eller yrkeskompetanse etter 5 år | 25,0 | 20,1 |
| Ute av videregående: høyeste registrerte er Vg1 | 26,6 | 21,5 |
| Ute av videregående: høyeste registrerte er Vg2 | 17,8 | 23,3 |
| Ute av videregående: høyeste registrerte er Vg3/lære | 10,2 | 17,4 |
| Fortsatt i videregående etter 5 år, uten å ha gjennomført | 20,5 | 17,7 |
| Antall (N) | 1 148 | 2 363 |

SSB (2018).

Til tross for den lave gjennomføringen i disse to gruppene er det likevel noen som oppnår vitnemål, fag- eller svennebrev. 25 prosent av elevene uten grunnskolepoeng, og 20 prosent av elevene med grunnskolepoeng under 25, gjennomførte videregående opplæring innen 5 år. Inkluderer vi dem som fortsatt er i videregående opplæring etter 5 år, nyanseres bildet ytterligere. Den høye andelen som fortsatt er i videregående opplæring, illustrerer at mange av disse elevene trenger lenger tid på å gjennomføre.

Det er også verdt å merke seg at elevene som søker uten grunnskolepoeng, har en høyere gjennomføring enn elever med lave grunnskolepoeng. Dette indikerer at gruppen som mangler grunnskolepoeng, er sammensatt, og at manglende grunnskolepoeng ikke kun er et uttrykk for faglige utfordringer.

Andelen elever som mangler grunnskolepoeng ved utgangen av 10. klasse, har vært økende de siste årene. Det har vært en økning både i elevgruppen som har innvandret til Norge, og blant de øvrige elevene. Figur 3.4 viser utviklingen i antallet elever som mangler grunnskolepoeng blant elever som gikk ut av 10. klasse i perioden 2009 til 2019.[[30]](#footnote-30) Tallene i denne figuren tar utgangspunkt i et annet utvalg av elever enn tallene i tabell 3.1, og vil derfor vise andre tall for 2012-kullet. Figur 3.4 viser at det i 2019 var 3419 elever som gikk ut av ungdomsskolen uten grunnskolepoeng. Dette tilsvarer 5,5 prosent av avgangselevene dette året. Den samme andelen lå på 2,2 prosent i 2009, og har økt jevnt fram mot en topp i 2017. En stor del av elevene uten grunnskolepoeng er innvandrere, det vil si elever som er født i utlandet av utenlandske foreldre. Det høye nivået av elever uten grunnskolepoeng i 2017 henger sammen med en særlig høy flyktningstrøm dette året. I 2019 utgjorde innvandrere 25 prosent av elevene uten grunnskolepoeng. Selv om innvandrere utgjør en betydelig andel av gruppen uten grunnskolepoeng, har andelen også økt jevnt blant de øvrige elevene.

[:figur:figX-X.jpg]

Utviklingen i antall elever uten grunnskolepoeng totalt, i majoritetsbefolkningen og blant innvandrere. 2009–2019.

Elever over 16 år, og elever ved utenlandsskoler, steinerskoler og skoler med ukjent organisasjonsnummer er ikke tatt med.

SSB (2019).

Grunnskolekarakterene gir gode indikasjoner på hvordan elevene mestrer videregående opplæring. Det kan derfor være interessant å se på elevenes faglige ståsted i ulike fag i grunnskolen. Elevene har 12 fag i ungdomsskolen. Antall karakterer er høyere enn antall fag, siden noen av fagene gir flere karakterer.

Figur 3.5 viser standpunktkarakterer i 7 utvalgte fag for elever som gikk ut av 10. klasse våren 2019. I disse fagene kan elevene få totalt 10 karakterer. Karakterene er gruppert i 5 kategorier. Karakterene 5 og 6, karakterene 3 og 4, karakteren 2, karakteren 1 og «ikke karakter». Kategorien «ikke karakter» inkluderer elever som ikke har fått vurdering i faget og elever som er fritatt fra vurdering med karakter i faget.

Figur 3.5 viser at det er stor spredning i karakterfordelingen i alle fagene.

[:figur:figX-X.jpg]

Karakterfordeling standpunktkarakter elever i 10. klasse våren 2019. Prosent.

SSB (2019).

Tallene viser at særlig matematikkfaget er et fag elevene oppnår lave karakterer i. Totalt 15,2 prosent, eller mer enn 11 000 elever, går ut med enten karakteren 1 eller karakteren 2 i standpunkt, eller de har ikke vurdering med karakter i faget. Nesten halvparten av elevene får karakterene 3 og 4. En relativt stor andel – 28 prosent av elevene – ligger på høyeste del av karakterskalaen.

Selv om det er færre elever som får de laveste karakterene i norsk og engelsk, gjelder dette likevel en betydelig del av elevene. Det er nesten 10 prosent, eller om lag 6000, av elevene som går ut med standpunktkarakter 1 eller 2, eller som ikke har vurdering med karakter i engelsk. Et tilsvarende omfang finner vi i norskfaget. Kroppsøving skiller seg ut med at over halvparten av elevene får karakterene 5 og 6. Kun 2 prosent av elevene får karakteren 2, og hele 4 prosent har ikke vurderingsgrunnlag eller er fritatt fra vurdering med karakter i faget.

En annen illustrasjon av de faglige utfordringene deler av elevene har etter fullført grunnskole, får en ved å se på resultatene fra den norske delen av PISA-undersøkelsen i 2018. Denne undersøkelsen foretas blant et utvalg 15-åringer på ungdomstrinnet.[[31]](#footnote-31) Siden dette bare er ett år før overgangen til videregående opplæring, må en anta at det registrere kunnskapsnivået er relativt dekkende også for situasjonen året etter. Undersøkelsen i 2018 viste at 19 prosent av de norske elevene presterte under nivå 2 i lesing. Nivå 2 blir ofte regnet som en kritisk grense for den lesekompetansen som er nødvendig for å delta i videre utdanning og arbeidsliv.[[32]](#footnote-32) Elever som ligger under denne grensen, antas å ha problemer med å lese selv enkle tekster.[[33]](#footnote-33) Det er betydelige kjønnsforskjeller. Hver fjerde gutt presterte under nivå 2 i lesing.

I matematikk presterte 19 prosent av de norske elevene under nivå 2 i 2018. Det antas at kompetanse på nivå 2 er et minimum for å være forberedt til videre utdanning og arbeidsliv.[[34]](#footnote-34) Dette kan ifølge Nortvedt og Pettersen (2016) forklare de mange utfordringene elever med svake ferdigheter i matematikk kan møte på både studieforberedende og yrkesforberedende programmer i videregående opplæring.[[35]](#footnote-35)

Tiltak for å øke gjennomføringen

Tiltak for å øke gjennomføringen er langt fra noen særnorsk problemstilling. I andre land er mangel på gjennomføring forsøkt løst på ulike måter, blant annet gjennom rettighetsbestemmelser, ulike former for inntakskrav, obligatoriske innføringsfag eller ekstra kvalifiserende år. De aller fleste land det er naturlig å sammenlikne seg med, opererer med ulike former for inntakskrav til videregående opplæring. Dette er for eksempel ordningen i Sverige.[[36]](#footnote-36) Det er også flere land som har innført obligatorisk opplæring for å få flere ungdommer til å gjennomføre. Obligatorisk opplæring etter grunnskolen gjelder fram til fylte 18 år i land som England, Tyskland og Nederland.[[37]](#footnote-37) Også i Finland vurderes det å utrede utvidet obligatorisk opplæring.

Behovet for tiltak overfor dem som trenger mer grunnskoleopplæring for å kunne følge opplæringen på videregående nivå, har også vært et tema i Norge. Gjennom en endring av opplæringsloven i 2016 fikk kommunene og fylkeskommunene anledning til å tilby grunnskoleopplæring til ungdommer som har rett til videregående opplæring. Forslaget ble begrunnet med at det ikke var heldig verken for den enkelte eller for samfunnet at elever begynner i videregående opplæring med så svake forutsetninger at det medfører høy risiko for ikke å gjennomføre opplæringen.[[38]](#footnote-38) I den etterfølgende veilederen fra Utdanningsdirektoratet ble det sagt at vurderingen av behovet for tilbudet skulle kobles opp mot det faglige nivået han eller hun har for å kunne starte opp og følge undervisningen.[[39]](#footnote-39) Ungdoms bruk av ordningen skulle imidlertid ikke gå av deres rett til videregående opplæring etter opplæringsloven § 3-1.

Lovendringen innebar ikke en entydig ansvarsplassering, både kommunene og fylkeskommunene kan gi tilbudet. Loven var en tillatelse, og innebar ingen plikt til å gi et tilbud. I forarbeidene til loven understreker departementet at siden det ikke blir innført noen plikt til å gi dette tilbudet eller en individuell rett til å få det, vil det være opp til skoleeierne å vurdere om en skal ha et slikt tilbud, og i tilfelle hvordan det skal organiseres, og hva innholdet skal være. Det ble lagt til grunn at tilbudet skal dekkes innenfor eksisterende rammer. Fylkeskommunene har hatt mulighet til å søke om prosjektmidler gjennom Jobbsjansen del B.[[40]](#footnote-40) Fra 2020 skal forvaltningen av ordningen overføres til fylkeskommunene.

Målgruppen er ikke definert utover at tilbudet bør gis til dem som har nytte av det, men minoritetsspråklige med kort botid blir trukket fram som en aktuell gruppe. Det er bare tilbudet til denne gruppen som så langt har blitt evaluert. Rambøll har på vegne av KS vurdert tilbudet av kombinasjonsklasser.[[41]](#footnote-41) Kartleggingen viser at tilbudet finnes i alle fylkeskommuner, og at det for skoleåret 2017/2018 var det et tilbud ved 41 videregående skoler. Tilbudene er primært rettet inn mot minoritetsspråklige med kort botid, og som har ulik skolebakgrunn. Det Rambølls analyse ikke viser, er hvor mange av de deltakende elevene som har ungdomsrett, og hvor mange som ikke har det. Undersøkelsen viser imidlertid at det er langt mer problematisk å få ungdom med rett til videregående opplæring til å velge tilbudet. Det indikerer at det bak tallene skjuler seg et ikke ubetydelig antall uten rett. Rambølls konklusjon er at det er store variasjoner i hvor mange elever og hvilke elever som får tilbud. Rambøll sier at dersom målsettingen er å gi et likeverdig tilbud til elever med behov for mer grunnskoleopplæring, er det behov for tydeligere og felles retningslinjer og kriterier.

Utvalget har hentet inn tall fra Utdanningsdirektoratet over hvor mange elever som i skoleåret 2018/2019 var registrert som deltakere i grunnskoleopplæring i samsvar med lovendringen. Det innebærer at kun ungdom med rett til videregående opplæring inngår i det registrerte antallet.

Som det framgår av tabell 3.2 er det registrert et meget beskjedent antall deltakere, og bare i fire av landets fylkeskommuner. Vi har ikke informasjon om det er kommuner eller fylkeskommuner som gir tilbudet.

Antall elever med rett til videregående opplæring som får grunnskoleopplæring etter § 4A-1, skoleåret 2018/2019.

02J1xt1

|  |  |
| --- | --- |
| Fylkeskommune | Antall elever |
| Oslo | 16 |
| Troms | 18 |
| Vestfold | 10 |
| Østfold | 127 |
| Sum | 171 |

* Utdanningsdirektoratet (2019).

Det lave antallet elever med rett til videregående opplæring som følger tilbudet, kan være et uttrykk for manglende registering, men indikerer likevel at tilbudet i stor grad rettes mot ungdom uten rett. Det er derfor liten grunn til å konkludere med at lovendringen så langt har løst utfordringen for ungdom med rett som har manglende kvalifikasjoner fra grunnskolen.

Diskusjonen om andre og mer standardiserte løsninger har dermed fortsatt. Det finnes eksempler på kommuner som har opprettet tilbud om et 11. skoleår på grunnskolenivå til elever som søker om dette. Likeså har flere fylkeskommuner spesielt utformede tilbud til elever som trenger tettere oppfølging i fag i videregående opplæring, kombinert med faglig opphenting fra grunnskolen.

Elever med svake norskferdigheter

Elever med et annet morsmål enn norsk og samisk har rett til særskilt norskopplæring inntil de har tilstrekkelige norskferdigheter til å følge den ordinære undervisningen.[[42]](#footnote-42) Om nødvendig har også elevene rett til morsmålsopplæring, tospråklig fagopplæring eller begge deler. Før det fattes vedtak om særskilt norskopplæring, skal det gjennomføres en kartlegging av elevens ferdigheter i norsk. Det skal også gjennomføres en kartlegging underveis i opplæringen. Fylkeskommunene har mulighet til å tilby den særskilte norskopplæringen som egne innføringstilbud, det vil si i egne grupper, klasser eller skoler. Dette tilbudet kan maksimalt vare i 2 år. Elever som får særskilt norskopplæring, kan også få inntil 2 ekstra år i videregående opplæring. Opplæringen skal ikke vurderes med karakter.

Mange skoler tilbyr innføringstilbud organisert enten innenfor eller utenfor tilbudsstrukturen. Når innføringstilbudet er en del av tilbudsstrukturen, søker elevene seg til et ordinært utdanningsprogram. Det betyr at elevene kan følge deler av programfagene hvis skolen tilrettelegger for dette. Elevene bruker da av opplæringsretten. Når tilbudet er utenfor strukturen, søker de seg direkte til språkopplæringen fra ungdomsskolen. Noen skoler tilbyr opplæring som gir mulighet til å gjøre seg ferdig med ett eller flere fag på Vg1, noen tilbyr hospitering og andre igjen har opplæring som er relativt segregert fra det ordinære tilbudet.

I delutredningen beskriver utvalget at det er en utfordring at elevene ikke benytter seg av tilbudet om særskilt norskopplæring. Når språkopplæringen er integrert i den ordinære opplæringen, legges undervisningen enten samtidig med annen undervisning eller i tillegg til den. Det følger utfordringer med begge løsningene. Det viser seg at det er vanskelig å få elevene til å møte til norskopplæringen. Det skyldes at elever ikke vil gå glipp av undervisning i andre fag, eller at elever ikke møter til undervisning med mindre den er obligatorisk. Mange med kort botid ønsker ikke å bruke lenger tid enn nødvendig på videregående opplæring. Det kan delvis også skyldes at de opplever å beherske norsk godt nok til å ha utbytte av den ordinære opplæringen. Av disse grunner takker flere nei til tilbud om norsk språkopplæring, eller de deltar ikke lenge nok. Uten tilstrekkelige norskferdigheter oppnår elevene langt dårligere resultater i de ordinære fagene i videregående opplæring.[[43]](#footnote-43)

Det er ingen statistikk som gir informasjon om hvor mange elever som har vedtak om særskilt språkopplæring. Elever med botid på 6 år og mindre utgjorde i 2018 om lag 2340 elever. Av disse hadde 900 elever kortere enn 2 års botid, og 1430 mellom 2 og 6 års botid.[[44]](#footnote-44)

### Gjennom videregående opplæring med målet om å gjennomføre

Tidlig avbrudd eller stryk i fag

Elevene søker om inntak til videregående opplæring hvert år. Etter Vg1 har elever rett til 2 års videregående opplæring innenfor det samme utdanningsprogrammet. Hovedregelen for inntak til Vg2 og Vg3 er at elevene skal ha bestått alle fag på foregående trinn.[[45]](#footnote-45) Krav om bestått i fagene gjelder både for fag som avsluttes med standpunktkarakter, og for fag som fortsetter på neste trinn uten standpunktkarakter. Elever som ikke har rett til å gå videre til neste trinn, kan likevel flyttes opp dersom fylkeskommunen finner dette forsvarlig. Inntak på individuelt grunnlag skal baseres på en helhetlig vurdering av om søkeren samlet sett har de nødvendige faglige forutsetningene for å følge opplæringen på dette nivået. Selv om fylkeskommunen flytter elevene opp på individuelt grunnlag, følger det ikke en plikt til å tilby elevene opplæring i fag de mangler karakter i.

I delutredningen viste utvalget til at det er bedre å gjennomføre noe av opplæringsløpet enn ingenting. Jo flere trinn elevene klarer å gjennomføre, desto lavere er sannsynligheten for å bli stående utenfor arbeid og utdanning. Derfor er det viktig at elevene mestrer Vg1 og går videre til Vg2. Utvalget har derfor sett nærmere på hvordan elevene mestrer fagene i Vg1, uttrykt ved hvor mange som stryker. Stryk betyr her manglende beståttkarakter til eksamen, standpunkt- eller halvårsvurdering i 2. termin.[[46]](#footnote-46) Tabell 3.3 viser fordelingen av elever etter hvor mange fag de stryker i på Vg1. Analysen er gjort på 2012-kullet slik som i delutredningen. Elever som går planlagt løp mot grunnkompetanse, er holdt utenfor tallmaterialet.

Antall og andel elever fordelt på antallet fag med karakteren 1 og IV på Vg11. 2012-kullet.

10J1xt2

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Alle elever | Elever sluttet | Elever karakter i alle fag | stryk i 1 fag | stryk i 2 fag | stryk i 3 fag | stryk i 4 fag | stryk i 5 fag | stryk i mer enn 5 fag |
| Antall (N) | 62 024 | 1 638 | 51 011 | 4 549 | 1 371 | 844 | 528 | 385 | 1 509 |
| Andel | 100,0 % | 2,6 % | 82,2 % | 7,3 % | 2,2 % | 1,4 % | 0,9 % | 0,6 % | 2,4 % |

1 Ikke vurderingsgrunnlag (IV).

SSB (2019).

Summerer vi antall elever som stryker og elever som slutter, finner vi at dette utgjør omlag 10 800. Dette tilsvarer 17 prosent av ungdomskullet. Av de elevene som stryker, er det flest som har ett fag de ikke har bestått. Slår man sammen elevgruppene som stryker i 1 og i 2 fag, tilsvarer dette i underkant av 6 000 elever, eller 10 prosent av 2012-kullet. Det betyr at en relativt stor gruppe elever ikke består Vg1. Samtidig mangler de aller fleste kun 1 eller 2 fag ved utgangen av Vg1. Det er imidlertid ikke kjent hvor mange av elevene som går videre til Vg2. Vi vet heller ikke om fagene er avsluttende og således krever en ny sluttvurdering, eller om faget er gjennomgående.

Avsluttet Vg3 og læretid, men ikke bestått

I delutredningen kommer det fram at en stor gruppe elever kom ganske langt i løpet selv om de ikke gikk ut med vitnemål eller fag-/svennebrev. Analysen viste at av ungdommene som startet i videregående i 2012, var det 5475 som kom så langt som til Vg3 eller ut i lære, som likevel ikke besto hele løpet. Ser vi bort fra dem som kun mangler fagprøven, om lag 820 ungdommer, gjenstår 4600 elever som har strøket i fag. Dette kan både være stryk i fag elevene har siste året, eller det kan være stryk fra tidligere.

Figur 3.6 viser fordelingen av antall fag som disse ungdommene mangler beståttkarakter i. Manglende beståttkarakter er her definert som at ungdommen enten har IV eller karakteren 1 i standpunkt, har karakteren 1 til eksamen eller ikke har møtt til eksamen. Som det framgår av figur 3.6, mangler 1 700 elever, det vil si 36 prosent, kun karakter i 1 eller 2 fag.

[:figur:figX-X.jpg]

Antall elever fordelt etter antall fag de ikke har bestått (N= 4583). 2012-kullet.

SSB (2019).

Når elever mangler standpunktkarakterer eller stryker i fag, må de ta ny eksamen i faget for å få vitnemål. En elev som får karakteren 1 ved ordinær eksamen, har rett til ny eksamen i faget.[[47]](#footnote-47) Den må tas ved første etterfølgende eksamen om eleven skal kunne beholde standpunktvurderingen i faget. Dersom eleven derimot ikke går opp til første etterfølgende eksamen, faller standpunktkarakteren bort når han eller hun tar faget som privatist. Det er fylkeskommunen som er ansvarlig for å gjennomføre privatisteksamen.

### Utvalgets vurderinger

Videregående opplæring skal forberede den enkelte for framtidig arbeidsliv og videre studier. Utvalget mener det er nødvendig å dreie innretningen av strukturen i videregående opplæring tydeligere mot sluttkompetansen for å sikre høy kvalitet. For å få til en tydelig kurs videre må opplæringen ha en ny struktur og et nytt innhold, noe som fordrer et retningsskifte fra tidligere skolegang. Utvalget mener imidlertid at det fortsatt bør være en viss kontinuitet mellom grunnskolen og videregående opplæring for å sikre den enkelte en faglig progresjon. Likevel – fordi videregående opplæring skiller seg fra grunnskolen på vesentlige områder, mener utvalget det er misvisende å benytte samlebetegnelsen «grunnopplæring» for grunnskolen og videregående opplæring. Dette gjøres nærmere rede for i dette kapitlet og i kapittel 4.3. Utvalget legger samtidig betydelig vekt på den verdien videregående opplæring har i ungdommens liv den tiden de går her.

Dette er en viktig arena for danning og modning. Fylkeskommunen er forpliktet til å gi opplæring som følger prinsippene i formålsparagrafen og overordnet del av læreplanverket.[[48]](#footnote-48) Videregående opplæring skal således være et sted der den enkelte utvikler selvstendighet og faglig identitet på vei til å bli voksen. Opplæringen skal bidra til økt ansvarsbevissthet for eget liv og samfunnet rundt. Ungdom skal få trene på å samarbeide med andre, få økt forståelse av seg selv og andre, utfordres til kritisk tenkning, kreativitet og problemløsning.

Utvalget er således opptatt av å finne den gode balansen mellom et retningsskifte og progresjon – som både ivaretar helheten i opplæringsløpet og gir opplæringen innhold som peker framover og innebærer noe nytt.

Obligatorisk eller frivillig?

Videregående opplærings betydning for å motvirke økonomisk og sosialt utenforskap og utenforskapets store konsekvenser for individ og samfunn, reiser spørsmålet om videregående opplæring bør være obligatorisk for ungdom. Utvalget har en forventning om en framtidig videregående opplæring hvor alle skal kunne gjennomføre med studiekompetanse, yrkeskompetanse eller grunnkompetanse. Da vil en løsning hvor en går bort fra at videregående opplæring er frivillig, kunne være et virkemiddel. Dagens ordning er en rettighet, men ikke en plikt.

Når utvalget ikke vil gå nærmere inn på en slik ordning, er det fordi det etter utvalgets mening ikke vil være et svar på utfordringene. I dag går mer enn 98 prosent av ungdommene direkte fra ungdomsskolen til videregående opplæring. Problemet er ikke at ungdommene ikke begynner frivillig på videregående opplæring, men at de avslutter uten å oppnå full sluttkompetanse. Utvalget mener at dette skyldes både tilbudet og elevenes motivasjon. Ingen av disse delene påvirkes direkte av en innføring av plikt. Det viktige er etter utvalgets mening at ungdommene gis forutsetninger for å gjennomføre. Dette må gjøres ved å kompensere for manglende forkunnskaper, ved å gi den enkelte et løp som er tilpasset hans eller hennes forutsetninger og muligheter – i det hele tatt ved å gjøre videregående opplæring til noe som stimulerer den enkelte til læring. Utvalget vil således gi en rett til gjennomføring, ikke en plikt til opplæring.

Inntak til videregående opplæring

Utvalget mener at en god start i videregående opplæring avhenger av tilbudet den enkelte tas inn til og får. I tillegg mener vi at den kompetansen elevene har med seg fra grunnskolen, er av avgjørende betydning for hvordan det går i det videre læringsløpet. Som vi omtaler over er det en klar sammenheng mellom karakterer fra grunnskolen og gjennomføring i videregående opplæring. De med lave grunnskolepoeng har langt større sannsynlighet for å slutte i løpet av opplæringen eller ikke gjennomføre videregående opplæring, målt 5 år etter at de startet. I delutredningen stiller vi spørsmålet om det tilbudet elevene får, er godt nok tilpasset deres faglige ståsted. Har vi et opplæringstilbud som sikrer kvalitet i læringsutbyttet? Utvalget mener ikke det.

Utvalget understreker betydningen av at ansvaret for læringen er tosidig. På den ene siden ligger plikten til å gi tilpasset opplæring hos fylkeskommunen og skolen. På den annen side, og ikke mindre viktig, er det ansvaret som ligger hos eleven og lærlingen selv for å nyttiggjøre seg opplæringen. Til opplæringsretten hører det en plikt for eleven til å delta i opplæringen, og det er grunn til å forvente at den enkelte legger ned en betydelig egeninnsats og utnytter læringspotensialet sitt.

Likevel – utvalget vil understreke at strukturen må ta hensyn til at vi har elever som begynner i videregående opplæring uten å ha med de nødvendige forkunnskapene etter grunnskolen. Elever med mangelfulle grunnleggende ferdigheter får i dag tilbud om plass uten at det finnes en nasjonal struktur som sikrer at de settes i stand til å mestre den opplæringen de er tatt inn til. Utvalget mener det er systemet som i første rekke må bære det tyngste ansvaret for at de dermed ikke gjennomfører i den andre enden.

Over viser vi til at flere land har opptak basert på kvalifikasjoner. Den enkelte søker må ha et grunnlag fra grunnskolen som er regnet som tilstrekkelig for å kunne gjennomføre videregående opplæring. Om eleven ikke er kvalifisert for opptak på ordinært løp, blir han eller hun tatt opp til et kvalifiseringsår. Det er også i vårt land kommet forslag om å innføre karakterbaserte krav for inntak.[[49]](#footnote-49) Dette er ikke en ønsket retning slik utvalget ser det.

Utvalget mener at lovendringen i 2016 som åpnet for at kommuner og fylkeskommuner kan gi et tilbud om grunnskoleopplæring til ungdom med rett til videregående opplæring, i liten grad har løst problemet. Lovendringen innebærer verken en plikt for skoleeierne til å gi et tilbud eller en rett til opplæring for ungdommene. Resultatet har blitt en meget variabel og til dels fraværende oppfølging rundt omkring i landet. Det finnes herunder ingen gjennomgående nasjonal struktur. Det lovendringen åpner for, er en anledning til å gi et slikt tilbud også for fylkeskommunene. Tiden som blir brukt til en slik faglig opphenting, skal ikke gå på bekostning av retten den enkelte har til videregående opplæring. Utvalget har merket seg at Rambøll i sin evaluering gjengir at mange informanter opplever det som en betydelig utfordring å motivere elever til en kombinasjonsklasse i stedet for ordinær opplæring – på tross av manglende forutsetninger.

[:figur:figX-X.jpg]

I tillegg til ekstra grunnskoleopplæring i form av kombinasjonstilbud diskuteres også ulike forberedende tilbud med annet pedagogisk innhold. Utvalget mener at slike annerledes skoleår kan gi elever mulighet til å hekte seg på faglig og gi en mykere overgang fra grunnskoleopplæringen til videregående nivå. Vårt skolesystem er i stor grad bygget opp rundt årsklasser og skoleår. I den forstand kan en tenkning basert på hele skoleår være naturlig. For noen kan dette være en riktig og god løsning. Utvalget mener likevel ikke at ett ekstra skoleår passer for alle som trenger å styrke startkompetansen i fag. Her må vi ta høyde for at bildet er mer nyansert. Elever som trenger å kvalifisere seg i 1 eller 2 fag, kan samtidig være faglig klar for opplæring i andre fag. For disse elevene vil ett ekstra skoleår neppe oppleves som et gode eller være særlig motiverende. Utvalget mener derfor tilbud som kvalifiserer for fagene i videregående opplæring, må være så fleksible at de passer for flest mulig.

Utvalget mener imidlertid at tilbudsviften må speile elevenes forskjellighet når de begynner i videregående opplæring. I tillegg til elevenes grunnskolepoeng vet vi fra delutredningen at motivasjon for opplæringen og tidligere skoleerfaringer varierer. Elevene har dessuten ulik psykisk og fysisk helse, sosioøkonomisk og kulturell bakgrunn. Hvordan den enkelte har det i og utenfor skolehverdagen, innvirker i større og mindre grad på hvordan de lærer. Vi ønsker at alle skal finne et tilbud som passer for dem, der de kan oppleve å mestre, oppnå godkjent kompetanse og føle tilhørighet og trygghet. Vi mener de aller fleste finner dette i skolene og i lærebedriftene. Utvalget mener det i tillegg er behov for at fylkeskommunene gir tilbud som foregår på alternative opplæringsarenaer. Spesielt sårbare elever kan trenge at opplæringen skjer i andre omgivelser i deler av eller hele opplæringsløpet. Utvalget mener det er viktig at slike tilbud også utvikles i samarbeid med lokalt arbeidsliv, inkludert vekst- og arbeidsinkluderingsbedrifter.[[50]](#footnote-50)

Kvalifisert for videregående opplæring

Utvalget har lagt til grunn for forslagene i denne utredningen at elevene skal være kvalifisert for den opplæringen de får. Å være kvalifisert mener utvalget handler om å kunne nyttiggjøre seg opplæringen.

Utvalget beskriver over vilkårene for plass i videregående opplæring. Vi vil understreke at det etter dagens ordning ikke innbefatter en vurdering av hvor kvalifisert den enkelte er for videregående opplæring – i det å ha fullført grunnskolen.

I tabell 3.1 viser utvalget grunnskolekarakterer og grunnskolepoeng i sammenheng med gjennomføringen i videregående opplæring. Vi gir dessuten i figur 3.5 oversikt over elevenes karakternivå ved utgangen av 10. trinn. Det er grunn til å tenke seg at en del elever med lave karakterer eller som mangler karakterer i fag, har utfordringer med å følge samme progresjon som elever som presterer på den høyeste delen av karakterskalaen. Utvalget mener alle elever skal ha opplæring tilpasset faglig ståsted der de kan oppleve å mestre. Samtidig må opplæringen gi elevene utfordringer de kan strekke seg etter uten å miste motet eller falle av i faget. Elever med manglende kompetanse fra grunnskolen skal sikres mulighet til å få den nødvendige startkompetansen å bygge videre på. Utvalget mener at en slik opplæring skal være en integrert del av den videregående opplæringen. Utvalget legger til grunn at elevene skal ha rett til nødvendig opplæring, men at det også må stilles krav om måloppnåelse i faget. Vi ser for oss at slik opplæring kan innrettes som innføringsfag. Utvalget mener innføringsfagene bør være obligatoriske for dem som trenger dette.

Innføringsfagene skal sikre at den enkelte får opplæring som er tilpasset elevens startkompetanse. Hensikten med opplæringen skal være at elevene så raskt som mulig oppnår det nødvendige grunnlaget som trengs for å ha utbytte av den videre opplæringen.

[:figur:figX-X.jpg]

Det må således gjøres en vurdering av hvilke kvalifikasjoner som skal bestemme om eleven trenger ekstra opplæring, og hvilke innføringsfag elevene skal ha. Elevene har en rekke fag på grunnskolen, og flere av fagene har gjennomgående læreplaner i videregående opplæring. Etter utvalgets vurdering vil det være naturlig at innføringsfagene begrenses til norsk, engelsk og matematikk. Disse fagene har til sammen et særlig ansvar for flere av de grunnleggende ferdighetene og utgjør således nødvendige redskaper for læring og utvikling.[[51]](#footnote-51) Nærmere beskrivelser av hvordan innføringsfagene kan utformes gir utvalget i kapittel 4.4.2.

Oversikten over 2012-kullet illustrerer at noen elever – til tross for at de har lave grunnskolepoeng – gjennomfører videregående opplæring, og at det motsatt ikke er gitt at alle med høye grunnskolepoeng gjennomfører. Manglende karakterer i fag gir dermed ingen fullgod prediksjon om eleven vil mestre videregående opplæring. Karakterene er således ikke alene bestemmende for om eleven vil mestre et fag eller ikke. Nærmere omtale av dette gir vi i kapittel 4.5.3.

Gjennom å gi den enkelte en fullføringsrett til videregående opplæring signaliseres en sterk forventning om gjennomføring. Fullføringsretten gir et utgangspunkt for å utvikle og forbedre systemet rundt den enkelte. Opplæringssystemet kan imidlertid ikke ses isolert fra det som skjer tidligere, på grunnskolenivået. Utvalget er bekymret for den økende andelen unge som ikke får vurdering fra grunnskolen, og mener det er behov for å understreke det ansvaret kommunen har for at alle elever oppnår tilstrekkelig kompetanse som gjør at de er kvalifisert for opplæring etter grunnskolen.

Norsk språkopplæring

I delutredningen viser utvalget til at ungdom født utenfor Norge har dobbelt så stor sannsynlighet for å havne utenfor arbeid, utdanning og opplæring som ungdom som har vokst opp i Norge. En alvorlig konsekvens av svake ferdigheter i norsk er således at eleven ikke gjennomfører, ikke får utnyttet sitt egentlige læringspotensial og står i fare for å havne helt utenfor arbeidsliv og annen utdanning. Utvalget mener det er nødvendig at elever har ferdigheter i norsk som er gode nok til at de lærer det de skal. Det er god grunn til å tro at elever som strever med norsk, ikke har fullt utbytte av annen opplæring på norsk. Hvor lenge elevene har bodd i Norge, har stor betydning for hvor godt de behersker det norske språket. Også ungdom som har gått store deler av skoleløpet i Norge, kan oppleve å ikke få utnyttet sitt faglige potensial på grunn av svake norskferdigheter.

Innspill til utvalget forteller om at overgangen fra grunnskolen til videregående opplæring er mer krevende enn mange elever med svake norskferdigheter først så for seg. I videregående opplæring blir elevene eksponert for flere kompliserte uttrykksformer og faglige begreper enn i ungdomsskolen. Det er dessuten flere som forteller at elever med svake norskferdigheter ikke benytter seg av tilbudet om norsk språkopplæring, og at de heller ikke lærer norsk noe annet sted. Også tilbudet med kombinert grunnskole og videregående opplæring legger til grunn at det skal være valgfritt for den enkelte. Utvalget mener det er problematisk at elever med svake norskferdigheter kan velge vekk opplæring de trenger for å være kvalifisert. Vi stiller oss derfor tvilende til at nevnte kombinasjonstilbud vil treffe målgruppen godt nok, all den tid det er basert på valgfrihet.

Over foreslår utvalget å innføre obligatoriske innføringsfag for elever som trenger det. Etter utvalgets oppfatning skal dette tilbudet også gjelde for elever med svake norskferdigheter. Det betyr at elever som i dag takker nei til norsk språkopplæring til tross for at de er svake i norsk, ikke lenger kan velge vekk denne opplæringen.

Elever med svake norskferdigheter har allerede i dag ekstra rettigheter knyttet til blant annet norsk språkopplæring og utvidet opplæringstid i videregående opplæring. Utvalget mener det er grunn til å se nærmere på hvordan innføringsfag best bør innrettes for denne elevgruppen, slik at norskopplæring integreres på en hensiktsmessig måte. Utvalget mener at det innenfor innføringsfagene bør utvikles særlig tilpassede tilbud for elever med behov for norsk språkopplæring. Dette omtales nærmere i kapittel 4.4.2.

Å gå i ulik takt

Innføring av obligatorisk innføringsfag i noen fag fratar ikke eleven muligheten til å starte opp med andre deler av opplæringen på videregående nivå. Etter utvalgets oppfatning er det en fordel snarere enn en ulempe at de som presterer på laveste mestringsnivå i noen fag, gis mulighet til å lykkes i fag de kan mestre. Dette gjelder også de elevene som trenger norsk språkopplæring integrert i ett eller flere innføringsfag.

Som en illustrasjon på dette kan en elev som mangler tilstrekkelig kompetanse i engelsk, takke ja til plass på utdanningsprogram for bygg- og anleggsteknikk. Denne eleven må først bestå innføringsfaget i engelsk, før eleven går videre med engelskfaget. Selv om eleven har behov for å styrke kompetansen i engelsk fra skolestart i Vg1, kan elevens faglige ståsted i andre fag være godt nok til å mestre flere av fagene i videregående opplæring. Det bør derfor legges til rette for at elever skal kunne få opplæring tilpasset deres faglige ståsted, og at progresjonen i opplæringen kan være ulik i ulike fag. I motsatt fall mener utvalget det er uheldig for eleven dersom hele opplæringen settes på vent fordi eleven strever med ett eller noen få fag. Elever som må kvalifiseres i ett eller flere fag, kan oppleve det som svært demotiverende å måtte vente med andre fag eleven har søkt seg til og har interesse for. Utvalget mener det vil være avgjørende at systemet er rigget for at elever kan ta fag på ulike trinn samtidig. Det betyr at opplæringen må være innrettet slik at elevene kan starte med fag i videregående opplæring, og samtidig følge innføringsfag i fag de ikke er kvalifisert for.

En slik strukturelt tilpasset opplæring krever at elevene må ta ulike fag allerede fra skolestart i Vg1. Elever som begynner samtidig, følger ulik progresjon i ett eller noen fag. Det vil kunne variere hvor mange fag og hvor lang tid elevene trenger for å kvalifisere seg til fagene i videregående opplæring. Derfor blir en naturlig følge av dette at elevene starter med ulike fag fra skolestart, og at behovet for ulike fagkombinasjoner forplanter seg videre gjennom opplæringsløpet. Vi omtaler forslag til hvordan dette kan innrettes, i kapittel 4.

I dag er det slik at elever i samme aldersgruppe i stor grad følger samme trinn og tempo gjennom videregående opplæring. I delutredningen pekte utvalget på dette som en svakhet ved strukturen. Tilbudet er i stor grad bestemt ut fra tanken om at alle elever skal oppnå samme sluttkompetanse, på samme måte og innenfor samme tidshorisont. Utvalget har merket seg at normen for å gjennomføre videregående opplæring for enkelte kan oppleves som stram. Manglende fleksibilitet preger tilbudet ved både oppstart og underveis, herunder hvilke veier man kan ta for å avslutte med full sluttkompetanse. Ordninger som er gode for noen, kan passe dårlig for andre. Noen elever trenger ett år, andre har behov for kortere og mer fleksibel opplæring.

Kvalifisert underveis

I delutredningen peker utvalget på at til tross for gjeldende krav om å bestå alle fag for å kunne flyttes opp til neste trinn, er det mange som går videre i systemet uten å ha bestått. Det er flere grunner til dette. Utvalget mener det er positivt at elevene fortsatt får plass dersom alternativet er å havne utenfor annen opplæring eller arbeid. Samtidig er oppflytting til neste trinn problematisk hvis det innebærer et opplæringstilbud eleven ikke er kvalifisert for.

I dagens forskrift om inntak til Vg2 og Vg3 stilles det som nevnt krav om at fagene på foregående trinn skal være bestått.[[52]](#footnote-52) Utvalget mener det er rimelig å stille kvalifikasjonskrav om bestått i fag for å gå videre til neste nivå. Likevel mener utvalget det er behov for å gjøre visse tilpasninger i regelverket. Det bør ikke være slik at elever som mangler karakter i et fag, kan fortsette til et mer avansert faglig nivå. Samtidig bør elevene få mulighet til å gå videre til neste trinn i fag de er kvalifisert for. Vi mener det ikke er heldig at man stiller hele opplæringen på vent, dersom elevene er kvalifisert for deler av den. Det gjelder ikke bare når elevene begynner i Vg1, men gjennom hele opplæringsløpet. Utvalget mener at det tilbudet som gis underveis i videregående opplæring, derfor bør følge samme logikk som skissert over. Det betyr at elever som stryker i fag underveis i løpet, får opplæringstilbud som hjelper dem til å bestå faget. Utvalget mener elevene bør sikres mulighet til å få opplæring i fag som ikke er bestått.

Utvidet rett til videregående opplæring skal gi elever som trenger det, mulighet for mer opplæring i fag. Denne retten skal gi elevene som ikke mestrer å ta opp fag som privatist på egen hånd, en bedre mulighet til å gjennomføre. Skal en utvidet rett til opplæring fungere etter intensjonen, er det etter utvalgets vurderinger nødvendig å gjøre endringer i organiseringen av skoleåret. Vi må ha en struktur som gjør det praktisk gjennomførbart å tilby ny opplæring i enkeltfag, og som gjør at det oppleves overkommelig og motiverende for dem som trenger opplæring i fag de ikke har bestått. Utvalget mener dessuten at strukturen skal gjøre det mulig for elever å følge en raskere progresjon i fag de mestrer. Et mer fleksibelt system kan fungere som et sikkerhetsnett for elever som står i fare for å avbryte, og sørge for at de fortsetter i opplæringen. Det vil dessuten gi ungdom som avbryter opplæringen, muligheten til å fortsette i opplæringen til flere ulike tider. Utvalgets forslag til løsninger til organisering av skoleåret er beskrevet i kapittel 4.4.

Rett til å bli kvalifisert med sluttkompetanse

Når ungdomsretten i dag er knyttet til opplæringstid, ser vi at mange bruker opp retten uten å avslutte med full sluttkompetanse. Retten gir heller ikke elevene mulighet til å få ny opplæring i fag, til tross for at de ikke har bestått faget. Selv om fylkeskommunen kan ta inn disse elevene om det er plass til dem, mener utvalget at systemet gir den enkelte små sjanser til å lykkes med faget og lære det han eller hun skal.

Retten til å fullføre betyr et større ansvar for fylkeskommunene til å tilby opplæring til elever som ikke har bestått ett eller flere fag – også etter at elevene har hatt opplæring etter den normerte tiden på 3 år. Vi mener at opplæringssystemet i større grad enn i dag må ha oppmerksomhet rundt de elevene som slutter uten å ha fullført opplæringsløpet. Utvidet rett bør innebære ny rett til opplæring for elever som stryker ved avslutningen av opplæringsløpet.

Elevene lærer på ulike måter og i ulikt tempo. Strukturen bør ta hensyn til dette ved at elevene kan følge ulik progresjon i opplæringen. Et progresjonstilpasset tilbud vil således kunne bidra til mer likeverdig opplæring. En likeverdig opplæring er ikke nødvendigvis lik. Ansvaret for å gi likeverdig opplæring ligger hos fylkeskommunen. I tillegg til elevenes ulike opplæringsbehov er også fylkeskommunene og tilbudene på skolene ulike. Gode løsninger bør derfor ha i seg en fleksibilitet som gir rom for lokale tilpasninger. Samtidig skal løsningene sikre at opplæringen er god nok for alle som har behov for det, uansett hvor i landet ungdommen bor.

Utvalget mener dernest at retten må utformes på en måte som gjør at den enkelte får tilbud tilpasset vedkommendes kvalifikasjoner. Vi vil således understreke at det ikke bør gis rett til opplæring som ungdommen ikke er kvalifisert for og som han eller hun følgelig ikke vil ha utbytte av. Etter utvalgets oppfatning er det likevel behov for at en ny innretning av retten følges av noen begrensninger. Elevene kan ikke ha en ubegrenset rett. En mulig måte å avgrense retten på er for eksempel å sette tak på antallet ganger den enkelte skal ha rett til ny opplæring i fag.

Utvalget mener det vil være urimelig å pålegge fylkeskommuner å tilby opplæring til elever som ønsker å forbedre karakteren i et fag, eller å ta flere fag enn kravene for å få vitnemål. Mange elever som ønsker opptak til studier med høye karakterkrav, tar fag opp igjen etter videregående, eller de tar flere fag for å få tilstrekkelig antall poeng. Dette mener utvalget ikke skal være en fylkeskommunal plikt. Privatistordningen gir fortsatt muligheter for å ta opp fag på nytt og ta nye fag.

### Kvalifisert for videre opplæring: utvalgets vurdering av konsekvenser for tilbud og regelverk

Utvalget har lagt til grunn at fylkeskommunen har et eksplisitt ansvar for å legge godt til rette for at ungdom kan gjennomføre videregående opplæring med studiekompetanse eller yrkeskompetanse. En forutsetning for å lykkes med dette er at eleven/lærlingen må være kvalifisert for det enkelte trinnet i opplæringsløpet. Det er lite hensiktsmessig å ta inn elever/lærlinger til opplæring hvor de ikke har forutsetninger for å delta og få et faglig utbytte. Videregående opplæring må derfor gi tilbud som er tilpasset elevenes forutsetninger, og som skal kvalifisere for videre opplæring. I dag er det ingen krav til inntak til videregående utover at den enkelte skal ha fullført grunnskolen eller tilsvarende opplæring. Reelle krav til inntak kommer først i forbindelse med inntakene til Vg2 og Vg3

[:figur:figX-X.jpg]

Etter utvalgets mening må man allerede ved inntaket til Vg1 vurdere elevenes faglige forutsetninger. Uten faglige forutsetninger vil elevene i mange tilfeller delta i videregående opplæring med svært lite faglig utbytte, over lang tid. I dag er det slik at fylkeskommunene skal sørge for et inntak på individuelt grunnlag for søkere til Vg1 som mangler vurdering i mer enn halvparten av fagene fra grunnskolen. Disse elevene er kjent for skolene før opplæringen starter. Dette kan gi grunnlag for en tilpasning av opplæringen til søkerens forutsetninger. Det er i tillegg en betydelig gruppe som mangler vurdering, eller som har karakteren 1 i ett eller flere fag. Disse behandles i det ordinære inntaket. For begge gruppene er det sentrale spørsmålet om de er kvalifisert for den opplæringen som møter dem, altså om de har de nødvendige forutsetninger for å nyttiggjøre seg opplæringen. Hensynet til den enkelte utdanningssøkende og til en effektiv organisert opplæring tilsier at en fra første stund er i stand til å møte elevene med et tilbud som er tilpasset deres forutsetninger.

Utvalget mener at lovendringen i opplæringsloven i 2016, der kommunene og fylkeskommunene fikk anledning til å tilby grunnskoleopplæring til ungdommer som har rett til videregående opplæring, var et skritt i riktig retning. Det ga fylkeskommunene rett til å gi opplæring på grunnskolens område. Det ble slått fast at en slik forberedende opplæring ikke skulle gå på bekostning av den retten den enkelte har til videregående opplæring. Tilbud som styrker den enkelte ungdoms muligheter til å starte og gjennomføre videregående opplæring, er et godt grep. Utvalget mener imidlertid at endringen ikke går langt nok. Det er en relativt omfattende gruppe som starter på videregående opplæring med et for svakt faglig grunnlag i ett eller flere fag. På tross av dette var det et svært lite antall registrerte deltakere på det nye tilbudet i skoleåret 2018/2019. Lik rett til utdanning forutsetter at denne gruppen utdanningssøkende ivaretas langt bedre og med et mer gjennomregulert tilbud enn det som finnes i dag. Utvalget mener dessuten at det er nødvendig med en entydig ansvarsplassering. Delt ansvar mellom kommuner og fylkeskommuner, at det er opp til kommunene og fylkeskommunene å vurdere om det skal gis tilbud og en forutsetning om at alt skal dekkes innenfor eksisterende budsjettrammer, er etter utvalgets mening ikke et tegn på at dette har blitt spesielt høyt prioritert. Utvalget mener at en opprioritering av gruppen med svake forutsetninger for å følge opplæringen må tilrettelegges på en helt annen måte om målet om at de fleste skal kunne fullføre videregående opplæring, skal nås. Det betyr at det skal være en rett til et tilpasset tilbud for alle som trenger det, og at fylkeskommunene følgelig skal ha en plikt til å gi tilbudet.

Når utvalget så entydig anbefaler at ansvaret for opplæringen legges til fylkeskommunen, er det fordi utvalget vil anbefale at dette skal være undervisning som er knyttet til og er en del av den faglige opplæringen i videregående opplæring. Utvalget kommer nærmere tilbake til utformingen av tilbudet om innføringsfag i kapittel 4. Et slikt tilbud for å sikre elevenes faglige grunnlag skal ikke være til hinder for at eleven kan starte på programfag som ikke stiller krav om kompetanse på de områdene som dekkes av innføringsfagene eleven deltar i.

Utvalget legger til grunn at den faglige progresjonen, på samme måte som i dag, er avhengig av at den enkelte består opplæringen på et lavere trinn før en går videre til neste. Utvalget mener imidlertid ikke at det er nødvendig at alle fag skal være bestått for å gå videre. Det bør bare gjelde når fag bygger på hverandre. Det betyr at en elev kan ta opp igjen et fag innenfor et fagfelt, men samtidig gå videre med andre. Kravet til at alle fag skal være bestått før en elev/lærling har fullført med godkjent kompetanse, vil gjelde.

[:figur:figX-X.jpg]

Utvalget legger til grunn at fylkeskommunen har plikt til å tilby fornyet opplæring og etterfølgende vurdering for elever som ikke har bestått.

## Samlet framstilling av utvalgets forslag til endringer av ungdomsretten

Utvalget foreslår ingen endringer i retten til å begynne i videregående opplæring for ungdom. Alle som har fullført grunnskolen, skal ha rett til videregående opplæring – uansett det faglige ståstedet de kommer inn med. Samtidig mener utvalget at videregående opplæring skal møte elevene der de er. Opplæringstilbudet må innrettes på en måte som gjør at elevene får tilbud om – og blir sporet inn på – et løp der de kan oppleve å mestre, og der hver og en kan få utnyttet sitt potensial. Det betyr at videregående opplæring ivaretar elevenes og lærlingenes ulike behov for faglig progresjon, og at forventninger og krav holder riktig nivå. Det er ikke holdbart at elever med rett til videregående opplæring møter et tilbud som ikke er tilpasset deres mestringsnivå. Dagens tilbud er slik utvalget ser det, til hinder for at alle kan fullføre med full kompetanse.

Utvalget har som mål for videregående opplæring at flest mulig finner seg til rette i det ordinære opplæringstilbudet. Videregående opplæring må derfor ha i seg en nødvendig fleksibilitet. Alle elever skal oppleve å ha faglig utbytte av opplæringen, og de skal kunne velge fag de har interesse for, tidlig i løpet. Det vil fortsatt være elever med behov for individuelt tilpassede løp, men ambisjonen skal være at flest mulig ikke trenger dette.

Dagens bestemmelse gir ungdom rett til 3 års heltids videregående opplæring. Utvalget foreslår at dagens tidsbegrensning oppheves, og at retten omfatter målet for opplæringen: studiekompetanse eller yrkeskompetanse. Den enkelte skal ha rett til å fullføre 1 av de 2 opplæringsløpene med sluttkompetanse. De som har oppnådd kompetanse på lavere nivå, skal beholde retten til å kunne fullføre med studiekompetanse eller yrkeskompetanse enten i et sammenhengende løp eller senere.

Den normerte tiden bør fortsatt være 3 års opplæring, og utvalget foreslår at organisering og planer bygger opp om en effektiv gjennomføring basert på dette. Men det skal gis god anledning til å bruke lengre eller kortere tid.

I dag er det vanlige 3 år for studieforberedende programmer og 4 år for de fleste yrkesforberedende programmer. Det er i dag en betydelig andel som bruker lengre tid. Et mer fleksibelt opplæringsløp med blant annet bedre muligheter til å ta opp igjen fag og til å bruke ulik tid på fag, vil i seg selv bidra til bedre effektivitet.

Utvalget legger til grunn at den enkelte lærling/elev skal være kvalifisert for å gå videre med fag som bygger på hverandre. Han/hun skal ha et godt nok faglig nivå til å følge opplæringen.

Begrensninger i retten

Selv om en fjerner dagens tidsbegrensning, er det liten grunn til å tro at det vil føre til at ungdom vil ønske å bli værende i videregående opplæring i lang tid. Utvalget mener at det likevel kan være grunn til å sette noen begrensninger. For eksempel kan det være aktuelt å begrense retten til å ta opp igjen fag som er bestått, og det kan settes en øvre grense for hvor mange ganger en kan stryke i et fag, slik det er ved de fleste universiteter og høyskoler. Elever som har brukt opp retten til å ta opp igjen fag uten å bestå, vil kunne ta faget som privatist. Utvalget foreslår ingen endringer i privatistordningen. Ved 3 stryk bør det vurderes om det skal settes et lavere ambisjonsnivå for eleven.

Det kan også vurderes om en vil sette en absolutt grense for en sammenhengende opplæring og om det er behov for særskilte regler for dem med individuell opplæringsplan.

## Utvalgets forslag

Utvalget foreslår følgende:

* Videregående opplæring skal fortsatt være frivillig.
* All ungdom med fullført grunnskole skal fortsatt ha rett til videregående opplæring.
* Det innføres en rett for alle til å fullføre videregående opplæring med studiekompetanse eller full yrkeskompetanse.
* Sluttkompetansen bygges opp om 2 tydelige hovedretninger: studiekompetanse og yrkeskompetanse.
* De som avbryter videregående opplæring før de har gjennomført med full sluttkompetanse, har oppnådd delkompetanse.
* De med langsiktig mål under vitnemål, fag- eller svennebrev oppnår grunnkompetanse som sluttkompetanse.
* Det skal tilbys obligatoriske innføringsfag i norsk, engelsk og matematikk for elever som trenger dette. Språkopplæring i norsk skal være integrert i dette tilbudet.
* Strukturen innrettes etter kvalifikasjoner basert på at elevene og lærlingene går i ulik takt; herunder må den enkelte ha bestått de fagene som kvalifiserer for neste nivå.
* De som ikke består fag, har rett til ny opplæring i faget. Det gjelder også etter avsluttet opplæring etter den normerte tiden på 3 år.

# Fagene og organiseringen av opplæringen

[:figur:figX-X.jpg]

Kapittel 2 og 3 slår fast at retten til videregående opplæring skal endres til en rett til fullføring med studie- eller yrkeskompetanse. Det er sluttkompetansen som skal være utgangspunktet for de 2 hovedløpene i opplæringen, og opplæringen skal baseres på at elevene skal ha et tilbud som gjør dem kvalifisert til å kunne fullføre med en sluttkompetanse.

I dette kapitlet ser utvalget på hva dette betyr for innretningen på fagene og organiseringen av opplæringen.

## Fagenes plass og omfang

Utvalget har i delutredningen omtalt fellesfagenes historie og begrunnelse. I delutredningen skriver utvalget at dagens fellesfag er de samme som ved innføringen av Reform 94. Innholdet i fagene ble endret ved innføringen av Kunnskapsløftet i 2006, men siden den gang har det vært få justeringer av fellesfagene. Det har vært flere endringer i programfagene enn i fellesfagene. De faglige rådene har avgjørende innflytelse på innholdet i læreplanene på Vg3-nivå på yrkesfag, og det er gjort flere justeringer i dem etter innspill fra partene.

### Fellesfagene

Innføringen av fellesfagene i Reform 94 fikk først og fremst betydning for elevene på yrkesfag, og innføringen hadde flere begrunnelser; framtidens kompetansekrav tilsa at elevene trengte noen felles fag, fagenes allmenndannende karakter var like viktig for elevene på yrkesfag som på studieforberedende, og det var et behov for å bryte ned skillet mellom yrkesfagene og de studieforberedende tilbudene, slik at elever på yrkesfag skulle få lettere tilgang til studier.

Elevene i videregående opplæring møter de samme fellesfagene uavhengig av hvilket utdanningsprogram de starter på, men i ulikt omfang. Elevene på de yrkesfaglige utdanningsprogrammene har fellesfagene norsk, engelsk, matematikk, naturfag, samfunnsfag og kroppsøving, men de har færre årstimer i norsk, matematikk, naturfag og kroppsøving enn elevene på de studieforberedende utdanningsprogrammene.

Elevene på de studieforberedende utdanningsprogrammene har 10 fellesfag. Disse er identiske i innhold og omfang, med unntak av kroppsøving, som ikke er et fellesfag for elevene på utdanningsprogram for idrettsfag og musikk, dans og drama.

I lys av dette skriver utvalget i delutredningen at begrepet felles betyr 2 ting: Noe er felles for alle, mens noe er felles bare for noen.

Noen av fellesfagene er gjennomgående fag. Det vil si at de strekker seg fra grunnskolens 1. trinn og til et gitt trinn i videregående opplæring. Hensikten med de gjennomgående fagene da de ble introdusert i Kunnskapsløftet, var at det 13-årige løpet i grunnskolen og videregående opplæring skulle ses i sammenheng. De gjennomgående fagene skulle dessuten bidra til en naturlig progresjon i fagene fra grunnskolen og over i videregående opplæring.

Tabell 4.1 viser timetallet i fellesfagene på de 2 hovedløpene i videregående opplæring, i tillegg til timetallet i påbyggingsåret.

Oversikt over timetallet i fellesfagene på studieforberedende og yrkesfaglige utdanningsprogrammer, samt i påbyggingsåret.

04J1xt2

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | Studieforberedende | Yrkesfag | Påbygging |
| Norsk | 393 | 112 | 281 |
| Matematikk | 224 | 84 | 140 |
| Naturfag | 140 | 56 | 84 |
| Engelsk | 140 | 140 |  |
| Samfunnsfag | 84 | 84 |  |
| Kroppsøving | 168/0 | 112 | 56 |
| Fremmedspråk | 225 |  |  |
| Geografi | 56 |  |  |
| Religion og etikk | 84 |  |  |
| Historie | 169 |  | 140 |

Rundskriv Udir-1-2019.

Når samfunnet endrer seg, følger gjerne krav om at opplæringen må ivareta bestemte temaer eller utfordringer. Eksempler på dette er at opplæringen skal ivareta temaer som likestilling, miljøutfordringer og psykisk helse.

Det er ulike måter å ivareta krav om nytt innhold på. Det kan for eksempel etableres nye fag, eller nye temaer kan integreres i eksisterende fagstruktur. Det vanligste har vært å integrere nye temaer i eksisterende fag. I fagfornyelsen er de 3 tverrgående temaene folkehelse og livsmestring, demokrati og medborgerskap, og bærekraftig utvikling integrert i eksisterende fag.

Endringer i fellesfagene etter fagfornyelsen (LK20 og LK20S)

Fra skoleåret 2020/2021 trer justerte læreplaner i kraft i grunnopplæringen.[[53]](#footnote-53) Det er de samme fellesfagene som tilbys som før fagfornyelsen. Endringer i samfunnet og arbeidslivet, behov for dybdelæring og behov for bedre sammenheng i og mellom fagene, og mellom de ulike delene av læreplanverket, er begrunnelsene for fagfornyelsen.[[54]](#footnote-54)

Det er gjort endringer i læreplanene for norsk, engelsk, matematikk og naturfag for at deler av læreplanene skal rettes mer mot de enkelte utdanningsprogrammene (utdanningsprogramspesifikke kompetansemål). I engelsk og norsk er de fleste kompetansemålene felles for alle utdanningsprogrammene, mens noen kompetansemål rettes mot de yrkesfaglige og noen rettes mot de studieforberedende utdanningsprogrammene.

I matematikk og naturfag er de fleste kompetansemålene identiske for alle utdanningsprogrammene, mens noen kompetansemål er spesifikke for hvert enkelt yrkesfaglig utdanningsprogram. For endringene i fagfornyelsen ble det anbefalt at rundt 30 prosent av kompetansemålene ble rettet inn mot de ulike utdanningsprogrammene.

Det er ikke kommet mange kommentarer til de utdanningsprogramspesifikke kompetansemålene i høringsoppsummeringen av de justerte læreplanene i LK20 og LK20S. De som har uttalt seg, gir generell støtte til at noen kompetansemål er mer spesifikt rettet mot utdanningsprogrammene, og de mener at dette gjør kompetansemålene mer relevante. Samtidig peker noen på at mer utdanningsprogramspesifikke kompetansemål kan være utfordrende for skolene, da det er krevende for lærere som underviser i grupper som er satt sammen av elever fra flere ulike utdanningsprogrammer. Noen kommenterer at de justerte kompetansemålene i matematikk vil passe bedre for noen utdanningsprogrammer enn for andre. En høringsuttalelse var tydelig på at kravene til matematikk var store i deres eget utdanningsprogram, og at den justerte læreplanen således ikke var dekkende for behovene i deres eget utdanningsprogram.

[:figur:figX-X.jpg]

Innspill til utvalget om fellesfagene

Utvalget har fått en rekke innspill om fellesfagene, fra både elever, lærlinger, ulike fagmiljøer i yrkesfagene, universiteter og høyskoler, lærere og skoleledere.

Flere innspill har vist til at fellesfagene har en egenverdi som det er viktig å ta vare på.

En sentral tilbakemelding til utvalget har vært at det til dels er utfordrende å se relevansen av fellesfagene for framtidens studier og yrker. I yrkesfagene er dette knyttet opp til fagenes relevans for framtidige yrker, og i de studieforberedende utdanningsprogrammene pekes det på at fagene ikke ruster elevene tilstrekkelig til kompetansekravene på universiteter og høyskoler.

Flere innspill peker på at mengden av fellesfag på Vg1 i utdanningsprogram for studiespesialisering medfører liten mulighet for tidlig introduksjon til fagene i ønsket utdanningsretning, og at dette bidrar til lav motivasjon hos elevene.

En del av innspillene peker på at noen fag har et lavt timetall, og at dette utfordrer både undervisningen, vurderingen i faget og elevenes mulighet til å kunne fordype seg i fagstoffet.

Det har også kommet innspill til utvalget om enkeltfag, og sammenhengen mellom enkeltfag. Engelskfaget er særlig trukket fram, og utvalget har fått innspill om at det ikke er tilstrekkelig med ett års opplæring i faget, og at faget ikke er tilstrekkelig relevant og spisset for bruk i andre faglige sammenhenger.

Flere innspill peker på utfordringer ved norskfaget; det er omfattende når det gjelder både timetall og antallet karakterer, og det er ikke tilstrekkelig relevant og spisset for bruk i andre faglige sammenhenger.

Mange er opptatt av kravene til obligatorisk fremmedspråk på de studieforberedende utdanningsprogrammene. Elever som ikke har hatt fremmedspråk på ungdomstrinnet, må ha faget i tre år på videregående. Dette mener mange er uheldig. Samtidig er det ingen krav om fremmedspråk for elever som velger påbygging til generell studiekompetanse.

Det er flere som har pekt på matematikk 2P, og at dette faget ikke fungerer etter det som var hensikten da det ble innført i Kunnskapsløftet.

Det har også kommet en del innspill om at noen fag har mye tematisk til felles, og at det bør vurderes å slå sammen noen fag.

Digital kompetanse

Et spørsmål som har vært drøftet de senere årene, er hvordan opplæringen skal ivareta de stadig økende kravene til digital kompetanse. Skal dette være et eget fag? Skal det i så fall være et fellesfag for alle, og på hvilket utdanningsnivå skal faget introduseres?

I delinnstillingen viste utvalget til at etterspørselen etter digital kompetanse øker. Dette gjelder både yrkestilpasset digital kompetanse og mer spesialisert digital kompetanse som blant annet programvareutviklere og eksperter på IKT-sikkerhet.

Forståelsen av hva digital kompetanse er, og hva opplæringen må ivareta, varierer. Meld. St. 23 (2012–2013) Digital agenda skriver følgende:

«Digital kompetanser er evnen til å forholde seg til og bruke digitale verktøy og medier på en trygg, kritisk og kreativ måte. Digital kompetanse handler både om kunnskaper, ferdigheter og holdninger. Det dreier seg om å kunne utføre praktiske oppgaver, kommunisere, innhente eller behandle informasjon. Digital dømmekraft, slik som personvern, kildekritikk og informasjonssikkerhet, er også en viktig del av den digitale kompetansen.»

Kompetansebehovsutvalget viser til OECDs definisjoner av hvilke ferdigheter som etterspørres i et digitalt arbeidsliv:

* generelle IKT-ferdigheter
* IKT-spesialistferdigheter
* IKT-komplementære ferdigheter

Generelle IKT-ferdigheter vil å si å beherske gjeldende standardiserte programvarer og teknologier som kreves for å utføre en jobb. Spesialistferdigheter vil si å beherske avanserte teknologier, for eksempel å programmere og utvikle applikasjoner. IKT-komplementære ferdigheter vil si å løse avanserte oppgaver som følge av økt IKT-bruk. OECD har beregnet at etterspørselen etter personer med generelle IKT-ferdigheter i Norge er langt større enn etterspørselen etter IKT-spesialister.[[55]](#footnote-55)

[:figur:figX-X.jpg]

I LK20 og LK20S er digitale ferdigheter videreført som 1 av 5 grunnleggende ferdigheter. Digitale grunnleggende ferdigheter defineres som å innhente og bearbeide informasjon, være kreativ og skapende med digitale ressurser, og å kommunisere og samhandle med andre i digitale omgivelser. Det handler også om å utvikle digital dømmekraft.[[56]](#footnote-56) De grunnleggende ferdighetene er i LK20 og LK20S innarbeidet i læreplaner der det vurderes som faglig relevant.

Det er ikke utført undersøkelser som viser hvordan det står til med den digitale kompetansen til elever i videregående opplæring, men i undersøkelsen International Computer and Information Literacy Study (ICILS) i 2013 deltok norske niendeklassinger sammen med unge fra 21 land (blant andre Danmark, Nederland og Tyskland). Elevene som deltok, gjennomførte en digital prøve og besvarte et spørreskjema. Resultatene fra den digitale prøven viste at Norge var et av de høyest presterende landene, med et nasjonalt snitt som var signifikant høyere enn de andre landenes. Norge hadde også mindre spredning i resultatene enn de andre landene. Likevel viste de norske resultatene at nesten hver fjerde elev har svært mangelfulle digitale ferdigheter.[[57]](#footnote-57)

### Utvalgets vurderinger av fellesfagene

Videregående opplæring som felles arena for faglig og sosial læring og utvikling

En sentral premiss for utvalget er at opplæringen skal kvalifisere alle til å bli kompetente og deltakende samfunnsborgere, til videre utdanning og til aktiv yrkesdeltakelse. Kapittel 2 omtaler noen trender som har stor påvirkning på samfunnet vårt, og som dermed også er viktige for videregående opplæring. Miljø- og klimautfordringer, globalisering, press på demokratiet og økt mangfold er utfordringer som alle samfunnsborgere må ta stilling til og bidra til å løse på en best mulig måte.

Dette betyr at opplæringen, i tillegg til å utdanne fagarbeidere og studenter, skal ivareta et større samfunnsmandat knyttet til medborgerskap og deltakelse i et åpent demokrati, til å ta et felles ansvar for en samfunnsutvikling som gagner alle. Kulturelt og språklig mangfold, etiske problemstillinger og evne til å vurdere kritisk ulike samfunnsforhold er noe alle må forholde seg til, uansett hvilket yrke man utøver.

Videregående opplæring har siden begynnelsen av 2000-tallet blitt omtalt som en del av grunnopplæringens 13-årige løp. Opplæringen skal bygge på den tiårige grunnskolen, samtidig som opplæringen skal peke framover mot studier og yrkesliv. Grunnopplæringen bygger på tanken om enhetsskolen, der barn og unge med ulik sosial og kulturell bakgrunn møtes på en felles opplæringsarena, med felles referanser og verdigrunnlag.

Utvalget mener at en felles videregående opplæring, der man møter mennesker med ulik bakgrunn, ulike interesser, talenter, erfaringer, preferanser og drømmer for framtiden, er en viktig verdi i vårt samfunn. Utvalget støtter tanken om det viktige fellesskapet som videregående opplæring representerer, og legger prinsippene i overordnet del til grunn i det videre arbeidet. Overordnet del av læreplanverket legger stor vekt på at læring, utvikling og danning skjer i et fellesskap mellom lærere, elever og arbeidslivet.[[58]](#footnote-58)

Utvalget mener det er i dette perspektivet et felles innhold i opplæringen må vurderes. Begrunnelsen for å ha et felles innhold for alle må ta utgangspunkt i videregående opplærings overordnede samfunnsoppdrag, der verdier som fellesskap, felles referanserammer og sosial utvikling må gå sammen med et faglig innhold som skal være relevant for framtidige studier og arbeidslivet.

Videregående opplæring som arena for danning og utvikling av hele mennesket må derfor ta utgangspunkt i at elevene skal takle de kravene til kompetanser som samfunnsutviklingen fordrer.

Fellesfagenes plass og omfang

I utvalgets mandat står det at fellesfagenes plass og omfang skal vurderes. Utvalget har skrevet i delutredningen at krav om fellesfag, timetallet og innholdet i dem påvirker den muligheten elevene har for å kunne fordype seg i fag eller emne.

Utvalgets forslag om at det er sluttkompetansen som skal være utgangspunktet for de 2 hovedløpene, samt de forventningene og framtidens kompetansekrav som er beskrevet i kapittel 2, er førende for hvordan utvalget tenker om fellesfagenes plass og omfang. I vurderingen av fellesfagene vil utvalget derfor ta utgangspunkt i følgende:

* Videregående opplæring skal bygge på grunnskolen, men skal i større grad framstå som et selvstendig utdanningsnivå og en sentral del av et livslangt læringsløp
* Videregående opplæring skal ivareta et dannings- og et utdanningsperspektiv i alle fagene og på ulike arenaer
* Fagene skal introdusere elevene for noe nytt og vise vei mot studier, arbeidsliv og samfunnsdeltakelse
* Fagene skal være relevante for den sluttkompetansen elevene sikter mot og dermed bidra til en faglig identitet til et yrke eller et fagområde
* Elevene skal oppleve mestring og motivasjon gjennom valg av fag og bedre muligheter for fordypning

Tabell 4.1 gir en oversikt over dagens fellesfag i de 2 hovedløpene og timetallet i fagene. I delutredningen spør utvalget om fellesfagene egentlig er felles, og om de bør være det. Begrunnelsen for spørsmålene er at elevene på de 2 hovedløpene bare har noen av fagene til felles, og at bare deler av dem er felles for alle elevene.

Utvalget mener at fellesfagene har – og fortsatt skal ha – en sentral plass i videregående opplæring. Fellesfagene har, sammen med programfagene, en viktig allmenndannende funksjon, og de har en verdi i seg selv.

Utvalget viser til utfordringsbildet i kapittel 2 og til at overordnet del viser til sentrale framtidskompetanser som videregående opplæring skal bidra til. Dette er kompetanser både fellesfagene og programfagene har ansvar for, og som alle elevene skal ha mål om å nå. Utvalget har merket seg at elevene på de yrkesfaglige utdanningsprogrammene ikke har flere av de humanistiske fagene, som i stor grad ivaretar sentrale temaer som medborgerskap, kulturforståelse, bærekraft og demokrati. I gjennomgangen av fellesfagene bør det vurderes om alle elevene bør ha fag som historie og religion og etikk.

Tabell 4.1 viser at det er forskjeller mellom de studieforberedende og de yrkesfaglige utdanningsprogrammene når det gjelder timetallet i fellesfag. Tilbakemeldinger til utvalget viser at synet på timetallet i fellesfag varierer mellom de 2 løpene. Mens innspill på det studieforberedende løpet tyder på at noen ønsker å redusere timetallet i noen fellesfag, peker mange innspill på den viktige betydningen av fellesfagene på de yrkesfaglige utdanningsprogrammene. Innspillene her tyder ikke på et ønske om reduksjon i timetallet, men snarere et ønske om økt relevans.

Forskjellene mellom sluttkompetansene i de 2 utdanningsløpene innebærer at fellesfagenes omfang må vurderes ulikt i det studieforberedende og det yrkesfaglige løpet. Dette er i tråd med utvalgets forslag om at det er 2 sluttkompetanser som skal ligge til grunn for vurderinger av fagene. Utvalget vil derfor komme tilbake til fellesfagenes plass og omfang i de 2 løpene hver for seg, og dette omtales nærmere i kapittel 5 og 6.

Fellesfagenes relevans for sluttkompetansen

Utvalget har fått mange innspill om fellesfagenes relevans for yrker og studier. I de yrkesfaglige utdanningsprogrammene varierer synet på fellesfagenes relevans mellom de ulike utdanningsprogrammene, men en generell tilbakemelding til utvalget er at yrkesrettingen ikke er tilstrekkelig.

Tilbakemeldinger fra universiteter og høyskoler tyder på at nye studenter ikke er tilstrekkelig studieforberedt, og at mange mangler evnen til å kunne lese og skrive akademiske tekster, og til å kunne jobbe selvstendig med fagtekster.

Utvalget mener det er viktig å ta på alvor alle de innspillene som har kommet om de ulike fellesfagene, og har særlig merket seg at fagenes relevans for framtidige studier og yrker bør styrkes. Da fellesfagene ble innført, var noe av begrunnelsen at strukturen og innholdet skulle gjøre det lettere for elevene på yrkesfag å kunne velge veier mot studiekompetanse. Utvalget mener at dette har ført til et for stort fokus på at fellesfagene innrettes mot at alle skal kunne nå generell studiekompetanse innenfor tidsrammen av dagens rett, og at dette har svekket fellesfagenes relevans for både de studieforberedende og de yrkesfaglige utdanningsprogrammene.

Når utvalget i kapittel 3 foreslår at det er sluttkompetansen i de 2 løpene som skal ligge til grunn for strukturen og fagene, mener utvalget det er viktig å vurdere om dagens opplæring i tilstrekkelig grad balanserer hensynet mellom fellesfagenes allmenndannende funksjon og at fagene oppleves som relevante for det utdanningsprogrammet elevene går på. Utvalget viser til de justerte læreplanene i LK20 og LK20S, der deler av noen fellesfag er justert med tanke på mer relevans. Utvalget mener at justeringen er et riktig steg på veien, men at arbeidet med de justerte læreplanene ikke i tilstrekkelig grad har tatt hensyn til at videregående opplæring skal peke framover mot noen bestemte sluttkompetanser. Det er disse som må legges til grunn for vurderingen av fellesfagenes relevans. Utvalget foreslår derfor at fellesfagene i videregående opplæring gjennomgås med tanke på enda sterkere relevans for sluttkompetansen i de 2 løpene. Vi mener også at en ny gjennomgang må ta hensyn til at det særlig på de yrkesfaglige utdanningsprogrammene ikke er snakk om én generell sluttkompetanse, men at disse varierer fra yrke til yrke.

Utvalget foreslår derfor at noen av fellesfagene programrettes. Vi forstår programretting som at fellesfagene skal kobles mye tettere til de programfagene, emnene, arbeidsmåtene og kravene til kompetanse som ligger i den enkelte sluttkompetansen. Dette innebærer at fagene skal ha færre felles kompetansemål på tvers av utdanningsprogrammene, enn det LK20 og LK20S legger opp til.

Utvalget går ikke nærmere i detalj om hva eller hvor mye som må justeres. Dette arbeidet må gjøres i fagmiljøer der arbeidslivets parter deltar når det gjelder fellesfag for yrkesfagene, og der representanter fra universitets- og høyskolesektoren deltar når det gjelder fellesfag på studieforberedende utdanningsprogrammer. Utvalget viser til mandatet til de faglige rådene for yrkesopplæringen, og til kapittel 9.3 om samarbeidsråd for de studieforberedende utdanningsprogrammene, og mener at dette er sentrale aktører i det videre arbeidet.

En gjennomgang av fellesfagene med tanke på mer relevans innebærer ikke at utvalget stiller spørsmål ved fellesfagenes sentrale rolle i å ivareta en felles referanseramme og en bredde i sluttkompetansen. Det innebærer heller ikke at utvalget ser på fellesfagene som redskapsfag. Men det bør vurderes om innretningen på fellesfagene og omfanget av dem gir god nok mulighet for å se sammenhengen mellom fellesfagene, programfagene og elevenes og lærlingenes sluttkompetanse. Utvalget mener derfor at fagene må balansere mellom den breddekompetansen elevene skal oppnå, og det at fellesfagene skal støtte opplæringen i programfagene.

Utvalget ser for seg flere mulige løsninger for programretting:

* Fellesfaget er felles på Vg1 og programrettes fra Vg2
* Noen deler av fellesfaget er felles mens andre deler programrettes
* Noen fellesfag kan programrettes, andre ikke

En nærmere vurdering av hvilken form som er mest hensiktsmessig for programretting, vil avhenge av fellesfagenes omfang og plassering i utdanningsprogrammene. Grad av og form for programretting vil derfor kunne variere mellom de 2 hovedløpene, og det kan også variere mellom de yrkesfaglige utdanningsprogrammene.

I utgangspunktet mener utvalget at det særlig er engelsk, norsk og matematikk som er aktuelle for programretting. Disse fagene har til sammen et særlig ansvar for flere av de grunnleggende ferdighetene, som er nødvendige redskaper for læring og utvikling.[[59]](#footnote-59) Programretting kan også være aktuelt for andre fellesfag, men vi mener dette må ses i sammenheng med en vurdering av antallet fellesfag, og omfanget av og innretningen på dem.

Siden sluttkompetansene i de 2 hovedløpene er ulike, vil utvalgets vurderinger og forslag for fellesfagene være ulike for de de 2 hovedløpene. Vi vil derfor komme nærmere inn på de enkelte fellesfagene i kapittel 5 og 6. Utvalgets forslag vil få konsekvenser for påbygging til generell studiekompetanse. Dette utreder vi nærmere i kapittel 7.

## Fordelingen mellom fellesfag og programfag

### Dagens fordeling mellom fellesfag og programfag

Opplæringen skiller mellom obligatoriske fag og fag som elevene kan velge. Fellesfagene og de felles programfagene er obligatoriske. I tillegg finnes det programfag som elevene kan velge. Elevene på de yrkesfaglige utdanningsprogrammene har yrkesfaglig fordypning, som også gir elevene muligheter for å velge et fag eller få tidlig introduksjon til et yrke.

[:figur:figX-X.jpg]

Tabell 4.2 viser hvordan fordelingen av timer til fellesfag og programfag varierer mellom de ulike utdanningsprogrammene. Tabellen viser totaltimetallet for alle årene i skole og inkluderer yrkesfaglig fordypning på de yrkesfaglige utdanningsprogrammene. De programfagtimene som er til valg, kan brukes til enten programfag på elevens eget utdanningsprogram eller programfag på et av de andre studieforberedende utdanningsprogrammene. For en elev på utdanningsprogram for idrettsfag betyr det at eleven har 1515 timer til obligatoriske fellesfag, 1008 timer til obligatoriske programfag og 420 timer til programfag til valg.

Oversikt over antallet timer til de ulike fagene i utdanningsprogrammene.

06J1xt2

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Timer til fellesfag | Timer til felles programfag | Timer til programfag | Timer til yrkesfaglig fordypning | Totalt timetall |
| Yrkesfaglige utdanningsprogrammer | 588 | 954 |  | 421 | 1 963 |
| Utdanningsprogram for studiespesialisering | 1 683 |  | 840 |  | 2 523 |
| Utdanningsprogram for idrettsfag | 1 515 | 1 008 | 420 |  | 2 943 |
| Utdanningsprogram for musikk, dans og drama | 1 515 | 952 | 476 |  | 2 943 |
| Utdanningsprogram for medier og kommunikasjon | 1 683 | 840 | 420 |  | 2 943 |
| Utdanningsprogram for kunst, design og arkitektur | 1 683 | 840 | 420 |  | 2 943 |

Rundskriv Udir-1-2019.

Elevene har flest fellesfag tidlig i opplæringen. Når i opplæringen elevene har programfagene, og i hvilket omfang, varierer mellom utdanningsprogrammene. På de yrkesfaglige utdanningsprogrammene har elevene obligatoriske programfag med likt timetall fra Vg1. Tidlig introduksjon til et fag eller emne har vært viktig for mange av yrkesfagene. Faget yrkesfaglig fordypning skal sikre at elevene kan prøve ut ulike yrkesfag og få en spisset opplæring i fag allerede fra Vg1.[[60]](#footnote-60) Elever på yrkesfaglige utdanningsprogrammer kan i tillegg bruke av timene til yrkesfaglig fordypning for å ta fellesfag i fremmedspråk eller programfag fra studieforberedende utdanningsprogrammer, eller fellesfag fra Vg3 påbygging til generell studiekompetanse.

Utvalget viser til kapittel 5 for en nærmere omtale av fellesfagene og programfagene på de studieforberedende utdanningsprogrammene.

I delutredningen viser utvalget til at fag- og timefordelingen i både fellesfag og programfag kan ha særlige utfordringer for elever som får opplæring i samisk.

### Utvalgets vurderinger av fordelingen mellom fellesfag og programfag

Flere valgmuligheter fra Vg1

Når elevene starter i videregående opplæring har de gått 10 år i grunnskolen der de i all hovedsak har møtt de samme fagene. Unntaket er elevenes muligheter til å velge språkfag, fordypnings- og valgfag på ungdomstrinnet. Å starte i videregående opplæring innebærer at man må ta et valg av veien videre. Når elevene har valgt utdanningsprogram og starter i videregående opplæring, skal de ha obligatoriske fellesfag og programfag. Kapittel 4.2.1 viser at det varierer i hvilken grad elevene har muligheter til å velge noen fag ut over de obligatoriske fra første dag i opplæringen.

For utvalget er det viktig at alle som starter i videregående opplæring, skal få møte noe nytt og få større valgmuligheter enn de hadde i den obligatoriske grunnskolen. Elever som har et ønske om å komme raskt i gang med noen fag, bør få velge disse fra første dag.

Utvalget har merket seg at det er forskjeller på elevenes valgmuligheter, og at det særlig er elever på studiespesialisering som opplever Vg1 som repeterende og lite motiverende.

Utvalget mener at økte valgmuligheter er viktig for å øke elevenes motivasjon, læring og gjennomføring. Derfor er det også viktig at økte valgmuligheter betyr både å få velge fag man interesserer seg for, og at det betyr å bli kjent med nye fag som ikke finnes i grunnskolen.

Dette innebærer at alle elevene ved oppstarten i videregående opplæring skal ha både obligatoriske fellesfag, obligatoriske programfag og noen fag som kan velges. En konsekvens av dette er at fagsammensetningen og fordelingen mellom fellesfag og programfag må endres. Vi kommer tilbake til dette i kapittel 5 og 6.

Bedre muligheter for fordypning

Fordypning kan forstås på flere måter. Det kan handle om å bli tidlig introdusert til et fag eller emne. Denne forståelsen brukes ofte i yrkesfagene om det å få starte tidlig med et konkret yrkesfag. Elever på yrkesfaglige utdanningsprogrammer har muligheter for dette gjennom yrkesfaglig fordypning.

[:figur:figX-X.jpg]

En annen forståelse av fordypning er at det handler om å kunne konsentrere seg om noe over tid for å lære seg noe skikkelig, slik at det en har lært, kan brukes i andre sammenhenger. Å få jobbe med et innhold over tid og i ulike sammenhenger er en sentral betingelse for å kunne tilegne seg kunnskaper og ferdigheter, og å mestre utfordringer. Mulighetene elevene har til å oppleve mestring, avhenger av flere faktorer.

Fagets eller emnets størrelse eller kompleksitet er en sentral faktor, sammen med tiden som er satt av til faget eller emnet. Hvis faget inneholder for mange emner, kan dette medføre at elevene får for liten tid til å tilegne seg de nødvendige kunnskapene og ferdighetene. Ludvigsenutvalget, som kalte dette stofftrengsel, pekte på at dette utfordret de mulighetene elevene har til å kunne fordype seg i et emne over tid.[[61]](#footnote-61)

Mulighetene til å kunne konsentrere seg om et fag eller emne for å oppnå mestring, kan henge sammen med det totale omfanget av fag i opplæringen. Dersom elevene må forholde seg til mange fag, gjerne på en gang, vil dette påvirke mulighetene for å mestre. Dette er en utfordring mange elever har pekt på i sine innspill til utvalget. Det er spesielt elevene på studiespesialisering som forteller om det de opplever som en fagtrengsel i opplæringen. Også representanter fra musikk, dans og drama har pekt på at mange fellesfag utfordrer muligheten for fordypning i noen av programfagene.

Utvalget mener det er viktig å ta på alvor de innspillene som er kommet om at det er mange fag å forholde seg til om gangen, og at dette kan medføre overflatelæring og redusert mulighet til å ta i bruk kompetansen i nye situasjoner. Utvalget mener at elevene må kunne fordype seg i et fag eller emne for å lære noe skikkelig.

Krav om fordypning må ses i sammenheng med utvalgets forslag om 2 definerte utdanningsløp med forskjellig sluttkompetanse. Når sluttkompetansen elevene skal oppnå, er utgangspunktet, mener utvalget at elevene ved endt opplæring skal ha fordypet seg mer i ett eller flere fag enn det de har muligheten til i dag.

Det er strukturen i opplæringen som må legge til rette for mer fordypning, og vi foreslår derfor at fordelingen av timer mellom fellesfagene og programfagene gjennomgås for å legge til rette for at elevene kan fordype seg mer i et fag eller tema. Dette vil innebære at omfanget av fellesfag må reduseres for noen utdanningsprogrammer. Siden omfanget av fellesfag og mulighetene for fordypning varierer mellom de 2 løpene i dag, vil utvalget komme tilbake til dette i kapittel 5 og 6.

Utvalgets forslag innebærer at den tiden elevene får til å konsentrere seg om programfagene, skal øke. Dette, sammen med programretting av noen av fellesfagene, vil etter utvalgets mening øke elevenes motivasjon og mestring, de vil se bedre sammenhenger mellom fellesfagene og programfagene, og ved endt opplæring vil elevene ha et bedre utgangspunkt for videre studier og yrker.

Samtidig mener utvalget at muligheter til fordypning henger sammen med måten skolene organiserer opplæringen på. Vi kommer tilbake til dette i kapittel 4.4.

## Ny læreplanstruktur som er mer innrettet mot videregående opplæring

I delutredningen omtaler utvalget utviklingen av felles læreplaner i Kunnskapsløftet, slik at sammenhengen i den 13-årige grunnopplæringen ble tydelig. Dette innebar at alle læreplanene fra 1. klasse til siste trinn i videregående opplæring fikk felles omtale av formål, hovedområder og grunnleggende ferdigheter.

I LK20 og LK20S er læreplanene fortsatt bygget opp på samme måte for hele grunnopplæringen, med omtale av fagenes relevans og sentrale verdier, kjerneelementer, tverrfaglige temaer og grunnleggende ferdigheter. Det betyr at omtalen av hvordan et fag skal ivareta ett eller flere av de tverrfaglige temaene eller de grunnleggende ferdighetene, er identisk gjennom hele grunnopplæringen.[[62]](#footnote-62)

I kapittel 4.1.2 legger utvalget til grunn at videregående opplæring skal bygge på grunnskolen, men at den skal representere et sterkere retningsskifte og introdusere noe nytt for elevene. Fagene i videregående opplæring skal gi mulighet for mer fordypning og faglig identitet, og de skal vise elevene veien videre mot studier og arbeidsliv.

Utvalget mener at læreplanene i videregående opplæring skal være godt forankret i læreplanverkets overordnede del, og at de skal bygge videre på læreplanene i grunnskolen. Samtidig mener utvalget at læreplanene i videregående opplæring i større grad enn i dag må innrettes mot den sluttkompetansen elevene skal ende opp med. Derfor mener utvalget at fagenes relevans og sentrale verdier må ha en omtale som er mer spesifikt rettet mot det overordnede målet for videregående opplæring. På samme måte mener utvalget at omtale av fagenes kjerneelementer og tverrfaglige temaer må formuleres slik at de er i tråd med sluttkompetansen i videregående opplæring. De grunnleggende ferdighetene må ha et særlig uttrykk som viser at de er innrettet mot den opplæringen som skjer i videregående opplæring.

En gjennomgang av fagene med sluttkompetansen som siktemål vil etter utvalgets vurdering bidra til læreplaner som er bedre tilrettelagt for videregående opplæring og de kravene til kompetanser som stilles i studier og arbeidslivet, samtidig som fagenes egenart blir ivaretatt. Videregående opplæring blir på denne måten mer rettet mot veien videre, og ikke i like stor grad knyttet til den opplæringen som startet ved seksårsalderen. Læreplanene vil ha en langt mer definert målgruppe, og de vil ha mer relevans for både ungdom og voksne.

Utvalget foreslår derfor at læreplanene i fellesfagene utformes som egne læreplaner i videregående opplæring. De skal bygge på grunnskolens læreplaner, men ha egne beskrivelser av grunnleggende ferdigheter, verdier, relevans, kjerneelementer, tverrfaglige temaer og vurdering.

Utvalget mener dette innebærer at begrepet grunnopplæring gir liten mening, og foreslår at det begrepsmessig skilles mellom den obligatoriske grunnskolen og videregående opplæring.

## Organiseringen av opplæringen

### Disponering av fag og timer

Rammene rundt opplæringen skal legge til rette for at elevene og lærlingene får muligheter til å oppnå en sluttkompetanse. Fagene elevene har, omfanget av fagene, hvordan opplæringen rundt fagene organiseres, og vurderingsformene utgjør til sammen sentrale rammer med betydning for opplæringen og kompetanseoppnåelsen.

I delutredningen omtaler utvalget den nasjonalt fastsatte fag- og timefordelingen, som angir et minstetimetall elevene har rett til i hvert fag på de ulike trinnene. Et fag kan ha få timer (geografi med 56 årstimer) eller mange (norsk med 393 årstimer). Timene kan være fordelt over 1 trinn (geografi), over 2 trinn (fremmedspråk) eller over 3 trinn (norsk). For fag som går over flere trinn, er timetallet angitt for hvert år.

Forskriften om fag- og timefordeling åpner for noen fleksible løsninger, både for enkeltelever og for grupper av elever. For det første kan skoleeierne omdisponere inntil 25 prosent av timetallet i det enkelte faget. Denne ordningen gjelder for enkeltelever, og omdisponeringen forutsetter at eleven får opplæring i alle kompetansemålene i læreplanene. En tidlig kartlegging av ordningen viste at den var lite brukt, og at dette blant annet skyldtes at regelen var rigid og vanskelig å bruke.[[63]](#footnote-63)

For det andre er det innført en ordning med fleksibel fag- og timefordeling, der hensikten er å legge til rette for mer tilpassede tilbud til ulike elevgrupper. Elevene skal ha de samme fagene og i samme omfang, men fagene kan bli lagt på andre trinn enn den nasjonale fordelingen. Denne fleksibiliteten er frivillig for fylkeskommunene. Fylkeskommuner som velger å tilby en fleksibel fag- og timefordeling, må også tilby den ordinære.[[64]](#footnote-64)

En vanlig måte å organisere fagene på er å fordele det gitte timetallet over hele skoleåret, altså 38 uker. Utvalget har fått innspill om at dette kan være utfordrende. For det første betyr det at elevene har mange fag på en gang gjennom hele skoleåret. For det andre betyr det en utfordring for fag med et lavt timetall, fordi elevene i liten grad får jobbe konsentrert med faget.

Noen skoler velger å periodisere opplæringen (ploging). Dette betyr at faget gjennomgås over et kortere tidsrom enn skoleårets 38 uker. Fordelen med periodisering er at elevene har færre fag om gangen, at de får mer konsentrert tid til faget over et kortere tidsrom, og kan avslutte faget før de går videre til et nytt fag. Det har vært en del usikkerhet knyttet til om periodisering/ploging har vært i strid med forskrift til opplæringslova § 3-18 – om standpunktkarakterer i fag. Utdanningsdirektoratet har derfor presisert i brev til fylkeskommunene at det er mulig å periodisere/ploge i fag med lokalt gitt eksamen.[[65]](#footnote-65)

### Utvalgets vurderinger av organiseringen av opplæringen

Nasjonalt fastsatt minstetimetall, men variasjoner mellom utdanningsprogrammene

Utvalget har foran i dette kapitlet foreslått tiltak som skal øke elevenes muligheter til å kunne fordype seg og se relevansen av fagene. Utvalget mener at dette vil medføre bedre motivasjon, og at det dermed vil være et godt tiltak for å øke gjennomføringen i videregående opplæring.

Utvalget tar ikke stilling til det totale timetallet i videregående opplæring, men foreslår at fag- og timefordelingen fortsatt skal fastsettes nasjonalt, og at den skal angi et minstetimetall i fagene. Utvalgets forslag om at fagenes plassering og omfang kan variere mellom utdanningsprogrammene, vil imidlertid innebære at fag- og timefordelingen må gjennomgås med tanke på hvilken sluttkompetanse elevene og lærlingene skal ende opp med. Det betyr at de ulike utdanningsprogrammene kan ha ulik, nasjonalt fastsatt fag- og timefordeling.

Inndeling av skoleåret i terminer

Utvalget mener at organiseringen av opplæringen må legge til rette for at flest mulig skal kunne fullføre et videregående løp i det tempoet de trenger, slik at elevene får mulighet til å fordype seg i et fag eller emne.

Utvalget har fått innspill om flere uheldige sider ved at elevene har mange fag på en gang. For det første krever mange parallelle fag at elevene evner å flytte oppmerksomheten mellom fagene innenfor et relativt kort tidsrom. Det kan være slik at elever kan ha opp mot 7 ulike fag i løpet av samme skoledag. Flere ulike fag med ulike lærere og ofte ulike elevgrupper kan i seg selv være krevende. Elevene skal omstille seg, konsentrere seg og lære noe nytt – mange ganger i løpet av en dag og en skoleuke. For det andre viser innspill utvalget har fått, at noen fag blir nedprioritert til fordel for andre. Hvilke fag elevene bruker mest tid på, varierer. Etter innspillene å dømme har vi inntrykk av at de gjennomgående fagene er mest utsatt for å bli nedprioritert.

I lys av disse utfordringene foreslår utvalget en ny organisering av skoleåret, og at skoleåret inndeles i terminer. Elevene får opplæring i et mindre antall fag i hver termin. Skoleåret kan deles i enten to eller tre terminer. En todeling kan være enklere for skolene å administrere enn en tredeling. En todeling innebærer at termin 1 starter i august og avsluttes i januar, mens termin 2 starter i februar og avsluttes i juni.

Et fag kan gå over én eller flere terminer. For fag med et lavt timetall vil det være en fordel at timene ikke spres tynt ut over hele skoleåret. Utvalget mener at fag med et lavt timetall bør gå over én termin. Dette innebærer at et fag som går over én termin, starter eller avsluttes midt i skoleåret.

Utvalget ser at det er både fordeler og ulemper med termininndeling av skoleåret. En fordel kan være at elevene får konsentrere seg om noen fag om gangen, og at fagene avsluttes før man går videre med andre fag. Samtidig kan det argumenteres for at inndeling i terminer kan føre til at elevene mister muligheten til å la fagstoffet modne over tid. Utvalget mener likevel at det å få jobbe konsentrert med et fag i en periode vil bidra til at elevene når en kompetanse i faget som gjør at de kan bruke det de har lært, i nye sammenhenger, i møte med andre fag og temaer. Utvalget vil også peke på at fag som omhandler noen av de samme temaene, så langt det lar seg gjøre bør legges til samme termin, slik at elevene ser sammenhenger mellom fagene og får ytterligere utbytte av opplæringen.

Utvalget tar ikke stilling til hvilke fag som skal tilbys i hvilke terminer, men mener at denne strukturen bør fastsettes sentralt, på samme måte som for fag- og timefordelingen i dag. Begrunnelsen for dette er at det skaper forutsigbarhet for skolene og for elevene, og det er dessuten viktig for elever som må bytte skole.

Figur 4.6 illustrerer hvordan en termininndeling kan se ut. Figuren tar utgangspunkt i en todeling av skoleåret. Tre års videregående opplæring vil da bestå av 6 terminer. Figuren tar utgangspunkt i dagens fag i det studieforberedende løpet, men utvalget viser til at en framtidig termininndeling må ta utgangspunkt i utvalgets forslag om at fellesfagene skal gjennomgås med tanke på både plass og omfang, se kapittel 5.3.2 og 6.4.2.

[:figur:figX-X.jpg]

Et eksempel på treårig løp inndelt i 2 terminer per skoleår, illustrert med fagene i det studieforberedende løpet.

Inndeling av gjennomgående fag i mindre enheter

I eksemplet i figur 4.6 går fagene norsk og kroppsøving over alle de 6 terminene, og er nummerert fra 1 til 3. Disse to fagene er gjennomgående fag i dag, og den avsluttende vurderingen i faget skjer først etter 3 år på de studieforberedende utdanningsprogrammene.

Etter utvalgets vurderinger bør det gå kortere tid fra eleven begynner på et fag til eleven har sluttvurdering i faget. Fag som strekker seg over 2 eller 3 skoleår, gir oftere skifte av lærer, og elever bytter skoler og klasser. Dette gir brudd i opplæringen og vanskeliggjør en god progresjon i faget. Utvalget mener derfor at fagene ikke bør strekke seg over mer enn 1 år (2–3 terminer) før faget har en avsluttende del og elevene får sluttvurdering. Vi foreslår derfor at fag med et høyt timetall som i dag strekker seg over flere skoleår, deles i mindre enheter med sluttvurdering. Se kapittel 4.5.3 om vurderingsordningen og 5.3.2 for en nærmere omtale av årsenheter i norskfaget.

Utforming av innføringsfagene norsk, engelsk og matematikk

I kapittel 3 foreslår utvalget at elever som trenger det, skal ha innføringsfag. Innføringsfagene skal gi elevene den grunnleggende kompetansen i faget for å mestre videregående opplæring. All opplæring skal rettes inn mot sluttkompetansen, og det skal også gjelde for innføringsfagene. Innføringsfagene skal ta utgangspunkt i læreplanene på Vg1 i henholdsvis norsk, engelsk og matematikk. Det betyr at læreplanene som utvikles for innføringsfagene, kan være ulike på yrkesfaglige og studieforberedende utdanningsprogrammer. Vi foreslår dessuten at elever som har svake norskferdigheter og derfor trenger norsk språkopplæring, skal få denne som en integrert del i innføringsfagene. Hvilke elever som skal ha innføringsfag og hvordan innføringsfagene skal vurderes, omtaler vi nærmere i kapittel 4.5.3.

Elevene som trenger styrket opplæring i norsk, engelsk og/eller matematikk, har hatt fagene på grunnskolen og bærer med seg tidligere skoleerfaringer når de begynner i videregående opplæring. Utvalget er opptatt av at innføringsfagene ikke skal bety mer av den samme opplæringen som elevene kjenner fra grunnskolen, men at de møter fagene på en ny måte i videregående opplæring. Det er særlig viktig at opplæringen gir motivasjon og mestring, og at elevene opplever at faget er relevant for sluttkompetansen de sikter mot. Utvalget mener derfor at deler av innføringsfagene programrettes. I gruppen som skal ha innføringsfag, vil behovet for opplæring være ulikt. Elever med relativt godt faglig ståsted kan ha behov for annen opplæring enn de som har svake norskferdigheter og trenger integrert språkopplæring i faget. Det betyr at de elevene som har behov for norsk språkopplæring, og elevene uten slikt behov, kan ha best utbytte av å få opplæring i ulike grupper i innføringsfaget.

Vi ser for oss at innføringsfagene kan innrettes på ulike måter. Elever skal dessuten kunne ta andre fag samtidig med innføringsfagene. I avsnittet under viser vi et eksempel på hvordan dette kan gjøres. Alternativt kan elever kombinere opplæringen med opplæring i bedrift eller ta hele opplæringen på en alternativ opplæringsarena. Utvalget mener det skal være mulighet for tilpasninger, og at dette bestemmes lokalt. Det vil være behov for videre utvikling av utformingen av og innretningen på innføringsfagene for å finne fram til de beste løsningene for denne opplæringen. Vurdering av innføringsfagene blir nærmere beskrevet i kapittel 4.5 om vurdering og dokumentasjon.

Termininndeling for elever som tar innføringsfag

Utvalget har påpekt som en svakhet ved dagens struktur at den i for stor grad er basert på at elevene skal gå i samme takt. Ungdom i samme aldersklasse går på samme trinn, skal lære de samme fagene med de samme målene og med samme antall årstimer. Forslaget om innføringsfag innebærer at organiseringen av skoleåret må ta høyde for at elevene ikke går i takt i alle fagene, og at de elevene som tar innføringsfag, trenger ulik tid til å oppnå tilstrekkelig kompetanse i fagene.

Utvalget mener at termininndeling, som foreslått over, vil bidra til at de elevene som tar innføringsfag, kan få opplæring i sitt eget tempo i fagene engelsk, norsk og/eller matematikk, og at de etter dette fortsetter med opplæringen i fagene.

Inndeling i terminer vil etter utvalgets vurdering gjøre det lettere for skoler å tilby innføringsfag for elever som trenger det. En elev som har for lav kompetanse til å kunne ha nytte av opplæringen i norsk, engelsk og/eller matematikk, må få hjelp til å kvalifisere seg for det videregående løpet. En ordning med innføringsfag kan gå over én eller flere terminer.

Figur 4.7 viser hvordan en elev som trenger innføringsfaget matematikk, bruker den tiden eleven trenger, for å nå en tilstrekkelig kompetanse i faget til at han/hun kan starte på den ordinære opplæringen. Figuren tar utgangspunkt i fellesfagene på et yrkesfaglig utdanningsprogram, og illustrerer hvordan fagene kan fordeles over 3 terminer, og hvilke konsekvenser innføringsfaget matematikk kan ha for eleven i det videre løpet.

[:figur:figX-X.jpg]

Illustrasjon på utdanningsløp for en elev som trenger innføringsfaget matematikk, illustrert med fagene i et yrkesfaglig løp, 3 terminer.

I figuren trenger eleven 1 termin til innføringsfaget, og kan starte på opplæringen etter læreplanen i matematikk på Vg1 i 2. termin. Dette innebærer at eleven er i utakt med andre elever i matematikk, og må ha matematikk over lengre tid enn andre.

Et sentralt spørsmål blir da om eleven skal starte i den ordinære opplæringen sammen med de elevene som har hatt ordinær matematikk i termin 1, eller om eleven må følge et eget opplegg i sin ordinære matematikkopplæring. Utvalget mener at denne problemstillingen må ses i lys av hvilket fag eleven har hatt innføringsfag i. Matematikk er et fag det kan være utfordrende å starte på i utakt med de andre elevene, mens den problemstillingen kan være annerledes i norsk og engelsk. I eksemplet i figur 4.7 kan det være hensiktsmessig at skolen organiserer egne opplegg for elever som har hatt innføringsfag i matematikk.

Når elevene har hatt innføringsfag i ett eller flere fag, vil timefordelingen i fagene forskyve seg gjennom opplæringsløpet. I illustrasjonen i figur 4.7 betyr det at elevene i den ordinære matematikkundervisningen er ferdig med matematikk i termin 2, mens eleven som har hatt innføringsfag, er ferdig med matematikk i termin 3. Da må timene til matematikk i termin 3 tas fra et fag i termin 3, som må forskyves til termin 4. På de yrkesfaglige utdanningsprogrammene, med opplæring i bedrift på Vg3, kan dette innebære at elevene ikke er ferdig med ett eller flere fag når eleven starter i bedrift. Utvalget mener at det innenfor rammen av tilbudsstrukturen må finnes løsninger slik at elevene også etter at de har startet på opplæringen i bedrift som lærlinger, må kunne følge opplæringen i fagene på skolen. Se også kapittel 6.6.2.

Utvalget viser til opplæringsloven § 8-2, som sier at organiseringen til vanlig ikke skal skje etter faglig nivå, kjønn eller etnisk tilhørighet.[[66]](#footnote-66) Som en konsekvens av utvalgets forslag om at elevene må få tilbud som gjør at de kvalifiserer seg for å gjennomføre videregående opplæring, mener utvalget at opplæringsloven må endres på dette punktet når det gjelder videregående opplæring. Utvalget viser til kapittel 4.1.2 og utvalgets vurderinger av hvordan fellesskapet i videregående opplæring skal forstås. Utvalget mener det er viktigere at elevene får en opplæring som er tilpasset deres nivå, og at de når ønsket sluttkompetanse, enn at de skal tilhøre en klasse der de ikke har forutsetninger for å følge opplæringen. Samtidig understreker vi at elevene skal følge klassen eller gruppen sin i alle andre fag enn i innføringsfagene.

Dersom matematikk er et fag som går over to terminer, innebærer det at eleven i eksemplet i figur 4.7 skal ha matematikk i termin 3. Elever som har fulgt ordinær matematikkopplæring i de to første terminene, og som stryker i matematikk, skal også ha tilbud om å ta faget igjen i termin 3. For elevene vil en slik ordning bidra til at de i langt større grad har mulighet til å gjennomføre og bestå videregående opplæring.

Utvalget viser over til at et skoleår kan deles i 2 eller 3 terminer. En tredeling av skoleåret vil gi elevene god fleksibilitet fordi de har flere tidspunkter de kan starte den ordinære opplæringen på. Samtidig kan dette gi organisatoriske utfordringer for skolene, som må gi flere tilbud i matematikk samtidig, avhengig av hvilket nivå elevene er på.

Nettbasert opplæring

Digital teknologi har i de siste tiårene endret samfunnet radikalt når det gjelder både sosiale omgangsformer, måter å jobbe på og løsninger som gjør hverdagen enklere for den enkelte. Videregående opplæring påvirkes naturlig nok av denne utviklingen, ikke bare i form av krav til økt digital kompetanse, men også ved at den digitale utviklingen gir nye muligheter for opplæring uavhengig av tid og sted.

Nettbasert opplæring tilbys i stadig større grad i høyere utdanning, og for voksne som ønsker etter- og videreutdanning.[[67]](#footnote-67)

I videregående opplæring er nettbasert opplæring mindre utbredt. Nettbasert opplæring (fjernundervisning) er ikke regulert i opplæringsloven, med unntak av opplæring i og på samisk og opplæring i finsk og kvensk, i tilfeller der denne opplæringen ikke kan gis på skolen.[[68]](#footnote-68) I praksis forekommer likevel nettbasert opplæring i videregående opplæring. I svar til Stortinget har kunnskapsministeren uttalt at ulike typer fjernundervisning kan tillates i begrensede deler av opplæringen i fag i videregående opplæring.[[69]](#footnote-69)

Utvalget mener at digital teknologi og kompetanse spiller en viktig rolle i opplæring og utdanning, og at dette blir enda viktigere framover. Utvalget viser til innspill fra Fleksibel utdanning Norge, som i et innspill til opplæringslovutvalget påpeker at digital teknologi åpner for en fleksibilitet som kan supplere tradisjonell og stedbundet opplæring.[[70]](#footnote-70) De skriver at nettbasert opplæring kan være et svar på behov for en opplæring den enkelte skole vanskelig kan tilby, enten fordi det ikke er økonomisk forsvarlig å opprette en gruppe, fordi det dreier seg om fag der skolen ikke har lærerkompetanse, eller fordi elevene av ulike årsaker har behov for spesiell tilrettelegging.

Utvalget mener det er viktig å vurdere hvordan nettbasert opplæring kan supplere skolene på en god og effektiv måte, og foreslår en nærmere utredning av en nasjonal eller regional organisering av nettbasert opplæring med høy kvalitet på tvers av skoletilhørighet.

## Vurdering og dokumentasjon

I delutredningen vises det til forskrift til opplæringslova § 3-2 som sier at formålet med vurderingen er todelt. Vurderingen skal fremme læring underveis i læringsprosessen (underveisvurdering). I tillegg skal vurderingen uttrykke den kompetansen den enkelte har ved avslutningen av opplæringen (sluttvurdering). Ungdom har rett til å få dokumentert opplæringen de har hatt.[[71]](#footnote-71) Vurderingssystemet skal således sikre at alle oppnår en form for godkjent kompetanse, og at opplæringen fører fram til tre sluttkompetanser – yrkeskompetanse, studiekompetanse og grunnkompetanse.

Delutredningen gir en oversikt over innretningen på dagens vurderingssystem i skole og i bedrift. Vurderingsordningen blir herunder ofte beskrevet som et strukturerende element i opplæringssystemet fordi den legger føringer på hvordan innholdet i og organiseringen av opplæringen blir planlagt og gjennomført.

Vurderingsordningens formål skal dermed både fremme elevenes læring og måle og dokumentere elevenes læringsutbytte. Det kan i praksis være krevende å balansere mellom disse to slik at begge hensyn blir godt ivaretatt samtidig.

### Vurdering inn og gjennom videregående opplæring

Kartlegging av elever

I delutredningen skriver utvalget at årsaken til manglende gjennomføring er kompleks. Samtidig kan man med sikkerhet si at elever med lave eller manglende grunnskolepoeng er en særlig utsatt gruppe når det gjelder å avbryte opplæringen tidlig i løpet. I kapittel 3 blir dette nærmere omtalt. Overgangen mellom grunnskolen og videregående opplæring synes å være en særlig sårbar fase i så måte, fordi den kan ha betydning for hvordan elevene mestrer videregående opplæring. Delutredningen viser til at fylkeskommuner i de senere årene har målrettet innsats på dette området.

Systematisk og systemisk innsats for å bedre overgangen fra grunnskolen kan blant annet handle om informasjonsflyt mellom skoleslagene. Stadig flere fylkeskommuner samarbeider med kommunene om å lage gode systemer for overføring av informasjon om elevenes faglige ståsted i overgangen. Det betyr at videregående opplæring har tilgang til elevenes karakterer fra grunnskolen. Til de elevene som søker om plass på individuelt grunnlag eller om fortrinnsrett ved inntak, følger gjerne tilleggsinformasjon om elevens faglige ståsted ved søknadstidspunktet.[[72]](#footnote-72) Denne informasjonen er viktig for å kunne identifisere de elevene som har særlige behov for tilrettelegging, i tillegg til at skolene identifiserer opplæringsbehov gjennom en kartlegging i fag ved skolestart. Det er ikke lenger krav om å gjennomføre kartleggingsprøver i lesing og regning i videregående opplæring. Derimot har skolene tilgang til læringsstøttende prøver for å kartlegge elevenes ferdigheter i lesing, regning, engelsk og digitale ferdigheter.[[73]](#footnote-73) Slik kartlegging er vanlig praksis på mange videregående skoler.

Elever med svake norskferdigheter

Skolene har tilgang til kartleggingsmateriell for å vurdere om elever med kort botid i Norge har rett til særskilt språkopplæring i norsk.[[74]](#footnote-74) Kartleggingsmateriellet er utarbeidet for å bistå skolen når den vurderer og beslutter om eleven er i stand til å følge og har utbytte av opplæringen etter læreplanen i norsk. Fylkeskommunen har plikt til å kartlegge elevenes ferdigheter i norsk før det gjøres vedtak om særskilt språkopplæring.[[75]](#footnote-75) Kartleggingen skal også utføres underveis i opplæringen for de elevene som får særskilt språkopplæring i norsk, for å kunne vurdere om elevene har tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å følge den ordinære opplæringen.

Språknivået kan likeledes vurderes etter det europeiske rammeverket for språk.[[76]](#footnote-76) Dette er et rammeverk som skal gi et felles grunnlag når det gjelder å utforme lærestoff til språkkurs, retningslinjer for læreplaner, eksamener og læremidler. Verktøyet brukes i hele Europa og i enkelte land utenfor Europa.[[77]](#footnote-77) Det består av en omfattende beskrivelse av hvilke kunnskaper og ferdigheter man må utvikle for å kunne kommunisere effektivt på et språk. Rammeverket består av nivåer og språklige kategorier som beskriver språkferdighetene.[[78]](#footnote-78) Språknivåene følger en skala fra A1 til C2, som vist i figur 4.8. På hvert av disse nivåene beskrives språkferdighetene leseforståelse, lytteforståelse, muntlig produksjon, muntlig dialog og skriftlige ferdigheter.

[:figur:figX-X.jpg]

Felles europeisk rammeverk. Referanseskalaen.

Vox (2013).

I deler av arbeidsmarkedet stilles det språkkrav for å bli ansatt. Det gjelder for eksempel for ansatte i barnehager.[[79]](#footnote-79) For å bli ansatt som styrer eller pedagogisk leder kreves nivå B2 på delprøvene i skriftlig framstilling, leseforståelse, lytteforståelse og muntlig kommunikasjon. For andre ansatte er kravene henholdsvis A2 og B1 på ulike delprøver.

Det er likeså krav til språknivå B2 eller tilsvarende for opptak til universiteter og høyskoler i Norge.[[80]](#footnote-80) I tillegg er det språkkrav tilknyttet kravene for å få statsborgerskap i Norge. Kravet for norskferdigheter ligger på minst nivå A2 i norsk muntlig.[[81]](#footnote-81)

Underveisvurdering, halvårsvurdering med karakter og standpunktvurdering

Etter forskrift til opplæringslova § 3-2 er formålet med underveisvurderingen i fag at den skal fremme læring, og at elevene forbedrer kompetansen i faget. Underveisvurderingen skal også gi faglæreren grunnlag for å kunne gi tilpasset opplæring.[[82]](#footnote-82) Den enkelte skal få underveisvurdering løpende og systematisk i fagene. Det er ingen krav til hvordan den enkelte skal få underveisvurderingen, den kan være muntlig eller skriftlig. Alle har imidlertid rett til en samtale med kontaktlærer eller instruktør minst en gang hvert halvår.

Et element i underveisvurderingen er at eleven, lærlingen og lærekandidaten skal vurdere sin egen læring og utvikling i faget. Egenvurderingen innebærer dessuten å få trening i å vurdere hva som forventes av et bestemt arbeid, og vurdere sin egen kompetanse i faget eller lærefaget.

Halvårsvurderingen skal gi informasjon om hva eleven mestrer etter kompetansemålene i læreplanen. Den har som formål å hjelpe eleven til å vite hvordan han eller hun kan øke kompetansen i faget. Eleven skal ha en halvårsvurdering halvveis i opplæringsperioden, og den skal være både med og uten karakter. I gjennomgående fag skal elevene ha halvårsvurdering i slutten av skoleåret for fag som ikke er avsluttende. Lærlinger og lærekandidater skal også ha halvårsvurderinger. Vurderingene kan gis muntlig eller skriftlig, uten karakter.

Kompetansen eleven viser i løpet av opplæringen, skal være en del av grunnlaget for vurderingen når standpunktkarakteren i fag skal fastsettes. Standpunktkarakteren skal dermed ikke utelukkende være basert på den kompetansen elevene har oppnådd på slutten av opplæringen. Det hører med til arbeidet med sluttvurderingen at læreren skal gjøre en totalvurdering av elevens kompetanse når standpunktkarakteren settes. Læreren kan ikke legge sammen karakterer fra underveisvurderingen og gi en standpunktkarakter som er et matematisk gjennomsnitt av disse karakterene, men skal bruke sitt faglige skjønn.

I delinnstillingen beskrives karakterskalaen og det kompetansenivået som de ulike karakterene uttrykker.

Undersøkelser som har sett på underveisvurdering og karaktersetting, viser til en praksis for underveisvurderinger som kan ha preg av at resultatet av elevenes læring blir målt på et gitt tidspunkt i opplæringsperioden.[[83]](#footnote-83) Dette til tross for at underveisvurderingen skal bidra til at eleven reflekterer over sitt faglige ståsted, og skal få hjelp til hvordan han eller hun kan komme videre i læringen. Undersøkelsene viser imidlertid til at lærere har behov for å ha nok dokumentasjon for å kunne sette karakterer. Ikke uvanlig brukes et visst antall karaktergivende prøver underveis i semesteret for at halvårskarakteren kan sies å være gyldig. Det finnes ikke en regulert bestemmelse som sier at halvårskarakterer skal baseres på et bestemt antall karaktergivende prøver. Likevel viser studiene at gjeldende praksis eller sedvane tilsier at hver halvårskarakter, uansett fag, ofte bygger på 2 eller 3 karaktergivende prøver gjennom semesteret. Elevene på de studieforberedende utdanningsprogrammene har 3 karakterer i norskfaget, henholdsvis skriftlig hovedmål og sidemål og norsk muntlig. Gitt en slik vurderingspraksis må elevene gjennom mellom 6 til 9 vurderingssituasjoner med karakter i løpet av et halvt skoleår i norskfaget, mot 2 eller 3 vurderingssituasjoner med karakter i for eksempel matematikk i den samme perioden.

I perioden 2013–2018 ble det gjennomført et forsøk med 1 eller 2 karakterer i norsk.[[84]](#footnote-84) I forsøket fikk elevene henholdsvis halvårsvurdering med én felles karakter som omfatter norsk muntlig, hovedmål og sidemål eller tilsvarende én muntlig karakter og én skriftlig karakter. Når antallet halvårskarakterer i norsk går ned fra 3 til 2 eller 1, har skolene derfor på tilsvarende måte automatisk senket kravet til det totale omfanget av karaktergivende prøver i løpet av skoleåret. I evalueringen av forsøket vises det til skoleledere og lærere som forteller at kravet om færre halvårskarakterer frigjorde tid. Dette er tid lærerne ellers ville ha brukt til å forberede, rette og repetere lærestoff sammen med elevene foran mange slike karaktergivende prøver. Tiden som ble frigjort, kunne brukes til å gi elevene hyppigere tilbakemeldinger uten karakter underveis i opplæringen. De fant ingen forskjeller i karakternivået mellom elevene som deltok i forsøket, sammenliknet med dem som ikke deltok.

I evalueringen av forsøket med 1 eller 2 karakterer i norsk ble også elevenes holdninger til karakterer undersøkt.[[85]](#footnote-85) På den ene siden fant man at karakterer oppleves som stress, forårsaket av et press som oppstår hos elevene selv. Likeledes ble presset forsterket gjennom foreldrene deres, skolen og samfunnet for øvrig. På den annen side var elevene innstilt på at karakterer skulle gi dem informasjon om hvordan de mestret faget. Fikk de karakteren 3/4 på en enkeltprøve, ville de at lærerens tilbakemelding skulle fortelle dem hvordan de kunne komme seg opp til karakteren 4 på neste prøve. Evalueringen viste at når denne skalaen mangler, kunne elevene lete i lærerens tilbakemeldinger etter budskap som kunne gi dem tilsvarende informasjon uten å finne dette eller å forstå tilbakemeldingene. Elevene syntes ikke å være like fortrolige med et språk for vurdering som utelukker karakterer. Evalueringen viste for øvrig et behov for økt forskning for å finne fram til måter som gir elevene god og læringsfremmende underveisvurdering på.

Det er i læreplanene for fag i LK20 og LK20S innført tekster om underveisvurdering og standpunktvurdering.[[86]](#footnote-86) Hensikten med tekstene er å støtte vurderingsarbeidet ved skolene, bidra til å motivere for læring, og bidra til at elevene utvikler kompetansen sin i faget. Tekstene om standpunktvurdering skal gi støtte til en faglig relevant og rettferdig standpunktvurdering.

Klage på standpunktkarakterer

Etter forskrift til opplæringslova § 3-1 skal elevene kjenne målene for opplæringen, og det skal også være klart for dem hva læreren legger vekt på i vurderingen når det settes karakter i faget. Fordi standpunktvurderingen har status som enkeltvedtak, gir det elevene klagerett. Elevene kan for eksempel klage på standpunktkarakteren dersom de ikke har fått den underveisvurderingen de har krav på.[[87]](#footnote-87)

Når skolen behandler en klage, skal faglæreren komme med begrunnelse for hvordan standpunktkarakteren er satt. I begrunnelsen skal det redegjøres for at elevens kompetanse er vurdert ut fra kompetansemålene i faget, hvordan faglæreren har foretatt den samlede vurderingen av elevens kompetanse, hva eleven mestrer, og at eleven er gjort kjent med hva læreren har lagt vekt på i sluttvurderingen. Begrunnelsen skal også vise hvordan eleven har fått mulighet til å forbedre kompetansen sin i løpet av opplæringstiden i faget. I klagebehandlingen har i tillegg rektor ansvaret for å redegjøre for saksgangen og skolens prosedyrer for fastsettingen av standpunktkarakterer. Det er fylkestinget eller den de delegerer til, som behandler klagen.

[:figur:figX-X.jpg]

Klageadgangen for standpunktkarakteren skal sikre at eleven får nødvendig tilbakemelding og hjelp til å komme videre i faget, før den endelige sluttvurderingen skjer. I delinnstillingen skriver utvalget at det over lengre tid er skjedd en oppbygging av rettigheter og en utvikling i retning av utvidede klagemuligheter.

### Eksamensordningen og dokumentasjon

Over viser utvalget til hvordan fagene er innrettet i videregående opplæring i henhold til fag- og timefordelingen. I delutredningen blir ulike former for sluttvurdering beskrevet. Hvilken vurderingsform som nyttes, og når i opplæringsløpet sluttvurderingen skjer, varierer mellom fagene. Fag kan således avsluttes med standpunktvurdering etter 1, 2 eller 3 skoleår.

I undersøkelser som ser på undervisningstimer i videregående skoler, kommer det fram at eksamensperioden er den enkeltårsaken som bidrar til at flest undervisningstimer faller bort.[[88]](#footnote-88) I lys av utfordringer med undervisningstid, eksamen og eksamensforberedelser i videregående opplæring har det nylig vært ute på høring forslag til ny organisering av skoleåret.[[89]](#footnote-89) Forslagene er til behandling i Kunnskapsdepartementet.

Samtidig med dette arbeidet inngår det som del av fagfornyelsen å se på vurderingsordningen, der formålet er å tilpasse sluttvurderingen til det enkelte fag.[[90]](#footnote-90) Kunnskapsdepartementet har i den forbindelse nedsatt en ekspertgruppe som ser på eksamen i de fagene som er omfattet av fagfornyelsen.[[91]](#footnote-91) Eksamensgruppa diskuterer blant annet utfordringer som er knyttet til eksamenens mange funksjoner. Likeså belyser eksamensgruppa ulike vurderingsformer og betydningen av at nye eksamensformer skal samsvare med kompetansebegrepet i fagfornyelsen.[[92]](#footnote-92) Eksamensgruppa peker på flere dilemmaer knyttet til eksamen og eksamensform. Blant annet sier de at ikke alle kompetansemål i læreplanene lar seg prøve til skriftlig eller muntlig eksamen. Samtidig stiller de spørsmål ved om eksamen kan og skal prøve hele bredden i elevenes kompetanse (jf. kompetansebegrepet i ny overordnet del), eller om eksamen skal prøve utvalgte kompetansemål i faget. Kompetansebegrepet i LK20 og LK20S legger mer vekt på dybdelæring og elevenes aktive rolle og evne til refleksjon og kritisk tenkning. Dette skal utvikle elevenes evne til å anvende kunnskaper og ferdigheter og å kunne overføre denne kompetansen til andre sammenhenger. Eksamensgruppa mener imidlertid at eksamensformer som skal fange kompleksiteten i elevenes kompetanse, ofte kan være krevende fordi komplekse evner og kunnskap som regel er mindre presist definert, og fordi det ikke alltid er mulig å utvikle klare kriterier som definerer hvorvidt et svar er riktig eller galt. Av den grunn, påpekes det, vil den kompleksiteten som ligger i fagfornyelsens kompetansebegrep, være nesten umulig å prøve med en enkel eksamen eller eksamensform; derfor må man tenke mer helhetlig på sluttvurderingen som et system.

[:figur:figX-X.jpg]

Trekkordningen

I delutredningen står det om trekkordningen til eksamen. Elever i videregående skole har et gitt antall obligatoriske eksamener og trekkfagseksamener. Langt de fleste eksamenene er trekkfagseksamener. Samtidig er de aller fleste fag i videregående opplæring eksamensfag. Det betyr at det kan være eksamen i faget, men at det ikke er et krav om det. Over tid gjennomføres eksamen i alle fag, men det varierer hvor ofte det avvikles eksamen i faget, og hvor mange eksamenskandidater som trekkes ut. For skoler og fylkeskommunen fungerer eksamen som en ekstern kvalitetssikrer for opplæringen og standpunktvurderingen i fagene. Fordi elevene ikke har eksamen i alle fag, bidrar trekkordningen til at eksamen fordeler seg jevnt mellom fagene over tid og dermed fyller denne funksjonen.

Trekkordningen er basert på at elevene vet at de skal ha eksamen, men de vet ikke i hvilke fag det blir. Ordningen innebærer at elevene skal være eksamensforberedt i alle fag. Muligheten for å kunne bli trukket ut til eksamen skal således fungere som en allmenn, faglig motivasjon.

Kritikk av trekkordningen kommer imidlertid fra flere hold; blant annet er dette et tema som behandles i eksamensgruppa. Eksamensgruppa anbefaler at dagens trekkordning avvikles. Det foreslås isteden en mer forutsigbar ordning for elevene som sikrer en mer rettferdig fordeling av eksamenene.[[93]](#footnote-93) Til forslaget hører dessuten å utrede muligheten for at elever skal kunne velge eksamensfag.

I rapporten Organisering av skoleåret i vidaregåande opplæring vises det til utfordringer knyttet til planlegging av skoleåret.[[94]](#footnote-94) Prinsippet om at trekket skal være hemmelig, gjør at skolene må beregne ekstra tidsressurser i forbindelse med eksamen, uten å vite hvilke fag og lærere ressursene skal knyttes til. I henhold til fag- og timefordelingen telles eksamen med i kravet om elevenes minstetimetall i fag.[[95]](#footnote-95) Trekkordningen gjør det dermed utfordrende for skolene å sikre at elevene får den opplæringen de har krav på i alle fag, når planleggingen av skoleåret skjer mange måneder før ressursbehovet er kjent. Trekkordningen påvirker også forutsigbarhet i lærernes arbeidstid.

Vitnemål

I delutredningen gir utvalget en beskrivelse av de ulike formene for vitnemål i videregående opplæring. Vitnemålet etter gjennomført opplæring fungerer som en viktig døråpner for opptak til høyere utdanning, og åpner også veien til deler av arbeidslivet. Karakterene på vitnemålet har derfor stor betydning for den enkeltes muligheter og videre veivalg. Av den grunn er det nødvendig at karaktersystemet holder høy legitimitet.[[96]](#footnote-96) Legitimiteten kan knyttes til om og i tilfelle i hvilken grad karaktersettingen blir oppfattet som rettferdig og likeverdig. Utvalget merker seg at eksamensgruppa stiller spørsmål ved om dagens vekting av fag er rimelig.[[97]](#footnote-97) De problematiserer forholdet mellom standpunktkarakterer og eksamenskarakterer og fagenes uttelling på vitnemålet ut fra undervisningstimetall i hvert fag. Likeså peker eksamensgruppa på noe som kan beskrives som systematiske forskjeller på tvers av elevgrupper og forskjeller mellom eksamen og standpunktvurdering knyttet til årskull og fag. Det er enkelte fag med mange karakterer på vitnemålet, mens andre fag har få. Antallet karakterer i hvert fag står ikke i et bestemt forhold til årstimer i faget, eller om det er programfag eller fellesfag, altså grad av fordypning i faget.

For å få vitnemål i videregående opplæring, må alle fag og eksamener som skal stå på vitnemålet i samsvar med læreplanverket, være bestått.[[98]](#footnote-98) Vitnemålet skal vise elevenes brede kompetanseoppnåelse etter endt videregående opplæring. Dagens vitnemål består av om lag 15–25 karakterer, som viser elevens kompetanseoppnåelse i til sammen rundt 15–20 fag. Omfanget av fagene dokumenteres i form av antallet undervisningstimer.[[99]](#footnote-99) Det framkommer hvorvidt karakterene er standpunktkarakterer eller eksamenskarakterer, og hvilken eksamensform det dreier seg om. Resultatet av fag- eller svenneprøven kommer også på vitnemålet, i tillegg til at det blir utstedt en egen dokumentasjon for dette. På vitnemålet står det også hvor mange timer og dager eleven har vært borte fra opplæringen fordelt på år, og elevens karakter i orden og atferd.

For opptak til enkelte studier hører det karakterkrav og til noen studier opptaksprøver. Selv om alle karakterene teller like mye på vitnemålet, veier noen fag i praksis mer enn andre fordi de har flere karakterer på vitnemålet. Norskfaget står i en særklasse i så måte. Vitnemålet fra videregående opplæring følger den enkelte mange år fram i tid som et nødvendig og viktig verdipapir.

Kompetansebevis

Delutredningen viser at elever som avslutter videregående opplæring med grunnkompetanse, får utstedt et kompetansebevis som dokumenterer den kompetansen de har oppnådd. På kompetansebeviset står det oppført standpunktkarakterer og eksamenskarakterer i fag. Det står også oppført elevenes halvårskarakterer etter årstrinn i fag som ikke er avsluttet det året. Elevene som går på et yrkesfaglig utdanningsprogram og følger et løp som fører til fag- eller svennebrev, får utstedt kompetansebevis etter opplæringen i skoledelen. Etter at lærlingene har bestått fag-/svenneprøven, får de utstedt vitnemål. Lærekandidater får utstedt kompetansebevis etter kompetanseprøven.

Elever som har individuell opplæringsplan i fag, og der kompetansemålene avviker fra læreplanen i faget, får en skriftlig sluttvurdering i faget. Eleven kan få karakter i faget, eller faget vurderes ikke med karakter. Den skriftlige sluttvurderingen kommer i et eget dokument.

Fag som ikke vurderes med karakter føres som IV (ikke vurderingsgrunnlag) på kompetansebeviset.[[100]](#footnote-100)

### Utvalgets vurderinger av vurderingsordningen

Utvalget har som overordnet mål at alle skal gjennomføre videregående opplæring. Sluttkompetansen den enkelte oppnår, skal dessuten holde høy kvalitet. Vurderingsordningen må bidra til dette.

Pågående prosesser om vurderingsordningen i fagfornyelsen, herunder eksamensgruppas arbeid, og oppfølging av høringen om forslag til organisering av skoleåret, viser at dette er områder i utvikling og fornyelse. Vi har forventninger om at arbeidene skal bidra til å frigjøre mer tid til opplæring.

Utvalgets forslag om å endre retten til videregående opplæring får noen implikasjoner for vurderingsordningen. Det samme gjør utvalgets forslag om å innføre kvalifikasjonskrav, og at elever følger ulik progresjon i opplæringen. Utvalget understeker hvor viktig det er at alle deler av opplæringen er innrettet for å fremme læring. Det inkluderer også deler av vurderingsordningen, herunder vurdering for læring og underveisvurdering. Læring i alle faser av opplæringen er således en verdi som ligger til grunn for utvalgets redegjørelser i drøftingene under.

Kvalifisert inn

I kapittel 3 foreslår utvalget at det innføres obligatoriske innføringsfag i norsk, engelsk og/eller matematikk for elever som har behov for å styrke forkunnskapene i fagene. Til forslaget hører det at innføringsfagene skal gis når elevene begynner i Vg1.

I vurderingen av hvilke elever som trenger innføringsfag er det nødvendig å tenke gjennom hvordan utvelgelsen best skal skje. Skal man velge ut en gruppe elever, eller skal alle kartlegges når de begynner? Utvalget mener det er viktig å kjenne til alle elevenes faglige ståsted for å gi tilpasset opplæring. Det blir særlig viktig at de elevene som trenger innføringsfag, ikke blir oversett og følgelig går glipp av kvalifiserende opplæring. Skolene har som nevnt over tilgjengelige kartleggingsverktøy i henholdsvis lesing, regning, engelsk og digitale ferdigheter som kan brukes for å finne elevenes faglige ståsted ved skolestart. Likeså har skolene tilgang til elevenes karakterer fra grunnskolen. Herunder viser vi i kapittel 3.2.1 et eksempel på karakterfordelingen i elevkullet som avsluttet 10. trinn i 2019. Ved skolestart i Vg1 mottar skolene tilleggsinformasjon om elever som søker på individuelt grunnlag eller har fortrinnsrett. Dette kan for eksempel være søkere uten grunnskolepoeng. I tillegg kommer informasjon fra eleven selv og eventuelt dens foresatte.

Utvalget mener informasjon fra grunnskolen danner et viktig grunnlag for å identifisere de elevene som trenger å styrke startkompetansen i fagene norsk, engelsk og/eller matematikk. All den tid utvalget anbefaler at innføringsfagene skal være obligatoriske for noen elever, bør det gjøres en mest mulig rettferdig og objektiv vurdering av hvilke elever opplæringen skal gjelde for. Etter utvalgets mening bør karakterene fra grunnskolen være bestemmende når skolen avgjør dette. For å sikre at de riktige elevene blir identifisert bør det gjøres en grundig vurdering av hvilke karaktergrenser som skal settes. Det kan stilles ulike krav til karakterer i de ulike fagene.

Ikke alle elever søker med grunnskolekarakterer, eller de mangler karakterer i fag. Karakterene fra grunnskolen gir dessuten ikke det fullstendige bildet av elevens faglige ståsted. Det blir derfor viktig at videregående skole vurderer elevenes faglige grunnlag skjønnsmessig når de begynner med innføringsfaget. Læreren må vurdere hver enkelt elev etter hvilken opplæring som trengs, og hvor lenge hun eller han skal ha innføringsfaget. Sammen med lærerens faglige skjønn kan tilgjengelig kartleggingsmateriell eller læringsstøttende prøver være godt egnede verktøy.

Det hører til forslaget om innføringsfag at elevene må bestå dette/disse før de kan fortsette i fag som bygger på innføringsfaget. Utvalget mener innføringsfagene skal vurderes med bestått/ ikke bestått. Det kan stilles ulike krav til kompetanseoppnåelse på ulike utdanningsprogrammer. Det er for øvrig behov for å utrede nærmere hvilke kriterier som skal gjelde for å bestå. Etter utvalgets mening bør vurderingskriterier som måler oppnådd kompetanse, bli sikret gjennom bruk av lærerens faglige skjønn. Når eleven har bestått et innføringsfag, må skolen i samarbeid med eleven vurdere videre progresjon i faget. Etter utvalgets mening må vi tilstrebe at vurderingspraksisen mellom faglærere, skoler og fylkeskommuner er mest mulig lik. Til dette kreves det et system som sikrer at alle lærere har den nødvendige vurderingskompetansen.

Utvalget mener det skal være kjent for elevene om og i hvilke fag de skal ha innføringsfag når de avslutter grunnskolen. God informasjon omkring elevens egen læringssituasjon og opplæringsløp gir forutsigbarhet ved skolestart, noe som virker fremmende på motivasjon og læring. Det er også en fordel om eleven kjenner til hvordan innføringsfaget er innrettet, og omfanget av det.

Elevene skal få opplæring tilpasset deres eget ståsted – det betyr ikke at elevene skal stoppe opp i læringen fordi opplæringen mangler framdrift. Det er viktig å presisere at læreren ikke kun skal vurdere hvorvidt eleven er kvalifisert eller ikke. Til lærergjerningen hører også ansvaret for å sikre god progresjon i læringen og tro på elevenes faglige framgang.

Elever med svake norskferdigheter

Over viser utvalget til kartlegging av elever med kort botid i Norge. Etter forslaget om kvalifiserende innføringsfag har vi foreslått at de som trenger det, skal få norsk språkopplæring som en integrert del i denne opplæringen. Fylkeskommunen har allerede plikt til å foreta slik kartlegging, og skolene har tilgang til kartleggingsverktøy for dette formålet.

Utvalget mener krav til å bestå innføringsfag også skal gjelde den delen som innebærer norsk språkopplæring. Vurderingen av språklig nivå må utredes nærmere. Kravet til språklig nivå kan imidlertid variere mellom utdanningsprogram og fag. Det er etter utvalgets mening avgjørende at den som vurderer elevens språklige nivå, har nødvendig kompetanse på dette feltet.

I sammenhenger utenfor videregående opplæring stilles det språkkrav etter nivåene i det europeiske rammeverket for språk. Vi gir eksempler på dette over. Videregående opplæring skal kvalifisere for studie- og yrkeskompetanse. Elever og lærlinger med svake norskferdigheter skal således oppfylle visse språkkrav for å komme videre i studier og deler av arbeidsmarkedet. Skal videregående opplæring kvalifisere for videre utdanning og arbeidsliv, må vi sikre at de har tilstrekkelige norskferdigheter som gjør at sluttkompetansen kan brukes videre. Av den grunn mener utvalget det bør vurderes nærmere om krav til norskferdigheter ses i sammenheng med nivåene slik de uttrykkes i det europeiske rammeverket for språk og livslang læring. Vi er opptatt av at elevene og lærlingene skal få språkopplæringen integrert i opplæringsløpet og at den gir mulighet for modning og utvikling over tid – slik at den enkelte oppnår nødvendig språklig nivå etter endt opplæring.

Inndeling av fag i terminer

I delutredningen viser utvalget til utfordringer knyttet til at elever flyttes opp til neste trinn til tross for at de mangler karakter i ett eller flere fag. I kapittel 3 presiserer vi imidlertid at alle elever skal sikres opplæring de er kvalifisert for, slik at de kan settes i stand til å mestre de fagene de har. Følgelig anbefaler utvalget at inntak til Vg2 og Vg3 eller tilsvarende fortsatt skal skje på basis av kvalifikasjoner. Det betyr at den enkelte skal ha bestått de fagene som bygger på det neste. Utvalget mener at elever skal ha mulighet til å gjøre seg ferdig med noe, for så å gå videre. Det bør også være slik at elever som trenger mer opplæring i et fag, må kunne få dette uten at hele opplæringen blir satt på vent.

[:figur:figX-X.jpg]

Over legger vi fram ulike måter å organisere skoleåret på, herunder å dele fag i terminer. Det kan være deler av fag eleven mestrer godt, og andre deler det er behov for mer opplæring i. Når en elev stryker i et avsluttende fag eller ikke får karakter i faget etter endt skoleår, er eneste løsning i dag å ta opp igjen faget som privatist. Med dagens modell må eleven altså ta hele faget på nytt, til tross for at eleven har vist måloppnåelse i deler av faget. Å skulle ta et helt fag på nytt kan være nødvendig for å vise at eleven har en helhetlig forståelse. Dette kan være overkommelig i fag med mindre omfang. Mange av disse fagene vil kunne tas over én termin da eleven ikke skal ha for mange fag på en gang. I fag med høyt årstimetall, herunder de gjennomgående fagene, kan det imidlertid være mer krevende. Utvalget mener derfor det er rimelig at disse fagene kan deles opp i mindre avsluttende deler – i avsluttende terminer, samtidig som fagene fortsatt strekker seg over flere terminer. Elevene skal kunne gjøre seg ferdig med deler av faget, og på samme tid skal kompetansemålene i faget innebære økende grad av kompleksitet gjennom opplæringsperioden. Fagdelene bør således bygge på hverandre og sikre faglig progresjon.

Etter utvalgets mening kan ordningen med termininndeling i fag gjøre det lettere for elever å sikre seg et faglig grunnlag før de går videre med faget. Terskelen for å ta fag på nytt vil kunne senkes. Etter vår mening er faglæreren den som best er i stand til å vurdere elevens faglige ståsted underveis i løpet, og skal vurdere når eleven er godt nok forberedt for å gå videre. Det hører også med til faglærerens oppgave i dag å vurdere elevens oppnådde kompetanse i fag. Dette ansvaret og den tilliten som er gitt læreren, bør videreføres. Vi må likevel sikre at eleven opplever vurderingen knyttet til det å være kvalifisert som rettferdig og forståelig. En avsluttende termin bør derfor vurderes med karakter eller vurderingsformen bestått/ikke bestått. Kriterier for dette må utarbeides.

Færre fag samtidig

Utvalget har tidligere problematisert antallet fag elevene har samtidig, og foreslår over at opplæringen organiseres slik at elevene har færre fag om gangen. Når elevene har hatt opplæring i et fag, bør opplæringen avsluttes med en sluttvurdering i faget. Dette fordi elevene skal kunne gjøre seg helt ferdig med faget. Elever som nettopp har arbeidet med et fag, vil kunne vise en annen måloppnåelse i faget enn om eleven har et lengre opphold mellom opplæringen og en sluttvurderingssituasjon, for eksempel eksamen. Elever som trenger ny opplæring i et fag fordi de har strøket, skal kunne få opplæring og sluttvurdering innenfor et avgrenset tidsrom. Fordi fagene er ulike i omfang vil det bety at sluttvurderingen må skje til flere tider avhengig av når i året opplæringen i faget er ferdig. I forslaget over skisserer vi muligheten for henholdsvis 2 eller 3 avsluttende terminer i løpet av et skoleår.

Utvalget er klar over utfordringer som følger med å øke antallet perioder med sluttvurdering. Ny innretting av eksamensordningen skal være praktisk gjennomførbar med hensyn til selve eksamensavviklingen, herunder sensortilgang, lærerkrefter og romkapasitet på skolene. Dette gjelder særlig på skoler med opplæring på samisk. Likeledes må man vurdere behovet for antall eksamenssett i fag. Utfordringen med dagens eksamenssystem er blant annet at for mange undervisningstimer faller bort i eksamensperioden. Utvalget mener sluttvurderingen i fag skal være en integrert del av opplæringen og må utvikles slik at elevene får mer tid til undervisning og ikke mindre.

Underveisvurdering og vurdering med karakter

Over beskriver utvalget hensikten med underveisvurdering i fagene. Likeså hva som skal ligge til grunn for de karakterene læreren setter i fag ved halvårsvurderingen og sluttvurderingen. Utvalget merker seg utfordringer i skolehverdagen som handler om et høyt antall vurderingssituasjoner og opplevd prøvepress. Etter utvalgets forståelse må det være rom for at elevene får erfaringer med å prøve og feile når de arbeider med et fag, og at dette er en del av læringsprosessen. Vi mener læreren har en viktig oppgave med å lede elevene gjennom læringen, utforske og hjelpe dem til å utvide forståelsen og tilegne seg ny kompetanse. Utvalget erfarer at massivt fokus på vurderinger og prøvepress utfordrer det nødvendige rommet for læring i hverdagen. Vi ser at det kan være mange grunner til dette. Etter utvalgets oppfatning er det urovekkende dersom for mye av opplæringstiden går med til å sikre et godt vurderingsgrunnlag.

[:figur:figX-X.jpg]

Undersøkelser om karaktersetting som vist til over, peker på et uttalt behov og praksis som ofte legger til grunn et gitt antall vurderingssituasjoner og karakterer for å sikre et godt nok grunnlag for å sette standpunktkarakter. Ofte gjelder samme praksis når halvårskarakterer skal settes. I tillegg til halvårsvurdering med karakter skal eleven ha muntlige eller skriftlige underveisvurderinger av faglæreren. Faglige tilbakemeldinger mener utvalget er viktig for å sikre at eleven får hjelp til å komme videre i sin læringsprosess i faget. Undersøkelsene over viser at karakterbaserte underveisvurderinger til dels kan virke motiverende for læring, men kan også ha motsatt effekt. Karakterbruken kan avspore elevenes læring når det er selve karakterene – og ikke at elevene lærer – som blir selve målet for opplæringen. Lærerens tidsbruk til karaktersetting, er også en mindre positiv konsekvens av ordningen med å vurdere med karakterer.

Av disse grunner mener utvalget at bruken av karakterer generelt bør reduseres i videregående opplæring. Utforsking av vurderingsordninger med og uten karakterer og dokumentasjon av erfaringer med karakterfri hverdag i skoler som har dette i dag er en svært interessant utvikling som bør følges videre. Samtidig viser undersøkelsene av forsøk med færre karakterer i norsk og erfaringer fra utforskning av karakterfri hverdag at det er svært viktig at elever og foresatte får god nok informasjon om alternative og nye vurderingsordninger. Det er viktig at det ikke oppstår usikkerhet omkring hva som teller når alternative ordninger utprøves.

Utvalget mener at det fortsatt skal benyttes karakterer for å vurdere elevenes måloppnåelse i fag ved sluttvurdering. Det skal ikke være slik at elevens første møte med karakterer i videregående skole først skjer når standpunktkarakteren settes. En totalt karakterfri skole vil således være uheldig for elevene. Utvalget mener det bør tilstrebes å finne en god balanse mellom redusert karakterpress og karakterbruk. Vi mener det er viktig at elevene får nødvendig opplæring i og kjennskap til hvordan karaktersettingen fungerer, gjennom hele opplæringsløpet.

Halvårsvurdering med karakter skal etter dagens ordning settes halvveis i opplæringsperioden. Utvalgets forslag om termininndeling vil med dagens krav til halvårsvurdering gi enda hyppigere karaktersetting enn i dag. Dette vil være en uheldig utvikling. Utvalget foreslår på den annen side også å redusere antallet fag elevene har samtidig. Dette gir elevene flere timer i hvert fag over et kortere tidsrom enn i dag. Utvalgets forslag om ny termininndeling vil måtte tilsi en revurdering av kravet om halvårsvurdering med karakter.

Utvalget har som nevnt merket seg dagens praksis med mange prøver og karakterer og foreslår at bakgrunnen for disse praksisene gjennomgås nærmere. Det er pekt på spenninger mellom læreres arbeid for blant annet tilpasset opplæring og krav til vurdering fremsatt i tilsyn der fortolkning og regeletterlevelse ser ut til å kunne være en grunn til økt prøvepress.[[101]](#footnote-101) En slik gjennomgang bør derfor også inkludere dagens fortolkning av regelverket om hva som utgjør et godt nok grunnlag for å sette karakter i skoler og ved fylkesmannens tilsyn.

Etter utvalgets vurdering vil endret organisering av skoleåret gi bedre muligheter for læreren til å følge opp den enkelte elev, herunder vurdering for læring.

En organisering av skoleåret som bidrar til tettere oppfølging av elevens læring, skal bidra til økt oppmerksomhet på underveisvurdering og vurdering for læring. Utvalget mener det er helt nødvendig at eleven sikres god tilbakemelding på sitt faglige ståsted og sin faglige utvikling underveis i opplæringen. Underveisvurdering bør derfor fortsatt skje enten muntlig eller skriftlig med faglæreren, slik som i dag. Utvalget viser for øvrig til LK20 og LK20S og omtalen av underveisvurdering som nå er integrert i læreplanene for fag. Formulerte kjennetegn på underveisvurderingen er etter utvalgets oppfatning riktig vei å gå for å sikre kvalitet i oppfølgingen av elevenes læring.

Over omtaler utvalget at elever kan klage på standpunktkarakteren. Skolen må kunne vise til at eleven har fått tilstrekkelig med underveisvurderinger i faget, faglig veiledning og tid nok til å forbedre seg i faget før standpunktkarakteren settes. Skolen må dessuten kunne framvise skriftlig begrunnelse for den karakteren som er satt. En rekke innspill til utvalget går i retning av behovet for å endre på praksisen som følger med klageadgangen til standpunktkarakterene.

Utvalget er kjent med at for mye av lærerens tid og oppmerksomhet vies det å kunne framlegge tilstrekkelig dokumentasjon ved eventuelle klager. Etter vår vurdering er det nødvendig å se nærmere på klagebehandlingen, herunder hvilke former for dokumentasjon tilsynet etterspør fra faglæreren og skolen.[[102]](#footnote-102)

Sluttvurdering – vurderingsformer

Utvalget mener at ordningen med standpunktvurderinger og eksamener skal videreføres som sluttvurderinger. Etter vår vurdering skal standpunktvurderingen fortsatt baseres på faglærerens vurderinger. Samtidig fyller eksamen med bruk av ekstern sensor en viktig kvalitetssikringsfunksjon.

I lys av omtalen av framtidige kompetansekrav i kapittel 2 og kompetansebegrepet i fagfornyelsen mener utvalget det settes ambisiøse mål og krav til hva sluttvurderingen skal dekke av kompetansemål. I tråd med fagfornyelsens kompetansebegrep mener utvalget det er behov for sluttvurderingsformer som bedre gir elevene mulighet til å vise bredden i hva de har lært. Vi slutter oss herunder til innspill fra eksamensgruppa om behovet for kompetansebaserte eksamensformer. Det bør utvikles nye eksamensformer som alternativ til tradisjonelle skriftlige eksamener. Sluttvurderingen kan for eksempel bety ulike former for tverrfaglige oppgaver eller eksamen, mappeeksamen og/eller bruk av ulike digitale løsninger og hjelpemidler. Utvalget mener det også kan være aktuelt å utvikle eksamensformer der sluttvurderingen baseres på et samarbeid mellom faglærer og sensor.

Opplæringen skal bygge opp om høy kvalitet i sluttkompetansen, og vurderingsformene bør således ha en form som er tilpasset den sluttkompetansen eleven sikter mot. Eksamensformene bør også være tilpasset det enkelte fag og kombinasjoner av fag der dette er hensiktsmessig. Utvalget merker seg at eksamensgruppa anbefaler at det bør blir tydeligere hvilken kompetanse som skal prøves til eksamen, og hvilken kompetanse som skal ivaretas gjennom standpunktvurderingen.[[103]](#footnote-103) Vi viser for øvrig til arbeidet i eksamensgruppa om forslag til ulike vurderingsformer.

Trekkordningen

I høringen om endringer i organiseringen av skoleåret vises det til eksamen som et styrende element for både hvordan skoleåret organiseres, og selve innholdet i opplæringen. Utvalget mener det er flere grunner til å avvikle trekkordningen til eksamen. For det første anser utvalget at trekkordningen strider mot god pedagogisk praksis. Etter utvalgets oppfatning skal elevene være kjent med hvilke fag de skal prøves i, og på hvilken måte dette skal gjøres, når de starter med faget. Det gir eleven nødvendig kunnskap om opplæringen og hvordan den kan planlegges for å lære best mulig i opplæringsperioden. Utvalget mener dette har positiv betydning for elevens motivasjon for faget. For det andre får prinsippet om at trekket skal være tilfeldig, konsekvenser for elevens vitnemål. Ordningen oppleves urettferdig i det at noen elever blir trukket ut til eksamen i fag de er sterke i og ønsker å gå videre med, mens andre er «uheldige» med trekket. Noen fag har mange karakterer, andre bare én, noe som forsterker virkningen av tilfeldig trekk.

Utvalget mener trekkordningen skal erstattes av et fastsatt antall eksamener. Det skal være kjent for eleven ved oppstarten av opplæringen i faget om faget avsluttes med eksamen for denne eleven, og hvilken eksamensform som gjelder. Utvalget mener det fortsatt bør være noen fag som skal avsluttes med obligatorisk eksamen. Samtidig bør det utredes nærmere om elevene skal kunne gis mulighet til å velge eksamensfag – fortrinnsvis i ett fag innenfor et utvalg av fag.

Alternativ til trekkordningen bør dessuten ivareta den funksjonen eksamen har som ekstern kvalitetssikrer. Utvalget ser for seg at det kan utarbeides gode rammer for eksamensavviklingen som sikrer at alle fag over tid blir eksamensfag. Vi viser for øvrig til eksamensgruppas arbeid med denne saken.

Vitnemålet

Vurderingsordningen skal oppleves rettferdig og logisk. Karakterene på vitnemålet er den viktigste dokumentasjonen for å kunne søke høyere utdanning. Etter utvalgets oppfatning er et opptakssystem basert på tallkarakterer fra videregående opplæring den beste og mest rettferdige løsningen i konkurransen om studieplassene. Utvalget mener derfor at vitnemålet med tallbasert karakterskala må bestå.

I likhet med eksamensgruppa mener utvalget at dagens vitnemål fører til skjevfordeling, og at karakterene i fag bør vektes på en annen måte. Utvalget legger vekt på at sluttkompetansen i videregående opplæring skal styre innrettingen av opplæringen fra første skoledag. Et bærende element i sluttkompetansen er de fagene elevene har fordypet seg i. Dette bør i større grad enn i dag synliggjøres på vitnemålet. Samtidig mener utvalget at programfagene skal ha større vekt i poengberegningen til høyere utdanning. Vi viser til omtalen av programfag over.

Kompetansebevis og dokumentert delkompetanse

I kapittel 3 foreslår utvalget å skille mellom grunnkompetanse og delkompetanse. Forslaget skal bidra til å tydeliggjøre at ulike opplæringsløp fører fram til ulike sluttkompetanser.

Utvalget mener at ungdom som avslutter opplæringen uten å gjennomføre, fortsatt skal få dokumentert kompetansen sin. I dag får disse elevene et kompetansebevis. Utvalget mener at elevene som kvalifiserer for delkompetanse, isteden skal få et delkompetansebevis.

Etter utvalgets mening skal de som går et planlagt løp mot grunnkompetanse, få et kompetansebevis etter gjennomført opplæring. Noen elever har fag som avviker fra læreplanen. De får følgelig ingen karakterer, eller kun et fåtall karakterer. Et kompetansebevis som består av fag som dokumenteres med IV (ikke vurderingsgrunnlag), gir således liten verdi. I slike tilfeller bør det utredes forslag til alternative løsninger som dokumenterer den oppnådde kompetansen. Kompetansebeviset bør beskrive oppnådd kompetanse og den opplæringen de har hatt, og kunne være egnet som dokumentasjon overfor for eksempel arbeidslivet. Dette bør komme i tillegg til den skriftlige sluttvurderingen som følger med den individuelle oppfølgingsplanen.

## Utvalgets forslag

Utvalget foreslår følgende:

* Fellesfagene gjennomgås med tanke på enda sterkere relevans for sluttkompetansen i de 2 løpene.
* Noen av fellesfagene blir delvis programrettet.
* Fag- og timefordelingen gjennomgås med tanke på ny fordeling av timer til fellesfag og programfag, slik at elevene får økt mulighet for fordypning.
* Læreplanene i fellesfag utformes som egne læreplaner i videregående opplæring.
* At det begrepsmessig skilles tydelig mellom grunnskolen og videregående opplæring, og at begrepet grunnopplæring utgår.
* Skoleåret deles inn i terminer.
* Elevene får opplæring i et mindre antall fag i hver termin.
* Fag som i dag strekker seg over mer enn ett år, deles inn i mindre enheter med sluttvurdering.
* Opplæringsloven § 8-2 endres for videregående opplæring, slik at elever som får opplæring i innføringsfag, kan få opplæring i egne grupper tilpasset deres mestringsnivå og det tempoet de trenger.
* En nærmere utredning av en nasjonal eller regional organisering av nettbasert opplæring.
* Grunnskolekarakterer er bestemmende for om elever skal ha innføringsfag. Innføringsfaget skal vurderes av faglæreren etter kriterier for bestått / ikke bestått.
* Kravet til halvårsvurdering med karakter må revurderes. Gjennomgangen av dagens praksis for underveisvurdering med og uten karakter bør også inkludere dagens fortolkning av regelverket.
* Fagene avsluttes med sluttvurdering etter endt opplæringsperiode. Sluttvurderingen skjer til flere tider av året avhengig av når i året opplæringen er ferdig.
* Sluttvurderingen innebærer en vurderingsform som sikrer modning i faget.
* Vurderingsformen skal være i tråd med kompetansebegrepet i LK20 og LK20S og være tilpasset faget.
* Trekkordningen avvikles. Det bestemmes et gitt antall fastsatte eksamener. Det skal være kjent for elevene når de begynner med opplæringen i faget, om faget er eksamensfag, og hvilken eksamensform som gjelder.
* Elevenes programfag skal få økt betydning i vektingen mellom fagene på vitnemålet.
* Elever som får delkompetanse, får utstedt delkompetansebevis.
* Elever som går planlagt løp mot grunnkompetanse, får utstedt kompetansebevis. Det bør utarbeides et kompetansebevis som synliggjør kompetansen i fag som ikke vurderes med karakter.

# Det studieforberedende utdanningsløpet

[:figur:figX-X.jpg]

## Å være studieforberedt

I delutredningen beskriver utvalget hvilke formelle krav som stilles for å være studieforberedt. Generell studiekompetanse nås gjennom fullført treårig videregående opplæring på studieforberedende utdanningsprogrammer, yrkesfag med påbygging eller 23/5-regelen for voksne. 23/5-regelen innebærer at søkere til høyere utdanning som har fylt 23 år, og som kan dokumentere minimum 5 års fulltids arbeidserfaring og/eller utdanning, kan oppnå generell studiekompetanse ved fullført og bestått fagene norsk, engelsk, matematikk, historie, samfunnsfag og naturfag.[[104]](#footnote-104)

Kravene til generell studiekompetanse er fastsatt i forskrift om opptak til høgre utdanning.[[105]](#footnote-105) Ut over de formelle kravene i forskriften foreligger det forholdsvis lite kunnskap om hva det vil si å være studieforberedt. Utvalget skriver i delutredningen at et av hovedformålene med de studieforberedende utdanningsprogrammene er å gjøre elevene i stand til å gjennomføre et opplæringsløp i høyere utdanning.

I delinnstillingen spør utvalget om den økende tendensen til å innføre spesielle krav til opptak til universiteter og høyskoler, er et tegn på at den generelle studiekompetansen ikke anses å være tilstrekkelig for å kunne gjennomføre visse studier.

### Sammenhengen mellom karakterer fra videregående opplæring og gjennomføring av studier

Utvalget viser i delutredningen at det finnes begrenset med forskning som følger elevene fra videregående opplæring og gjennom universitets- og høyskolestudier. De rapportene som finnes, viser en sammenheng mellom karakternivået fra videregående opplæring og det å fullføre et studium.[[106]](#footnote-106) Samtidig viser forskning at det er forskjellige oppfatninger mellom de ulike studiene når det gjelder hvordan den generelle studiekompetansen gjør elevene studieforberedt.[[107]](#footnote-107)

I en forskningsoppsummering om årsaker til manglende gjennomføring i høyere utdanning viser NIFU at karakterer fra videregående opplæring har mye å si for frafall fra studier. Frafall i denne sammenhengen er definert som å slutte i studier.[[108]](#footnote-108)

En studie som har sett på frafall ved OsloMet, viser at et karaktersnitt på 4 eller mer fra videregående opplæring reduserer tendensen til studiefrafall. Effekten av karakterer så ut til å være sterkest blant studenter på grunnskolelærerutdanningene. Her viste den at studenter med et karaktersnitt fra videregående på mellom 3,3 og 3,7 hadde 54 prosent frafall fra utdanningen, mens denne prosenten ble redusert til 25 prosent for studenter som hadde et karaktersnitt over 4,7.[[109]](#footnote-109)

Studiebarometeret 2018 inneholdt spørsmål til studentene om overgangen mellom videregående opplæring og studier, og om studentene opplevde å være studieforberedt. Spørsmålene omhandlet aspekter som kritisk tenkning, selvstendig læring, samarbeid med andre, akademiske skriveferdigheter, akademisk tekstforståelse, teoretisk kunnskap og praktisk kunnskap. Svarene indikerer at studentene i varierende grad opplevde å være studieforberedt. NOKUT skriver at særlig aspektene kritisk tenkning, praktisk kunnskap og akademiske skriveferdigheter og tekstforståelse hadde lave gjennomsnittsverdier på svarskalaen. NOKUT presiserer at svarene varierer ut fra hvilke studieprogrammer og utdanningstyper studentene går på.[[110]](#footnote-110)

I Studiebarometeret finner NOKUT en tydelig sammenheng mellom karaktersnitt fra videregående opplæring og studentenes respons på hvor forberedt de selv oppfattet at de var til høyere utdanning. Svarene er gjengitt i figur 5.2. Figuren viser at karaktergrunnlaget har betydning for svarene innenfor alle svarkategoriene. Samtidig skriver NOKUT at svarene på spørsmål om overgangen fra videregående opplæring hadde gjennomgående lav skår sett i lys av andre svar i Studiebarometeret. Det vil si at også elever med høye karakterer fra videregående opplæring gir lavere skår på spørsmål om videregående forberedte dem på studier, enn de svarer på spørsmål om andre forhold i Studiebarometeret.

[:figur:figX-X.jpg]

Gjennomsnittsverdier, forberedelse til høyere utdanning. Etter karaktersnitt fra videregående opplæring.

Studiebarometeret (2018).

På oppdrag fra Liedutvalget foretok NOKUT en nærmere analyse av Studiebarometeret, knyttet til hvilken bakgrunn studentene hadde fra videregående opplæring, og oppfatningen deres av å være studieforberedt. Figur 5.3 viser variasjoner i svar fra studentene, ut fra deres bakgrunn fra studieforberedende utdanningsprogram, yrkesfaglig utdanningsprogram eller fra påbygging til generell studiekompetanse.

Figur 5.3 viser data som gjelder studenter som er 25 år og yngre. Spørsmålet til studentene var de samme som i Studiebarometeret. Studentene har svart på en skala fra 1 til 5, der 1 betyr i svært liten grad og 5 betyr i svært stor grad.

[:figur:figX-X.jpg]

I hvilken grad opplever studenter å være studieforberedt? Etter bakgrunn fra videregående opplæring.

NOKUT (2018). Analyse av tall fra Studiebarometeret på oppdrag fra Liedutvalget.

Figur 5.3 viser snittskår for alle disse spørsmålene, og hvordan studenter med ulik videregående opplæring svarer.

Med unntak av praktisk kunnskap viser figuren at studentene med bakgrunn i de studieforberedende utdanningsprogrammene i større grad enn studentene med yrkesfag eller påbygging til generell studiekompetanse svarte at de opplevde seg som studieforberedt. Utvalget omtaler påbygging til generell studiekompetanse nærmere i kapittel 7.

Det enkeltspørsmålet som har høyest skår, alle studentene sett under ett, er samarbeid med andre. Lavest skår har akademiske skriveferdigheter og akademisk tekstforståelse.

### Utvalgets vurderinger

Videregående opplæring må forberede elevene bedre på studier

Utvalget har diskutert spørsmålet om hva studiekompetanse er med flere aktører gjennom konferanser og seminarer. Mange av innspillene til utvalget viser at det er et godt sammenfall mellom det forskningen har vist om den studiekompetansen elevene oppnår i videregående opplæring, og det inntrykket mange aktører i universitets- og høyskolesektoren har av nye studenter. Særlig framheves manglende kompetanse i å skrive og lese lengre akademiske tekster, men også mer generelle kompetanser som selvstendighet, kritisk sans, det å lære å lære, og det å skille strukturer, tenkesett og metoder i ulike fag fra hverandre. Et konkret innspill til utvalget var at studentene mangler «lesekondisjon», det vil si å lese og jobbe selvstendig med fagtekster.

Utvalget støtter de mange innspillene som har pekt på at de studieforberedende utdanningsprogrammene må forberede mer for fagspesifikk skriving og lesing, og vil ha med dette i vurderingen av det studieforberedende løpet.

Utvalget har merket seg resultatene fra Studiebarometeret, og mener at det må være et klart mål at videregående opplæring i langt større grad må ruste elevene for studier, uavhengig av hvilken vei de har hatt mot studiekompetanse. Særlig vil utvalget peke på at elevene med påbygging til generell studiekompetanse har et dårligere faglig utgangspunkt og ser ut til å oppleve seg som mindre studieforberedt enn studenter med bakgrunn i studieforberedende utdanningsprogrammer.

Utvalget vil også vise til at kunnskapsgrunnlaget om hvordan det går med studentene, må økes. Utvalget foreslår derfor at endringer i de studieforberedende utdanningsprogrammene følges tett av forskning; se også forslag i kapittel 9.3.2.

Ordningen med generell studiekompetanse bør bestå

I delutredningen viser utvalget til kravene til generell studiekompetanse og formålet med at opptaket til høyere utdanning skal baseres på en allmenn studieforberedende opplæring på videregående nivå. Samtidig utfordres den generelle studiekompetansen av at en tredel av studieprogrammene har innført spesielle krav til opptak. Utvalget skriver at dette kan være et uttrykk for at generell studiekompetanse ikke ses som en tilstrekkelig kompetanse for å begynne i høyere utdanning.

I de fleste studier er det konkurranse om opptak basert på karakterer. For spesielle opptakskrav kan det i noen tilfeller være snakk om spesifikke karakterkrav og minimumskrav til skolepoeng, i andre tilfeller kan det være krav om at eleven må ha spesifikke fag.

Utvalget mener at utviklingen mot stadig flere spesielle opptakskrav er uheldig, og at dersom denne utviklingen fortsetter, vil dette svekke hele systemet med en generell inngang til høyere utdanning. Utvalget vil understreke at videregående opplæring er den mest sentrale utdanningsinstitusjonen for å kvalifisere til opptak til høyere utdanning, og at videregående opplæring har et særlig ansvar for å bidra til at flest mulig elever er tilstrekkelig rustet til å gjennomføre studier. Tilbudene i videregående opplæring må innrettes mot de kravene til kompetanser som stilles i høyere utdanning.

Utvalgets vurderinger av generell studiekompetanse samsvarer godt med innspill som har kommet til utvalget. Flere innspill mener at generell studiekompetanse er en styrke ved det norske systemet, og at denne bør bestå. På dialogseminar med representanter fra fylkeskommuner og høyere utdanning var det ingen som tok til orde for å fjerne ordningen, men det var flere som pekte på dilemmaet at stadig flere studier ønsker spesielle opptakskrav.[[111]](#footnote-111)

For å hindre en fortsatt utvikling mot stadig flere spesielle opptakskrav mener utvalget at utdanningsmyndighetene sammen med berørte aktører bør gå gjennom hvilke krav som skal stilles til å være studieforberedt. Utvalget foreslår i dette kapitlet endringer i strukturen for det studieforberedende løpet. På bakgrunn at dette må det arbeides videre med detaljene i utformingen av både struktur og innhold for at studiekompetansen skal bli best mulig. Dette arbeidet må ses i sammenheng med utvalgets øvrige forslag til endringer i struktur og innhold i de studieforberedende utdanningsprogrammene.

Utvalget mener at ordningen med generell studiekompetanse må beholdes, men at videregående opplæring må sikre at flest mulig har en kompetanse som gjør dem rustet til videre studier. Det ligger ikke til utvalgets mandat å gå nærmere inn på hvilke krav som skal stilles til opptak i de ulike studiene, men vi viser til universitets- og høyskolelovutvalget, som skal levere sin innstilling 01.02.2020.[[112]](#footnote-112) Vi mener at forslagene i denne utredningen må ses i sammenheng med de vurderingene som universitets- og høyskolelovutvalget gjør. Forslagene fra utvalgene totalt sett vil forhåpentligvis sikre en bedre dialog mellom videregående opplæring og universitets- og høyskolesektoren, og bidra til enda bedre kvalitet og gjennomføring både i videregående opplæring og på universiteter og høyskoler.

## Studieforberedende utdanningsprogrammer

### Dagens utdanningsprogrammer

I dagens tilbudsstruktur er det 5 utdanningsprogrammer som fører til generell studiekompetanse:

* Studiespesialisering: opprettet i Kunnskapsløftet, tidligere studieretning for allmenne, økonomiske og administrative fag
* Idrettsfag: omgjort fra yrkesfaglig til studieforberedende utdanningsprogram i Reform 94
* Musikk, dans og drama: opprettet i Reform 94
* Kunst, design og arkitektur: omgjort fra studiespesialisering med formgiving til et eget utdanningsprogram i 2016
* Medier og kommunikasjon: omgjort fra yrkesfaglig til studieforberedende utdanningsprogram i 2016

Høsten 2019 er det totalt 110 072 elever på de 5 studieforberedende utdanningsprogrammene. Av disse går 74,0 prosent på utdanningsprogram for studiespesialisering. 11,2 prosent går på idrettsfag, 6,2 prosent går på medier og kommunikasjon mens 5,7 prosent går på musikk, dans og drama. Utdanningsprogram for kunst, design og arkitektur har lavest andel med 2,7 prosent av elevene.[[113]](#footnote-113)

I delutredningen beskriver utvalget strukturen og innholdet i hvert av de 5 utdanningsprogrammene. Utvalget skriver at det er mange sterke sider ved de studieforberedende utdanningsprogrammene, men utvalget mener likevel det er grunn til å gjøre endringer i dem, med tanke på både antall og innhold.

Det er kommet mange innspill til utvalget når det gjelder de studieforberedende utdanningsprogrammene. Flere har pekt på utdanningsprogram for studiespesialisering, når det gjelder både at undervisningstimetallet er lavere enn på de andre utdanningsprogrammene, og at begrepet studiespesialisering ikke er dekkende for den kompetansen elevene ender opp med. Alle elevene i dette utdanningsprogrammet oppnår generell studiekompetanse på lik linje med elevene i de fire andre utdanningsprogrammene.

Utvalget har fått flere innspill fra fagmiljøene rundt utdanningsprogram for musikk, dans og drama om at utdanningsprogrammet bør bestå som et samlet tilbud, og at det ikke splittes opp i flere utdanningsprogrammer.

### Utvalgets vurderinger

Det opprettes nye utdanningsprogrammer for det studieforberedende utdanningsløpet

I kapittel 2 beskriver utvalget en samfunnsutvikling med stadig raskere endringer, økt bruk av teknologi på alle samfunnets områder, økende globalisering, klima- og naturutfordringer, demografiske endringer, demokrati under press og en mer mangfoldig befolkning som følge av migrasjon. Disse trendene og utfordringene treffer hele samfunnet, og de stiller store krav til hele utdanningssystemet, fra barnehager til høyere utdanning.

Utvalget viser i kapittel 2 til at det innenfor helse- og velferdssektoren kommer til å bli et økende behov for arbeidskraft. Videregående opplæring i helsefag er i dag et yrkesfaglig opplæringsløp, men en stor andel av elevene på disse tilbudene tar påbygging til generell studiekompetanse. En undersøkelse viser at elevene begrunner overgangen til påbygging med at de ønsker seg et yrke som krever høyere utdanning, blant annet fordi en fagutdanning ikke gir dem gode nok karrieremuligheter.[[114]](#footnote-114)

Utvalget viser til at samfunnet har økende behov for arbeidskraft innenfor helse- og velferdssektoren, både på fagarbeidernivå og på høyere utdanningsnivå. Sykepleiestudier er krevende, og det er fra skoleåret 2018/2019 innført karakterkrav i fellesfagene norsk og matematikk for opptak til studiene. Oversikter fra NOKUT viser at det på noen deleksamener er opp mot 40 prosent stryk på sykepleierstudiet.[[115]](#footnote-115)

[:figur:figX-X.jpg]

I tråd med utvalgets vurderinger om sluttkompetanser og krav til å være studieforberedt, mener utvalget det bør vurderes om videregående opplæring bør tilby 2 ulike veier til helsefaglige utdanninger. Ett tilbud bør være på det studieforberedende løpet, som skal forberede for høyere utdanning, mens tilbudet til fagarbeiderutdanning innenfor helse og oppvekst fortsatt skal bestå som et utdanningsprogram i det yrkesfaglige løpet.

Økt digitalisering på alle samfunnsområder krever etter utvalgets mening en grundig gjennomgang, slik at alle sikres den rette kompetansen. Utvalget viser til kapittel 4 og omtalen av teknologiske fag, og mener at opplæringen skal sikre både brukerkompetanse og utviklerkompetanse. Utvalget mener at behovet for digital kompetanse bør speiles i den studieforberedende tilbudsstrukturen.

Strukturen i de studieforberedende utdanningsprogrammene må ivareta alle disse hensynene. Utvalget mener at det er viktig å vurdere om dagens tilbudsstruktur i tilstrekkelig grad gjenspeiler framtidens kompetansekrav. På denne bakgrunnen mener utvalget det er grunnlag for å tenke nytt rundt de studieforberedende utdanningsprogrammene. Hvis vi skal ta på alvor de utfordringene vi står overfor både nasjonalt og globalt, må videregående opplæring som en av våre viktigste utdanningsinstitusjoner ha en struktur og et innhold som sikrer samfunnet høyt utdannet arbeidskraft på sentrale samfunnsområder. Videre må opplæringen utdanne motiverte, engasjerte og handlekraftige mennesker med evne til raske omstillinger i et bærekraftig samfunn og arbeidsliv.

Utvalget har i delutredningen vist til innspill om utdanningsprogram for studiespesialisering og at det ikke gir en spesialisert studiekompetanse. Elevorganisasjonen har spilt inn at tilbudet i utdanningsprogrammet likner for mye på ungdomstrinnet, og at det er lite nytt og motiverende for elevene. Utvalget er enig i innspillene og mener at utdanningsprogrammet studiespesialisering bør utgå og erstattes av et eller flere utdanningsprogrammer som i større grad viser retning for elevene. Utvalget viser til at tre firedeler av elevene som sikter mot studiekompetanse, går på dette utdanningsprogrammet, og at en endring av tilbudet vil treffe en betydelig del av elevmassen.

Utvalget mener at å opprette utdanningsprogrammer som i større grad viser elevene en retning mot høyere utdanning, og som ivaretar sentrale framtidskompetanser, ikke står i motstrid til å fortsatt ha en generell studiekompetanse. Alle utdanningsprogrammene må ha som felles mål at elevene skal bli godt studieforberedt, samtidig som tilbudene og fagene gir elevene anledning til å velge både mellom fag og fordypning i fag.

I lys av utvalgets vurderinger av nye samfunnsutfordringer, behovet for en helsefaglig inngang og at teknologi må synliggjøres i strukturen, mener utvalget at det er grunnlag for å foreta en helhetlig gjennomgang av alle de 5 utdanningsprogrammene.

Utvalget foreslår at de 5 studieforberedende utdanningsprogrammene gjennomgås med tanke på å ha tilbud som gir tilstrekkelig bredde, viser vei mot framtidens kompetanser og som bidrar til motivasjon hos elevene.

Utvalget har drøftet muligheten for at det bare er én inngang til det studieforberedende løpet. Valget til elevene i en slik løsning måtte knytte seg mer til fagene innenfor den studieforberedende retningen. En slik løsning ville tydeliggjort at det studieforberedende løpet gir en generell, felles studiekompetanse, med fordypningsmuligheter innenfor løpet. For å tilfredsstille krav og ønsket om tilstrekkelig fordypning i noen fagområder ville en slik løsning måtte tilby pakker av fag, for eksempel krav om et gitt antall helsefag, idrettsfag, samfunnsfag, realfag osv. Utvalget har ikke gått nærmere inn på en vurdering av dette, men mener i utgangspunktet at en slik løsning kan være problematisk i en desentralisert modell. Den kan også bidra til en mer uoversiktlig tilbudsstruktur for elevene. Utvalget vil derfor primært foreslå en gjennomgang der flere studieforberedende utdanningsprogrammer vurderes.

[:figur:figX-X.jpg]

Utvalget viser til den grundige gjennomgangen som har vært foretatt i de yrkesfaglige utdanningsprogrammene. En tilsvarende prosess bør ligge til grunn for endringer i de studieforberedende utdanningsprogrammene, i et bredt samarbeid med kompetente fagmiljøer og berørte parter. Vi viser til forslag til rådgivende organer for de studieforberedende utdanningsprogrammene i kapittel 9.3.

Utvalget har derfor ikke foretatt en full gjennomgang av dagens studieforberedende tilbudsstruktur, men vil nedenfor redegjøre for noen prinsipielle avveininger som utvalget mener er vesentlige i det videre arbeidet.

Framtidens behov for kompetanse

Utvalget har tidligere vist til at det er framtidens kompetansebehov som må være utgangspunktet for nye utdanningsprogrammer. Dette betyr ikke at utvalget vurderer kompetansen som dagens utdanningsprogrammer fører til, som utdatert eller uviktig i framtidens samfunn. De nye utdanningsprogrammene må utvikles med tanke på å beholde sentrale kompetanser, samtidig som nye krav til kompetanse, både faglig og på tvers av fag, må synliggjøres i strukturen.

Bredden i tilbudet

Et sentralt spørsmål i gjennomgangen av tilbudsstrukturen bør være hensynet til bredden i tilbudene, slik at de kan tilbys flest mulig elever. Utvalget anbefaler derfor ikke mange smale innganger til Vg1. Utvalget mener at tilbudsstrukturen i det studieforberedende løpet må ta hensyn til at utgangen fra vidergående opplæring er én generell kompetanse, og at muligheter for fordypning og valg må skje innenfor noen brede rammer.

Brede innganger gir en oversiktlig tilbudsstruktur og understøtter prinsippet om at de studieforberedende utdanningsprogrammene skal føre til én generell studiekompetanse.

En tilbudsstruktur som beskriver hovedinnholdet i opplæringen

Samtidig som bredden i tilbudet må ivaretas, mener utvalget at tilbudsstrukturen skal kommunisere godt til elevene hvilke valg og fordypninger de kan forvente å møte i de ulike utdanningsprogrammene. Derfor må benevnelsen på tilbudene omfatte de sentrale kompetansene som ligger innenfor tilbudet. Det betyr at en betegnelse som studiespesialisering må utgå og erstattes med noe som gir konkrete assosiasjoner til studier og yrker. Dette mener utvalget vil bidra til at elevene opplever større identitet med sitt valgte utdanningsprogram og de fagene de møter der. Utvalget vil presisere at dette ikke innebærer en spesialisering som skal lukke veien for den generelle studiekompetansen.

Tilbudsstrukturen må peke framover og vise hvilke muligheter som ligger i de ulike veiene fram mot studiekompetanse og framtidige yrker. Betegnelsen på tilbudene bør derfor vekke elevenes interesse og motivasjon.

Relevans for framtidens studier

Elevene på de studieforberedende utdanningsprogrammene har valgt et hovedløp mot framtidige studier. Selv om opplæringen i all hovedsak gir en generell inngang til de fleste studier, mener utvalget at en tilbudsstruktur som i større grad samsvarer med studietilbudene i høyere utdanning, vil gjøre det lettere for elevene å se for seg mulige studier innenfor et fagområde eller en disiplin.

Gjennomgangen av de studieforberedende utdanningsprogrammene bør derfor sikte mot en struktur som i større grad speiler de sentrale studieprogrammene i høyere utdanning.

Ønsket om å speile studieprogrammene i høyere utdanning må balanseres mot behovet for brede innganger i Vg1, og utvalget mener at hvert enkelt utdanningsprogram i videregående opplæring må omfatte store grupperinger av studieprogrammer i høyere utdanning.

## Fagene i de studieforberedende utdanningsprogrammene

### Dagens fellesfag og programfag

Tabell 4.1 viser hvilke 10 fag som er felles for elevene på de studieforberedende utdanningsprogrammene i dag. Kapittel 4.3.2 viser at utvalget har fått mange innspill om dagens fellesfag, både skriftlige og på innspillskonferanser.

Blant innspillene til utvalget er det delte meninger om hvorvidt alle som skal ha studiekompetanse, må ha de samme fellesfagene, og om disse fagene må være de samme som dagens fellesfag. Mange mener at norsk, engelsk og matematikk er sentrale fag, selv om flere mener at matematikk 2P kan utgå.

Alle mener at fagovergripende kompetanser som selvstendighet, kritisk sans, det å lære å lære, og det å kunne lese og skrive akademiske tekster er svært viktig. Et sentralt innspill har vært at dette ikke nødvendigvis er generiske kompetanser i betydningen at å lese en akademisk tekst innebærer det samme i alle fag. Flere har understreket at å lese og skrive akademiske tekster er forskjellig fra fag til fag på universiteter og høyskoler, og at øvingen i slike overgripende kompetanser derfor må skje innenfor fagenes rammer, på fagenes premisser.

4 av 5 studieforberedende utdanningsprogrammer gir elevene muligheter til tidlig introduksjon til programfag. Tabell 5.1 viser at andelen programfag øker gjennom utdanningsløpet. Tabellen viser at elevene på studiespesialisering ikke har noen programfag på Vg1.

Andel programfag per år i de studieforberedende utdanningsprogrammene i lys av det totale timetallet.

06J1xt2

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | SSP | Idrettsfag | MDD | MK | KDA |
| Vg1 | 0 | 34 % | 34 % | 29 % | 29 % |
| Vg2 | 50 % | 49 % | 49 % | 43 % | 43 % |
| Vg3 | 50 % | 63 % | 63 % | 57 % | 57 % |
| Totalt timetall  | 2 523 | 2 943 | 2 943 | 2 943 | 2 943 |

Rundskriv Udir-1-2019

Det er forskjeller mellom de ulike studieforberedende utdanningsprogrammene når det gjelder elevenes muligheter for valg av fag. Elevene på idrettsfag og musikk, dans og drama kan allerede fra Vg1 velge programfag fra de andre studieforberedende utdanningsprogrammene, i tillegg til de obligatoriske programfagene. Elevene på medier og kommunikasjon og kunst, design og arkitektur kan velge dette først på Vg2 og Vg3.

De studieforberedende utdanningsprogrammene har ikke et entydig formulert krav om fordypning. Krav til fordypning er knyttet til fagsammensetning, for eksempel at elever på utdanningsprogram for studiespesialisering må ha 2 programfag på 140 timer innenfor eget programområde. I de 4 andre utdanningsprogrammene er kravene knyttet til at elevene skal ha et visst antall felles programfag. Både inndelingen i felles programfag og kravene til hvilke fag elevene må ha, varierer mellom disse 4 utdanningsprogrammene.

### Utvalgets vurderinger av fellesfagene og programfagene

I kapittel 4 fastslår utvalget at elevene skal møte noe nytt og at de skal ha mulighet til å fordype seg mer i programfagene enn de kan i dag. Dette innebærer at omfanget av fellesfag og programfag må gjennomgås.

Tabell 4.1 viser dagens 10 fellesfag i de studieforberedende utdanningsprogrammene. Utvalget viser til innspill i kapittel 4 om at dagens fellesfag ikke er tilstrekkelig relevante for ulike studier, og at dette knyttes til evnen til å kunne lese og skrive akademiske tekster. Innspillene til utvalget har vært tydelige på at å kunne lese og skrive akademiske tekster må kobles mer til de spesifikke fagene på universiteter og høyskoler, og at det ikke tilrås å innføre et eget «studieforberedende» fag som skal gjelde for alle studier.

Utvalget støtter innspillene som påpeker dette, og har i kapittel 4 foreslått en økt programretting i noen av fellesfagene i de studieforberedende utdanningsprogrammene. Nedenfor følger utvalgets vurderinger av fellesfagene i de studieforberedende utdanningsprogrammene.

Deler av norsk, engelsk og matematikk programrettes

I kapittel 4 foreslår utvalget at noen av fellesfagene programrettes, og at særlig norsk, engelsk og matematikk bør vurderes. Utvalgets begrunnelser for programretting er at fellesfagene skal støtte opp under den sluttkompetansen elevene skal ha, og at fagenes relevans for sluttkompetansen skal øke. Utvalget definerte programretting som et strukturelt grep som innebærer at færre kompetansemål skal være felles på tvers av utdanningsprogrammene.

Utvalget mener at programretting av fellesfagene må balansere hensynet til bredden i kompetanseoppnåelsen, og viser til at alle elevene på de studieforberedende utdanningsprogrammene skal oppnå en generell studiekompetanse som gir adgang til de fleste studier på universiteter og høyskoler. Utvalget mener derfor at programrettingen bare bør omfatte fagene norsk, engelsk og matematikk på de studieforberedende utdanningsprogrammene. Målet med programretting av fagene er at de skal gjøre elevene bedre forberedt til de kravene som stilles til studenter, og at fagenes relevans for programfagene blir tydeligere. Utvalget vil presisere at det fortsatt skal være lærerne i fellesfagene som har ansvaret for opplæringen, men at økt relevans i faget krever et godt samarbeid mellom fellesfaglærere og programfaglærere.

I kapittel 4 omtaler utvalget ulike måter å programrette fagene på. I lys av at de studieforberedende utdanningsprogrammene skal føre til en breddekompetanse og en generell studiekompetanse, mener utvalget det er mest hensiktsmessig at deler av fagene programrettes, og at størstedelen av fagene fortsatt er felles for alle elevene. Utvalget går ikke nærmere inn på omfanget av programrettingen, men mener at programretting må forstås som at de ulike studieforberedende utdanningsprogrammene må ha egne kompetansemål i disse tre fagene som er rettet mot programfagene og sluttkompetansen i utdanningsprogrammene.

Utvalget mener at elevene på Vg1 bør ha de samme fellesfagene i samme omfang, og at programrettingen derfor skal skje på Vg2 og Vg3. Figur 5.6 illustrerer hvordan dette kan se ut.

[:figur:figX-X.jpg]

Illustrasjon på programretting i de studieforberedende utdanningsprogrammene.

Noe redusert timetall i norsk

Norsk har det høyeste timetallet av alle fellesfagene i de studieforberedende utdanningsprogrammene. På utdanningsprogram for idrettsfag og musikk, dans og drama utgjør det 26 prosent av det totale timetallet, mens det utgjør 23 prosent på de tre andre studieforberedende utdanningsprogrammene. For elever som har samisk som første- eller andrespråk, utgjør norskfaget drøyt 18 prosent av det totale timetallet i fellesfag.

Utvalget mener at norsk er et sentralt fag i videregående opplæring. Faget har et vidtrekkende mandat som skal favne både språklige, kulturelle og historiske perspektiver, og det er et sentralt fag for utvikling av elevenes språkkompetanse, danning og identitetsutvikling.

Norskfaget brukes i alle faglige sammenhenger, enten det er skriftlige eller muntlige ferdigheter, eller det er tekstforståelse i vid forstand. Norskfaget skal etter utvalgets vurdering fortsatt ha en sentral plass i framtidens studieforberedende utdanningsprogrammer.

Utvalget viser i delutredningen til at norsk har vært gjenstand for mange diskusjoner, knyttet til bredden i faget, balansen mellom fagets ulike disipliner, vurderingsordningene og forholdet mellom hovedmålet og sidemålet. Norsk som andrespråk for språklige minoriteter har også vært mye omtalt. Innspill til utvalget har pekt på at norskfaget er omfattende, og at det har for mange karakterer.

Utvalget mener at norskfagets omfang må ses i sammenheng med den totale mengden av fag i opplæringen, og at de framtidige utdanningsprogrammene skal legge til rette for at elevene kan velge programfag allerede fra Vg1, og at de skal kunne fordype seg mer i et eller flere fag enn de kan i dag.

Utvalget mener at dette må få konsekvenser for timetallet i norsk, og at timetallet må reduseres noe. Hvor stor reduksjonen skal være, må ses i sammenheng med vurderinger av andre fag, og utvalget har derfor ikke konkludert endelig.

Programfag i norsk

Utvalget vil peke på at mange elever synes flere av disiplinene i norsk er interessante og spennende. Elever som ønsker å fordype seg mer i norsk språk, kultur og litteratur, bør få anledning til dette. Utvalget foreslår derfor at det opprettes et programfag som kan ivareta dette og som gir anledning til fordypning i fagets ulike disipliner.

Norskfaget deles i 3 enheter med sluttvurdering

Norsk er et fag som går over 3 år før elevene får sluttvurdering i de studieforberedende løpene. Utvalget viser til kapittel 4.4.2 om organiseringen av opplæringen, og at elevene bør ha færre fag om gangen. Vi mener at et fag som går over 3 år, gjør dette vanskelig. Vi mener det vil være en fordel for elevene at de også i norskfaget kan gjøre seg ferdig med noen deler, og få sluttvurdering i hver del før de går videre. Utvalget foreslår derfor at norskfaget deles i 3 enheter som fordeles over de 3 årene, og at hver enhet avsluttes med en sluttvurdering.

Utvalget ser at dette vil få konsekvenser for utformingen av faget, og at det sannsynligvis må innrettes mer tematisk enn det gjør i dag. Samtidig vil vi understreke at faget må innrettes slik at det viser økende kompleksitet gjennom opplæringen, og at elevene får vist økt forståelse i og progresjon i faget.

I delutredningen skriver utvalget at norskfaget har mange karakterer på elevenes vitnemål i de studieforberedende utdanningsprogrammene. På Vg3 skal elevene har én skriftlig karakter i hovedmål, én skriftlig karakter i sidemål og én karakter i norsk muntlig. I tillegg skal de ha eksamen i norsk hovedmål, slik at de totalt har 4 norskkarakterer på vitnemålet. Elevene kan også trekkes ut til skriftlig eksamen i norsk sidemål, og de kan trekkes ut til muntlig eksamen. Det betyr at noen elever kan ende opp med totalt 6 karakterer i norsk på vitnemålet.

Utvalget har ikke gått i detalj når det gjelder å vurdere hva som er de beste tiltakene for vurdering i norskfaget, men vi viser til kapittel 4.5. der vi skriver at fordypningsfagene bør telle mer på vitnemålet. I tillegg er det et mål å redusere karakterpresset i videregående opplæring.

Utvalget viser til tidligere prosesser knyttet til både antallet og ulike former for sluttvurdering i norsk. I forbindelse med en revisjon av læreplanene i 2013 foreslo Utdanningsdirektoratet at opplæringen i sidemålet ble avsluttet etter Vg2 med en obligatorisk skriftlig eksamen.[[116]](#footnote-116) Arbeidsgruppen som foreslo tiltak når det gjelder organisering av skoleåret, foreslo også å flytte eksamen i sidemål til Vg2.[[117]](#footnote-117)

Utvalget viser videre til det pågående arbeidet med eksamensordningene, som er omtalt i kapittel 4.5. Utvalgets forslag når det gjelder enheter i norskfaget må ses i sammenheng med dette arbeidet. Utvalget har drøftet, men har ikke konkludert på, noen mulige løsninger som kan vurderes i det videre arbeidet:

* Antallet karakterer kan slås sammen fra dagens tre til en skriftlig og en muntlig karakter.
* Sluttvurderingen i de 2 første enhetene vurderes med bestått/ikke bestått. Dette vil kreve en grundig gjennomgang av hvilke kriterier som skal gjelde for at en enhet er bestått eller ikke bestått.
* Hver enhet avsluttes med én karakter, men at det er bare karakteren i den siste enheten som skal stå på vitnemålet. Forskjellen på denne løsningen og dagens underveisvurdering i faget vil være at elevene bare skal prøves til eksamen i de kompetansemålene som står i den siste enheten.
* Tidspunkt for avslutning av sidemålet kan vurderes.

Økt timetall i engelsk

Engelsk er et verdensspråk som er nødvendig for å kunne kommunisere med andre, både i utøvelsen av yrker og for å kunne tilegne seg god fagkunnskap i høyere utdanning. Faget er sentralt for elevenes interkulturelle kompetanse og fremmer økt forståelse for andres levesett.

Engelsk har i de senere årene styrket sin stilling som det valgte språket i høyere utdanning, når det gjelder både faglitteratur, forelesninger og masteroppgaver som skrives på engelsk. Særlig innenfor fag som naturvitenskap, matematikk og teknologifag ser engelsk ut til å ha fått en større plass. Antallet tilbudte emnekurs på engelsk er nesten doblet fra 2007 til 2016, fra 9 til 20 prosent. Fra 1986 til 2016 sank andelen masteroppgaver på norsk fra 83 til 56 prosent, mens andelen på engelsk økte fra 9 til 43 prosent i samme periode.[[118]](#footnote-118)

Utvalget har fått flere innspill om at engelskfaget er for lite omfattende, og at det er for lite innrettet mot spesifikke yrker og studier. Innspillene peker på at studentene kan for lite engelsk til å kunne lese krevende fagtekster. Utvalget har også merket seg at regjeringen vil starte arbeidet med å gjøre engelsk til et obligatorisk fag på Vg2 og Vg3.[[119]](#footnote-119)

Utvalget støtter vurderingene av at engelsk er for lite omfattende, og mener at elevene på de studieforberedende utdanningsprogrammene bør ha engelsk over lengre tid, og at de i økende grad må møte engelsk som er relevant for deres valgte utdanningsprogram. Utvalget tar ikke stilling til det eksakte timetallet i faget, men foreslår at dette ses i sammenheng med vurderinger av timetall i de andre fellesfagene.

I forslag til revidert læreplan i engelsk i forbindelse med fagfornyelsen, studieforberedende utdanningsprogram, er det et kompetansemål som uttrykker at eleven skal kunne lytte til, forstå og bruke akademisk språk i arbeid med egne muntlige og skriftlige tekster.[[120]](#footnote-120)

I lys av tilbakemeldinger fra representanter for universiteter og høyskoler mener utvalget at dette ikke er tilstrekkelig for å kunne øve seg i å lese og skrive akademiske tekster, og å bruke engelsk aktivt i studier. Utvalget viser til innspill om at øving i akademisk skriving og lesing må skje innenfor fagenes rammer, på fagenes premisser. Utvalget har over foreslått at deler av engelskfaget programrettes.

Selv om utvalget foreslår en programretting av faget, vil vi understreke at også det brede og allmenndannende aspektet ved faget må ivaretas. Engelskfaget skal ikke bare ivareta den språkfaglige delen, men også bidra til elevenes forståelse av andre kulturer, levemåter og samfunnsforhold.

Utvalget mener at det må tas nærmere stilling til hvordan engelsk kan programrettes i det videre arbeidet med utvalgets øvrige forslag, slik at både det brede allmenndannende aspektet og programrettingen ivaretas.

Noe redusert timetall i fremmedspråk

I delinnstillingen har utvalget særlig omtalt fremmedspråk. Ved innføringen av Kunnskapsløftet ble vurdering i fremmedspråk på ungdomstrinnet tellende for inntak til videregående opplæring. Elever som ikke ønsket fremmedspråk, kunne velge fordypning i norsk, samisk, engelsk eller matematikk. I dag kan elevene også velge faget arbeidslivsfag i stedet for fremmedspråk.

Fremmedspråk er et forholdsvis omfattende fag med 225 timer. Elever som ikke har hatt fremmedspråk på ungdomstrinnet, har fremmedspråk i 3 år på videregående, i stedet for 2. Disse elevene har dermed 365 timer til fremmedspråk i videregående skole, noe som nesten tilsvarer kravet til omfanget i norsk. Krav til fremmedspråk gjelder ikke for elever som tar påbygging til generell studiekompetanse.

Innspillene som har kommet til utvalget om fremmedspråk, peker i flere retninger. Noen mener at fremmedspråk bør bli valgfritt, fordi norsk videregående opplæring allerede er språktung, fordi det er behov for mer opplæring i engelsk, og fordi elevene bør få flere timer til å fordype seg i andre fag. Andre innspill peker på fremmedspråkenes allmenndannende karakter og at opplæringen i fagene handler om viktig kulturforståelse i tillegg til språkopplæring.

Utvalget mener at det er mange gode grunner til å stille krav om fremmedspråk i opplæringen. Det norske språket er et lite språk i en global sammenheng, og nordmenn er avhengige av å kunne kommunisere på andre språk enn vårt morsmål og engelsk. Fremmedspråk kan bidra til økt internasjonal forståelse og toleranse for andres kulturer. Utvalget viser til at behovet for fremmedspråk er framhevet som en sentral ferdighet i det nasjonale kvalifikasjonsrammeverket, og at det er stilt krav til at elevene på de studieforberedende utdanningsprogrammene skal kunne kommunisere på minst 2 fremmedspråk.[[121]](#footnote-121)

Samtidig mener utvalget at kravene til fremmedspråk i opplæringen må ses i sammenheng med utvalgets forslag om å øke timetallet i engelsk. For mange elever kan dette være krevende nok, og utvalget viser særlig til utfordringer for elever som har opplæring i samisk, og elever med kort botid og som trenger mer opplæring i norsk for å kunne fungere i det norske arbeids- og samfunnslivet.

Utvalget ser flere ulike løsninger for fremmedspråk. Én løsning kan være å fjerne kravet om obligatorisk fremmedspråk i videregående opplæring, og at dette ses i sammenheng med styrkingen av engelsk. Denne løsningen vil bidra til at timene til fremmedspråk kan gå til å øke timetallet i engelsk, og til å øke omfanget av programfag. Samtidig ser utvalget ulemper med denne løsningen. Behovet for språkkunnskaper og ikke minst forståelse for andre lands kulturer er økende, og å fjerne faget som obligatorisk for studieforberedende utdanningsprogram, vil sannsynligvis medføre at færre elever velger det på ungdomstrinnet. Totalt sett er det derfor en risiko for nedgang i kompetanse i fremmedspråk. Utvalget mener også det vil være uheldig å foreslå en løsning som innebærer at Norge ikke lenger fyller kravene til ferdigheter som er stilt i kvalifikasjonsrammeverket. Fremmedspråk bør derfor fortsatt være obligatorisk på de studieforberedende utdanningsprogrammene.

Utvalget mener det likevel er grunn til å se på timetallet i fremmedspråk i sammenheng med utvalgets forslag om å øke timetallet i engelsk. I lys av dette foreslår utvalget at timetallet i fremmedspråk reduseres. Utvalget går ikke nærmere inn på hvor stor reduksjonen skal være, men mener at dette må vurderes i sammenheng med timetallet i de andre fellesfagene og programfagene.

Utvalget mener det er uheldig at elever som ikke har valgt fremmedspråk på ungdomstrinnet, må ha fremmedspråk i 3 år i videregående skole. Dette medfører at elevene har færre muligheter til å fordype seg i programfag enn andre elever. Utvalget mener at det er urimelig at et valg en elev gjør på 8. trinn, får konsekvenser for mulighetene til å fordype seg 6 år senere i opplæringen. Utvalget foreslår derfor at kravet om at elever som først velger fremmedspråk i videregående opplæring, må ha faget over 3 år, bortfaller.

Utvalget vil presisere at fremmedspråk må ha en sentral plassering i norsk opplæring, og at tilbudet om fremmedspråk bør styrkes tidligere i opplæringen. Utvalget viser til forsøket med fremmedspråk på 6. og 7. trinn fra 2010–2012, og mener at det bør satses på både lærerkompetanse og tidlige tilbud om fremmedspråk i grunnskolen.[[122]](#footnote-122)

Matematikk 2P fjernes

Det finnes flere varianter av fellesfaget matematikk i dag. Elevene kan velge mellom teoretisk eller praktisk matematikk (1P og 2P og 1T). I tillegg finnes det flere typer programfag i matematikk.

Ved innføringen av Kunnskapsløftet ble det innført flere timer i matematikk ved at det ble innført et matematikkfag på Vg2 i tillegg til Vg1 på de studieforberedende utdanningsprogrammene. Innføringen var begrunnet i svakt faglig grunnlag blant elevene, og at få elever valgte fordypning i matematikk.

En rapport fra 2014 peker på et stort sprik i elevenes matematikkferdigheter når de er ferdige med grunnskolen, og at dette medfører at en gruppe elever har dårlige forutsetninger for å klare matematikken i videregående opplæring.[[123]](#footnote-123)

Utvalget viser til figur 3.5 og mener at denne bekrefter at et av problemene med matematikkfaget er de kvalifikasjonene elevene kommer med til videregående opplæring. Vi mener at videregående opplæring må ta på alvor at mange av elevene som starter i opplæringen, ikke har gode nok forutsetninger for å klare matematikk.

Utvalget viser i delutredningen at faglige resultater i matematikk er en utfordring, og at elever velger bort de vanskeligste matematikkvariantene av taktiske grunner, fordi det er lettere å få god karakter i de praktiske matematikkfagene.

Også karakterstatistikken speiler elevenes utfordringer i faget. Matematikk er det faget der flest elever stryker til eksamen. Foreløpige eksamensresultater for 2019 viser at rundt 15 prosent av elevene strøk i 1P og 2P, mens prosenten er noe lavere, rundt 7,5 prosent, i 1T.[[124]](#footnote-124) Forskjellen skyldes sannsynligvis at elever som velger den teoretiske matematikken, i utgangspunktet presterer bedre i matematikk.

Utvalget mener på bakgrunn av dette at etablering av matematikkfaget 2P ikke har løst utfordringene i faget slik det var tenkt. Utvalget foreslår derfor at matematikk 2P fjernes, og at timetallet i matematikk vurderes ut fra kravene til sluttkompetanse i de nye utdanningsprogrammene. Utvalget vil presisere at elever som velger fordypning i matematikk, skal ha mer fordypning enn de får i dag, og at strukturen ikke må legge til rette for at elevene – i stedet for full fordypning – velger matematikkvarianter av taktiske årsaker.

Utvalget mener at et bedre tiltak for elevene er å sikre at elever med et svakt grunnlag får faglig oppdatering ved oppstarten til videregående opplæring, slik at de kan mestre kravene til matematikk i sitt utdanningsprogram. Utvalget viser til kapittel 3.2.3 og 4.2 og utvalgets forslag om innføringsfag, og mener dette er et tiltak som vil bidra til at elevenes kompetanse i matematikk øker.

Videre mener utvalget at for å motivere til faget må relevansen av faget for de ulike utdanningsprogrammene komme langt tydeligere fram.

De øvrige fellesfagene gjennomgås med tanke på plass, omfang og ny fagstruktur

I utvalgets mandat står det at fellesfagenes plass og omfang skal vurderes. Utvalget har foran foreslått at

* norsk og fremmedspråk får redusert timetall
* engelsk får økt timetall
* matematikk 2P fjernes
* engelsk, norsk og matematikk blir delvis programrettet fra Vg2

Utvalget mener at det også bør vurderes å gjøre endringer i de øvrige fellesfagene. Begrunnelsene for endring må ta utgangspunkt i overordnede vurderinger av framtidens kompetansekrav, og at videregående opplæring skal være et opplæringsnivå som representerer noe nytt for elevene, noe som peker framover.

Utvalget går ikke konkret inn på hvilke endringer som bør gjøres, men peker på at det bør foretas en helhetlig gjennomgang av alle fellesfagene, og at dette må gjøres i et samarbeid mellom kompetente fagmiljøer både på videregående nivå og på universitets- og høyskolenivå. Utvalget viser til forslag om et nasjonal råd for studieforberedende utdanningsprogrammer i kapittel 9.3, og vi foreslår at det opprettes faglige råd som får en sentral rolle i den videre prosessen.

Med utgangspunkt i innspill og diskusjoner i utvalget vil vi nedenfor peke på noen mulige endringer som kan vurderes i den videre prosessen.

Utvalget mener at fellesfagene skal være noe nytt på videregående nivå. Når elevene har hatt et fellesfag som naturfag i grunnskolen, mener utvalget det er grunn til å vurdere om dette faget kan presenteres på en ny måte i videregående opplæring. En mulighet kan være å vurdere om de tre fagdisiplinene som ligger i naturfag, bør tre tydeligere fram på videregående nivå.

Utvalget vil peke på de vurderingene som er gjort i overordnet del og fagfornyelsen (LK20 og LK20S) når det gjelder de 3 tverrfaglige temaene demokrati og medborgerskap, bærekraftig utvikling og folkehelse og livsmestring. Utvalget mener at disse bør være et sentralt utgangspunkt for videre diskusjoner om fellesfagenes plass og omfang, og at de tre tverrgående temaene dekker mange av de kravene til framtidens kompetanser som utvalget har pekt på i kapittel 2.

Flere av dagens fellesfag ivaretar på ulike måter de 3 tverrfaglige temaene. Utvalget mener det kan vurderes om dagens fellesfag kan deles opp og settes tematisk sammen på nytt, til nye fag. Kan for eksempel deler av samfunnsfag, geografi og naturfag settes sammen på nytt for å ivareta et tverrfaglig tema som bærekraftig utvikling? Kan deler av samfunnsfag, historie og religion og etikk settes sammen til et fag som ivaretar demokrati og medborgerskap?

Utvalget vil særlig peke på det tverrgående temaet folkehelse og livsmestring som helt sentralt på videregående nivå. Utvalget mener at faget kroppsøving må ha en sentral rolle i denne sammenhengen, og foreslår at timetallet i faget økes noe, med tanke på at faget har et spesielt ansvar for å bidra til god helse i et livslangt perspektiv. Vi mener det er fagets helsefremmende ansvar som må vektlegges, og at faget ikke primært skal fremme idrettsaktiviteter. Vi viser til kapittel 4.5.2 og forslag om at faget bør deles i enheter med sluttvurdering, og at det er kompetansemålene i den siste enheten som skal ligge til grunn for sluttvurdering i faget.

Tilleggspoeng

Ved opptak til universiteter og høyskoler kan det gis tilleggspoeng.[[125]](#footnote-125) Noen tilleggspoeng kan oppnås når man er elev i videregående opplæring. Denne formen for tilleggspoeng har utvalget omtalt i delutredningen.

Innspill til utvalget peker på en del uheldige sider ved ordningen med tilleggspoeng som oppnås i videregående opplæring. For eksempel velger noen elever «taktisk» for å oppnå tilleggspoeng i realfag, slik at de kan få opptak ved andre prestisjefylte studier, som for eksempel rettsvitenskap eller psykologi. Dette innebærer at elevene ikke velger fag som er relevante for videre studier.

Utvalget mener at dette viser at tilleggspoeng har noen utilsiktede konsekvenser, og at intensjonen med tilleggspoeng, som i utgangspunktet var å få flere studenter til å velge visse studier, ikke er oppfylt. Utvalget foreslår at ordningen med tilleggspoeng i videregående opplæring bortfaller. Bortfall av tilleggspoeng ved valg av enkelte fag i videregående opplæring vil etter utvalgets mening være en erkjennelse av at de studieforberedende utdanningsprogrammene skal føre til en generell studiekompetanse for alle, og det vil hindre at elevene velger «taktisk» i videregående opplæring.

Utvalget vil peke på at ordningen med tilleggspoeng ligger i forskriften om opptak til høyere utdanning, og vil også vise til universitets- og høyskolelovutvalgets arbeid, som skal foreta en helhetlig gjennomgang og vurdering av regelverket for universiteter, høyskoler og studentvelferd.[[126]](#footnote-126)

Utvalget oppfordrer til at ordningen med tilleggspoeng må vurderes i oppfølgingen av universitets- og høyskoleutvalgets utredning.

### Utvalgets vurderinger av fordelingen mellom fellesfag og programfag

Økt omfang av programfag

I kapittel 4 har utvalget foreslått at elevene skal kunne fordype seg mer i valgt utdanningsprogram, enn de gjør i dag. Som en konsekvens av dette må omfanget av timer mellom fellesfag og programfag vurderes på nytt. Tabell 4.2 viser dagens fordeling mellom fagene.

For det studieforberedende løpet innebærer dette at det totale timetallet i programfag må øke, og at det totale timetallet i fellesfag må reduseres. Utvalget har i kapittel 5.3.2 foreslått endringer i noen av framtidens fellesfag på studieforberedende utdanningsprogrammer, slik at det gir rom for mer engelsk og programfag. Utvalget har videre foreslått å øke timetallet i kroppsøving noe.

Utvalget mener at en ny fordeling mellom fellesfag og programfag må vurderes i den totale gjennomgangen av hvilke sentrale kompetanser som må ivaretas i opplæringen, og hvilke fellesfag og programfag som skal ivareta dem. Målet for opplæringen må være at fellesfagene og programfagene til sammen bygger opp rundt en breddekompetanse og en god framtidsrettet studiekompetanse.

Utvalget viser til at elever med opplæring i samisk har fritak for fremmedspråk og redusert timetall i norsk. Det betyr at endringer i norsk og fremmedspråk ikke får noen praktiske konsekvenser for disse elevene. Utvalget mener at det derfor må vurderes særskilt hvordan muligheter for økt omfang i programfag kan ivaretas for de elevene som får opplæring i samisk. En mulighet kan være at kravet om mer engelsk ikke blir så omfattende som i den ordinære opplæringen. Utvalget mener at det å ha kompetanse i samisk språk må ses som en ressurs og at dette gir elevene tilstrekkelig fordypning i språk.

I delutredningen viser utvalget til at elevene på idrettsfag ikke har fellesfaget kroppsøving fordi kompetansen oppnås i programfagene. Utvalget mener at dette kan vurderes for flere fag. For ytterligere å gi rom for fordypning foreslår utvalget at elever som velger et gitt programfag, ikke nødvendigvis skal ha det samme fellesfaget dersom fagene har sammenfallende kompetansemål. For eksempel bør en elev som ønsker å fordype seg i realfag, kunne starte rett på programfaget i matematikk og andre programfag i utdanningsprogrammet, i stedet for at eleven skal ha fellesfagene. Tilsvarende bør en elev som velger fordypning i engelsk, kunne ha dette i stedet for fellesfaget engelsk. Utvalget viser til at en slik løsning vil lette på timetallet også for samiske elever, og vil gjøre valgmulighetene for elever som har samisk langt bedre.

Utvalget viser til dagens krav til fag og timetall, og mener at forslaget om å gi elevene muligheter for økt omfang av programfag i stedet for ett eller flere fellesfag, må sikre at elevene totalt sett får det tilstrekkelige antallet timer i faget som kreves for å få vitnemål.

Økende omfang av programfag gjennom utdanningsløpet

Tabell 5.1 viser dagens fordeling mellom fellesfag og programfag, og illustrerer at andelen programfag øker gjennom løpet.

Utvalget har flere steder pekt på det uheldige i at elever på utdanningsprogram for studiespesialisering ikke har programfag allerede fra Vg1. Utvalget foreslår at gjennomgangen av fellesfagene og programfagene bidrar til at det er rom for alle elevene til å kunne ha programfag fra Vg1.

Utvalget mener at den nye strukturen i fagene skal gi mulighet for økende fordypning i løpet av opplæringen. Det innebærer at elevene, som i dag, skal ha størst omfang av fellesfag tidlig i opplæringen.

Mer fordypning i programfagene

Utvalget viser til kapittel 5.4.1 og dagens forståelse av kravene til fordypning i programfagene. I tråd med at det er den studieforberedende sluttkompetansen som skal være bærende prinsipp for omfanget av og innretningen på fagene, mener utvalget at det må foretas en gjennomgang av hva forventningene til det å være godt studieforberedt faktisk skal innebære for fagene. Utvalget foreslår at betydningen av begrepet fordypning klargjøres, og at det stilles krav til økt fordypning i programfagene. Økt fordypning bør blant annet innebære økende krav til kompetanse i fagene, innrettet mot en framtidig generell studiekompetanse.

Utvalget foreslår derfor at programfagene bygges opp med økende fordypning fra Vg1 til Vg3. Elevene skal ikke ha full fordypning i alle programfagene, men vi foreslår at elevene skal ha full fordypning i minst ett programfag. Fordypning henger sammen med progresjon i faget. Full fordypning innebærer at programfagene må gi elevene kompetanse i å jobbe på vitenskapelige måter, å kunne skrive og lese akademiske fagtekster, og å kjenne til fagenes ulike metoder og teorier. Økende fordypning skal kreve høyere kompetanse i faget, og kravet til fordypning på Vg3 skal ligge over kravene i dagens struktur. En større prosjektoppgave med krav om kjennskap til forskningsmetoder eller teoretisk drøfting av en problemstilling kan inngå på dette nivået.

Utvalget mener det er viktig at elevene kan jobbe med fagene på ulike måter, og at det bør legges til rette for at deler av fagene må kunne bestå av praksis på en høyskole, et universitet eller i et annet kompetansemiljø knyttet til en bedrift. Et slikt samarbeid kan bidra til økt motivasjon og mestring hos elevene. Vi viser til kapittel 3.2.3 om utvalgets vurderinger av behov for alternative opplæringsarenaer, og vi vil særlig peke på de muligheter som nettbasert opplæring kan gi for elevene.

Utvalget viser til kapittel 9.1.2 om krav til lærernes kompetanse. Utvalget mener økende krav til fordypning i programfagene må følges av klare kompetansekrav til lærerne i videregående opplæring.

Figur 5.7 illustrerer hvordan en fagkombinasjon kan se ut for en elev på et valgt utdanningsprogram eller programområde. Illustrasjonen viser ikke den fulle bredden i mulige fellesfag eller programfag. Eleven i eksemplet har ikke realfaglige fellesfag fordi kompetansen i realfag ivaretas i programfagene. Eleven har mulighet til å velge et programfag på tvers av utdanningsprogrammene eller programområdene.

[:figur:figX-X.jpg]

Illustrasjon av mulige fellesfag og obligatoriske og valgfrie programfag.

### Utvalgets vurderinger av det totale timetallet på de ulike utdanningsprogammene

Utvalget har i delutredningen pekt på at utdanningsprogram for studiespesialisering har et lavere totaltimetall enn de andre studieforberedende utdanningsprogrammene. Begrunnelsen for dette er at de andre utdanningsprogrammene bruker flere timer til programfag. Innspill til utvalget peker på at utdanningsløp som fører til samme kompetanse, bør ha likt timetall.

Utvalget mener at ressurstildelingen til de ulike utdanningsprogrammene, målt i totaltimetall, bør være lik for alle utdanningsprogrammene. Alle elevene bør ha like muligheter til å nå en sluttkompetanse med samme mulighet for bredde og fordypning.

Et konkret forslag om et nytt felles timetall for alle vil måtte ta utgangspunkt i dagens fagstruktur. Utvalget foreslår at det tas stilling til et nytt, felles totaltimetall på utdanningsprogrammene i gjennomgang av utvalgets øvrige forslag.

## Utvalgets forslag

Utvalget foreslår følgende:

* Ordningen med generell studiekompetanse består.
* Det opprettes nye utdanningsprogrammer i det studieforberedende utdanningsløpet.
* Deler av fellesfagene engelsk, norsk og matematikk programrettes fra Vg2.
* Timetallet i norsk reduseres noe.
* Det opprettes et norsk programfag.
* Norsk deles inn i 3 enheter med sluttvurdering.
* Timetallet i engelsk økes.
* Timetallet i fremmedspråk reduseres.
* Kravet om at elever som ikke har hatt fremmedspråk i grunnskolen, må ha opplæring i faget over 3 år i videregående opplæring, fjernes.
* Matematikk 2P fjernes.
* De øvrige fellesfagene gjennomgås med tanke på plass, omfang og ny fagstruktur.
* Timetallet i kroppsøving økes.
* Dagens ordning med tilleggspoeng i videregående opplæring bortfaller.
* Omfanget av programfag økes.
* Elevene skal kunne fordype seg mer i programfagene.
* Elever som har valgt et programfag, skal ikke ha det parallelle fellesfaget.
* Kunnskapsgrunnlaget om de studieforberedende retningene må øke, og endringer må følges med forskning.
* Totaltimetallet i opplæringen bør være lik for alle utdanningsprogrammene, dette vurderes sammen med andre endringsforslag.

# De yrkesfaglige utdanningsløpene

[:figur:figX-X.jpg]

Norsk fag- og yrkesopplæring er bygget på lange tradisjoner om læring i arbeidslivet der kompetansen i faget ble overført fra mesteren til lærlingen. I dag er opplæringen en integrert del av videregående opplæring. OECD framhever betydningen av læring i arbeidslivet i fag- og yrkesopplæringen som sentral for å gi lærlingene kompetanse som arbeidslivet etterspør, og for å lette overgangen inn i arbeidslivet.[[127]](#footnote-127) Norge er ett av få land i Europa der arbeidslivet tar en stor del av opplæringsansvaret, og der de aller fleste fagene er organisert i lærlingløp.

Utvalget pekte i delutredningen på at fag- og yrkesopplæringen i Norge ikke er én homogen fagopplæring, men at de ulike fagene har ulike krav og behov. Dette innebærer at yrkesfagene kan organiseres ulikt. Utgangspunktet for å gjøre endringer i yrkesfagene må være å bygge på det grunnlaget som i dag ligger i lærlingordningen og det enkelte fagets egenart. I dette kapitlet ser utvalget på hvilke implikasjoner utvalgets forslag i kapittel 2, 3 og 4 har for yrkesfagene.

## Å være yrkesforberedt

### Beskrivelse av yrkesfaglig sluttkompetanse

Fag- og svennebrev og yrkeskompetanse

Å ha yrkeskompetanse vil si at man er utdannet til å utøve et yrke. Etter bestått avsluttende prøve på et av de yrkesfaglige utdanningsprogrammene oppnår man enten fag-/svennebrev eller yrkeskompetanse med vitnemål. Utvalget har i delutredningen framhevet at hovedformålet med de yrkesfaglige utdanningsprogrammene skal være å utdanne fagarbeidere til et arbeidsliv som stadig etterlyser den kompetansen norsk fagopplæring gir. Statistikk om sysselsetting av fagutdannede viser at de som fullførte med en yrkesfaglig sluttkompetanse, i stor grad er i arbeid eller videre utdanning etterpå. I 2016 var 78,5 prosent i arbeid samme år som de fullførte fagutdanningen. Andelen fagarbeidere utenfor arbeid og utdanning var i 2016 8,8 prosent, og dette sank til 6,8 prosent 2 år etterpå.[[128]](#footnote-128)

Det er mulig å oppnå dobbeltkompetanse på 4 år gjennom lokale løsninger. Dette er tilbud om tekniske og allmenne fag (TAF) eller yrkes- og studiekompetanse (YSK), som gir både yrkeskompetanse og generell studiekompetanse.

Selv om rundt halvparten av elevene søker seg til et yrkesfaglig utdanningsprogram på Vg1, er det for få som fullfører med en yrkesfaglig sluttkompetanse. I kapittel 3 har utvalget konkludert med at opplæringen i større grad må bygge opp om den yrkesfaglige sluttkompetansen, og at det er behov for å få flere til å fullføre med en yrkeskompetanse.

### Utvalgets vurderinger

For få går ut med yrkeskompetanse

Utvalget har i delutredningen presisert at formålet med de yrkesfaglige utdanningsprogrammene er at elever og lærlinger skal oppnå en yrkeskompetanse og være rustet til et arbeids- og samfunnsliv som stadig vil endre seg. Det innebærer at den yrkesfaglige opplæringen skal utdanne fagarbeidere og kompetente, deltakende og bevisste medborgere som kan forme og utvikle norsk arbeidsliv og vårt demokratiske samfunn.

Hovedformålet med yrkesfaglige utdanningsprogrammer skal være å utdanne fagarbeidere. Arbeidslivet trenger i stadig økende grad medarbeidere med fag-/svennebrev, også med mer enn ett fagbrev, eller med både en yrkesfaglig kvalifikasjon og en grad fra høyere utdanning. Et sentralt trekk ved norsk videregående opplæring er at mange unge velger en yrkesfaglig vei til studiekompetanse, enten ved påbygging etter Vg2, Vg3 eller ved et løp som gir dobbeltkompetanse. Utvalget har kalt det en svakhet hvis det blir en for stor andel elever som går over fra de yrkesfaglige utdanningsprogrammene til de studieforberedende. Rundt halvparten av kullene søker yrkesfaglige utdanningsprogrammer. Sånn sett kan vi hevde at hovedproblemet ikke ligger i manglende søkning til yrkesfagene, men at mange velger overgang til studieforberedende utdanningsprogrammer i løpet av opplæringen, eller at de ikke fullfører. Mange av de unge og deres foreldre mener det er tryggest å satse på et studieforberedende utdanningsprogram hvis man er usikker på hva man skal velge. Det er også en betydelig andel unge som ikke gjennomfører med en yrkesfaglig sluttkompetanse.

Tekniske og almenne fag (TAF) og yrkes- og studiekompetanse (YSK) er lokale tilbud som gir både yrkesutdanning og studiekompetanse. Utvalget mener at forutsetningen for å beholde slike dobbeltkompetanseløp er at kvaliteten på begge sluttkompetansene er vurdert som gode. Utvalget mener det er behov for mer kunnskap om overgangen til videre studier og arbeidsliv for elever som gjennomfører videregående opplæring med dobbeltkompetanse. Hvis utredninger viser at både studie- og yrkeskompetansen er god, vil utvalget beholde TAF og YSK som lokale muligheter. Det å kunne oppnå studie- og yrkeskompetanse kan bidra til økt attraktivitet, både for en gruppe motiverte elever og for arbeidsmarkedet. Erfaringer fra Danmark viser at den nylige opprettelsen av løp som kombinerer studie- og yrkeskompetanse (EUX), har evnet å tiltrekke en motivert og dedikert elevgruppe til yrkesfagene. Tilbudet er blitt populært blant elevene. I 2018 valgte 30 prosent av elevene i Danmark på yrkesfag et slikt løp. Ordningen er foreløpig for ny til å konkludere om elevene fortsetter med videre studier eller går inn i arbeidsmarkedet.[[129]](#footnote-129)

Utvalget mener det er behov for tiltak som bidrar til at elever og lærlinger som går yrkesfaglige løp, har muligheter for videre utdanning etter å ha fullført. Disse problemstillingene er omtalt i kapittel 7. For at flere skal fullføre med yrkeskompetanse, mener utvalget det er behov for tiltak som gir støtte underveis i opplæringsløpet. Dette inkluderer tiltak for å skaffe flere læreplasser. Utvalget redegjør for dette i kapittel 6.6. Utvalget mener det også er behov for å definere en delkompetanse innenfor yrkesfagene som kan treffe en gruppe elever som i dag har utfordringer med å gjennomføre. Dette er omtalt i kapittel 6.5.

## De yrkesfaglige utdanningsprogrammene

### Ny tilbudsstruktur på yrkesfag

I henhold til mandatet skal utvalget bygge videre på det arbeidet som er gjort i forbindelse med gjennomgangen av tilbudsstrukturen på yrkesfag. Dette innebærer at utvalget tar utgangspunkt i det kunnskapsgrunnlaget som er framskaffet gjennom arbeidet med tilbudsstrukturen. Utvalget har beskrevet struktur som rettigheten til videregående opplæring, tilbudsstrukturen med utdanningsprogrammer og programområder og veiene som fører fram til studiekompetanse, yrkeskompetanse og grunnkompetanse.

Ny tilbudsstruktur har fra 2020 10 yrkesfaglige utdanningsprogrammer på Vg1 og om lag 52 programområder på Vg2, i tillegg til en rekke særløp etter 1 + 3-modellen. Forskjellen mellom utdanningsprogrammene er stor når det gjelder antallet sluttkompetanser elevene kan velge mellom på de ulike utdanningsprogrammene, fra 55 på utdanningsprogrammet for teknikk- og industriell produksjon til 4 fagbrev på de nye utdanningsprogrammene for salg, service og reiseliv og IKT og medieproduksjon (sett bort fra kryssløp).

### Utvalgets vurderinger av tilbudsstrukturen

Tilbudsstrukturen med 10 utdanningsprogrammer videreføres

Utvalget mener at det er partene i arbeidslivet i samarbeid med utdanningsmyndighetene som må ta stilling til konkrete behov for endringer i tilbudsstrukturen for yrkesfagene. Utvalget viser til at det er gjort et stort arbeid med å endre tilbudsstrukturen i årene fra 2014, og at mange aktører har vært med på å påvirke utformingen av den nye tilbudsstrukturen. Det er en fordel for alle involverte at dette arbeidet nå ferdigstilles, og at det foretas en vurdering av hvordan tilbudsstrukturen fungerer når den har blitt implementert. Yrkesfagene skal være dynamiske og reflektere arbeidslivets langsiktige kompetansebehov, og endringer i tilbudsstrukturen bør derfor skje fortløpende.

Endringer i tilbudsstrukturen innenfor studieforberedende utdanningsprogrammer kan imidlertid få konsekvenser for yrkesfagene. I kapittel 5 omtaler utvalget en mulighet for å etablere et studieforberedende utdanningsprogram innenfor helsefag. Dersom et slikt tilbud etableres, vil dette kunne få konsekvenser for søkningen til utdanningsprogram for helse- og oppvekstfag. Samtidig kan vi anta at en andel av en potensiell søkergruppe er de som i dag velger yrkesfag og Vg3 påbygg som en planlagt vei mot studiekompetanse. Slik kan et nytt studieforberedende utdanningsprogram treffe målgruppen bedre.

[:figur:figX-X.jpg]

## Opplæringsmodeller for lærlingløp

### Beskrivelse og innspill

Opplæringen i yrkesfagene er i hovedsak organisert i en 2 + 2 modell

I den nasjonale tilbudsstrukturen er den vanligste måten å organisere fagopplæringen på 2 år i skole etterfulgt av 2 år i bedrift, den såkalte 2 + 2-modellen. Faget yrkesfaglig fordypning (YFF) tilrettelegger for tidlig praksis i arbeidslivet i løpet av de 2 første årene. De fleste lærefagene er organisert på denne måten, men enkelte lærefag avviker fra dette ved å ha lengre opplæringstid i en virksomhet, mens noen fag følger særløpsmodeller med 1 års opplæring i skole og 3 års opplæring i en virksomhet. Noen yrkesfaglige løp fører til yrkeskompetanse uten fag- eller svennebrev. I disse utdanningene skjer opplæringen i skole, men med praksisperioder i arbeidslivet. Dette er en vel ansett vei til yrkeskompetanse. Hvordan opplæringen er organisert, er definert for hvert enkelt fag i læreplanen. Slik er organiseringen av opplæringen i stor grad standardisert. Majoriteten av lærefagene følger samme opplæringsløp, og opplæringstiden er lik – 2 års opplæring i skole og 1 år opplæring og 1 år verdiskaping i en virksomhet.

På lokalt nivå er det mulighet for å tilrettelegge for alternative måter å organisere opplæringen på. Lokale løsninger kan være fleksible veier til yrkeskompetanse både på individnivå og på gruppenivå, for eksempel gjennom vekslingsløp. Utvalget har beskrevet disse ordningene i delutredningen.

I løpet av de siste årene er vekslingsmodeller utprøvd i Norge. I en vekslingsmodell tegner eleven en lærekontrakt med en bedrift på et tidligere tidspunkt. Elevene veksler deretter fram og tilbake mellom opplæring i skole og i bedrift gjennom opplæringsløpet. Veksling kan organiseres på ulike måter, for eksempel gjennom kortere eller lengre perioder med bedriftsopplæring. Selv om det i 2 + 2-modellen er mulig å få til en veksling lokalt mellom skole- og bedriftsopplæring i de 2 første årene gjennom faget yrkesfaglig fordypning, skiller vekslingsmodellen seg fra 2 + 2-modellen ved at lærekontrakten tegnes på et tidligere tidspunkt i opplæringsløpet. Lærlingen har dermed tilknytning til opplæringsbedriften tidligere. Videre veksler elevene mellom de to opplæringsarenaene gjennom løpet, og ikke kun i de 2 første årene. I andre land med lærlingordning er opplæringen organisert gjennom en vekslingsmodell. I Danmark tegner elevene for eksempel lærekontrakt etter å ha fullført et grunnforløp og veksler deretter mellom bedrifts- og skoleopplæring. Opplæringstiden varer mellom 1 og 5 år. I Tyskland er lærekontrakt en forutsetning for å starte på yrkesfag på videregående nivå innenfor de fleste av lærefagene, og elevene veksler mellom de to opplæringsarenaene gjennom hele opplæringsløpet. Opplæringstiden varer i mellom 2½ og 3½ år.

Utvalget har i delutredningen beskrevet utprøvingen av vekslingsmodeller i Norge. Evalueringen viste at erfaringene i hovedsak er gode, men administrativt krevende. Veksling krever et tettere samarbeid mellom skole og bedrift. En sentral utfordring er at skolene må tilby og organisere veksling i tillegg til det ordinære tilbudet.

Utvalget har mottatt ulike innspill om behov for endring av opplæringsmodellen

Blant partene i arbeidslivet er det variasjon i synet på 2 + 2-modellen og hvor godt den fungerer. Noen mener 2 + 2-modellen fortsatt skal være en hovedmodell, andre mener den ikke passer for alle utdanningsprogrammer eller elever. I flere av de tradisjonelle håndverks- og industrifagene er det mange som foretrekker denne modellen, men også innenfor disse fagene er det noen som ser behovet for mer fleksible løsninger. Faglig råd for teknikk og industriell produksjon mener modellen er en viktig bærebjelke i norsk fagopplæring, og at den bør opprettholdes som normalmodellen i fag- og yrkesopplæringen. Faglig råd for elektrofag støtter også opp om 2 + 2-modellen, samtidig som rådet vil opprettholde avviksfagene fra modellen i elektrofagene som har lengre opplæringstid i bedrift. Faglig råd for design og håndverk har påpekt at hovedmodellen fungerer for mange av elevene, men ikke for alle. Rådet mener at det er mange elever som ikke passer inn i dette systemet, og at det må være tilpassede løp. Byggenæringens landsforening (BNL) mener vekslingsmodellen er en god metode for å gi tidlig fordypning til de elevene som har bestemt seg for et lærefag. NHO påpeker at bransjene selv, gjennom de faglige rådene, må definere hvilken opplæringsmodell som er hensiktsmessig for fagene innenfor et utdanningsprogram.

[:figur:figX-X.jpg]

### Utvalgets vurderinger av opplæringsmodeller

Det kan være større rom for variasjon mellom lærefagene

Utvalget har slått fast at yrkesfagene har ulike behov og krav knyttet til seg. Utvalget mener at det er disse behovene og kravene som bør legge premissene for hvordan opplæringen i det enkelte lærefag skal organiseres, og hvor lang opplæringstiden skal være. I 2 + 2-modellen er både organisering av opplæringen og opplæringstiden standardisert, og dermed ikke vurdert i lys av hva det er behov for av opplæring for at sluttkompetanse innenfor det enkelte lærefag blir best mulig. Utvalget mener det er potensial for større grad av variasjon mellom fagene enn hva som er tilfellet i dag. Sluttkompetansen for hvert enkelt fag må være utgangspunktet for endringer. Samtidig må tilbudet være attraktivt for elevene, og fylkeskommunene må ha mulighet til å tilby opplæring.

Det er de faglige rådene, sammen med utdanningsmyndighetene, som må vurdere hvordan opplæringen i de enkelte fagene skal organiseres, men utvalget vil her diskutere et mulighetsrom for å definere større grad av variasjon mellom lærefagene.

Utvalget ser styrker og svakheter ved både 2 + 2-modellen og vekslingsløp

2 + 2-modellen gir en bred inngang til yrkesfag på Vg1. Dette har vært et sentralt prinsipp i fag- og yrkesopplæringen. Brede innganger gir elevene en felles plattform og en bred introduksjon til et fagfelt på Vg1. Elevene kan dermed bruke tid til å bli kjent med et fagfelt og på å velge et framtidig yrke, samtidig som fylkeskommunene har mulighet til å tilby opplæring i flest mulig fag til flest mulig. 2 + 2-modellen er i all hovedsak anerkjent på skoler og i store deler av arbeidslivet. Fordelen med at majoriteten av lærefagene følger 2 + 2-modellen er at opplæringen framstår som lett å forstå og grei å administrere. Det er ikke kommet store innvendinger mot 2 + 2-modellen, og å innføre én eller flere nye modeller vil få administrative og økonomiske konsekvenser. Bedriftene har eneansvaret for Vg3 i 2 + 2-modellen, noe som kan bidra til at bedriftene får et tydelig eierskap til opplæringen. Arbeidslivets opplæringsansvar er en av styrkene ved norsk fag- og yrkesopplæring.

På den andre siden gir dagens system mindre rom for fleksibilitet fordi det er krevende for skoler å organisere alternativer. Det kan også være en utfordring at elevene kommer sent i gang med å fordype seg i et yrke. Elevene kan dermed få mindre mulighet og tid til å trene på bestemte ferdigheter og teknikker tidlig i opplæringen. Videre er overgangen til lære en utfordring. Elevene som ikke finner en læreplass, blir stoppet sent i opplæringsløpet, og flere faller fra videregående opplæring. Lærlingordningen er ulikt forankret i arbeidslivet, og kulturen for å ta et opplæringsansvar mellom bransjer og sektorer er ulik.

Vekslingsmodeller krever at elevene på et tidligere tidspunkt signerer en lærekontrakt. Dette kan bidra til å gi større forutsigbarhet i om det er mulig å fullføre opplæringen. Barrieren i 2 + 2-modellen flyttes til tidligere i løpet. En gruppe av elever vil trolig fortsatt slite med å skaffe seg læreplass, og kan dermed møte en barriere i å starte på yrkesfag. For elevene som har bestemt seg for lærefag, har vekslingsmodeller klare fordeler ved at elevene får fordype seg på et tidligere tidspunkt. Vekslingsmodeller krever dermed tidligere valg, og usikre elever mister muligheten til å prøve ut ulike lærefag. Tidlig oppstart av læretiden kan også føre til at flere elever vil måtte flytte tidligere hjemmefra.

I en vekslingsmodell er skolen tettere påkoblet og bidrar i å ta et opplæringsansvar i gjennom hele løpet. Vekslingsløp kan slik gi elevene økt støtte underveis i den fireårige opplæringen. Skolen og bedriften vil måtte samarbeide tettere, og eleven vil få erfaring med relevant og oppdatert utstyr tidlig i opplæringen. Selv om skolene fortsatt må ha verksted med utstyr, vil vekslingsløp slik kunne bidra til å lette utstyrstrykket på skolene. En klar fordel med vekslingsmodellen er en mer helhetlig opplæring for elevene. Bedriftenes villighet til å ta inn lærlinger er også knyttet til svingninger i økonomien. Dette forutsetter imidlertid at bedriftene er villige til å ta et tidligere opplæringsansvar og med yngre elever enn i dag.

Utvalget ser behov for at det åpnes for større grad av variasjon i opplæringsmodell

Utvalget vil påpeke at 2 + 2-modellen ikke ivaretar behovene til alle elevene eller i alle lærefag. I delutredningen pekte utvalget på at til tross for et felles mål om å utdanne fagarbeidere, uttrykker ulike deler av fagopplæringen forskjellige ønsker og behov for hvordan opplæringstilbudet bør være. Utvalget mener framtidige opplæringsmodeller må ta hensyn til de ulike behovene fagopplæringen har. Samtidig er brede innganger viktige for elevers muligheter til å kunne ta informerte valg, og for fylkeskommunenes muligheter til å tilby opplæring. Det kan være behov for å tenke annerledes om hvordan fag- og yrkesopplæringen er organisert. Utvalget ser to muligheter som kan bidra til å gi en opplæring som bygger opp om sluttkompetansen, og som gir større rom for variasjon både nasjonalt og regionalt. Dette er at opplæringsmodeller defineres nasjonalt i tilbudsstrukturen, i tillegg til større grad av fleksibilitet regionalt.

Ulike opplæringsmodeller for fag kan defineres nasjonalt med utgangspunkt i behov i bransjen

Opplæringsmodell for det enkelte lærefag fastsettes nasjonalt i den yrkesfaglige tilbudsstrukturen, og defineres med utgangspunkt i behovet i bransjen. Dermed åpnes det for økt variasjon i opplæringsmodell mellom de enkelte lærefagene. Basert på innspill utvalget har fått, vil trolig 2 + 2-modellen fortsatt være den vanligste formen, men variasjonen vil trolig bli større enn i dag. Alternative modeller kan handle om vekslingsløp, 1 + 3- og 3 + 1-modeller. Innenfor enkelte yrker kan også skoleløp som gir yrkeskompetanse være en like aktuell mulighet. Bransjens behov må utredes, og valg av modell må støtte opp om den sluttkompetansen opplæringen skal føre til. Samtidig må opplæringen være mulig å tilby for fylkeskommunene og være attraktive for elevene. De faglige rådene vil være sentrale i et slikt arbeid. Større grad av variasjon tilsier at elevene på et tidlig stadium må få tilgang på veiledning om hva opplæringsmodellene innebærer.

Større grad av fleksibilitet for at opplæringsmodell kan defineres regionalt i samarbeid med partene i arbeidslivet

Muligheten for å velge en annen opplæringsmodell enn 2 + 2-modellen bør i større grad kunne vurderes regionalt i samarbeid med partene i arbeidslivet. Utvalget mener at i motsetning til i dag bør en skole kunne organisere opplæringen innenfor et lærefag i for eksempel et vekslingsløp, uten å også måtte tilby ordinær opplæring gjennom 2 + 2-modellen. Økt lokal fleksibilitet vil dermed kunne lette på det administrative trykket som mange skoler i dag erfarer med å organisere opplæringen i både vekslingsløp og et 2 + 2-løp. Dette var en utfordring som evalueringen av utprøving av vekslingsmodeller identifiserte.[[130]](#footnote-130) Fylkeskommunene kjenner til behovet i det regionale arbeidslivet, og kan dermed tilrettelegge opplæringen i henhold til en nasjonal standard. En nasjonal standard skal bidra til å sikre at den kompetansen som fagarbeideren oppnår, er overførbar på tvers av fylkeskommunale grenser. Innholdet i fagene og omfanget av skole- og bedriftsopplæring må ligge fast.

Nasjonale rammer og regional fleksibilitet

Utvalget mener at det er hensiktsmessig å legge til rette for begge løsningene som er beskrevet ovenfor. Ulike opplæringsmodeller fastsettes nasjonalt i den yrkesfaglige tilbudsstrukturen for det enkelte lærefag, og fylkeskommunene får et større rom for å vurdere hensiktsmessig opplæringsmodell regionalt med utgangspunkt i en nasjonal norm. Dermed skal ikke fylkeskommunene trenge å søke forsøk om de vil organisere opplæringen på en annen måte enn det som er fastlagt nasjonalt.

Opplæringstid kan innenfor visse rammer også variere mellom lærefagene

I dag er det svært lite variasjon i opplæringstid mellom lærefagene. I 2 + 2-modellen er opplæringstiden standardisert mellom lærefagene, men med noen unntak i avviksfagene der opplæringstiden er noe lengre. Dette gjelder enkelte fag innenfor utdanningsprogrammet for elektrofag, i tillegg til rørleggerfaget og orgelbyggerfaget.

OECD argumenterer for at opplæringstiden i bedrift bør reflektere både den kompetansen lærlingen skal oppnå i faget, og individuelle behov hos lærlingen.[[131]](#footnote-131) Lærlinger vil typisk trenge mer opplæring i starten, og vil i løpet av opplæringstiden bli mer og mer produktive. Bedriftenes kostnader ved å gi opplæring vil slik ofte være større i starten, mens de vil ha inntjening når lærlingene kan bidra inn i produksjonen med verdiskaping. Å finne balansen i tidsbruk som reflekterer kostnader og inntjening, er sentralt for å gjøre lærlingordningen attraktiv for både bedriftene og lærlingene. Undersøkelser fra Tyskland og Sveits viser at det varierer mellom lærefagene hvor lang tid det tar å bli produktiv. Dette kan både reflektere hvor krevende et fag er, men også hvor utstyrstungt faget er. Hvis elevene må bruke mer tid på å øve på teknikker og utstyr utenfor produksjonen, vil det kunne ta lenger tid å bli produktiv og dermed bidra med verdiskaping. I både Sveits og Tyskland er det variasjon i opplæringstid mellom lærefagene som reflekterer disse forskjellene. I Danmark er det også variasjon mellom fagene i hvor lang tid det tar å fullføre løpet; spennet mellom alle fagene er fra 1 til 5 år. Tekniske fag tar vanligvis 3 til 3½ år å fullføre, mens servicerelaterte programmer ofte tar kortere tid, og varer i 2 år.

Utvalget mener det kan være rom for større variasjon i opplæringslengde mellom lærefag enn det som er tilfellet i dag. Det kan tenkes at det er behov for lenger eller kortere opplæringstid for å nå en sluttkompetanse mellom de ulike lærefagene. Utgangspunktet må være at sluttkompetansen i et lærefag krever kortere eller lengre opplæringstid, for eksempel en variasjon på mellom 3½ og 4½. Utvalget mener at noe redusert eller økt læretid innenfor denne rammen ikke vil påvirke nivåinnplasseringen i Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk (NKR). Yrkeskompetanse og fag- eller svennebrev ligger fast på nivå 4a. Det er derimot behov for mer kunnskap om hvor lang tid det tar å bli produktiv i et fag, for å kunne vurdere denne problemstillingen nærmere. Beslutning om opplæringstid i de enkelte lærefagene bør tas av utdanningsmyndighetene i samarbeid med de faglige rådene.

## Fagene i de yrkesfaglige utdanningsprogrammene

### Fellesfag, programfag og yrkesfaglig fordypning

Fellesfagene

Utvalget har i delutredningen redegjort for fellesfagene i de yrkesfaglige utdanningsprogrammene. Utvalget skriver i delutredningen at yrkesfagene har ulike krav til innhold og kompetanser, og utvalget mener at både fellesfagene og programfagene må ivareta dette.

Utvalget har i kapittel 3 skrevet at videregående opplæring skal ha 2 løp med hver sine formål, og at formålet for de yrkesfaglige utdanningsprogrammene er å utdanne fagarbeidere. Videre skriver utvalget at det er sluttkompetansen som skal definere hvilke fag elevene trenger, og omfanget av dem. Sluttkompetansen skal ikke defineres som arbeidslivets behov alene, men omfatter også viktige framtidskompetanser som omtalt i kapittel 2. Dette innebærer at fellesfagene og programfagene må innrettes på yrkesfagenes premisser og med tanke på viktige framtidskompetanser.

Tabell 4.1 i kapittel 4 viser at fellesfagene har samme omfang og plassering i tilbudsstrukturen i alle de yrkesfaglige utdanningsprogrammene.

Innspill til utvalget viser at fellesfagene har en sentral plass i den yrkesfaglige opplæringen. Flere innspill til utvalget presiserer at kravene til framtidens fagarbeidere er høye når det gjelder utøvelsen av yrket, og at dette omfatter god faglighet, selvstendighet, å kunne ta initiativ og ikke minst å kunne se faget sitt i et større samfunnsperspektiv. Økt digitalisering, høye kvalitetskrav til både arbeidsprosesser og produkter og tjenester, samt evne til rask omstilling krever en høyt utdannet arbeidskraft i alle deler av arbeidslivet.

Det er ingen innspill til utvalget som peker på at omfanget av fellesfag er for stort på de yrkesfaglige utdanningsprogrammene. På dialogseminaret om yrkesfagene pekte mange på at fellesfagene bør bestå, men at det sannsynligvis er ulike behov for de ulike fellesfagene, og at omfanget av fagene kan variere mellom de yrkesfaglige utdanningsprogrammene. Det som de fleste innspillene pekte på, er at fellesfagene i langt større grad må ses i sammenheng med opplæringen i programfagene og den opplæringen som foregår i bedrift. Flere innspill pekte på at veksling er en god løsning for å få til nettopp dette.[[132]](#footnote-132)

I kapittel 4 skriver utvalget at fokuset på at fellesfagene skal innrettes slik at elevene på de yrkesfaglige utdanningsprogrammene kan nå generell studiekompetanse innenfor rammene av retten, har svekket fellesfagenes relevans på både de studieforberedende og de yrkesfaglige utdanningsprogrammene.

[:figur:figX-X.jpg]

Det har vært mange forsøk på å øke relevansen av fellesfagene, både gjennom yrkesretting og senest i forbindelse med fagfornyelsen, der læreplanene i engelsk, norsk, matematikk og naturfag får en fellesdel, og en del rettet mot de spesifikke utdanningsprogrammene, se kapittel 4.1.1. Noen innspill til utvalget tyder på at ikke alle partene er overbevist om at endringene i fagfornyelsen er tilstrekkelige for å øke relevansen av fellesfagene.

Programfagene

Som omtalt i delutredningen har elevene på de yrkesfaglige utdanningsprogrammene et langt større omfang av programfag enn de har fellesfag. Alle elevene på yrkesfag har samme omfang av fellesfag, programfag og yrkesfaglig fordypning.

De innspillene som er kommet til utvalget fra partene i arbeidslivet, viser noe av mangfoldet av behov i de ulike lærefagene. Dette kommer også til uttrykk gjennom innspill knyttet til programfagene. Mens noen peker på at elevenes kompetanse er for lite spisset når de kommer ut i bedrift, ønsker andre bredere programfag på Vg2, og at den faglige spissingen skjer i bedrift. Faglig råd for elektrofag skriver i innspill til utvalget at ulike fag har ulike behov for opplæring i skole, læretid og eksamensordning. Rådet anbefaler at opplæringsmodellene kan differensieres ut fra fagenes behov.

Yrkesfaglig fordypning

I delutredningen har utvalget omtalt faget yrkesfaglig fordypning. Faget har et forholdsvis stort omfang med henholdsvis 17 prosent av det totale timetallet på Vg1, og drøyt 25 prosent av det totale timetallet på Vg2.

Formålet med faget er at elevene skal få prøve ut ett eller flere lærefag før de bestemmer seg for hva de vil satse på. Samtidig skal de elevene som vet hva de skal bli, få tidlig introduksjon til ønsket lærefag, og de skal få oppleve realistiske arbeidssituasjoner gjennom praksis i bedrift. I tillegg kan timene til yrkesfaglig fordypning brukes til å ta fellesfag eller programfag fra de studieforberedende utdanningsprogrammene eller fellesfag fra Vg3 påbygging til generell studiekompetanse.[[133]](#footnote-133)

Evalueringer av faget viser at det er en god arena for kobling mellom skolen og arbeidslivet, men at det varierer fra skole til skole hvordan faget organiseres. Forskerne peker på at faget gir et grunnlag for valg av utdanning og yrke, men at det er potensial for forbedring når det gjelder faglighet, og ikke minst vurdering i faget.[[134]](#footnote-134)

Innspill til utvalget tyder på at faget er arbeidskrevende å organisere og gjennomføre på en forsvarlig måte, ikke minst knyttet til vurdering i faget. Innspillene tyder også på at det er ønske om å utvikle faget, slik at målene med opplæringen blir lettere å kommunisere til elevene.

### Utvalgets vurderinger av fellesfagene, programfagene og yrkesfaglig fordypning

Utvalget har i kapittel 4 foreslått en gjennomgang av fag- og timefordelingen med tanke på en ny fordeling mellom fellesfag og programfag. Utvalget har også foreslått å programrette deler av noen fellesfag med tanke på å øke fagenes relevans for sluttkompetansen. Utvalget har videre slått fast at videregående opplæring skal være noe nytt, elevene skal få møte nye fag, og disse skal peke framover mot yrker.

Fellesfagenes plass og omfang kan variere mellom utdanningsprogrammene

Utvalget viser i delutredningen at det har vært lite debatt om fellesfagenes plass og omfang i de yrkesfaglige utdanningsprogrammene, men at det har vært mye diskusjoner rundt yrkesrettingen av fagene. Utvalget viser til omtalen av fellesfagene i kapittel 4, og understreker den sentrale rollen fagene har når det gjelder å ivareta en felles referanseramme for elevene og en bredde i sluttkompetansen. Utvalget støtter innspillene som er kommet om at fellesfagene har stor betydning som allmenndannende fag for alle elevene i opplæringen, og at fagene derfor har en naturlig plass på de yrkesfaglige utdanningsprogrammene.

[:figur:figX-X.jpg]

Utvalget mener til tross for dette at fellesfagene på de yrkesfaglige utdanningsprogrammene i større grad må støtte opp under den sluttkompetansen som forventes i hvert enkelt lærefag. Utvalget mener derfor at det må foretas en vurdering av hvilke fag som skal være felles, og om alle elevene skal møte fagene i samme omfang. Utvalget mener det også er grunn til å vurdere om fellesfagene skal plasseres på samme trinn på alle utdanningsprogrammene, og mener at dette bør vurderes i lys av behovene på det enkelte utdanningsprogrammet.

Utvalget foreslår på denne bakgrunnen at det gjøres en vurdering av dagens fellesfag innenfor hvert yrkesfaglige utdanningsprogram, med tanke på hvilken plassering og hvilket omfang de skal ha i det enkelte utdanningsprogrammet. Vi mener ikke at omfanget av fellesfagene skal reduseres totalt sett, men at det må vurderes om for eksempel noen utdanningsprogrammer har behov for mer matematikk enn det som ligger i dagens struktur.

Utvalget ser at det også kan tenkes at de ulike lærefagene innenfor et utdanningsprogram kan ha behov for forskjellige fellesfag, og mener at gjennomgangen bør ta høyde for dette. Utvalget viser til at noen utdanningsprogrammer fører til svært mange ulike lærefag, og noen utdanningsprogrammer kan bestå av både relativt nye lærefag og gamle tradisjonshåndverksfag. Det er sluttkompetansene i de ulike lærefagene som må være utgangspunktet for tilbudet og omfanget av fellesfag.

Dette vil etter utvalgets vurdering være en erkjennelse av at den yrkesfaglige opplæringen består av mange ulike lærefag, som er svært ulike med hensyn til kompetansekrav i sluttkompetansen. Dette bør etter utvalgets vurdering speiles i fagtilbudet. Utvalget vil understreke at dette ikke innebærer å senke kravene til den brede og allmenndannende rollen fellesfagene og programfagene skal ha. Det innebærer snarere at fellesfagene, sammen med programfagene, skal bidra til at elevene, lærlingene og de nyutdannede fagarbeiderne evner å ta i bruk nye produksjonsmåter og ny teknologi, og at de har fått en kompetanse som motiverer dem til å ta nødvendig etter- og videreutdanning i fagskoler eller på andre arenaer.

Nedenfor omtaler utvalget noen av de fagene som utvalget har fått innspill på. Innspillene peker på ulike typer utfordringer og mulige løsninger for de ulike fagene.

Språkfagene

Utvalget viser til innspill om engelskfaget i kapittel 4. Behovet for mer engelskundervisning kan omfatte flere av lærefagene, og utvalget mener derfor at det bør vurderes å øke omfanget av engelsk i noen utdanningsprogrammer. Samtidig vil utvalget peke på at engelsk i dag har det største timetallet av fellesfagene på yrkesfaglige utdanningsprogrammer, og at faget bør ses i sammenheng med timetallet i norsk og samisk som førstespråk.

Utvalget viser i delutredningen til at det å håndtere økende globalisering og internasjonalt mangfold er viktig for elevene på både de yrkesfaglige og de studieforberedende utdanningsprogrammene. Norges handel med andre land er betydelig, og ikke bare de store europeiske språkene som tysk, fransk og spansk, men også andre verdensspråk som kinesisk, russisk og arabisk, er viktige for norsk næringsutvikling og global samhandling. Utvalget ser positivt på elevenes og lærlingenes muligheter for utveksling til andre land og mener at utdanningssystemet må stimulere til dette. Utveksling til andre land kan være gode insitamenter til at elever på yrkesfagene bør ha mulighet til å velge et fremmedspråk i tillegg til engelsk.

I Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk (NKR) er det krav om ett fremmedspråk for å oppnå yrkeskompetanse.[[135]](#footnote-135) Utvalget har ikke som del av sitt mandat å vurdere kravene i NKR, men vil likevel peke på at for noen av yrkesfagene vil det være naturlig å vurdere behovet for fremmedspråk i tillegg til engelsk. Dette gjelder for eksempel reiselivsfaget og resepsjonsfaget, men utvalget mener at også andre deler av arbeidslivet trenger arbeidstakere som behersker flere fremmedspråk enn engelsk. Dette bør etter utvalgets vurdering ligge som en del av strukturen i opplæringen, og ikke bare som en mulighet hvis man tar timer fra yrkesfaglig fordypning. Utvalget foreslår at gjennomgangen av fellesfagene omfatter en vurdering av behovet for et obligatorisk fremmedspråk i noen av de yrkesfaglige utdanningsprogrammene.

Utvalget vil særlig peke på utfordringer for elever med samisk som andrespråk. Innspill til utvalget viser at det særlig på de yrkesfaglige utdanningsprogrammene er vanskelig å få satt av tid til undervisning for disse elevene innenfor rammen av fag- og timefordelingen. Mange elever får tilbud om opplæring i faget utenfor skoletid, eller via asynkron nettundervisning. Innspill til utvalget peker på at asynkron nettundervisning er uheldig for språkopplæringen. Utvalget foreslår at den videre vurderingen av fellesfagenes plass og omfang må ta hensyn til dette, og at det må finnes løsninger som gjør at elever som velger samisk som andrespråk, får en kvalitativt god opplæring som bidrar til at flere velger samisk og kan videreføre samisk som levende språk for framtiden.

Realfagene

Når det gjelder matematikk, mener utvalget at de ulike lærefagene og utdanningsprogrammene vil ha behov for ulikt omfang, og at det bør vurderes hvor i opplæringen faget skal plasseres. Innspill i forbindelse med LK20 og LK20S kan tyde på at kravene til matematikk varierer, og at endringene i LK20 og LK20S ikke har greid å fange opp de ulike behovene, se kapittel 4.1.1.

Utvalget vil særlig poengtere at mange elever strever med matematikk, og vi viser til oversikten i figur 3.5, som viser andelen elever etter 10. trinn med lav kompetanse i matematikk. Hvis vi ser på elever som enten ikke har karakter i faget, eller som har karakteren 1 eller 2, omfatter dette nesten en firedel av elevene. Dette ble også trukket fram i en rapport i 2014 som sa at det var et stort sprik i elevenes matematikkferdigheter når de var ferdige med grunnskolen, og at mange elever har dårlige forutsetninger for å klare kravene til matematikk i videregående opplæring.[[136]](#footnote-136) Dette inntrykket bekreftes av statistikken over resultater til skriftlig eksamen i matematikk 1P-Y for skoleåret 2017/2018, som viser at 14 prosent av elevene strøk, mens 23 prosent fikk karakteren 2.

Utvalget mener med bakgrunn i dette kunnskapsgrunnlaget at matematikkfaget er en særlig utfordring for mange elever, og at det er grunner til å se på hvordan opplæringen i faget kan endres, slik at elevene oppnår en god fagkompetanse. Utvalget viser til forslag i kapittel 3 og 4 om at opplæringen må organiseres slik at elever som trenger det, får opplæring i innføringsfag som kvalifiserer dem for å kunne gjennomføre et videregående løp med de kravene til sluttkompetanser som ligger i lærefagene. Utvalget mener at dette vil bidra til å heve elevenes kompetanse i matematikk.

Naturfag er et gjennomgående fag i grunnopplæringen, og elevene på de yrkesfaglige utdanningsprogrammene har dette faget på Vg1. Utvalget viser til kapittel 5.3.2 og vurderingen av om naturfag bør presenteres som noe annet enn et gjennomgående fag i videregående opplæring. Utvalget viser til at videregående opplæring skal representere noe nytt for elevene, og at relevansen av de naturfaglige disiplinene kan variere mellom utdanningsprogrammene. Utvalget foreslår derfor at det bør vurderes om faget skal deles i fagdisipliner, som enten blir et eget fag, eller som inngår i en ny fagstruktur eller i ett eller flere programfag.

Ny fagstruktur med økt innslag av humanistiske fag

Mange innspill til utvalget presiserer at framtidens velferdssamfunn krever godt utdannede fagarbeidere, med både spiss- og breddekompetanse. Samfunnets krav til arbeidslivet krever utdanning som fremmer både kognitive, sosiale og emosjonelle ferdigheter. Evne til selvstendig læring, samarbeid, kommunikasjon, kritisk tenkning, kreativitet og problemløsning er viktige kompetanser i alle lærefag og må utgjøre en sentral del av den faglige sluttkompetansen. Utvalget støtter dette og mener at framtidens yrkesfaglige opplæring i enda større grad må fremme en opplæring hvor dimensjonen allmenndanning og fagutdanning ses som en integrert helhet i opplæringen.

Utvalget vil peke på de vurderingene som er gjort i overordnet del og LK20 og LK20S når det gjelder de 3 tverrfaglige temaene demokrati og medborgerskap, bærekraftig utvikling og folkehelse og livsmestring. Utvalget mener at disse bør være et sentralt utgangspunkt for videre diskusjoner om fellesfagenes plass og omfang.

I lys av dette og utvalgets vurderinger i kapittel 2 og 4, mener utvalget det er vesentlig at alle elevene i videregående opplæring får opplæring i fag som ligger innenfor den humanistiske tradisjonen og samfunnsfagene. I dag er samfunnsfag et forholdsvis lite fag, og elevene på de yrkesfaglige utdanningsprogrammene har ikke fagene historie, geografi og religion og etikk. Utvalget foreslår at en gjennomgang av fellesfagene bør omfatte en vurdering av hvordan sentrale kompetanser i disse fagene enten kan inngå i ett eller flere nye fellesfag, eller inngå som kompetanser i programfagene.

I kapittel 4.3 har utvalget foreslått at det utvikles egne læreplaner i fellesfagene i videregående opplæring som i større grad tar utgangspunkt i sluttkompetansen til elevene. Med utgangspunkt i krav til sluttkompetansen bør det vurderes om det kan opprettes en ny fagstruktur for noen av fellesfagene. Utvalget mener det bør vurderes om noen av dagens fellesfag kan slås sammen til nye fag som ivaretar sentrale framtidskompetanser.

Fellesfagenes relevans for sluttkompetansen

I delutredningen har utvalget vist til tiltak for å øke relevansen av fellesfagene på de yrkesfaglige utdanningsprogrammene, senest i forbindelse med satsingen Fellesfag – yrkesretting og relevans (FYR). Yrkesretting handler om å bruke fagstoff, metoder og vokabular i undervisningen som har relevans for den enkeltes yrkesutøvelse. Begrepet yrkesretting er dermed knyttet til selve undervisningssituasjonen.

I LK20 og LK20S er det gjort noen grep for å øke relevansen av noen av fellesfagene. Dette er gjort ved å omformulere noen kompetansemål, slik at de er mer rettet mot kompetansebehovene i de ulike utdanningsprogrammene. LK20 og LK20S omtaler dette som utdanningsprogramspesifikke kompetansemål, se kapittel 4.1.1.

I kapittel 4 omtaler utvalget programretting som at fellesfagene skal kobles tettere til de programfagene, emnene, arbeidsmåtene og kravene til kompetanse som ligger i den enkelte sluttkompetansen. Utvalget skriver at dette kan innebære at fellesfagene har færre felles kompetansemål på tvers av utdanningsprogrammene.

Å endre læreplanene er et strukturelt grep for å øke relevansen av fellesfagene. Utvalget foreslår i kapittel 4 at fellesfagene gjennomgås med tanke på om innretningen og omfanget av dem gir god nok mulighet til å se sammenhengen mellom fellesfagene, programfagene og elevenes og lærlingenes sluttkompetanse. Utvalget mener at fagene må balansere mellom den breddekompetansen elevene skal oppnå, og det at fellesfagene skal støtte opplæringen i programfagene.

Utvalget mener at behovet for programretting kan variere mellom de ulike yrkesfaglige utdanningsprogrammene. Utvalget beskriver derfor ikke i detalj hvilke fellesfag som bør utredes nærmere når det gjelder programretting, men foreslår at dette ivaretas i en helhetlig gjennomgang av fagene. Utvalget mener at behovet for programretting vil variere, og at dette bør avspeiles i fellesfagenes og programfagenes omfang og innretning i de ulike yrkesfaglige utdanningsprogrammene.

Uavhengig av behov for programretting mener utvalget at arbeidet med yrkesretting må fortsette. Behovet for yrkesretting er ikke bare et mål for fellesfagene. Også brede programfag krever at skolene er bevisste på at elevene ser relevansen av programfagene for et framtidig lærefag og yrke.

Større variasjon i fordelingen mellom fellesfag og programfag

Utvalget viser til den omfattende gjennomgangen av de yrkesfaglige utdanningsprogrammene, og at det nå pågår en gjennomgang av noen programfag som følge av endringene i tilbudsstrukturen.

Utvalget foreslår i kapittel 6.2.2 at den tilbudsstrukturen som er fastsatt og skal gjelde fra 2020 i de yrkesfaglige utdanningsprogrammene, skal videreføres. Dette innebærer ikke at det ikke kan gjøres endringer innenfor utdanningsprogrammene, blant annet i fagene.

I de yrkesfaglige utdanningsprogrammene har elevene brede, felles programfag på Vg1 og Vg2. I delutredningen viser utvalget til at noen av partene har uttrykt bekymring for at brede programfag medfører for lite spissing inn mot ønsket lærefag, og at dette særlig kan gå ut over små fag. For noen utdanningsprogrammer er ikke dette noe problem.

Dette illustrerer etter utvalgets mening godt den variasjonen i behov som finnes mellom, men også innenfor, de yrkesfaglige utdanningsprogrammene. Som for fellesfagene foreslår utvalget at det foretas en gjennomgang av de ulike fagtilbudene innenfor hvert utdanningsprogram, med utgangspunkt i sluttkompetansen i lærefagene, for å vurdere hvilke fag elevene trenger, når de trenger dem, og omfanget av dem. Det overordnede målet med gjennomgangen skal være best mulig kvalitet på sluttkompetansen til elevene og lærlingene.

[:figur:figX-X.jpg]

På denne bakgrunnen foreslår utvalget at det i noen utdanningsprogrammer bør vurderes å utvikle flere, mer spissede programfag, og at elevene i større grad kan velge fordypning på et tidligere tidspunkt i opplæringen. Utvalget mener at dette ikke behøver å skje på bekostning av en nødvendig breddekompetanse. Å beherske et fag eller emne godt vil etter utvalgets vurdering innebære at elevenes motivasjon vil øke, og at det kan være lettere å tilegne seg kunnskaper og ferdigheter i andre fag og på andre fagområder.

Modulinndelte programfag

Utvalget har foreslått flere tiltak for struktur og innhold i de yrkesfaglige utdanningsprogrammene, som til sammen skal bidra til større fleksibilitet i hvordan opplæringen innrettes mot sluttkompetansen. Utvalget har blant annet foreslått en gjennomgang av innholdet med tanke på ulike behov når det gjelder fellesfag og programfag. Dette betyr at utvalgets samlede forslag vil bidra til økt differensiering mellom de ulike yrkesfaglige utdanningsprogrammene, ut fra en erkjennelse av at sluttkompetansen i de ulike lærefagene er ulik.

Innspill til utvalget tyder på at det er et behov for økt differensiering i antall, omfang og innretning av programfagene. Noen ønsker brede programfag på Vg1 og Vg2, og at spissingen skjer i Vg3, mens andre fag har behov for mer spissing tidlig i løpet.

Utvalget mener at det i gjennomgangen av programfagene også bør vurderes om noen lærefag kan ha behov for modulbaserte programfag. Etter utvalgets mening kan dette bidra til økt fleksibilitet i opplæringen, for eksempel dersom et opplæringsløp organiseres som en vekslingsmodell.

Utvalget viser til at det foregår forsøk med modulbaserte læreplaner i noen yrkesfag for voksne. Målet med forsøkene er å gi voksne en mer tilpasset opplæring.[[137]](#footnote-137) Både ungdom og voksne har samme krav til sluttkompetanse i fagbrevet, men de har ulike veier til å nå kompetansen. Utvalget mener at unge og voksne som får opplæring etter Kunnskapsløftets læreplaner på veien mot den samme sluttkompetansen, bør få opplæring etter de samme læreplanene.

Utvalget viser til forslag om at noen elever skal få innføringsfag i engelsk, norsk og/eller matematikk, men at de samtidig skal få starte på opplæringen i programfagene. Dette innebærer at elevene må gå i utakt med andre elever i sitt årskull. Vi mener at modulbaserte læreplaner i programfagene på yrkesfag kan være et godt tiltak for elever som trenger noe mer tid til å nå kompetanse, og at elevene kan få en vurdering i faget etter hver modul.

Utvalget mener videre at modulbaserte læreplaner i programfagene kan redusere behovet for kryssløp, ved at elever som ønsker å krysse over fra ett utdanningsprogram til et annet, kan ta deler av de nødvendige programfagene i det nye utdanningsprogrammet.

Med bakgrunn i dette foreslår utvalget at gjennomgangen av programfagene omfattes av en vurdering av modulisering av programfagene.

Yrkesfaglig fordypning får et tydeligere formål

Utvalget viser til delutredningen og omtalen av yrkesfaglig fordypning i kapittel 6.4.1. Utvalget mener at faget er sentralt og viktig for elevene på de yrkesfaglige utdanningsprogrammene. Samtidig mener vi at formålet med faget er for vidt. For det første skal faget gi smakebiter av lærefag, for det andre skal det gi mulighet for tidlig spissing, og for det tredje skal det være mulig å velge fag fra studieforberedende utdanningsprogrammer.

Som for fellesfagene og programfagene mener utvalget at det kan være ulikt behov for yrkesfaglig fordypning i de ulike yrkesfaglige utdanningsprogrammene. Utvalget mener at omfanget av faget må tilpasses de ulike behovene i utdanningsprogrammene, og at omfanget av faget kan variere mellom utdanningsprogrammene.

Utvalget mener at fagets formål må bli tydeligere rettet mot sluttkompetansen i lærefagene. Yrkesfaglig fordypning utgjør i dag en relativt stor andel av det totale omfanget av fag, og det er behov for å sikre at faget bidrar til å nå målet om solid sluttkompetanse.

[:figur:figX-X.jpg]

Fagets hovedformål skal fortsatt være at elevene får prøve ut ett eller flere aktuelle lærefag, særlig på Vg1. Men utvalget mener samtidig at innretningen og omfanget på faget må vurderes ut fra behovene i lærefagene. Det betyr at faget skal bidra til tidlig spissing der det er nødvendig for sluttkompetansen.

Utvalget mener at det å ta timer fra et sentralt fag i det yrkesfaglige løpet for å tilrettelegge for fellesfag eller programfag på det studieforberedende løpet, ikke er i tråd med formålet for de yrkesfaglige utdanningsprogrammene. Utvalget foreslår derfor at dette ikke inngår i formålet for yrkesfaglig fordypning. Dersom elever ønsker å kombinere en yrkesfaglig utdanning med annen utdanning, bør det kunne legges til rette for dette lokalt ved å gi elevene ekstra timer, og at eleven må bruke den nødvendige tiden det tar å oppnå en god utdanning som fagarbeider.

Utvalget viser til kapittel 4.5 om vurdering, og til delutredningens omtale av vurdering i yrkesfaglig fordypning. Utvalget mener at den opplæringen som foregår i bedrift, skal vurderes av ansvarlig veileder eller instruktør i bedriften i samarbeid med læreren. Dette krever et samarbeid mellom skolen og bedriften og en felles forståelse av hvilken kompetanse som skal nås, og hvilke kriterier eleven skal vurderes etter. Vurderingen av elevene i bedrift bør følge de vurderingspraksisene som inngår i bedriftsdelen, og følgelig mener utvalget at vurderingen i faget skal være bestått / ikke bestått.

Kryssløp

Utvalget har i delutredningen beskrevet ordningen med kryssløp, som innebærer at elevene kan gå fra ett utdanningsprogram til et programområde på et annet utdanningsprogram uten å måtte ta noen ekstra fag. De kryssløpene som finnes, er fastsatt i den nasjonale tilbudsstrukturen. Delutredningen viser til at partene har ulike syn på ordningen med kryssløp. Mens noen mener det bør finnes flere muligheter for kryssløp, mener andre at ordningen innebærer en utvanning av det faglige innholdet, særlig på Vg1.

Utvalget mener at ordningen med kryssløp gir en nødvendig fleksibilitet i tilbudsstrukturen som kan være nødvendig for både fylkeskommunenes tilbud, elevenes ønsker og bedriftenes behov. Utvalget mener imidlertid at behovet for kryssløp ikke skal hindre at elevene allerede på Vg1 får en opplæring som er tilstrekkelig innrettet mot sluttkompetansen på det utdanningsprogrammet de har startet på. Utvalget mener derfor at ordningen med kryssløp må justeres slik at den ikke er til hinder for en god sluttkompetanse. Ordningen må ses i sammenheng med utvalgets forslag om at elevenes omvalg medfører at elevene må bruke tilstrekkelig tid til å tilegne seg relevant kompetanse for ønsket lærefag. Utvalget mener derfor at elever som ønsker å gå fra ett utdanningsprogram til et annet, må bruke den nødvendige tiden det tar å oppnå en tilstrekkelig god sluttkompetanse. Vi viser også til forslaget om moduliserte programfag.

## Kompetanse på et lavere nivå enn yrkeskompetanse

I henhold til mandatet skal utvalget vurdere behovet for å utvide ordninger for kompetanse på lavere nivå. Utvalget vurderer dette mandatpunktet med det siktemålet at flere skal gjennomføre med vitnemål, fag- eller svennebrev, og at alle elevene i videregående opplæring skal oppnå en sluttkompetanse som gir innpass til arbeidslivet og videre utdanning. I kapittel 3 viser utvalget til at sannsynligheten for å gjennomføre videregående opplæring har sammenheng med tidligere skolegang, og at det er store variasjoner mellom elevenes faglige ståsted når de søker Vg1. Elevenes forventninger til og mål for opplæringen varierer også stort. Til tross for at elever har rett til videregående opplæring etter fullført grunnskole, skal elevene, uavhengig av faglig ståsted, for en stor del oppnå den samme sluttkompetansen, på samme måte og innenfor samme tidshorisont. Dette peker utvalget på som en svakhet og sier i delinnstillingen at dagens rett har for trange vilkår. Utvalget foreslår av den grunn å utvide retten til videregående opplæring.

Mange elever med lave grunnskolepoeng slutter i videregående opplæring det første året, mens en relativt stor gruppe kommer til det tredje året, men uten at de registreres som gjennomført 5 år etter at de begynte i videregående opplæring. Avbrudd fra opplæringen er særlig stor på de yrkesfaglige utdanningsprogrammene; utvalget beskriver nærmere årsakene til dette i delutredningen. På yrkesfag har vi i dag to ordninger for planlagt grunnkompetanse: lærekandidat- og praksisbrevordningen. Disse ordningene skal treffe dem som trenger et annet opplæringsløp, og som ønsker en yrkeskompetanse. Utvalget ser nærmere på disse ordningene under.

### Beskrivelse av lærekandidat- og praksisbrevordningen

Lærekandidatordningen

Lærekandidatordningen er et individuelt tilrettelagt løp, som tar utgangspunkt i 2 + 2-modellen og med mål om yrkeskompetanse på et lavere nivå enn fag-/svennebrev. En lærekandidat har færre kompetansemål og en opplæringstid i skole og bedrift som tilpasses den enkeltes faglige forutsetninger. Lærekandidaten tegner en opplæringskontrakt med en bedrift. Opplæringen avsluttes med en kompetanseprøve og dokumenteres med et kompetansebevis på hva lærekandidaten kan.

I 2011 var det 1502 løpende opplæringskontrakter, mens antallet i 2018 var 1865.[[138]](#footnote-138) Andelen lærekandidater som besto kompetanseprøven, har samtidig økt. I 2011/2012 var det 367 lærekandidater som besto kompetanseprøven og oppnådde kompetansebevis, mens det i 2017/2018 var 607, altså en økning på 65 prosent.[[139]](#footnote-139) Flere lærekandidater avslutter opplæringen uten å fullføre med kompetanseprøve. 5 år etter at opplæringskontrakten var signert, var andelen lærekandidater som fullførte med kompetanseprøve, 64,5 prosent. Tilsvarende andel for lærlinger er 84,5 prosent. En tredel av lærekandidatene er ute av opplæringen uten å ha fullført 2 år etter at opplæringskontrakten var signert.[[140]](#footnote-140)

Lærekandidaten har i dag ikke rett til å fullføre opplæringen fram til et fag- eller svennebrev, men har mulighet til å ta et fag- eller svennebrev gjennom praksiskandidatordningen. Det er ikke mange som går videre til et fag- eller svennebrev i dag. Kun 15 av 1753 som var lærekandidater i 2010-, 2011- og 2012-kullet, hadde oppnådd et fag- eller svennebrev per juni 2017.[[141]](#footnote-141)

I delutredningen viser utvalget til at bruk av ordningen varierer mellom fylkeskommunene. Riksrevisjonen bemerker i sin undersøkelse av lærekandidatordningen at fylkeskommunene opererer med ulike kriterier for hvem som skal følge lærekandidatordningen. Målgruppen for lærekandidatordningen er ikke klart definert, og det er uenighet om hvor mange som bør omfattes av ordningen. Dermed vil det kunne være en risiko for at elever som har mulighet til å fullføre et fag-/svennebrev, likevel blir veiledet inn i lærekandidatordningen.[[142]](#footnote-142) Riksrevisjonen gjør på den annen side ingen vurdering av om alle som burde få et slikt tilbud, faktisk får dette. Markussen og medarbeidere mener det er behov for å gjøre tydeligere avklaringer av målgruppen.[[143]](#footnote-143) Elever med lave karakterer fra 10. klasse ser ut til å ha bedre utbytte av en slik ordning, enn elevene som har høyere karakterer.

Praksisbrevordningen

I delutredningen beskrives praksisbrevordningen. Etter flere år med forsøk ble ordningen høsten 2016 innført som et tilbud fylkeskommunen er pliktig til å tilby. Det stilles ikke krav til omfanget av tilbudene; altså kan en fylkeskommune tilby kun ett løp som gir praksisbrev. Sammenliknet med lærekandidatordningen er praksisbrevet i større grad standardisert med et fastlagt nivå på opplæringen. Løpet varer i 2 år. Praksisbrevordningen følger ordinære læreplaner i norsk, matematikk og samfunnsfag. Elevene veksler mellom å være i bedrift og i skole. I programfag er det ikke definert nasjonale læreplaner. Innholdet i sluttkompetansen kan derfor variere. Kompetansemål fra Vg1, Vg2 og Vg3 settes sammen til en lokal læreplan. Ordningen leder ikke fram til standardiserte yrkeskategorier under fagbrevet. Elever kan melde sin interesse for praksisbrevordningen i søkesystemet, men tilbudet er ikke søkbart, og elevene har ikke krav på denne formen for opplæring. Forutsetningen for å få et opplæringstilbud er at ungdommen har fått et tilsagn om en plass i bedrift ved oppstart i videregående opplæring. Kandidater som fullfører opplæringen, mottar et praksisbrev. Det er kun 2 år siden ordningen ble permanent, og omfanget er lite. Siden oppstarten etter forsøket i 2016 er det kun 11 personer som har oppnådd et praksisbrev. Praksisbrevordningen kan være et planlagt løp fra starten av Vg1, men elever kan også identifiseres i løpet av opplæringstiden.

Utdanningsdirektoratet har definert målgruppen for praksisbrevordningen som elever fra grunnskolen som har svake karakterer og høyt fravær, men som ikke har lærevansker eller særskilte opplæringsbehov.[[144]](#footnote-144) I praksis vil det trolig være delvis overlapping i målgruppen mellom lærekandidatordningen og praksisbrevordningen. Én elevgruppe kan passe inn i begge ordningene, mens en annen del av målgruppen i lærekandidatordningen trolig ikke passer inn i praksisbrevordningen.

Evalueringen av praksisbrevordningen viste at de fleste elevene gikk videre mot et fag- eller svennebrev, men vi har ikke informasjon om disse fullførte med full sluttkompetanse eller ikke. Mange av elevene hevet målet for sin sluttkompetanse i løpet av opplæringen. Elevene som deltok i forsøket, vektla selv bedriftsopplæring som en motiverende faktor.[[145]](#footnote-145) Markussen og medarbeidere peker på behovet for mer kunnskap om overgangen til arbeidsmarkedet for personer som har oppnådd en grunnkompetanse innenfor både praksisbrev- og lærekandidatordningen.[[146]](#footnote-146)

Innspill peker på behov for fleksible opplæringsløp, men at målet for flest mulig bør være vitnemål, fag- eller svennebrev

Utvalget har i løpet av arbeidet fått innspill som tyder på at det er behov for mer fleksible opplæringsløp. Det er gode muligheter for fleksible modeller i dagens system, men handlingsrommet benyttes i liten grad. NHO peker på at det er og vil være behov for kompetanse som ligger på nivå under fag- og svennebrev. Praksisbrev- og lærekandidatordningen kan imidlertid kommuniseres ut bedre. Felles for ordningene er at kandidatene må ha mulighet til å bygge videre til et fag- eller svennebrev. Samtidig som det er et behov for slike alternative ordninger, tilsier enkelte innspill utvalget har fått, at ordningen må tilbys kun dem som trenger et tilbud mot planlagt grunnkompetanse. Det er et hovedmål at flest mulig oppnår en full yrkeskompetanse.

### Utvalgets vurderinger av behovet for å utvide ordninger for kompetanse på lavere nivå

Det er behov for mer målrettede tiltak for en gruppe elever

I kapittel 3 legger utvalget til grunn at ungdom fortsatt skal ha rett til videregående opplæring etter grunnskolen uavhengig av det faglige ståstedet de kommer inn med. Samtidig er det et uttalt mål for utvalget at det opplæringstilbudet som gis til elevene, er et løp der de kan oppleve å mestre, og der alle skal få utnyttet sitt potensial. Utvalget mener det er avgjørende at elevene er kvalifisert for den opplæringen de får. Av den grunn foreslår vi obligatoriske innføringsfag for dem som trenger det. Utvalget mener det er viktig for elevenes motivasjon at de tidlig i løpet opplever å ha faglig utbytte av opplæringen og kan velge fag de har interesse for. Utvalget foreslår derfor at de som trenger opplæring i ett eller flere innføringsfag, parallelt kan starte opp med andre fag de er kvalifisert for når de begynner i Vg1. Elever og lærlinger som ikke består fag, skal få ny opplæring i faget, slik at de har mulighet til å gjennomføre. Forslaget om å gi utvidet rett innebærer dermed at elevene får opplæring i ulik takt, tilpasset sitt faglige ståsted.

Utvalget tar med nevnte tiltak flere grep for å endre videregående opplæring, slik at flere ungdommer kan fullføre med enten studie- eller yrkeskompetanse. Opplæringssystemet må ta ansvar og høyde for at elevene kan gå i ulik takt, og utformingen av tilbudet må være tilpasset det faktum at elevene og lærlingene har ulike forutsetninger. Utvalget mener at ulike opplæringsmodeller innenfor yrkesfagene, basert på bransjens spesifikke behov, vil kunne bidra til en relevant og motiverende opplæring. Disse tiltakene vil til sammen bidra til at flere elever skal kunne gjennomføre opplæringen.

[:figur:figX-X.jpg]

Utvalget er opptatt av at videregående opplæring må ha i seg den nødvendige fleksibiliteten for at flest mulig finner seg til rette i det ordinære opplæringstilbudet, og at opplæringen holder riktig mestringsnivå for ulike elevgrupper. Tilbudet må ivareta elevenes ulike utgangspunkt. Særlig sårbare elever kan trenge at opplæringen skjer i andre omgivelser enn på skolene og i lærebedriftene – på alternative opplæringsarenaer – i deler av eller hele opplæringsløpet. Utvalget er av den oppfatning at det fortsatt vil være elever med behov for individuelt tilrettelagte løp, men ambisjonen skal være at færrest mulig trenger dette gjennom vårt forslag om en fullføringsrett. Samtidig ser utvalget at det kan være ungdom som søker yrkesfaglige utdanningsprogrammer, som vil trenge et alternativt løp for å kunne fullføre opplæringen. Dette er ungdom som ikke finner seg til rette i skolen, og som ønsker praktisk opplæring. Flere unge kan i tillegg oppleve at fire år i opplæring er lang tid. Ønsket om og behovet for å være i arbeid og tjene penger kan gjøre at de velger vekk videregående opplæring. Utvalget mener det kan være nødvendig å vurdere nærmere tiltak som bedre ivaretar denne gruppen. Gir videregående opplæring godt nok tilbud til elever som har behov for en kortere tidshorisont for opplæringen? Å definere en delkompetanse på veien kan gi en mer attraktiv og tilrettelagt opplæring med en kompetanse som er kjent blant elever, foreldre, skoler og i arbeidslivet for en gruppe elever som i dag har utfordringer med å gjennomføre.

Utvalgets vurdering av lærekandidat- og praksisbrevordningen

I dag er det en relativt stor gruppe som oppnår grunnkompetanse etter 5 år, men som likevel avslutter med studie- eller yrkeskompetanse etter noen år. I kapittel 3 foreslår utvalget at grunnkompetanse skal forbeholdes dem som ikke har noe mål om å oppnå fag-/svennebrev eller vitnemål. De som avbryter underveis i løpet mot full sluttkompetanse, har en delkompetanse. Vi mener at langt de fleste vil tilhøre gruppen som sikter mot full sluttkompetanse. Utvalget mener det er viktig at nivået på fagbrevet opprettholdes, samtidig som en gruppe elever må få et tilbud som er tilrettelagt for deres behov, og som i etterkant kan bygges på til et fullt fag- eller svennebrev.

Praksisbrevordningen er primært rettet mot dem som har mål om fag- eller svennebrev på lenger sikt. Denne ordningen vil, slik utvalget ser det, høre inn under et løp mot yrkeskompetanse, der man oppnår delkompetanse underveis. Det samme vil også kunne gjelde dem som går et løp i lærekandidatordningen, men i denne gruppen vil langt de fleste følge et planlagt løp mot grunnkompetanse – som i dag. Lærekandidatordningen skal ivareta elever med behov for individuell tilrettelegging, og utvalget ser fortsatt et behov for et slikt tilbud. Med utvalgets forslag om fullføringsrett vil også disse elevene kunne fortsette opplæringen mot en yrkeskompetanse hvis de ønsker det.

Utvalget mener det kan være behov for en ordning som bedre ivaretar dem som trenger flere stoppunkter underveis mot en full sluttkompetanse. Intensjonen med praksisbrevordningen er nettopp dette. Utvalget mener imidlertid ikke at denne ordningen fungerer godt nok etter intensjonene. Utfordringen med praksisbrevordningen er for det første at elevene må finne en praksisplass i en bedrift for å få tilsagn om å starte opplæringen. Det betyr at denne må være på plass mens elevene går i grunnskolen. Utvalget mener at videregående opplæring er i bedre stand til å bistå eleven med dette enn ungdomsskolen er. Det er dessuten en fordel for det videre samarbeidet mellom skole og bedrift at kontakten opprettes når eleven er i videregående opplæring. For det andre defineres læreplanene for den yrkesfaglige delen lokalt. Det fører til at den kompetansen som praksisbrevkandidatene oppnår, vil variere mellom fylkeskommunene.

Etter utvalgets vurderinger vil det være behov for ordninger som møter de elevene som trenger opplæring med kortere tidshorisonter, som delkompetanser, på vei mot full yrkeskompetanse. Utvalget mener at praksisbrevordningen bør utvikles til et planlagt delkompetanseløp med mål om full sluttkompetanse for elever som trenger kortere tidshorisonter. Nivået på kompetansen bør ligge på nivå 3 i Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk, som er nivået under fag- og svennebrevet. Det er imidlertid avgjørende for slike ordninger at de utvikles i samarbeid med arbeidslivet.

[:figur:figX-X.jpg]

Utvalget ser behov for mer kunnskap om kompetansen til de ungdommene som i dag går et løp innenfor praksisbrev- og lærekandidatordningen. Praksisbrevordningen er lite brukt, mens det er stor variasjon mellom fylkeskommunene når det gjelder hvilken elevgruppe som planlegger et løp mot lærekandidatordningen, og hvor stort omfang ordningen har.

Forutsetninger for et løp som gir en delkompetanse fram mot yrkeskompetanse

Utvalget mener at det er to forutsetninger som må være til stede for å tilrettelegge for alternative løp som gir mulighet for en skrittvis opplæring til et fag- eller svennebrev. Sluttkompetansen skal fortsatt for de fleste være yrkeskompetanse med vitnemål eller fag-/svennebrev. På veien dit utstedes delkompetansebevis. Opplæringen kan skje i skole og bedrift, eller på alternative opplæringsarenaer, se kapittel 3.2.3. Ordningen fram mot delkompetanse utformes på en slik måte at elevene enkelt kan fortsette opplæringen mot et fag-/svennebrev. Hovedhensikten er å øke sannsynligheten for å få elever som trenger tilrettelagte løp, til å fullføre med en full yrkeskompetanse.

Delkompetansen som kandidatene oppnår, må være etterspurt i arbeidslivet. Det er bransjene selv som må avgjøre behovet for en delkompetanse innenfor de respektive yrkesfagene. Selv om det blir stadig viktigere med en yrkesfaglig sluttkompetanse, er det mange bransjer som ikke krever fag-/svennebrev eller vitnemål, og som ansetter ufaglært arbeidskraft. Studier peker i ulike retninger når det gjelder hvordan behovet for arbeidstakere uten gjennomført videregående opplæring blir i årene framover. I Norge er det flere bransjer innenfor både offentlig og privat sektor som opererer med kategorier under fag- eller svennebrev. I verkstedindustrien er for eksempel ufaglærte ansatt i stillinger som hjelpearbeidere og spesialarbeidere, der hver stillingskategori lønnes ulikt. Utvalget tar ikke stilling til hvilke yrker som kan egne seg som skrittvis opplæring som først fører fram til en delkompetanse. En slik vurdering må foretas av utdanningsmyndighetene i samarbeid med partene i arbeidslivet.

Organisering av opplæringen

Det finnes ulike alternativer til hvordan opplæringen fram mot en delkompetanse kan organiseres. Ett alternativ er å skille opplæringen fra det ordinære tilbudet. Dette gjøres i dag gjennom praksisbrevordningen, der elevene følger et alternativt opplæringsløp gjennom bedriftsopplæring fra første dag i videregående opplæring. I Sveits er det definerte delkompetanser innenfor yrkesfagene på 2 år som er atskilt fra det ordinære tilbudet, og som dermed kan minne om praksisbrevordningen.

Et annet alternativ er å holde opplæringen samlet, men på et visst punkt i opplæringsløpet definere en delkompetanse. Danmark har definert et assistentnivå i sitt fagopplæringssystem. Opplæringen er inndelt i trinn. Når visse trinn er fullført, kan lærlingene forlate opplæringen underveis og oppnå en delkompetanse. På samme måte kan lærlingene vende tilbake til opplæringen på et senere tidspunkt og oppnå full sluttkompetanse. En full opplæring innenfor dyrehold tar for eksempel 3 år og 2 måneder, mens et assistenttrinn innenfor dyrehold tar 1 år og 10 måneder. Delkompetansen er dermed definert i tid, innhold og tittel, og fører til en kompetanse som er verdsatt i arbeidslivet. Denne trinnorganiseringen av opplæringen gjør at alle elever går igjennom det samme opplæringsløpet. På denne måten hindrer man en nivådifferensiering av elevene, og elevene kan selv gjøre et valg underveis om de vil stoppe opp med en delkompetanse. Elevene i Danmark starter med veksling mellom opplæring i skole og bedrift etter det første året. Delkompetanse i det danske systemet vil dermed også inkludere bedriftsopplæring.

I dag er praksisbrevordningen i Norge organisert i et vekslingsløp med bedriftsopplæring fra første dag. Utvalget mener det kan være alternative organiseringsformer som kan egne seg, og som inkluderer bedriftsopplæring. Dette kan også være ett år i skole og ett år i bedrift, eller å starte veksling etter et halvt år. Hvordan opplæringen organiseres, kan fastsettes nasjonalt, men det kan også være mulig for fylkeskommunene å finne gode løsninger for hvordan et tilbud skal organiseres; se kapittel 6.3.2 om opplæringsmodell for de øvrige lærefagene. For å sikre at den kompetansen elevene oppnår, verdsettes i arbeidslivet, bør opplæring i bedrift være en del av opplæringsløpet.

Ordninger mot delkompetanse gjøres ikke søkbare

Dagens ordninger mot grunnkompetanse er ikke søkbare. I arbeidet med å utforme praksisbrevordningen har det vært en diskusjon om løpet skal være søkbart for elevene eller ikke. Å gjøre løpet søkbart kan bidra til at ordningen blir mer kjent både blant elevene og i arbeidslivet. I forarbeidet til å etablere praksisbrevordningen var en av forutsetningene til arbeidsgruppen som utredet problemstillingen, at løpet skulle være søkbart. Begrunnelsen var at med et søkbart tilbud blir ordningen et reelt alternativ for elevene.

Da praksisbrevordningen ble etablert, først gjennom forsøk og senere som en del av strukturen, ble derimot ikke ordningen gjort søkbar. Elevene melder sin interesse gjennom det nasjonale søkesystemet. Begrunnelsen er knyttet til at praksisbrev slik det er i dag, fordrer opplæringskontrakt med en bedrift fordi bedriftsopplæringen starter fra første stund. Avhengig av hvordan et tilbud fram mot en delkompetanse organiseres, er ikke dette nødvendigvis en relevant problemstilling. Hvis elevene på slike løp starter med opplæring i skole og tegner opplæringskontrakt etter for eksempel ½ eller 1 år, er ikke opplæringskontrakt en forutsetning. Opplæringen kan også organiseres i skole. Fylkeskommunen eller skolen kan slik tillegges et ansvar for å finne en bedrift som er villig til å ta inn elever som går et løp fram mot en delkompetanse.

En annen begrunnelse for ikke å gjøre praksisbrevordningen søkbar har vært at man er bekymret for at ungdom som har forutsetninger for å følge den ordinære opplæringen mot en fullført sluttkompetanse, blir fristet til å søke praksisbrevordningen.

På denne bakgrunnen vil ikke utvalget gjøre et løp mot en delkompetanse søkbart.

## Behovet for forsterket støtte i opplæringsløpet og tiltak for å skaffe flere læreplasser

### Beskrivelse og innspill

Utstyrssituasjonen på skolene

Sammenliknet med arbeidslivet vil skolene ha utfordringer med tilgang til nytt og moderne utstyr. Samtidig må skolene ha tilstrekkelig utstyr som gjør at de kan gi en god opplæring i henhold til læreplanene. Utvalget har i delutredningen omtalt kartleggingen av utstyrssituasjonen i de videregående skolene. Kartleggingen pekte blant annet på at et samarbeid mellom skoler og arbeidsliv om praksis for elever kan bidra til å lette trykket for skolene og gi elevene erfaring med relevant og nytt utstyr. Kartleggingen viste at potensialet for et utstyrssamarbeid er stort. Samarbeid er vanligst når skolens utstyr er mindre tilfredsstillende, og et samarbeid gir bedre kvalitet og positive resultater.

Overgang fra Vg2 til lære og årsaker til at mange står uten læreplass

I 2018 fikk 74 prosent av søkerne godkjent lærekontrakt.[[147]](#footnote-147) Blant elevgruppen som ikke tegner en lærekontrakt, er det mange som faller fra videregående opplæring. Fylkeskommunen er pliktig til å tilby alternativ Vg3 i skole, men kvaliteten på opplæringen er generelt vurdert som dårlig. Overgangen mellom Vg2 og Vg3 har dermed blitt beskrevet som et strukturelt hinder i opplæringen på yrkesfag. Utvalget har i delutredningen beskrevet bakgrunnen for at mange elever ikke får læreplass. Dette knytter seg blant annet til høyt fravær og lave karakterer. Bedriftene kan selv velge hvilke kandidater de vil ansette, og siler ut de beste kandidatene. En høyere andel elever født utenfor Norge eller med innvandrerforeldre står også uten læreplass sammenliknet med den øvrige befolkningen. Det er også variasjon mellom utdanningsprogrammer og fylker i hvor stor andel elever som står uten læreplass. Oversøkning til enkelte lærefag og geografisk mismatch mellom søking på og tilbud om læreplasser bidrar også til å forklare at en del elever står uten læreplass. Utvalget har i delutredningen beskrevet ulike tiltak og satsinger for å få flere elever til å gjennomføre videregående opplæring, og flere av disse knytter seg til overgangen til læreplass.

Kvalifiseringstiltak

Som del av den forrige Samfunnskontrakten for flere læreplasser (2012–2015) ble ulike kvalifiseringstiltak utprøvd. Tiltakene hadde til hensikt å kvalifisere elevene til læreplass. Som utvalget har redegjort for i delutredningen, viste evalueringen at disse tiltakene hadde til dels god effekt, selv om det er vanskelig å avgjøre den direkte effekten av slike tiltak. Utprøvingen av kvalifiseringstiltak ble ikke fulgt opp med nasjonale strukturer. Det er i dag opp til fylkeskommunen å vurdere behovet for og organisere slike tiltak.

Gjennomføring av læretiden

Å tegne en lærekontrakt er ikke en garanti i seg selv for at elevene oppnår en sluttkompetanse. Mange av lærlingene fullfører ikke opplæringstiden, melder seg ikke opp til fag- eller svenneprøven eller bruker flere ekstra år. 2 år etter at læretiden startet, var andelen lærlinger som hadde oppnådd fag- eller svennebrev, 52,5 prosent, mens andelen som hadde sluttet uten å fullføre, var 17,8 prosent. 5 år etter at læretiden var startet, var andelen lærlinger som hadde oppnådd fag- eller svennebrev, økt til 85 prosent. Dette tilsier at mange bruker ekstra tid på å fullføre opplæringen. Etter 3 år er andelen elever som ikke har oppnådd en sluttkompetanse, 17 prosent. Av disse har lærlingene enten fullført opplæringen uten å ha oppnådd fag- eller svennebrev, eller de er ute av lære uten å ha gjennomført opplæringen. 5 år etter at læretiden er startet, er denne gruppen redusert til 13,5 prosent.[[148]](#footnote-148) I overgangen mellom det andre og tredje året etter at opplæringen startet, skjer det derimot mye. Ser man på utviklingen måned for måned, er det en stor andel lærlinger som oppnår fag- eller svenneprøve mellom 24 og 30 måneder etter at opplæringen startet.

Det er variasjon mellom utdanningsprogrammene i hvor stor andel av lærlingene som har fullført med et fag- eller svennebrev 5 år etter at læretiden startet. I utdanningsprogrammene for teknikk og industriell produksjon og elektrofag var andelen lærlinger som oppnådde et fag- eller svennebrev, over 90 prosent, mens det i design og håndverk var i underkant av 70 prosent.

[:figur:figX-X.jpg]

Gjennomføring av læretiden. 2013-kullet.

Alternativ Vg3 i skole

For elevene som ikke finner en læreplass, har fylkeskommunen plikt til å tilby et alternativt opplæringsløp i skolen. Av de elevene som går på dette tilbudet, er andelen som slutter underveis eller ikke består fag- eller svenneprøven, relativt høy. 5 år etter at elevene startet et alternativt Vg3-løp i skolen, var andelen elever som hadde oppnådd et fag- eller svennebrev, 60 prosent. Tilsvarende tall for lærlinger er 84,5 prosent.[[149]](#footnote-149) Av elevene som gikk opp til fag- eller svenneprøve, var andelen elever som besto, 83,4 prosent i 2017–2018, mens tilsvarende tall for lærlinger var 93,5 prosent.[[150]](#footnote-150) Antallet elever som er i et alternativt Vg3-løp i skolen, har økt betraktelig på få år. I 2011 var det 306 elever, mens det i 2018 var 1129 elever.[[151]](#footnote-151) Forsterkede modeller er utprøvd, men ikke fulgt opp i form av nasjonalt fastsatte løsninger. Det er opp til fylkeskommunen å organisere tilbudet.

SRY tar opp alternativt Vg3 i skole i et innspill til opplæringslovutvalget. De skriver at opplæringstilbudet til elever som ikke får læreplass, må styrkes. SRY etterlyser større plikt til og engasjement i fylkeskommunene for å skaffe ungdom læreplass, og at fokuset på dimensjonering må økes.

### Utvalgets vurderinger av støtte underveis og tiltak for å skaffe flere elever læreplass

Det er behov for flere tiltak for å øke antallet som oppnår en yrkesfaglig sluttkompetanse

Samtidig som arbeidslivet har et behov for flere med yrkesfaglig kompetanse, står en stor andel av søkere uten læreplass. Flere tiltak er i de siste årene innført for å øke gjennomføringen i videregående opplæring og særlig inn mot yrkesopplæringen. Utvalget mener at det fortsatt er behov for å definere flere nasjonale tiltak som har til hensikt å øke det antallet som gjennomfører videregående opplæring med en yrkesfaglig sluttkompetanse som er anerkjent i arbeidslivet. Utvalget mener at det er behov for å vurdere tiltak i en helhetlig sammenheng og som treffer gjennomgående i det yrkesfaglige løpet. I dette kapitlet vil utvalget redegjøre for vurderinger knyttet til slike tiltak.

Rett til læreplass vil ikke fungere i praksis

Enkelte har foreslått en rett til læreplass for å sikre at flere kan fullføre opplæringen, for eksempel Stoltenbergutvalget, som foreslår en lovfestet rett til læreplass for elever som har fullført Vg2.[[152]](#footnote-152) Utvalget mener at en rett ikke vil fungere i praksis. Bedriftene som tar et opplæringsansvar, tar inn lærlinger i henhold til behovet for fagarbeidere og hva de kan håndtere. Utdanningsmyndighetene kan ikke pålegge bedriftene å ta inn lærlinger. Et opplæringsansvar må være frivillig, blant annet for å sikre god kvalitet på opplæringen. Utdanningsdirektoratet har utredet problemstillingen og konsekvenser av rett til læreplass gjennom en ekstern juridisk vurdering. Denne vurderingen konkluderte med at rett til læreplass vil være urimelig inngripende for bedriftene.[[153]](#footnote-153) Utvalget er enig i dette. Utvalget vil peke på andre tiltak som kan bidra til å sikre at flere elever får en læreplass.

Læreplassgaranti kan være et bidrag til å skaffe flere læreplass, men løser ikke problemstillingen alene

Enkelte fylkeskommuner har operert med en læreplassgaranti. Slike garantier innebærer at elever med for eksempel lavt fravær og høyere karakterer i fag skal få en læreplass. Samtidig tar mange bransjer inn lærlinger som ikke oppfyller slike kriterier. Utvalget ser at en læreplassgaranti kan utgjøre et viktig bidrag, men dette er ikke en ensidig løsning på problemstillingen.

Hva innebærer det at elever er kvalifisert til å starte i lære?

I kapittel 3 sier utvalget at elevene må være kvalifisert for opplæringen og for å gå videre til neste nivå. Fylkeskommunen skal tilby elever innføringsfag ved starten av Vg1 og tilpasse opplæringen slik at ungdom blir kvalifisert underveis. Det er samtidig behov for å definere noen tilpasninger, slik at ikke hele opplæringen settes på vent dersom elevene er kvalifisert for deler av den. For yrkesfagene er overgangen mellom Vg2 og læretid en utfordring fordi mange ikke finner en læreplass. Elever med stryk i fag og høyt fravær har mindre sjanser for å skaffe seg en læreplass. Bedriftene sier at de ikke kan ta et opplæringsansvar for elever som ikke er kvalifisert for Vg3. Med innføringsfag og kvalifiseringstiltak underveis antar utvalget at flere elever vil ha bedre faglige forutsetninger etter Vg2, og dermed større sjanse til å få læreplass.

Elever som har stryk i 1 eller 2 fellesfag, bør fortsatt få mulighet til å søke læreplass, som i dag. Elevene som i dag skaffer seg en læreplass til tross for stryk, må bestå fagene før de går opp til fag- eller svenneprøve, men de får ikke noen støtte fra skolene. Utvalget mener at denne elevgruppen må få økt støtte for å bestå disse fagene i løpet av læretiden. Læretiden kan utvides for å kompensere for tid som blir brukt til å bestå fellesfag.

Har elevene stryk i obligatoriske programfag eller yrkesfaglig fordypning, vil ikke elevene være kvalifisert for å starte i lære. Dette innebærer ingen realitetsendringer fra dagens praksis. Denne elevgruppen må dermed bruke mer tid på å kvalifisere seg.

Opsjonsavtaler kan bidra til å sikre at tilbud om og etterspørsel etter læreplass er bedre samstemt

I dag dimensjonerer fylkeskommunene utdanningstilbudet på Vg1 og Vg2 i henhold til elevenes ønsker og arbeidslivets behov. Opsjonsavtaler eller intensjonsavtaler mellom fylkeskommunene og lærebedrifter som tallfester forventet inntak av lærlinger innenfor hvert lærefag, kan bidra til å sikre at tilbud om og etterspørsel etter læreplasser blir bedre samstemt. Fylkeskommunene får innspill gjennom Y-nemndene om forventet behov for arbeidskraft i arbeidslivet. Denne dialogen kan styrkes og konkretiseres ved hjelp av opsjonsavtaler. Det vil fortsatt være utfordrende for alle parter å forutsi det konkrete behovet for læreplasser 2 år i forveien, fordi både elevkarakteristikk og konjunkturer i arbeidslivet er faktorer som påvirker inntaket av lærlinger. Dette er faktorer som det er vanskelig å forutsi. Derfor kan ikke slike opsjonsavtaler være bindende, men heller et verktøy for å konkretisere et behov i bransjene.

Innsats for å forsterke arbeidslivets opplæringsansvar må fortsette

Utvalget mener det pågående samarbeidet om Samfunnskontrakt for flere læreplasser mellom myndighetene og partene i arbeidslivet må fortsette. Forutsetningen for å skape flere læreplasser må alltid være at opplæringen fører til en kompetanse som verdsettes i arbeidslivet. Selv om utvalget anerkjenner at det tar tid å bygge opp en kultur for å ta et opplæringsansvar, må arbeidslivet som etterspør lærlinger, ta et større opplæringsansvar, også for elever med svakere forutsetninger. Administrative forpliktelser må ikke oppleves som en hindring for å ta et opplæringsansvar. Utvalget vil peke på at lærlingklausuler i offentlige kontrakter er et tiltak som kan bidra til at bransjene tar inn flere lærlinger. Det er samtidig viktig å sikre at kvaliteten på opplæringen er god.

Mange elever og lærlinger kan ha behov for økt støtte underveis i opplæringen

Utvalget mener at flere elever og lærlinger har behov for støtte underveis i opplæringen. Dette gjelder på ulike tidspunkter i opplæringsløpet. Først for elever som sliter med å bestå enkeltfag i skoleopplæringen, som beskrevet i kapittel 3. Videre bør elever som ikke får læreplass, få tilbud om kvalifiseringstiltak som sikter mot at de kan bli mer attraktive søkere. Utvalget mener kvalifiseringstiltak bør defineres nasjonalt og bli obligatorisk for fylkeskommunen å tilby. Slike tiltak vil ikke være kompetansegivende og dermed ikke inngå som en del av opplæringen, men tilbys til en definert elevgruppe. Innholdet kan variere mellom utdanningsprogrammene og bør kunne tilpasses individuelle behov. Praksis i arbeidslivet, opphenting av yrkesfaglig kompetanse og støtte til å finne en læreplass kan inngå i slike tiltak.

Selv om de fleste som starter et lærlingløp, fullfører, viser statistikk at en betydelig andel av lærlingene bruker lang tid på opplæringen eller faller fra underveis. Av lærlingene som meldes opp til fag- eller svenneprøve, er resultatene imidlertid relativt gode. Utvalget mener dermed det også er behov for økt fokus på å støtte lærlingene gjennom læretiden. Støtte til lærlingene underveis kan bidra til at flere gjennomfører med fag- eller svennebrev. OECD påpeker at økt støtte underveis kan bidra til å lette bedriftenes opplæringsansvar, noe som kan føre til økt vilje til å ta inn lærlinger med ulike forutsetninger.[[154]](#footnote-154) Støtte bør omfatte både generelle tiltak som skal lette overgangen fra skole til arbeidslivet, og som dermed treffer en bred målgruppe av lærlinger, og særskilte tiltak for lærlinger som sliter med å fullføre opplæringen.

Utvalget vil peke på at fylkeskommunene og skolene bør spille en mer aktiv rolle i å støtte alle lærlinger i arbeidslivet. Fylkeskommunen og skolene skal ikke ta over opplæringsansvaret for lærlingene, men heller få et oppfølgingsansvar. Utvalget er kjent med lokale tiltak der en lærlingkoordinator ved skolen har ansvar for å følge opp lærlingene i løpet av den første tiden. Utvalget foreslår at fylkeskommunene skal sette av personalressurser for at skolene skal følge elevene over i læretiden. En slik ressurs kan også ta et ansvar for å bistå elever som sliter med å finne en læreplass.

Lærlinger som sliter i løpet av læretiden og som står i fare for å falle fra eller ikke klare opplæringen, bør i tillegg kunne motta målrettet støtte rettet mot faglige og ikke-faglige utfordringer. En slik støtte kan organiseres på ulike måter, for eksempel gjennom den samme lærlingkoordinatoren ved skolen, fra oppfølgingstjenesten og gjennom mentorordninger. Formålet er å hindre avbrudd i løpet av læretiden. Andre land har erfaringer med slike støttetiltak. Tyskland har for eksempel utviklet et slikt støttetiltak for enkeltlærlinger som har et særskilt behov (Assisterte Ausbildung). Tiltaket starter typisk med en forberedende fase på 6 måneder, som inkluderer vurdering av eksisterende ferdigheter, karriereveiledning og opplæring i å søke etter læreplass. Når opplæringen starter, mottar både bedriften og lærlingen støtte igjennom hele opplæringsløpet. Slik støtte kan gis av en mentor, og være rettet mot både faglige og ikke-faglige utfordringer som lærlingene kan møte.

[:figur:figX-X.jpg]

Tilbudet til elever som ikke finner en læreplass, må være bedre enn i dag, og forbedrede modeller må fastsettes nasjonalt

Til tross for ulike tiltak for bedre dimensjonering og støtte til å kvalifisere elevene, vil det trolig stå igjen en gruppe elever som er kvalifisert, men som fortsatt ikke får en læreplass. I dag skal denne gruppen få tilbud om alternativt Vg3 i skole. Utvalget viser i delutredningen at dette tilbudet ikke anses som godt nok i mange bransjer. En av årsakene kan knyttes til mangel på læring i arbeidslivet i slike tilbud. Elevene som går Vg3 i skole, kan trenge opplæring i arbeidslivet i tillegg til skoleopplæringen. Læring i arbeidslivet er en avgjørende del av fag- og yrkesopplæringen fordi lærlingene får kompetanse som er vanskelig å gjenskape i et verksted på skolen. Læring i arbeidslivet bidrar også til å sikre at elevene får en kompetanse som er etterspurt.

Dagens alternative Vg3 i skole går ofte over 1 år, mens lærlingene i bedrift har en læretid på 2 år. Mange fylkeskommuner har utvidet tiden for Vg3 i skole til mellom 18 og 24 måneder. Utvalget mener det er behov for å øke opplæringstiden i alternative modeller for elever som ikke får læreplass. Minimumslengde bør være 18 måneder, mens opplæringen bør kunne vare opptil 24 måneder. Det kan være behov for å definere alternativer for denne elevgruppen nasjonalt som sikrer en bedre opplæring enn i dag. Et skolebasert tilbud til elevene må sikre bedriftsopplæring og lenger opplæringstid, og en modell som inkluderer dette, må fastsettes nasjonalt. Hensikten er å sikre et likeverdig og praksisnært tilbud som er akseptert i bransjene. Utvalget vil i tillegg peke på at regionale kompetansesentre kan ta en rolle i å gi opplæring til elever som står uten læreplass, ved at fylkeskommuner kjøper opp en plass ved et senter.

Regionale kompetansesentre må kunne tjene flere formål, og tilby både opplæring og kompetansehevingstiltak

Flere av de faglige rådene har tatt til orde for å bygge opp regionale eller nasjonale kompetansesentre som kan ta et ansvar for opplæringen for små fag på Vg2. Hensikten er å sikre kvaliteten på tilbudene. Kompetansesentre ble utredet av Utdanningsdirektoratet i 2012 og i forbindelse med arbeidet med å gjennomgå den yrkesfaglige tilbudsstrukturen i 2016. Utdanningsdirektoratet har påpekt at flere aspekter ved slike sentre ikke er spesifisert i innspill, for eksempel hvem som skal eie og styre sentrene, og hvordan de skal finansieres. Utdanningsdirektoratet konkluderte med et behov for å utrede saken videre i samarbeid med de berørte partene i arbeidslivet for å avklare hva sentrene kan være, og hvordan de kan innrettes.[[155]](#footnote-155) Saken er ikke fulgt opp i etterkant.

Det er ikke realistisk at alle fag kan tilbys over hele landet, derfor kan løsningen være at elever fra hele landet kan søke seg til færre og sterkere fagmiljøer. Dette er i dag mulig gjennom for eksempel landslinjeordningen, landsdekkende tilbud og ved at fylkeskommunene kjøper skoleplasser hos hverandre. I tillegg finnes det flere lokale eksempler på løsninger som kan minne om et kompetansesenter. Et lokalt senter kan illustreres gjennom samarbeidet mellom Kongsberg videregående skole og industrien i Kongsberg Teknologipark om opprettelsen av Kongsberg Kompetansesenter for Yrkesfag (KKY). Elever på Vg2 Industriteknologi har fra 2017 fått all opplæring i programfag i lokaler sammen med opplæringsbedriften Kongsberg Technology Training Center (K-tech) i Teknologiparken. Elevene får bruke oppdatert framtidsrettet utstyr som skolen ikke har hatt mulighet til å skaffe til veie selv. Det sosiale og faglige samspillet mellom elever, lærlinger, lærere og instruktører i industrimiljøet spiller en viktig rolle for elevenes trivsel og læringsutbytte. Samarbeidet kan vise til bedre karakterer, økt gjennomføring, mindre fravær, økt søking til utdanningsprogrammet, og at virksomhetene tar inn flere lærlinger. Samarbeidsmodellen og nytt oppdatert utstyr har også ført til økt faglig kompetanse for lærere og instruktører. Modellen har lokalt blitt vurdert som vellykket, og er fra høsten 2019 utvidet med Vg3 Automasjon.

[:figur:figX-X.jpg]

Utvalget mener det kan være behov for å definere regionale kompetansesentre som har et særskilt ansvar for opplæring i små fag og utstyrstunge fag. I tillegg kan det være hensiktsmessig at slike sentre også får et ansvar for kompetansehevingstiltak for lærere. Den teknologiske utviklingen går raskere enn noen gang og stiller nye krav til kompetanse i skolen og i arbeidslivet. Praksisnære opplæringsarenaer i samarbeid mellom skole og arbeidsliv kan sikre tilgang til oppdatert utstyr og nødvendig lærerkompetanse. Som beskrevet ovenfor kan slike sentre også ta på seg et opplæringsansvar for elever som ikke får læreplass, ved at fylkeskommunen kjøper opp plasser ved slike sentre. Finansieringen av sentre kan skje som et samarbeid mellom fylkeskommunene, ved at de kjøper skoleplasser hos hverandre, og med virksomhetene. Utfordringen i dag er blant annet knyttet til mangel på samarbeid mellom fylkeskommunene og bransjene. Utvalget foreslår at det nedsettes et forprosjekt som kartlegger det faktiske behovet for etablering av kompetansesentre. Forprosjektet skal stimulere og tilrettelegge for samarbeid om regionale kompetansesentre mellom fylkeskommunene og bransjene. I tillegg må et slikt prosjekt kartlegge behovet og potensialet for samarbeid innenfor ulike bransjer og hvor det er hensiktsmessig at slike tilbud er lokalisert.

## Utvalgets forslag

Utvalget foreslår følgende:

* Å innhente mer kunnskap om sluttkompetansene til elever som gjennomfører videregående opplæring med dobbeltkompetanse. Forutsetningen for å bevare dobbelkompetanseløp er at begge sluttkompetansene er vurdert som gode.
* Opplæringsmodeller for det enkelte lærefag fastsettes nasjonalt i den yrkesfaglige tilbudsstrukturen og defineres med utgangspunkt i behovet i bransjen. Dette kan omfatte både 2 + 2-modellen, vekslingsmodeller, 1 + 3-, 3 + 1-modeller og skoleløp som gir yrkeskompetanse.
* Det innføres større grad av fleksibilitet for at opplæringsmodell også kan defineres regionalt i samarbeid med partene i arbeidslivet i henhold til en nasjonal standard.
* Fellesfagene gjennomgås med tanke på hvilken plassering og hvilket omfang de skal ha i det enkelte utdanningsprogrammet.
* Det bør vurderes å øke timetallet i engelsk i noen utdanningsprogrammer.
* Det bør vurderes å innføre obligatorisk fremmedspråk i noen utdanningsprogrammer.
* Omfang og innhold i matematikk vurderes innenfor hvert enkelt utdanningsprogram.
* Det vurderes om naturfag bør deles opp i mindre fagdisipliner, og om vektleggingen av hver disiplin bør vurderes i det enkelte utdanningsprogram.
* Gjennomgangen av fellesfagene må omfatte en vurdering av behov for økt innslag av de humanistiske fagene.
* Det vurderes om noen fellesfag kan slås sammen i en ny fagstruktur som ivaretar sentrale kompetanser, blant annet med utgangspunkt i de tverrgående temaene i LK20 og LK20S.
* Fellesfagene gjennomgås med tanke på behov for programretting.
* Arbeidet med yrkesretting må fortsette både i fellesfagene og i de brede programfagene.
* Programfagene gjennomgås med tanke på omfang og plassering, herunder behov for mer spissede programfag i noen utdanningsprogrammer.
* Det vurderes om programfagene bør moduliseres.
* Formålet med yrkesfaglig fordypning må bli tydeligere.
* Det skal ikke lenger kunne tas timer fra yrkesfaglig fordypning til fag på de studieforberedende utdanningsprogrammene eller fra påbygging til generell studiekompetanse.
* En endring av praksisbrevordningen til en ordning med delkompetanse utredes nærmere. Ordningen skal være rettet mot elever som har utfordringer med å gjennomføre med yrkeskompetanse. Det er en forutsetning at ordningen utvikles i samarbeid med arbeidslivet, og målet er at elevene på lengre sikt skal oppnå et fag-/svennebrev.
* Det innhentes mer kunnskap om oppnådd kompetanse og om overgangen til arbeidslivet for kandidater fra lærekandidat- og praksisbrevordningen.
* Fylkeskommunen og Y-nemndas dialog og samarbeid om dimensjonering av utdanningstilbudet på Vg1 og Vg2 kan styrkes og konkretiseres ved hjelp av opsjonsavtaler. Opsjonsavtaler kan bidra til å sikre at tilbud og etterspørsel av læreplass er bedre samstemt.
* Fylkeskommunen må tilby kvalifiseringstiltak til elever som ikke finner læreplass. Slike tiltak må defineres nasjonalt og bli obligatorisk for fylkeskommunen å tilby.
* Fylkeskommunen får et større oppfølgingsansvar for lærlinger.
* Fylkeskommunene skal sette av personalressurser for at skolene skal følge elevene over i læretiden. En slik ressurs kan også ta et ansvar for å bistå elever som sliter med å finne en læreplass.
* Lærlinger som står i fare for ikke å gjennomføre opplæringen eller stryke på fagprøven, må motta målrettet støtte fra fylkeskommunene, for eksempel gjennom mentorordninger.
* Alternativer for elever som mangler læreplass, må forbedres gjennom nasjonalt fastsatte modeller som sikrer lengre opplæringstid og mer praksisnære tilbud.
* Det nedsettes et forprosjekt som kartlegger, stimulerer og tilrettelegger for samarbeid om regionale kompetansesentre mellom fylkeskommunene og bransjene.

# Omvalg og muligheter for videre utdanning

[:figur:figX-X.jpg]

Utvalget viser til forslagene i kapitlene foran. Dette kapitlet går gjennom hvilke konsekvenser forslagene har for elevenes muligheter når det gjelder å krysse mellom de 2 hovedløpene, og hvilke muligheter som finnes for videre yrkesfaglig karriere etter videregående opplæring.

## Overgang fra yrkesfag til høyere utdanning og høyere yrkesfaglig utdanning

Det finnes flere veier til høyere utdanning og høyere yrkesfaglig utdanning for elevene på de yrkesfaglige utdanningsprogrammene, og overgangen til studieforberedende utdanningsløp kan skje både før og etter at de har oppnådd fag-/svennebrev eller yrkeskompetanse.

Figur 7.2 illustrerer de ulike veiene mot enten høyere utdanning eller høyere yrkesfaglig utdanning for elever og lærlinger fra de yrkesfaglige utdanningsprogrammene. Veien mellom høyere yrkesfaglig utdanning og høyere utdanning er stiplet fordi det ikke er alle fagskoler som gir adgang til universiteter og høyskoler. For voksne finnes det også muligheter for å bli realkompetansevurdert, se kapittel 8. Figuren illustrerer dette ved den stiplete linjen fra arbeid til høyere utdanning.

[:figur:figX-X.jpg]

Veiene fra yrkesfag til høyere utdanning og høyere yrkesfaglig utdanning i dagens utdanningssystem.

### Påbygging til generell studiekompetanse

Mulighetene til å bygge på de yrkesfaglige utdanningene til et studieforberedende løp har eksistert siden 1970-tallet, og fra innføringen av Reform 94 har dette blitt en stadig mer populær vei til studiekompetanse. Tabell 4.1 i kapittel 4 viser fag- og timefordelingen i påbyggingsåret.

Høsten 2019 er det 48 650 elever på Vg3 på de studieforberedende utdanningsprogrammene. Av disse utgjør elevene på påbygging til generell studiekompetanse 10 842 elever, noe som utgjør 22 prosent av totalen. Dette betyr at det bare er studiespesialisering som har et høyere elevtall enn påbygging.[[156]](#footnote-156)

Det er forskjeller mellom utdanningsprogrammene når det gjelder andelen elever eller lærlinger som velger påbygging til generell studiekompetanse. Det er særlig på utdanningsprogram for helse- og oppvekstfag at påbygging er populært, men også elever på service- og samferdsel velger dette. En studie fra 2012 viser at elevene har mange begrunnelser for å velge påbygging. Ønsket om å oppnå studiekompetanse for å gå videre med studier ble oppgitt av mange elever, og 18 prosent av elevene oppga at de hadde planlagt veien mot påbygging før de begynte i videregående opplæring. 3 av 4 oppga at de hadde bestemt seg for å skifte til påbygging etter at de begynte i opplæringen, og det var flere grunner til dette. Noen fikk ikke læreplass, noen antok at de ikke ville få læreplass, mens andre angret på valget sitt og valgte påbygging av den grunn.[[157]](#footnote-157)

Påbygging er ikke den eneste veien til høyere utdanning. En undersøkelse av dem som tok fagprøve i 2007, og som senere var i høyere utdanning, viser at andelen som hadde valgt påbygging var langt lavere i bygg- og anlegg, elektrofag og teknikk og industriell produksjon enn i helsefagene.[[158]](#footnote-158)

I delutredningen viser utvalget at tendensen til å gå fra yrkesfaglige til studieforberedende utdanningsprogrammer øker med økende antall grunnskolepoeng. Samtidig viser karakterstatistikken for videregående opplæring at elevene på påbygging har lavere karaktersnitt i norsk og matematikk. Det er flere elever i påbygging som stryker, enn i de 5 utdanningsprogrammene. Tabell 7.1 viser andelen elever som fikk karakterene 1 eller 2 til eksamen i matematikk 2P/2P-Y, norsk hovedmål og norsk sidemål i skoleåret 2017/2018.

Eksamensresultater i skoleåret 2017/2018 for elever på de 5 studieforberedende utdanningsprogrammene, Vg3, og for elever på påbygging. Karakteren 1 og 2 i fagene matematikk 2P/2P-Y, norsk hovedmål og norsk sidemål. Prosent.

03J1xt2

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | De 5 studieforberedende utdanningsprogrammene | Påbygging til studiekompetanse |
| Matematikk 2P/2P-Y, karakteren 1 | 9,6 | 19,1 |
| Matematikk 2P/2P-Y, karakteren 2 | 28 | 31,6 |
| Norsk hovedmål, karakteren 1 | 1,2 | 5,4 |
| Norsk hovedmål, karakteren 2 | 11,0 | 26,4 |
| Norsk sidemål, karakteren 1 | 1,8 | 7,8 |
| Norsk sidemål, karakteren 2 | 17,5 | 35,1 |

Utdanningsdirektoratet (2019). Karakterstatistikk for videregående skole.

Tabell 7.1 viser at nesten 1 av 5 elever på påbygging strøk til eksamen i matematikk. Når karakterene 1 og 2 legges sammen, utgjør dette over halvparten av alle elevene på påbygging.

Tabellen viser at elevene på påbygging gjør det gjennomgående dårligere til eksamen enn elevene i de 5 utdanningsprogrammene.

Kapittel 5.1 viser at sjansene for å fullføre et studium øker med økende karakternivå fra videregående opplæring. NOKUTs analyse av studentenes utdanningsbakgrunn fra videregående opplæring viser at studenter med bakgrunn fra påbygging opplever å være mindre studieforberedt enn studenter med bakgrunn fra de studieforberedende utdanningsprogrammene, se figur 5.3.

### Utvalgets vurderinger av påbygging til generell studiekompetanse

Nye krav til påbygging

Utvalget mener at det fortsatt skal være muligheter for unge på yrkesfaglige utdanningsprogrammer å oppnå generell studiekompetanse. I lys av utvalgets forslag i de foregående kapitlene, mener utvalget imidlertid at påbygging til generell studiekompetanse må få en ny innretning.

Økte krav til programretting av fellesfagene og muligheter for mer fordypning vil stille høyere krav til generell studiekompetanse for alle elevene. Dette innebærer at det også må stilles nye krav til sluttkompetansen etter påbygging. Et eksempel på dette er kravene til engelsk. I dagens system har elevene på yrkesfaglige utdanningsprogrammer nådd kravet til studiekompetanse etter endt opplæring i engelsk. I kapittel 5 foreslår utvalget å øke omfanget av engelsk i det studieforberedende løpet, og utvalget foreslår også at deler av faget programrettes. Dette må få konsekvenser for elevene som tar påbygging.

Videre viser utvalget til at det i Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk (NKR) er krav om at elevene må kommunisere på minst 2 fremmedspråk på nivå 4b. Elevene fra påbygging fyller ikke dette kravet i dagens system, og utvalget mener dette må få konsekvenser for påbygging til studiekompetanse, og at også studenter med bakgrunn i påbygging må fylle kravet i NKR om å kunne kommunisere på 2 fremmedspråk. Utvalget viser til forslag i kapittel 5.3.2. Dette innebærer at kravene til fremmedspråk må gjennomgås på nytt, og kravene til fremmedspråk i påbygging må ses i lys av dette.

Utvalget viser i kapittel 5 til at det er den samlede bredde- og dybdekompetansen elevene har etter å ha jobbet med både fellesfag og programfag, som utgjør en studiekompetanse. Kravene til påbygging må derfor fortsatt innebære krav om programfag fra de studieforberedende utdanningsprogrammene.

[:figur:figX-X.jpg]

Bedre tid til påbygging

Utvalget viser til karakterstatistikken i tabell 7.1, og mener at forskjellene i eksamensresultater mellom elevene på påbygging til generell studiekompetanse og elevene på de studieforberedende utdanningsprogrammene er for stor. Dette kan henge sammen med elevenes karaktersnitt når de søker påbygging, men det kan også henge sammen med kravet til fag og timer i påbyggingsåret, som er tungt for mange. Tabell 4.1 i kapittel 4 viser dagens krav til fag og timer i påbygging, og viser at særlig norskfaget har et høyt timetall. Utvalget mener at elevene kunne nådd bedre resultater i fagene dersom de fikk mer tid enn ett år til påbyggingen.

Utvalget vil derfor foreslå at kravene til påbygging til generell studiekompetanse gjennomgås og ses i sammenheng med kravene til sluttkompetanse i de studieforberedende utdanningsprogrammene, og at tiden det tar å oppnå generell studiekompetanse, ses i sammenheng med kravene til sluttkompetanse. Dette er i tråd med utvalgets forslag om en ny tenkning rundt retten til videregående opplæring. Det er kravene til sluttkompetanse, ikke tiden det tar å nå kompetansen, som skal være rettesnor for innretningen av påbygging.

I kapittel 4 og 6 har utvalget foreslått at omfanget av fellesfag kan variere på de ulike yrkesfaglige utdanningsprogrammene. I lys av dette mener utvalget det må vurderes om påbygging skal være en standardisert størrelse i alle fag, eller om innholdet og lengden, eventuelt fagene som kreves, avhenger av hvilket utdanningsprogram man har hatt. Når sluttkompetansen på de ulike yrkesfagene skal tillegges større vekt, kan resultatet bli at elevene har hatt ulikt omfang i de ulike fagene.

Dette betyr at påbygging til generell studiekompetanse kan inneholde noen krav som er like for alle elevene, mens andre deler av påbygging kan avhenge at oppnådd kompetanse på de yrkesfaglige utdanningsprogrammene.

Endringer i retten til påbygging til generell studiekompetanse

Fra skoleåret 2014/2015 ble det innført rett til påbygging til generell studiekompetanse etter fullført fag- og yrkesopplæring. I delutredningen viser utvalget at antallet søkere til påbygging etter Vg2 er redusert etter at denne retten ble innført. Utvalget mener at retten til påbygging etter fullført fag- og yrkesopplæring skal bestå.

Som vist i avsnitt 7.1.1 har elevene ulike begrunnelser for å velge påbygging etter Vg2.

Utvalget mener at elevenes valg av opplæringsløp skal ha én definert sluttkompetanse, og at elever som begynner på en yrkesfaglig utdanning, skal ha yrkesfaglig sluttkompetanse som sitt mål. Noen elever ombestemmer seg i løpet av det første eller andre året i videregående opplæring, og mange av disse velger påbygging etter Vg2. Utvalget mener at det fortsatt skal være mulig å foreta omvalg i opplæringen, men at strukturen skal legge til rette for at elevene kan bruke den tiden det tar å oppnå ønsket kompetanse. Et ønske om overgang fra yrkesfag til studieforberedende må derfor legge kravene til studiekompetanse til grunn, og ikke at kompetansen skal nås innen en gitt tid. Dette betyr at omvalg må innebære at eleven må ta de fellesfagene og programfagene som kreves for å bli studieforberedt.

Med bakgrunn i utvalgets forslag i kapittel 4, 5 og 6 foreslår utvalget å fjerne retten til påbygging etter Vg2.

Mange elever på helse- og oppvekstfag har planer om påbygging etter Vg2 allerede fra første dag i videregående opplæring. I kapittel 5 skriver utvalget at samfunnets behov for helsepersonell med høyere utdanning kan gjenspeiles i tilbudsstrukturen på det studieforberedende løpet. Utvalget mener at dette vil føre til en bedre sluttkompetanse for dem som ønsker en høyere utdanning innenfor helsefag, og at dette medfører at elevene ikke lenger behøver en mulighet for overgang fra Vg2 yrkesfag.

Utvalget ser at det kan være flere innvendinger mot forslaget om å fjerne retten til påbygging etter Vg2. Denne ordningen er godt innarbeidet og er populær hos mange elever. Det er også en viss risiko for at forslaget kan få konsekvenser for søkingen til yrkesfagene, særlig på helse- og oppvekstfag. Utvalget vil påpeke at det fortsatt skal være mulig å ta påbygging etter oppnådd yrkeskompetanse, og at målsettingen for de yrkesfaglige utdanningsprogrammene er å utdanne fagarbeidere.

[:figur:figX-X.jpg]

Når utvalget likevel vil foreslå dette, er det fordi opplæringen må sikre høy kvalitet i den studieforberedende kompetansen. Utvalget har fått nokså entydige innspill på dette; disse er omtalt i kapittel 5. Med høyere krav til sluttkompetansen i det studieforberedende løpet mener utvalget at det er en stor risiko for at forskjellen på hvor studieforberedt elevene er etter endt opplæring, vil øke etter hvilken bakgrunn de har fra videregående opplæring. Utvalget mener at det må være et mål at studenter med bakgrunn i påbygging skal oppleve å være like godt forberedt for studier som andre studenter.

Det kan hevdes at påbygging etter Vg2 er en sikkerhet for elever som ikke får læreplass. Utvalget mener at dette er en dårlig løsning, og at det må vurderes andre tiltak for elever som i utgangspunktet ønsker en yrkeskompetanse, enn å tilby dem et alternativ som fører til studiekompetanse.

### Muligheter for videre utdanning etter fag- og svennebrev og yrkeskompetanse

Muligheter for videre utdanning i fagskoler

Fagskoleutdanning er høyere yrkesfaglig utdanning som ligger på et nivå over videregående opplæring. Fagskoleutdanning gir kompetanse som kan tas i bruk i arbeidslivet uten ytterligere opplæringstiltak.[[159]](#footnote-159)

Det finnes 80 fagskoler, der rundt 17 000 studenter får opplæring ved 898 utdanningstilbud. Studiene har en varighet på fra ½ til 2 år, og i noen tilfeller kan utdanningene vare i 3 år. Utdanningene bygger oftest på fag-/svennebrev eller yrkeskompetanse med vitnemål, men kan også bygge på generell studiekompetanse. Fagskolene tilbyr et bredt spekter av fag, der tekniske fag og helse- og sosialfag er de fagområdene som har flest studenter. Enkelte fagskoleutdanninger gir grunnlag for å søke om mesterbrev.

Det finnes både offentlige og private fagskoler. Fylkeskommunene tilbyr blant annet offentlig finansierte tekniske og maritime utdanninger, samt tilbud innenfor helse- og oppvekstfag. Mange private fagskoler har en rekke tilbud innenfor kreative fag, merkantile fag, helsefag, service-, medie-, multimedie- og IKT-fag.[[160]](#footnote-160)

Ettårig fagskole gir 60 studiepoeng, mens toårig fagskole gir 120 studiepoeng. Studiepoeng fra en fagskole er ikke det samme som studiepoeng på et universitet eller en høyskole. Det er opp til høyskolen eller universitetet å vurdere om studiepoeng som er oppnådd på en fagskole, gir grunnlag for å få fritak for deler av utdanningen.

Den største utdanningstypen på fagskolene er tekniske fag, der rundt en tredel av studentene går. Deretter følger helse-, oppvekst- og sosialfag og kreative fag. De minste utdanningstypene er religiøse fag, primærnæringsfag og servicefag. Studentene på helse-, oppvekst- og sosialfag er primært kvinner, mens studentene på tekniske fag nesten utelukkende er menn. Helse-, oppvekst- og sosialfag tilbys stort sett som 60 studiepoengsenheter på deltid, mens de tekniske fagene tilbys som 120 studiepoengsenheter jevnt fordelt på heltid og deltid.[[161]](#footnote-161)

En rapport fra NIFU viser at stedsbasert, heltids fagskoleutdanning i tekniske og i kreative fag ser ut til å gi best gjennomføring. Studien viser at studentene ved disse utdanningene som oftest er unge, med kort tid mellom videregående opplæring og fagskolen. Gjennomføringen i helsefagene er noe lavere, men NIFU forklarer det med at her er hovedregelen deltidsutdanning. Videre viser undersøkelsen at gjennomføringen i de nettbaserte fagskoleutdanningene er lavere enn i de stedsbaserte. Frafall handler også om motivasjonen for utdanningen, og NIFU påpeker at mange av studentene ikke nødvendigvis er tilstrekkelig forberedt til kravene til studieteknikk, IKT-kunnskaper og det å formulere seg skriftlig. Noen av fagskolene oppgir opptaksrutiner som årsak til frafall. Lav søking og et ønske om å fylle opp plasser gjør at de fleste tas opp til utdanningene. Opptaket er basert på realkompetansevurdering i tillegg til yrkesfaglig videregående opplæring, noe som kan bidra til utfordringer i møtet med fagskolenes krav.[[162]](#footnote-162)

Flere utvalg har i de senere årene pekt på fagskolene som en viktig utdanning, for både unge og voksne. NOU 2019: 3 foreslår utprøving av utdanningsløp som kombinerer fagskoleutdanning og utdanning ved universiteter og høyskoler. NOU 2019: 12 påpeker at et arbeidsliv i stadig endring krever fagarbeidere med god og oppdatert kompetanse, og at utdanningssystemet må rigges med fleksible ordninger som gjør at det er mulig å kombinere et aktivt yrkes- og familieliv med kompetanseheving. Fagskolene nevnes i utredningen som en viktig del av et mer fleksibelt utdanningssystem.

Det har i de siste årene vært økende oppmerksomhet fra både fagmiljøer og myndighetene når det gjelder betydningen av gode fagskoler.[[163]](#footnote-163) Flere tiltak skal bidra til å styrke både kunnskapsgrunnlaget om og kvaliteten på utdanningene, og det legges til rette for at flere fagskoler skal kunne utvikle nye tilbud i tråd med arbeidslivets behov. Flere fagområder har fått støtte til å utvikle sine tilbud, blant annet byggfag, maritime fag og helsefag. Et tiltak har vært å innføre fagskolegrader på fagskoleutdanninger. Utdanninger med varighet 1 eller 1 ½ år kan bruke graden fagskolegrad, mens toårige eller lengre utdanninger kan bruke graden høyere fagskolegrad.[[164]](#footnote-164)

Tiltak som er satt i gang i de siste årene, begrunnes ofte med at de som har behov for etter- eller videreutdanning, må få fleksible tilbud som kan kombineres med arbeids- og familieliv. Blant annet har regjeringen satt i gang et treparts bransjeprogram for bransjer som er særlig utsatt for omstilling. Bransjeprogrammene skal bidra til utvikling av fleksible etter- og videreutdanningstilbud som kan kombineres med arbeid. De 2 første bransjeprogrammene er for industri- og byggenæringen og for kommunal helse- og omsorgssektor. Fagskoletilbud er et viktig element i bransjeprogrammene så langt. Arbeidstaker- og arbeidsgiversiden har for industriens del valgt å kalle tilbudet Industrifagskolen.

Satsingen på fagskoleutdanning er også knyttet til regjeringens satsing på yrkesfag. Gjennom å skape en god alternativ utdanningsvei videre for de elevene som velger fag- og yrkesopplæring, skapes det muligheter for videreutdanninger og spesialiseringer som ikke krever lengre akademiske utdanninger.

Mulighet for inntak til høyere utdanning gjennom Y-veien

Gjennom Y-veien finnes det flere muligheter for elevene fra de yrkesfaglige utdanningsprogrammene til å starte på et studium uten å ha oppnådd generell studiekompetanse gjennom påbygging. Disse studiene i høyere utdanning er spesielt tilrettelagt for søkere med relevant fagbrev. Ofte tilbys elevgruppen med fag- eller svennebrev et innføringskurs i starten av studietiden, for eksempel kurs i matematikk. Ordningen har vokst fram gradvis og med utgangspunkt i lokale bestemmelser på enkelte studiesteder. I dag eksisterer denne muligheten først og fremst innenfor ingeniørfag, men også for eksempel innenfor hotelledelse. Innenfor ingeniørfag er det nå fastsatt i opptaksforskriften at institusjoner kan ta opp søkere som ikke oppfyller krav til generell studiekompetanse, til tilrettelagt ingeniørutdanning. Det er lagt til grunn at søkerne har relevant fag- eller svennebrev.[[165]](#footnote-165) Utover dette er det universitetene og høyskolene som selv bestemmer hva som er opptakskriteriene, for eksempel et relevant fagbrev. Kunnskapsdepartementet har også lagt til rette for opptak via Y-veien for maritime utdanninger, og for å prøve ut ordninger med Y-vei innenfor helse- og sosialfag.

Y-veien ble opprinnelig utviklet både fordi det var behov for flere ingeniører, og fordi det var ledig kapasitet ved flere høyskoler. De opprinnelige Y-veiene ble organisert med forkurs, tre-semesterordninger og ekstra undervisning, spesielt i matematikk, for dem som ble tatt opp med utgangspunkt i fagbrevet. Det er derfor forskjell på opptak gjennom Y-veien og direkteopptak med fagbrev slik det har blitt flere steder i dag.

Det er utfordringer knyttet til god nok kunnskap om bruken av ordningen. Statistikk for antall studenter som er tatt opp via Y-veien er ikke kvalitetssikret. Det er heller ikke gjennomgående kunnskap om hvor godt Y-veien fungerer. Enkeltevalueringer er gjennomført, men det er behov for mer kunnskap om hvordan det går med studentene. En tidligere evaluering av ingeniørstudiene fra NOKUT i 2008 har pekt på at elever som fikk opptak via Y-veien, er attraktive for bedriftene, men at utformingen og gjennomføringen av utdanningen for denne elevgruppen må kvalitetssikres.[[166]](#footnote-166) Y-veien har også bidratt til et økt rekrutteringsgrunnlag der den er utprøvd. Evalueringen av Y-veinord, som er et samarbeid mellom petroleumsnæringen, Høgskolen i Narvik og UiT Norges arktiske universitet, viser at tilgangen til kompetanse innenfor petroleums- og øvrige næringer i landsdelen har økt. Partene som inngikk i prosjektet, var positive. Samtidig har prosjektet møtt på utfordringer knyttet til et endret kompetansebehov i petroleumsnæringen.[[167]](#footnote-167) OsloMet har igangsatt et forsøk med treterminordning med grunnlag i fagbrev som helsefagarbeidere for opptak til sykepleierutdanningen. Foreløpige resultater viser at studentene som fikk opptak via Y-veien, har lavere karakterer og høyere andel stryk enn studenter på ordinært opptak. I rapporten går det fram at OsloMet ikke anbefaler videreføring utover det ene kullet som er tatt opp.

Mesterbrev

Mesterbrevordningen omfatter over 70 fag, og er særlig knyttet til håndverksfagene. Kandidater kan søke om mesterbrev om de har fag- eller svennebrev i et mesterfag og minst 2 års praksis etter fag- eller svenneprøven. Kandidater som har jobbet i mesterfaget i minst 6 år, kan også søke om mesterbrev. Kandidatene må videre ha bestått eksamen i mesterutdanningen. Selve mesterutdanningen er toårig og gir kompetanse innenfor bedriftsledelse, lover og regler, bedriftsøkonomi og faglig ledelse. Ordningen er et næringspolitisk virkemiddel, og hensikten er å gi kandidatene kunnskap og kompetanse til å drive en lønnsom og seriøs virksomhet som utfører tjenester i henhold til relevante myndighetskrav. Mesterbrev er definert som ikke-formell opplæring, og er ikke innplassert i Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk (NKR). Ordningen er forvaltet av Mesterbrevnemnda, som er underlagt Nærings- og fiskeridepartementet.

### Utvalgets vurderinger av muligheter for videre utdanning for yrkesfagelever

I delutredningen skriver utvalget at elever som velger yrkesfag, må ha gode muligheter til å kunne videreutvikle og styrke kompetansen sin. Dette vil ikke bare gjøre de yrkesfaglige utdanningene mer attraktive. Det er også nødvendig i et arbeidsliv i stadig endring.

Utvalget mener at det er viktig å styrke mulighetene for livslang læring innenfor yrkesfagene. Veien videre i karrieren må ikke bare føre til studiekompetanse, men i større grad føre til høyere yrkesfaglig utdanning, slik at vi får dyktige fagarbeidere som står i yrket sitt, og som kan få tilbud om faglig påfyll, spesialisering og lederutdanning.

Utvalget støtter de tiltakene som er satt i verk for å styrke fagskolenes status, og mener at dette er viktige tiltak for å styrke fagskolene som en attraktiv vei for både unge og voksne. Figur 7.2 viser at det finnes mange gode valgmuligheter for unge dersom de velger en yrkesfaglig utdanning, men mener at informasjonen om fagskolene må styrkes overfor ungdommer som er i ferd med å ta et utdanningsvalg.

Utvalget viser til innspill fra Faglig råd for helse- og oppvekstfag og Faglig råd for design og tradisjonshåndverk, som har spilt inn til utvalget at fagskolene må synliggjøres som en utviklings- og karrierevei for yrkesfagene. Fagskolene må ta ansvar for at det tilrettelegges for gode tilbud som gir spesialisering for både store og små yrkesfag. Også Byggenæringens landsforening (BNL) har spilt inn til utvalget at det er viktig at fagskolene bygges ut etter Stortingets intensjoner, slik at det er mulig å etter- og videreutdanne seg og stå lenger i yrket.

Utvalget støtter innspillene fra de faglige rådene og mener at fagskoletilbudet fortsatt må bygges ut. Utvalget viser til muligheten for å opprette et studieforberedende helsefaglig utdanningsprogram og forslaget om å fjerne påbygging etter Vg2. I lys av dette blir det viktig å vise de elevene som ønsker en helsefaglig yrkesutdanning, at det finnes gode karrieremuligheter i de bransjeprogrammene som er opprettet. Samtidig må utbyggingen av fagskoleutdanningene følge arbeidslivets behov og etterspørsel etter kandidater fra fagskolene. Vi er ikke tjent med en overetablering av utdanninger det ikke er etterspørsel etter.

Utvalget mener at det er en lang og god tradisjon for opptak av yrkesfagstudenter via Y-veien innenfor enkelte studieprogrammer, for eksempel ingeniørutdanningene. Ordningen har vokst fram gradvis og med utgangspunkt i lokale bestemmelser. Evalueringer viser at ordningen fungerer ulikt mellom ulike studier. Y-veien er trolig ikke like velegnet på alle studier, men der ordningen fungerer godt, utgjør den et viktig rekrutteringsgrunnlag for bransjen og en attraktiv mulighet for videre studier for yrkesfagelever. Det er for lite informasjon om hvordan det går med studentene som får opptak via Y-veien, men generelt påhviler det universitets- og høyskoleinstitusjonene et ansvar for å sikre at kandidatene er kvalifisert gjennom hele studiet.

[:figur:figX-X.jpg]

## Overgang fra studieforberedende programmer til yrkesfag

### Kryssløp fra Vg1 studiespesialisering til Vg2 yrkesfag

Fra skoleåret 2018/2019 ble det innført en ordning der elever med fullført Vg1 fra studiespesialisering kan gå over til Vg2 yrkesfag. Elever fra de 4 andre studieforberedende utdanningsprogrammene har ikke anledning til å benytte seg av ordningen. Det er derimot mulighet for å tilrettelegge for lokale løsninger. Ordningen var etterspurt av partene i arbeidslivet, men ordningen som ble innført, fikk liten tilslutning, og mange har vært svært kritiske.

Ordningen organiseres som kryssløp i tilbudsstrukturen, og muliggjør at elevene kan ta et omvalg mellom de to hovedløpene og fortsatt fullføre opplæringen på normert tid. Alle de yrkesfaglige programområdene på Vg2 inngår i ordningen. Det vil si at elever kan søke seg fra Vg1 studiespesialisering til det yrkesfaglige Vg2-tilbudet de ønsker. Det er frivillig for skoleeierne å tilby ordningen. Elevene henter opp den yrkesfaglige kompetansen fra Vg1 yrkesfag gjennom et fag kalt yrkesfaglig opphenting (196 timer). Dette faget erstatter Vg1 felles programfag (477 timer). En lokal læreplan utformes med utgangspunkt i relevante kompetansemål fra Vg1 felles programfag for det Vg2 programområdet eleven har valgt. Yrkesfaglig fordypning fra Vg1 (168 timer) tas ikke opp. Fordi ordningen er ny, foreligger det verken tilgjengelig søkertall eller resultater fra en kommende evaluering.

I begrunnelsen for valg av ordning, er det vektlagt at et slikt kryssløp er oversiktlig, enkelt å forstå og greit å administrere. Hensynet til elevene ble vektlagt. Elevene henter ikke opp alle timene fra Vg1 fordi timetallet på de yrkesfaglige utdanningsprogrammene allerede er høyt. Elevene som starter på Vg2 yrkesfag, kan mangle grunnleggende yrkeskompetanse på fagområdet, men har samtidig et bredere grunnlag i fellesfagene som kan kompensere noe for dette. Samtidig er elevene ett år eldre, og har gjort et aktivt valg om å bytte. Økt motivasjon og modning kan bidra til at elevene i større grad kan tilegne seg kompetansemålene på Vg1 på kortere tid. Samtidig er det også variasjon mellom de yrkesfaglige utdanningsprogrammene når det gjelder i hvor stor grad kompetansemålene på Vg2 bygger på Vg1, altså om gjennomført Vg1 er en forutsetning for å gå videre med Vg2. Slik vil det på noen yrkesfaglige utdanningsprogrammer være enklere å tilrettelegge for en yrkesfaglig opphenting enn på andre.

### Utvalgets vurderinger av overganger fra studieforberedende til yrkesfaglige utdanningsprogrammer

Dagens ordning med kryssløp fra Vg1 studiespesialisering til Vg2 yrkesfag

I dagens ordning med overgang fra Vg1 studiespesialisering til Vg2 yrkesfag står prinsippet om at elevene som gjør et omvalg, ikke skal tape tid, sterkt. Utvalget mener dagens ordning legger for mye vekt på at elevene skal kunne fullføre opplæringen på normert tid. I arbeidet med å utvikle dagens ordning viste høringsinnspill at flere var skeptiske til at elevene skulle hente opp kompetansen fra Vg1 uten å tape tid. Utvalget har også fått innspill som uttrykker bekymring for hvorvidt elevene vil klare å hente igjen den yrkesfaglige kompetansen på kortere tid. At elevene ikke bruker like mye tid på å hente opp kompetansemål fra Vg1 felles programfag og yrkesfaglig fordypning kan bidra til å undergrave betydningen av yrkesfagene på Vg1.

[:figur:figX-X.jpg]

Samtidig omfatter ikke dagens ordning de 4 øvrige studieforberedende utdanningsprogrammene. Utvalget mener at denne elevgruppen bør ha like muligheter til å bytte om til yrkesfag som elevene på studiespesialisering. Utvalget ønsker å gå bort ifra dagens ordning med kryssløp fra studiespesialisering til Vg2 yrkesfag.

Yrkesfaglig påbygging for elever som har fullført et studieforberedende utdanningsprogram

Utvalget mener at å tilrettelegge for gode horisontale overganger fra studieforberedende utdanningsprogrammer til yrkesfagene er viktig. Mange elever gjør et feilvalg, og finner ut senere at et yrkesfaglig løp ville ha passet dem bedre. Med manglende mulighet til å velge yrkesfag, kan konsekvensen bli at elever som har gjort et feilvalg, enten faller ut i løpet av opplæringen eller velger å ikke studere videre etter endt utdanning og går ut i arbeidslivet som ufaglært. Samtidig har samfunnet behov for yrkesfaglig kompetanse, og videregående opplæring bør tilrettelegge for at flest mulig elever som ønsker det, kan oppnå en yrkesfaglig sluttkompetanse.

Utvalget mener at en endret rett til å oppnå sluttkompetanse vil få konsekvenser for hvordan en overgang fra studieforberedende til yrkesfaglige utdanningsprogrammer bør organiseres. Utvalget er positiv til å tilrettelegge for overganger mellom de to løpene. Elevene vil måtte bruke nødvendig tid for å oppnå den aktuelle sluttkompetansen. Elever som har fullført studieforberedende løp, må få mulighet til å starte på et yrkesfaglig utdanningsprogram. Disse elevene vil da måtte påberegne å bruke den tiden det tar å tilegne seg kompetansen i de yrkesfaglige programfagene. I likhet med yrkesfagelever som kan ta påbygging til studiekompetanse etter Vg3, vil elever med studiekompetanse også få mulighet til å ta en form for yrkesfaglig påbygging. I kapittel 8 utredes også muligheten for å ta et fagbrev for kandidater med studiekompetanse.

## Utvalgets forslag

Utvalget foreslår følgende:

* Det stilles nye krav til påbygging til generell studiekompetanse.
* Elevene på påbygging til generell studiekompetanse skal få bedre tid til opplæringen, og tiden for tilbudet vurderes utvidet til 1 ½ eller 2 år.
* Påbygging til generell studiekompetanse skal ikke være en standardisert størrelse, men vil avhenge av hvilket yrkesfaglig utdanningsprogram elevene kommer fra.
* Retten til påbygging til generell studiekompetanse etter Vg2 fjernes, men retten til påbygging etter Vg3 skal bestå.
* Man går bort fra dagens ordning med kryssløp fra Vg1 studiespesialisering til Vg2 yrkesfag.
* Det innføres yrkesfaglig påbygging for elever som har fullført et studieforberedende utdanningsprogram. Elevene bruker nødvendig tid på å tilegne seg den yrkesfaglige kompetansen.

# Voksne i videregående opplæring

[:figur:figX-X.jpg]

I kapittel 2 beskriver utvalget utviklingstrekk i samfunns- og arbeidslivet som må legges til grunn når framtidens videregående opplæring skal utformes. Det handler blant annet om høy omstillingstakt der yrker forsvinner og nye kommer til, at innholdet i de fleste arbeidsoppgavene endrer seg som følge av teknologisk utvikling, og at vi må stå lenger i arbeid som følge av at vi blir flere eldre. Oppmerksomheten i de foregående kapitlene har vært rettet mot ungdom – om hvordan gjennomført videregående opplæring har blitt stadig viktigere for den enkeltes tilknytning til arbeidsmarkedet. Det er derfor avgjørende at videregående opplæring rigges på en måte der flest mulig fullfører med en sluttkompetanse av høy kvalitet. Disse utviklingstrekkene er imidlertid like relevante for den voksne delen av befolkningen. Både fordi det er mange som ikke har gjennomført videregående opplæring, og fordi den opplæringen man tok som ungdom, i noen tilfeller ikke lenger vil være tilstrekkelig for å møte de forventningene arbeidslivet har til dagens og framtidens arbeidstakere. Dette kapitlet handler om voksnes behov for opplæring på videregående nivå, hva som kan gjøres for at flere voksne skal ta videregående opplæring, og hvordan politikkområdet i større grad kan samordnes.

## Utviklingstrekk i arbeidslivet gir økt behov for videregående opplæring blant voksne

Utviklingstrekkene i arbeids- og samfunnsliv har stor betydning for kompetansebehovet i dag og framover. Norske virksomheter er avhengig av produktiv arbeidskraft med høy kompetanse for å være effektive og konkurransedyktige. Offentlig sektor må også levere gode og effektive tjenester. Tilgang på arbeidskraft med riktig kompetanse er derfor viktig.

Arbeidstakere i Norge har høy deltakelse i opplæringsaktiviteter sammenliknet med andre land, og de fleste arbeidsgivere betaler for opplæringsaktiviteter for de ansatte.[[168]](#footnote-168) Deltakelsen er imidlertid ujevnt fordelt der blant andre personer med lav formell utdanning, og personer med løsere tilknytning til arbeidslivet deltar minst.

Bestått videregående opplæring har stor betydning for tilknytningen til arbeidslivet. Kompetanse blir stadig viktigere for å klare seg godt i arbeidsmarkedet. Mange har problemer med å komme seg inn på arbeidsmarkedet på grunn av svake kvalifikasjoner og manglende utdanning. Sysselsettingen er lavere, og ledigheten og utenforskapet er høyere, for dem som ikke har bestått videregående opplæring enn i befolkningen for øvrig.[[169]](#footnote-169) 2 av 5 voksne som mangler videregående opplæring, er ikke i arbeid.[[170]](#footnote-170) Innvandrere har lavere sysselsetting enn befolkningen for øvrig, men dette varierer med opprinnelsesland. Innvandrere er overrepresentert i midlertidige stillinger og i konjunkturutsatte næringer.[[171]](#footnote-171) Økt innvandring øker også behovet for kompetanseheving av voksne fordi mange mangler formell kompetanse.

Den teknologiske utviklingen har allerede endret innholdet i mange yrker. Det som er nytt sammenliknet med tidligere, er at utviklingen går mye raskere nå. Dette gjør at en del av kompetansen man har med seg fra utdanningssystemet, på en del områder får kortere holdbarhet, og at alle må regne med å bygge kompetanse i løpet av sin tid i arbeidslivet.

Samtidig etterspør norske bedrifter kvalifisert arbeidskraft, og utfordringen med rekruttering er økende. Arbeidsinnvandring, og særlig fra EØS-området, er med på å fylle norske bedrifters behov for arbeidskraft og kompetanse. Samtidig er denne tilgangen på kompetanse usikker, og det er uklart i hvor stor grad kompetansen til utenlandske arbeidstakere blir brukt og videreutviklet i det norske arbeidsmarkedet.

Andelen eldre i befolkningen øker og dette gir et press på offentlige budsjetter. Flere må i framtiden stå lenger i arbeidslivet. Dette vil forsterke behovet for livslang læring, siden tiden fra man tok utdanning, til man slutter å jobbe, blir lengre.[[172]](#footnote-172) En forutsetning er at det gis mulighet for arbeidstakere og arbeidssøkere til å kunne fornye og utvikle sin kompetanse hele livet. Kompetansebehovsutvalget peker på behovet for en seniortilpasset kompetansepolititikk som gjør den enkelte til attraktiv arbeidskraft, og som motiverer til å stå lenger i jobb.[[173]](#footnote-173)

Disse utviklingstrekkene i arbeidslivet tilsier økte krav til kompetanse på alle utdanningsnivåer. Utvalgets mandat er å se på hvordan man kan legge til rette for at voksne skal kunne oppnå studie- eller yrkeskompetanse.

Oppsummert kan man si at voksnes muligheter for læring er viktig for å sikre tilgang på arbeidskraft og kompetanse i arbeidslivet og for å bidra til inkludering av grupper som står utenfor, eller som har en svak posisjon på arbeidsmarkedet.

Utdanningssystemet er i utgangspunktet bygget for ungdom og deres liv. Voksne er i en annen livsfase med andre forpliktelser. Voksne kan ha ansvar for barn og øvrig familie, og de kan også ha andre økonomiske forpliktelser. De fleste voksne er derfor avhengig av å ha en form for dekning av livsopphold mens de tar utdanning. For noen kan dette løses ved å gå ned i stillingsprosent og ta opplæringen på deltid. Andre vil ha behov for å ta opplæring på heltid og over en lengre periode, dermed trenger de mer omfattende finansiering.

## Rett til videregående opplæring

Utvalget konstaterer i delutredningen at dagens tilbud om videregående opplæring er tilpasset en målgruppe og et behov som ble definert på 1990-tallet. Voksne fikk en individuell rett til grunnskole og videregående opplæring i 1999 og 2000. Retten til videregående opplæring var rettet mot voksne som ikke hadde hatt mulighet til å ta videregående opplæring som ung. Bakgrunnen var som i dag et arbeidsliv i endring. Dagens krav til kompetanse er likevel ganske annerledes enn den gang – blant annet som en følge av den teknologiske utviklingen. Demografiske endringer med en større andel innvandrere og flere som må stå lenger i arbeidslivet, innebærer at det er en mer sammensatt gruppe som vil etterspørre videregående opplæring enn tidligere. En særskilt problemstilling er at loven i dag ikke ivaretar dem som har brukt opp ungdomsretten sin uten å bestå videregående opplæring. Utvalget mener at det nåværende systemet ikke er tilpasset dagens behov, og at det må gjøres endringer for å sikre at voksenopplæringen er bedre tilpasset framtidens behov.

### Målgrupper av voksne med behov for videregående opplæring

Voksne uten gjennomført videregående opplæring

Som beskrevet i delutredningen er det om lag 500 000 personer i aldersgruppen mellom 25 og 60 år som ikke har vitnemål eller fag-/svennebrev fra videregående opplæring. Noen kan ha gjennomført deler av opplæringen, mens andre aldri startet i videregående opplæring.[[174]](#footnote-174)

En undersøkelse av fødselskullene etter innføringen av Reform 94 viser at mange har gjennomført store deler av opplæringen, og har kort vei til full sluttkompetanse.[[175]](#footnote-175) Dette er i overensstemmelse med utvalgets analyse i delutredningen, der vi viste at av 2012-kullet var det om lag 5500 ungdommer som kom helt til siste året i videregående skole eller var i lære, men likevel ikke hadde oppnådd full sluttkompetanse etter 5 år.

Andelen uten videregående opplæring er høyest i de eldste aldersgruppene. Dette er i hovedsak som følge av en økning i fullføringen av utdanning utover grunnskolenivå fra kullene født fra 1950-årene til midten av 1970-årene.[[176]](#footnote-176) Det gjør at omfanget automatisk reduseres etter som tiden går. Tilstrømningen bestemmes av hvor mange som gjennomfører som ungdom. I tillegg vil antall innvandrere ha stor betydning for hvor stor gruppen som trenger videregående opplæring blir framover.

For den enkelte vil behovet for opplæring med sikte på å oppnå full sluttkompetanse bestemmes på bakgrunn av realkompetanse basert på tidligere utdanning og arbeidserfaring.

Innvandrere

Innvandrergruppen er mangfoldig med hensyn til skolebakgrunn, yrkeserfaring, botid og norskkunnskaper.[[177]](#footnote-177) Innvandring til Norge har i hovedsak bestått av tre grupper: arbeidsinnvandrere, familieinnvandrere og flyktninger. Innvandrere utgjør mer enn en tredel av dem uten videregående opplæring hvis vi ser bort fra personer over 50 år. Andelen er særlig høy i aldersgruppen 30–39 år, der 4 av 10 uten gjennomført videregående opplæring er voksne som har innvandret til Norge. En del har erfaring fra et yrke i hjemlandet, men mangler den formelle skolegangen, og vil trenge videregående opplæring av den grunn. Innvandrere som allerede har kompetanse på videregående nivå fra sitt hjemland som ikke blir godkjent i Norge, kan ha behov for videregående opplæring. Dette ble det åpnet for ved en lovendring i 2017. I tillegg har vi en gruppe som ikke har grunnskole.

Realkompetansevurdering vil være særlig viktig for innvandrere slik at de kan få uttelling for tidligere utdanning og arbeidserfaring.

Framtidig utvikling i antall innvandrere som ikke har videregående opplæring er svært usikker da den i stor grad bestemmes av antall flyktninger og arbeidsinnvandrere som kommer til Norge, og hvilke utdanningsbakgrunn disse har.

[:figur:figX-X.jpg]

Voksne som trenger rekvalifisering

I framtidens arbeidsliv må en forvente at kompetanse stadig må fornyes. Arbeidsgivere har et ansvar for at arbeidstakerne har den kompetansen de trenger for å utføre jobben. Det kan være alt fra opplæring i form av korte kurs til omfattende sertifiseringsprogrammer.[[178]](#footnote-178) Utvalget skal se på videregående opplæring. Vi går derfor ikke inn på tiltak rettet mot å øke livslang læring generelt.

Det kan være flere grunner til at voksne trenger rekvalifisering i form av en ny videregående opplæring. Behovet kan være knyttet til nåværende jobb, eller at enkelte voksne ønsker å kvalifisere seg for annet arbeid fordi arbeidssituasjonen oppleves som usikker.

Både Kompetansebehovsutvalget og NHOs kompetansebarometer beskriver en situasjon med mangel på fagarbeidere i flere bransjer.[[179]](#footnote-179) Med dagens søkemønster blant ungdom kan virksomhetene ikke basere seg på å få dekket behovet for fagarbeidere kun gjennom å ansette nyutdannede. I tillegg må arbeidslivet i større grad basere seg på kompetanseheving av egne ansatte. Dette kan for eksempel skje ved at personer som har studiekompetanse og har jobbet som ufaglært innenfor et fagområde, vil stå sterkere med en formalisering av den kompetansen vedkommende har oppnådd.

En del voksne vil oppleve at det fagbrevet de tok som ung, ikke lenger er etterspurt. Det kan skyldes at fagbrevet er utdatert, og/eller at det ikke er etterspurt der man bor. Siden voksne er betydelig mindre mobile enn ungdom på grunn av familieforpliktelser, kan det være nødvendig å ta et nytt fagbrev innenfor et tilgrensende område eller et helt nytt område.

En forskningsstudie som ser på voksne over 25 år som tok fagbrev i perioden 1998–2015, finner at det er et betydelig antall personer som tar fagbrev som en utdanning nummer to. Studien ser på voksne som tar fagbrev både via praksiskandidatordningen og via lærlingordningen. Av voksne som tok fagbrev i perioden 2010–2015, var det 40 prosent som hadde videregående opplæring fra tidligere. Studien så også på hvilke typer videregående opplæring disse hadde før de tok utdanning nummer to, og fant at det var like mange som hadde tatt et studieforberedende utdanningsprogram, som det var personer med en yrkesfaglig utdanning.[[180]](#footnote-180)

### Rett til videregående opplæring for voksne

Dagens rett til videregående opplæring for voksne

Voksne som har fylt 25 år og som har fullført grunnskolen, men ikke fullført videregående opplæring, har i dag en individuell rett til videregående opplæring. Retten omfatter også dem som har tatt videregående opplæring fra et annet land, men som ikke får godkjent denne i Norge. Loven stiller altså krav om at den voksne ikke skal ha fullført videregående opplæring for å ha en individuell rett. Hva som ligger i fullført videregående opplæring, er imidlertid åpent for tolkning, og er ikke ensbetydende med bestått videregående opplæring. Vi kommer nærmere tilbake til dette nedenfor.

Fylkeskommunen skal også gi tilbud til voksne uten rett, men loven sier ikke noe om hvor omfattende et slikt tilbud må være for at fylkeskommunene kan sies å oppfylle plikten sin.[[181]](#footnote-181) Der det er begrenset antall plasser skal voksne med rett prioriteres først. Av de gruppene som ikke har rett i dag skal voksne som har fullført, men ikke bestått videregående opplæring, prioriteres foran voksne som allerede har en studie- eller yrkeskompetanse. Hvis voksne søker om plass i ordinær videregående opplæring, skal de prioriteres etter ungdom.

[:figur:figX-X.jpg]

Den voksne skal som hovedregel få et tilbud som er i samsvar med ønsket sluttkompetanse, men dette innebærer ikke en absolutt rett til å få et tilbud innenfor ønsket opplæringsprogram.[[182]](#footnote-182)

Voksne som deltar i videregående opplæring for voksne, har ikke rett til særskilt språkopplæring, spesialundervisning, rådgiving eller skyss. De har imidlertid disse rettighetene hvis de tas inn i ordinær videregående opplæring for ungdom.

Tall utvalget har hentet inn fra fylkeskommunene, viser at det i perioden 30. september 2017 til 1. oktober 2018 var 22 600 voksne som søkte om videregående opplæring. Antall innrapporterte deltakere per 1. oktober var om lag 15 500. Antall søkere og antall deltakere inneholder ikke nødvendigvis nøyaktig den samme gruppen av personer, men tallene indikerer likevel at etterspørselen er større enn tilbudet. Det er særlig søkere uten rett som ikke får et tilbud. De uten rett utgjorde 30 prosent av søkerne, men de utgjorde bare 14 prosent av deltakerne. I tillegg er det grunn til å anta at det er en del som unnlater å søke fordi de vet at sjansen for å få et tilbud er liten.[[183]](#footnote-183)

Nærmere om dem som har brukt opp ungdomsretten uten å ha gjennomført videregående opplæring

For å ha rett til videregående opplæring for voksne i dag, er det et krav at man ikke allerede har fullført videregående opplæring. Fullført videregående opplæring betyr i denne sammenhengen at vedkommende har brukt opp den tiden som er knyttet til ungdomsretten (3 års heltidsopplæring). Uavhengig av om videregående opplæring er gjennomført med eller uten studie- eller yrkeskompetanse, regnes altså dette også som fullført, og den voksne har ikke en individuell rett til videregående opplæring.

En tilleggsutfordring er at det er uklart hva som ligger i å ha fullført. En aktuell søker vil ofte ikke være i stand til å gjøre denne vurderingen selv, og er i praksis henvist til å søke opplæringsplass for å få vite om vedkommende har rett til et tilbud.[[184]](#footnote-184) Utdanningsdirektoratet skriver i rundskriv 2-2008 Voksnes rett til videregående opplæring at

«dersom fylkeskommunen er i tvil om retten til videregående opplæring er oppbrukt, må dette vurderes skjønnsmessig og konkret. Fylkeskommunen kan som tommelfingerregel legge til grunn at den som har vært elev ved en skole per 1. november trolig har brukt opp retten sin til det aktuelle opplæringsåret, mens den som har sluttet før 1. november ikke vil ha brukt opp sin rett».

Dersom ungdommen avbryter videregående opplæring før 1. november i Vg3, har vedkommende fortsatt rett til videregående opplæring som voksen. Slik dagens regelverk er, kan det derfor lønne seg å avbryte videregående opplæring som ungdom dersom man ikke er sikker på at man klarer å oppnå full sluttkompetanse.

Rett til sluttkompetanse og realkompetansevurdering

Realkompetanse er summen av de ferdigheter og den kunnskap den enkelte har, uavhengig av hvor og hvordan den er tilegnet. Voksne som har rett til videregående opplæring, og voksne uten rett som blir henvist fra Nav, har rett til å bli realkompetansevurdert.[[185]](#footnote-185) Gjennom en realkompetansevurdering blir den voksnes kompetanse kartlagt, vurdert og dokumentert opp mot en bestemt sluttkompetanse. Realkompetansevurdering kan være aktuelt både for voksne som vil ta videregående opplæring, og for voksne som ønsker å dokumentere kompetansen sin overfor en arbeidsgiver. I forskriftens bestemmelse om realkompetanse heter det at fylkeskommunen har plikt til å kartlegge og vurdere realkompetansen til voksne søkere – om de ønsker det. Opplæringen den enkelte får tilbud om skal tilpasses resultatet av realkompetansevurderingen.[[186]](#footnote-186)

I delutredningen sier utvalget at det snart 20 år etter at ordningen med realkompetansevurdering ble innført, er dette fortsatt ikke et velfungerende system på landsbasis. Noen fylkeskommuner har gode systemer, men langt fra alle. Fylkeskommunene har ulik ressursbruk og prioritering av feltet. Statistikken som rapporteres inn, er mangelfull. Blant annet registreres det ikke inn hvilke resultater realkompetansevurderingen gir.[[187]](#footnote-187)

Det heter i inntaksforskriften at voksne skal føre opp ønsket sluttkompetanse i sin søknad, det vil si en presis angivelse av hvilken type sluttkompetanse de har mål om å oppnå etter fullført opplæring. Det heter videre at de «skal til vanleg få tilbod om opplæring i samsvar med den sluttkompetansen dei ønskjer».[[188]](#footnote-188) Det at voksne til vanlig skal få opplæring rettet mot en bestemt sluttkompetanse, gir dem en betydelig større mulighet til å påvirke utdanningsretningen sin enn ungdom, som har rett til å komme inn på 1 av 3 søkte utdanningsprogrammer. Når en vet at det på yrkesfag finnes i underkant av 200 yrkeskompetanser i dag, ser en at de voksnes rett kan gi en langt mer presis angivelse av sluttkompetansen.

«Til vanleg» er imidlertid ikke en krystallklar formulering. Den gir rom for tolkning, og gir dermed grunnlag for betydelig variasjon i praksis mellom fylkeskommunene når det gjelder hvilket tilbud de voksne får. Hvilke hensyn fylkeskommunen vektlegger i planleggingen av tilbudet er i stor grad bestemmende. Noen fylkeskommuner planlegger tilbudet ut fra søkernes innmeldte ønsker, mens andre fylkeskommuner legger mer vekt på hvilken kompetanse regionen etterspør når det opprettes tilbud til voksne. Rasjonale bak at voksne er gitt en større mulighet til å angi sluttkompetanse, er at de ofte har en realkompetanse som er direkte relevant for den sluttkompetansen de søker.

Som utvalget beskriver i delutredningen kan voksne få generell studiekompetanse gjennom den såkalte 23/5-regelen. Denne innebærer at voksne som fyller minst 23 år i søknadsåret, og som kan dokumentere 5 års samlet fulltids erfaring fra arbeid og/eller utdanning, kan få generell studiekompetanse ved å fullføre 6 fag i videregående skole. De seks fagene er i dag norsk, engelsk, matematikk, naturfag, historie og samfunnsfag. 23/5-regelen er regulert i forskrift til lov om høgre utdanning. Utvalget foreslår endringer i fellesfagene, jf. kapittel 4. Dette vil kunne påvirke hvilke fag som kreves for å få generell studiekompetanse for voksne.

### Utvalgets vurderinger om voksnes rett til videregående opplæring

Som utvalget beskriver i delutredningen, ble voksnes rett til videregående opplæring utformet i en tid da målgruppen var voksne som ikke hadde hatt muligheten til å ta videregående opplæring som ungdom. Både voksne med og uten rett kan søke om videregående opplæring. Tall som utvalget hentet inn fra fylkeskommunene i forbindelse med delutredningen indikerer at det er en interesse for opplæring på videregående nivå blant de uten rett, men at de i mindre grad får et tilbud.

Utvalget mener at utformingen av dagens rett til videregående opplæring for voksne er en hindring for deltakelse. Utvalget foreslår å endre retten slik at den i større grad treffer dem som vil ha behov for videregående opplæring i framtiden. Samtidig må det finnes enkelte begrensninger slik at opplæringstilbudet speiler arbeidsmarkedets kompetansebehov. Balansen mellom voksnes ønske og arbeidslivets behov må avveies.

Utvidelse av retten til videregående opplæring til dem som har brukt opp ungdomsretten uten å ha bestått

I delutredningen problematiserte utvalget at ungdom kan bruke opp ungdomsretten uten å ha bestått videregående opplæring. Utvalget konkluderte med at dette er en svakhet ved dagens utforming av retten. Det er viktig for den enkelte og for samfunnet at flest mulig oppnår studie- eller yrkeskompetanse. I tillegg er det uheldig at dagens regelverk kan gi insentiver til å avbryte opplæringen for å beholde retten. Utvalgets forslag om å knytte ungdomsretten til oppnådd sluttkompetanse, og ikke til opplæringstid som i dag, vil på lengre sikt gjøre at denne problemstillingen blir irrelevant. Utvalget mener at det er viktig at denne gruppen, som gjennomgående mangler lite for å kunne gjennomføre, må få en ny mulighet. Etter utvalgets mening må hensynet til gjennomført videregående opplæring som inngangsbillett til arbeidsmarkedet i årene framover telle tungt. Utvalget foreslår derfor at regelverket endres for å ivareta dem som i dag har brukt opp ungdomsretten og som ikke har fullført og bestått.

Utvalget vil foreslå at retten til å fullføre også skal omfatte dem som har brukt opp retten uten å ha fullført med oppnådd sluttkompetanse.

Voksne som ikke har videregående opplæring fra før, skal fortsatt ha rett til videregående opplæring, men retten gjøres likere ungdomsretten

Det vil fortsatt være en del voksne som av ulike grunner ikke har hatt mulighet til å ta videregående opplæring som ungdom. Denne gruppen er i dag omfattet av dagens rett. Utvalget foreslår at voksne uten videregående opplæring fortsatt skal ha en individuell rett til dette.

Et annet spørsmål er om voksne fortsatt skal ha en rett til primært å bli tatt opp på den ønskede sluttkompetansen. Det å få opplæring i tråd med den sluttkompetansen man ønsker, kan være viktig for motivasjonen for å søke om videregående opplæring. Samtidig har utvalget fått innspill om at endel starter på utdanninger med dårlige muligheter på arbeidsmarkedet. Et sentralt spørsmål er om det er riktig å bruke samfunnets ressurser til opplæring som ikke er forankret i arbeidslivets behov. Utvalget vil vise til at ungdom har rett til 1 av 3 søkte utdanningsprogrammer. Dermed har voksne – i det minste på papiret – en bedre rett til en ønsket opplæring enn hva ungdom har. På den annen side: Det er en utfordring at voksne i for liten grad etterspør videregående opplæring, og dette gjelder særlig for dem som ikke har videregående opplæring fra tidligere. Å oppgradere kompetansen sin kan være verdifullt sett fra den enkeltes ståsted, selv om det ikke er et spesifikt krav i arbeidslivet.

Utvalget har sett på to alternativer til dagens bestemmelse. Det ene alternativet er at voksne i likhet med ungdom må melde inn 3 ønskede utdanningsprogrammer. Det innebærer at fylkeskommunen får et visst mulighetsrom i sin planlegging slik at blant annet regionenes kompetansebehov kan ivaretas. Slik kan en viss balanse mellom arbeidslivets behov og den enkeltes ønsker oppnås.

Et annet alternativ er at opplæringen må kobles til et regionalt kompetansebehov. Dette innebærer at søknad og vurdering av denne, må ta utgangspunkt i situasjonen i arbeidsmarkedet i regionen. Dette betyr at den enkeltes ønsker blir underordnet behovene i det lokale arbeidsmarkedet. Dette vil være en ytterligere innstramning sammenliknet med en overgang til en modell med 1 av 3 søkte utdanningsprogrammer.

Utvalget ser et behov for å justere dagens bestemmelse, slik at hensynet til sysselsettingsmulighetene også blir et element i vurderingen. På den annen side kan en ikke overse at voksnes realkompetanse er helt sentralt når voksnes opplæringsløp skal bestemmes. På områder hvor en søker har realkompetanse skal dette komme til fratrekk i opplæringstilbudet. Dersom en søker har opparbeidet seg betydelig realkompetanse på et felt hvor vedkommende ønsker sluttkompetanse i, vil det innebære et langt kortere opplæringsløp enn om vedkommende skal starte på en helt ny utdanning. Det vil følgelig kreve mindre ressurser. Utvalget legger derfor til grunn at dette må trekkes inn når retten til sluttkompetanse skal vurderes. Samtidig mener utvalget at en ikke kan gi voksne mindre muligheter til å velge programområde enn ungdom har. Reelle valg er viktig for motivasjonen for å ta opplæring.

Utvalget vil foreslå at normalmodellen for voksne gjøres lik den for ungdom. Det vil si at de i utgangspunktet har rett til inntak på 1 av 3 søkte utdanningsprogrammer. Voksne skal imidlertid ha rett til opplæring som fører til en bestemt sluttkompetanse, om det kan godtgjøres at de har en vesentlig realkompetanse som er knyttet til den ønskede sluttkompetansen.

En utfordring ved en slik omlegging er at dagens praksis når det gjelder realkompetansevurdering, ikke er velfungerende på landsbasis. Utvalget vil foreslå at plikten til å foreta en realkompetansevurdering ikke skal knyttes til et ønske fra den enkelte søker, men være en del av fylkeskommunens søknadsbehandling. Dette vil kreve at det fra statens side utarbeides en standardisering av hvordan realkompetansevurderingen skal foregå.

Voksne med behov for fornyet yrkeskompetanse bør få rett til dette

Utvalget vil vise til de omfattende endringene som skjer på arbeidsmarkedet. De som har utdatert kompetanse, kan stå like svakt på arbeidsmarkedet som dem som mangler videregående opplæring. Markussenutvalget sidestiller det å ha et utdatert fag- eller svennebrev med ikke å ha videregående opplæring.[[189]](#footnote-189) En annen gruppe som kan etterspørre fag-/svennebrev er dem som jobber som ufaglærte innenfor et yrke og som har studiekompetanse. Mange voksne vil kunne bidra med mer i arbeidslivet hvis de kan få en ny formell kompetanse. Utvalget mener det er viktig å møte dem som har et behov for å ta en helt ny sluttkompetanse som voksen. Dette betyr ikke nødvendigvis at man trenger å gjennomføre et helt opplæringsløp. Hvor mye opplæring den enkelte trenger, vil blant annet avhenge av hvor beslektet det nye fag- eller svennebrevet er med det opprinnelige. Noen vil også kunne få fag- eller svennebrev gjennom praksiskandidatordningen og trenge relativt lite teoriopplæring.

[:figur:figX-X.jpg]

En kan tenke seg dette gjort på ulike måter. For det første kan det gis en generell rett til en ny sluttkompetanse. For dem som har fag- eller svennebrev i dag og som ønsker å ta påbygging til generell studiekompetanse, eksisterer en slik rett allerede, men denne er begrenset. Den forutsetter at vedkommende har fullført et yrkesfaglig løp som del av ungdomsretten, og at dette er gjort i 2014 eller senere. Siden dette er en ordning som over noe tid vil bli generell, og hvor en nylig har tatt en vurdering av omfanget, legger utvalget denne bestemmelsen til grunn. Når utvalget i det videre diskuterer en utvidelse av retten vil det med andre ord gjelde dem som har yrkes- eller studiekompetanse fra før, og som ønsker et fag- eller svennebrev i tillegg.

For det andre kan retten gjøres avhengig av behov. Da må det dokumenteres at vedkommende har behov for utdanningen, og denne vurderingen må legges til en myndighet.

For det tredje kan en la være å utvide den individuelle retten, men pålegge fylkeskommunen å ha et tilbud som er mer omfattende enn det som benyttes av gruppen voksne med individuell rett. Dette tilbudet skal gjenspeile arbeidslivets behov i regionen, og at det er fylkeskommunens tilbud som setter begrensningen for hva den enkelte kan få av opplæring.

Den første løsningen vil bety at det er den enkelte utdanningssøkende som bestemmer om rettigheten skal brukes. Det kan være flere argumenter for en slik løsning. Det er grunn til å tro at den enkelte er nærmest til å ha en formening om sin egen nåværende kompetanse og dens verdi på arbeidsmarkedet på kort og mellomlang sikt. Det kan også være personlige utfordringer som gjør at et skifte av arbeidsområde er en forutsetning for fortsatt yrkesaktivitet. Uansett vil et problem som håndteres før for eksempel arbeidsledighet eller langvarig sykefravær har oppstått, være besparende for både den enkelte og samfunnet. På den annen side vil det å gi en generell rett til et ny yrkeskompetanse være en utfordring så lenge en har problemer med å finne læreplasser til både ungdom og voksne med rett etter dagens lov. Det vil dessuten, med en individuell rett til enten en bestemt sluttkompetanse som i dagens lov, eller en rett til 1 av 3 prioriterte områder, ikke være gitt at retten benyttes til opplæring som gir et bedre utgangspunkt på arbeidsmarkedet.

Den andre løsningen innebærer at den individuelle retten er avhengig av at noen fastslår at en person har behov for en ny yrkeskompetanse for fortsatt å kunne være aktuell i arbeidslivet. En slik vurdering kan for eksempel gjøres av fylkeskommunen eller Nav, slik bestemmelsen i dag er for realkompetanse. Et motargument mot en slik modell er at den vil kreve en begrunnet vurdering av at vedkommendes nåværende kompetanse er utilstrekkelig, noe som kan innebære at vurderingen først kan gjøres etter at vedkommende har havnet utenfor arbeidsmarkedet. Da vil en være i en mer krevende situasjon både fordi en senere retur til arbeidsmarkedet kan bli vanskeligere, og fordi det påløper kostnader for både den enkelte og samfunnet.

Den tredje løsningen er egentlig dagens løsning. Fylkeskommunen har også i dag en plikt til å ha et tilbud om videregående opplæring til voksne uten rett.[[190]](#footnote-190) Dagens bestemmelse er imidlertid ikke presisert. Loven er følgelig oppfylt om fylkeskommunen har et tilbud til en person. Markussenutvalget anbefaler at fylkeskommunen skal ha plikt til å tilby opplæringsplasser på et visst antall yrkesfag til dem som ikke har ungdoms- eller voksenrett.[[191]](#footnote-191) Dette er ikke – slik Markussenutvalget skriver – en lovfesting av retten til et nytt fag- eller svennebrev – men en presisering av fylkeskommunens plikt til å ha et tilbud til dem uten rett. Der ligger også modellens fremste svakhet. Det er ikke mulig for en søker å påberope seg en personlig rett og gjøre krav på et tilbud. Det er tilbudet som bestemmer din mulighet for en ny yrkeskompetanse. På den annen side vil en modell som dette gjøre det enkelt for fylkeskommunene å tilpasse tilbudet.

[:figur:figX-X.jpg]

Utvalget mener det er styrker og svakheter ved alle de tre modellene. Den første modellen vil kunne gi minst kontroll med både volum og tilbud, det vil si hvor mange som vil benytte seg av tilbudet og hva disse ønsker av opplæring. Behovet for videre opplæring og valget av opplæring overlates til den enkelte. Den andre modellen gir en bedre styring med hvem som har rett. Det må dokumenteres at nåværende opplæring ikke er tilstrekkelig til å sikre fortsatt tilknytning til arbeidslivet. Den tredje modellen gir fylkeskommunen full kontroll over både volum og tilbud, og med det kostnadene av tiltaket. Faren er at fylkeskommunene, som i dag, ikke vil prioritere tilbudet til voksne høyt nok. Det er med andre ord en fare for at en slik innretning ikke vil innebære en reell forbedring for den enkelte sammenliknet med dagens rett.

Utvalget vil derfor ikke anbefale at en går videre med å knytte et utvidet ansvar til en plikt for fylkeskommunen. Av de to alternativene som står tilbake, vil utvalget anbefale den første modellen. Det vil si at det er opp til den enkelte å vurdere om han/hun har behov for et fag-/svennebrev. Enten i form av et fagbrev nummer to, eller hvis man ser behov for å gå fra studiekompetanse til å bli faglært. Utvalget mener at den enkelte vil være nærmest til å vurdere sin egen arbeidsmarkedssituasjon og behovet for mer kompetanse. Retten bør imidlertid avgrenses til én yrkeskompetanse utover førstegangsutdanningen.

Dette er en ordning som vil være lite byråkratisk da den ikke krever runder med dokumentasjon og godkjenning. Et spørsmål vil være om en søker skal ha rett til sluttkompetanse eller en rett på linje med ungdomsretten, det vil si 1 av 3 søkte utdanningsprogrammer. Som diskutert under dagens rettsbestemmelse mener utvalget at det skal tas hensyn til den enkeltes realkompetanse i vurderingen. Om søkeren ønsker en sluttkompetanse hvor vedkommende har solid realkompetanse og følgelig vesentlig kortere vei til målet enn på andre områder, bør den voksne gis rett til opplæring mot en bestemt sluttkompetanse. Om ikke det er tilfellet, benyttes de samme prinsippene som de som gjelder for ungdomsretten.

Et usikkerhetsmoment ved en slik modell er volumet på søknader. Utvalget mener at det er en del faktorer som trekker i retning av at etterspørselen kan bli begrenset. De voksne er ofte i en livssituasjon hvor fornyet opplæring av noe omfang må vurderes i lys av både arbeid, familieliv og inntekt. Valget av finansieringsløsning knyttet til livsopphold vil sannsynligvis være mer bestemmende for etterspørselen etter et fagbrev enn endringen av retten. Men endringen av retten vil være en nødvendig forutsetning for å få realisert en utvidet etterspørsel. Ved innføringen av retten for voksne i år 2000, viste det seg at endringen i etterspørselen var relativt beskjeden.

En utvidelse av voksnes rettigheter kan gå på bekostning av tilbudet til ungdom. Det kan for eksempel oppstå en konkurranse om læreplasser der bedriftene vil foretrekke voksne lærlinger framfor ungdom. Dette er det til en viss grad tatt høyde for i utformingen av lærlingtilskuddet, der lærlingtilskuddet for personer over 21 år er mindre enn tilskuddet for lærlinger under 21 år. I tillegg vil mange voksne ikke ha behov for hele opplæringsløp, da opplæringen vil bygge på tidligere utdanning og erfaring. Dette reduserer behovet for læreplasser. I dag er det ikke gjort noen forskjell i lærlingtilskuddet knyttet til om det er førstegangsutdanning eller ikke. Utvalget vil anbefale at dette blir vurdert. Dette kan for eksempel gjøres ved å halvere dagens tilskudd for lærlinger over 21 år.

## Utvalgets vurderinger av tiltak for å forbedre tilbudet til voksne

### Opplæring som er tilpasset voksnes behov

Det er for stor variasjon mellom fylkeskommunenes tilbud for voksne på videregående nivå

Fylkeskommunen skal i henhold til opplæringsloven oppfylle retten til videregående opplæring for alle som er bosatt i fylket. Fylkeskommunen skal også gi tilbud til søkere uten rett, men det er ikke stilt krav til hvor omfattende dette tilbudet skal være. Det varierer dermed hvorvidt voksne får et tilbud uten å ha en individuell rett. I dag er det svært varierende hvilket tilbud voksne mottar. Dette handler både om omfang av tilbud det er mulig å velge mellom, og i hvor stor grad tilbudet er tilpasset de voksnes behov og livssituasjon. Noen fylkeskommuner prioriteter voksenopplæring høyt, mens tilbudet i andre fylkeskommuner er mer begrenset. I kapittel 8.2.2 omtales realkompetansevurdering og retten til å bli realkompetansevurdert. Også realkompetansevurdering som virkemiddel for å få godskrevet kompetanse, er i hovedsak for lite brukt. Noen fylkeskommuner har et godt system for å bruke dette, men langt fra alle.

Målrettet opplæring gjennom realkompetansevurdering og modulbasert opplæring

Det er et mål at innholdet i opplæringen er mest mulig treffsikker og kan gjennomføres på en effektiv måte for den enkelte voksne. Realkompetansevurdering skal blant annet gi et svar på hva den enkelte trenger av opplæring for å oppnå en full sluttkompetanse. Mange voksne har tidligere erfaringer som gjør at de kun trenger å ta deler av et fag i videregående opplæring, noe dagens regelverk ikke åpner for.[[192]](#footnote-192) Dette er imidlertid forsøkt løst gjennom forsøket med modulstrukturert opplæring.[[193]](#footnote-193) En foreløpig statusrapport fra forsøket viser at antall moduler deltakerne har fullført og bestått, varierer mellom læresteder og mellom fylkeskommuner. Disse forskjellene har blant annet sammenheng med ulik deltakersammensetning på lærestedene og noe oppstartsvansker i enkelte fylkeskommuner.

Utvalget mener at til tross for at realkompetansevurdering er lite brukt i mange fylkeskommuner, ligger det et stort potensial i en slik ordning. Det kan være flere årsaker til at ordningen ikke benyttes. Det er ressurskrevende for fylkeskommunene å foreta en realkompetansevurdering. Etter at realkompetansevurderingen er gjort, vil det i mange tilfeller kun være behov å ta deler av et fag for å oppnå full sluttkompetanse – noe som i dag ikke er mulig. Til sammen bidrar dette til at det kan oppleves som lite hensiktsmessig for fylkeskommunene å bruke realkompetansevurdering som verktøy for å vurdere voksnes kompetanse.

Utvalget har fått innspill om at det er ønskelig med mer standardisering av hvordan realkompetansevurdering skal utføres. Det er derfor behov for å videreutvikle gode måter å gjennomføre realkompetansevurdering på. Utvalget mener at et slikt verktøy bør legge opp til yrkesutprøving i tillegg til individuelle samtaler. I arbeidet med videreutviklingen av systemet for realkompetansevurdering, er det nødvendig å sikre at man kan få systematisk kunnskap om bruk og nytteverdi.

For å sikre en opplæring som er tilpasset voksne mener utvalget det er behov for å utvikle et system som kombinerer realkompetansevurdering og mulighet for å ta deler av fag. Modulorganisering av opplæring kan være en måte å løse dette på. På denne måten blir opplæringen også mer tidseffektiv, og kan oppleves mer overkommelig for den det gjelder. Kortere løp gjør det også enklere å kombinere utdanning med arbeid og familie. Fra arbeidsgiveres ståsted kan mer effektive løp gjøre det enklere å tilrettelegge for at ansatte tar utdanning ved siden av arbeidet. Modulorganisert opplæring vil også i større grad samsvare med Navs behov når de tilbyr ordinær opplæring som arbeidsmarkedstiltak.

Fylkeskommunens arbeid med realkompetansevurdering må styrkes. Utvalget mener at retten til realkompetansevurdering skal følges av en tydeligere plikt for fylkeskommunen til å gjennomføre dette, for dem som søker om videregående opplæring.

Utvalget mener at modulbasert opplæring er en nøkkel for å tilpasse opplæringen best mulig for voksne. Forsøket med modulorganisert opplæring pågår fortsatt, og det er foreløpig ikke grunnlag for å si hvor godt dette vil fungere. Utvalget mener at resultatene av dette forsøket vil være et viktig grunnlag å bygge videre på, for å utvikle et målrettet og godt tilbud til voksne.

For å sikre likere praksis og høy kvalitet av opplæringen må det være noen nasjonale rammer for voksenopplæringen. Det bør for eksempel være en særegen organisering av opplæringen for voksne. Det bør også vurderes om det kan utvikles større harmonisering av hvilke elementer som bør inngå i fylkeskommunens tilbud når voksne tar kontakt om videregående opplæring.

### Fylkeskommunens ansvar for å gi voksne innvandrere videregående opplæring

Mange innvandrere med rett til videregående opplæring har behov for norskopplæring

Utvalget har fått flere innspill om at mange innvandrere har for svake ferdigheter i norsk til å gjennomføre videregående opplæring. Det stilles ingen krav til norskkunnskaper for å benytte seg av retten til videregående opplæring som voksen. I motsetning til ungdom i videregående opplæring, har voksne deltakere ikke rett til særskilt norskopplæring eller spesialundervisning. Fylkeskommunen har heller ingen plikt til å tilby norskopplæring. Dette medfører at mange av søkerne som har kort svake norskferdigheter, har store utfordringer med å nyttiggjøre seg opplæringen. Svake norskferdigheter gjør det også vanskeligere å få læreplass. Når voksne søker seg til videregående opplæring, har de deltatt i ulike former for norskopplæring i kommunal regi. Utvalget mener det er nødvendig at det stilles krav til norskferdighetene for å delta i videregående opplæring. Samtidig vil det være uheldig å utestenge voksne som trenger videregående opplæring, på grunn av manglende norskferdigheter. Et slikt krav kan oppleves som et stort hinder for deltakelse. Mange har allerede brukt lang tid på å komme så langt som til å kunne starte i videregående opplæring, og et ekstra krav kan virke uoverkommelig. På den annen side vil det være lite motiverende å delta i en opplæring som ikke fører til bestått vitnemål eller fag- eller svennebrev, på grunn av manglende norskferdigheter.

Utvalget har i kapittel 3 foreslått at elevene i framtiden bør ha rett til å fullføre videregående opplæring med en sluttkompetanse. Samtidig skal det stilles økte krav til å være kvalifisert for opplæringen. Elever som ikke er kvalifisert, skal motta opplæring for å kvalifiseres. Elever som ikke er kvalifisert i norsk, engelsk og matematikk når de starter på Vg1, skal gjennomgå obligatorisk kvalifiserende opplæring i disse fagene. Fylkeskommunen skal ha ansvaret for å kvalifisere elevene.

Utvalget mener fylkeskommunen også må ta et større ansvar for å tilby voksne deltakere norskopplæring. Samme rasjonale som for ungdom bør gjelde for voksne. De må være kvalifisert for den opplæringen de skal delta i, og de må få hjelp til å kvalifisere seg. Norskopplæringen rettet inn mot et spesifikt yrkesfag kan bidra til at opplæringen blir mer effektiv, motiverende og treffsikker. OECD har i nylige publikasjoner anbefalt å kombinere språkopplæring med fag- og yrkesopplæring fra et tidlig stadium.[[194]](#footnote-194) Dette gir også mulighet for praktisk opplæring og bruk av verksted eller opplæring i bedrift som virkemiddel for å lære et språk. Etter at vedkommende har oppnådd et tilfredsstillende nivå i norsk, kan han eller hun starte på et løp mot studie- eller yrkeskompetanse. Dermed er kandidaten bedre forberedt og har et grunnlag for å tilegne seg kompetanse på videregående nivå. Fylkeskommunen har trolig større forutsetninger enn kommunen for å tilrettelegge språkopplæring inn mot videre studievalg. Slik kan også norskkurs være tilpasset det fagfeltet kandidaten er interessert i.

Unntak fra krav til engelsk i visse tilfeller

Det er ikke bare norskkunnskaper som er utfordrende for innvandrere som skal inn i ordinær utdanning. Utvalget har fått flere innspill om at krav til engelsk gjør at mange ikke klarer å gjennomføre videregående opplæring. I en undersøkelse blant kommuner og fylkeskommuner er det flere som tar til ordet for å fjerne kravet til engelsk. Det er også mange som peker på at engelsk er arbeidsspråk på flere arbeidsplasser, og at det forventes at de som har gått gjennom en norsk fagutdanning har et visst kjennskap til engelsk. Det finnes ikke noe fast opplegg rettet mot innvandrere uten forkunnskaper i engelsk, og engelsk er heller ikke en del av introduksjonsordningen.[[195]](#footnote-195)

Bestått engelsk er krav for dem som tar fagbrev gjennom utdanningssystemet, det vil si gjennom skole og læretid. Som beskrevet i delutredningen er den vanligste veien til fag-/svennebrev for voksne praksiskandidatordningen. Her stilles det ikke krav om fellesfag, ei heller engelsk. Praksiskandidatordningen er likevel en anerkjent ordning i arbeidslivet, og det er stilt få spørsmål ved at disse kandidatene ikke har engelsk eller øvrige fellesfag. Tilsvarende gjelder for den nye ordningen med fagbrev på jobb.

Utvalget ser at kravet til engelsk kan være krevende for mange. Ved å gi fritak fra engelskkravet vil deltakerne kunne konsentrere seg om å styrke norskferdighetene. Samtidig må ikke et fritak fra engelsk gi dårligere forutsetninger i en jobbsøkerprosess. En god del norske virksomheter bruker engelsk som kommunikasjonsspråk, og manglende engelskkunnskaper kan derfor være et hinder for å få jobb. Utvalget mener det er avgjørende at innholdet og kravene i fagbrevene er i overensstemmelse med de kravene som arbeidslivet stiller, og at nivået på fagbrevene opprettholdes. Både praksiskandidatordningen og fagbrev på jobb stiller krav til relevant arbeidspraksis, og er nær knyttet til de arbeidsoppgavene som skal utføres.

[:figur:figX-X.jpg]

Utvalget foreslår at kravet til engelsk består, men at det kan gis fritak for innvandrere med svake norsk- og engelskferdigheter etter en individuell vurdering.

## Samordning av kompetansepolitikken knyttet til voksne med behov for videregående opplæring

### Voksenopplæringen er et delt ansvarsområde

Voksne i grunnskoleopplæringen

Veien til fagbrev er ofte lang og uoversiktlig for innvandrere med lite skolegang som vil raskest mulig ut i jobb. Voksne som har fullført grunnskolen kan begynne i videregående opplæring, mens de som ikke har fullført, må ta grunnskolen, gjennom den kommunale voksenopplæringen. Retten til grunnskoleopplæring for voksne omfatter de fagene den voksne trenger for å oppfylle vilkårene for å få vitnemål for fullført grunnskoleopplæring for voksne (norsk, engelsk, matematikk, samt 2 av de 3 fagene samfunnsfag, naturfag og KRLE). Nesten 10 000 personer deltok i grunnskoleopplæring for voksne i skoleåret 2017/2018, og innvandrere utgjør i dag 97 prosent av deltakerne.[[196]](#footnote-196) En undersøkelse fra 2013 fant at i 2008/2009 fullførte omtrent kun hver andre deltaker grunnskoleopplæringen, og at minoritetsspråklige bruker i snitt mellom 2 og 3 år på å gjennomføre.[[197]](#footnote-197) Kommunene pekte på mangelfulle faglige og språklige forutsetninger som en av årsakene. Deltakerne framsto som motiverte, men oppfattet ofte at progresjonen var for lav og skoleløpet for langt.

Norskkunnskapene i gruppen av innvandrere med kort botid vil variere. Introduksjonsordningen skiller mellom 3 spor: ett første spor for dem med lite eller ingen utdanning, inklusiv analfabeter, et andre spor for personer med noe utdanning, og et tredje for dem med god allmennutdanning.[[198]](#footnote-198) OECD peker på at det tar tid for innvandrere å lære seg et nytt språk godt nok til å kunne ta del i arbeidsmarkedet. Analyser av PIAAC-data viser at skrive- og leseferdigheter øker med tiden vedkommende har bodd i landet. Over 40 prosent av innvandrere i Norge mellom 16 og 35 år som har bodd her i 5 år eller kortere, hadde lave leseferdigheter. For innvandrere som har bodd mer enn 5 år i Norge, var andelen kun sunket til i underkant av 40 prosent.[[199]](#footnote-199)

Opplæring til voksne tilbys og finansieres av mange ulike aktører

Personer som har behov for opplæring på grunnskole- eller videregående nivå, kan også ha rettigheter til opplæring innenfor andre sektorer. For eksempel vil nyankomne innvandrere mellom 18 og 55 år ha rettigheter til opplæring etter introduksjonsloven. Introduksjonsprogrammet er et kommunalt tiltak som gir opplæring i blant annet norsk og samfunnskunnskap. Andre igjen, for eksempel arbeidssøkende, vil kunne få opplæring i regi av Arbeids- og velferdsetaten (Nav).

Hovedformålet med arbeidsmarkedstiltakene er å styrke tiltaksdeltakernes muligheter til å skaffe seg eller beholde arbeid. Opplæring kan gis som kortvarige kurs basert på behov på arbeidsmarkedet, fag- og yrkesopplæring eller høyere utdanning.[[200]](#footnote-200)

Fra 1. juli 2019 ble det åpnet for at deltakere på arbeidsmarkedstiltak kan tilbys fag- og yrkesopplæring for dem som har som mål å få enten fagbrev, praksisbrev eller kompetansebevis gjennom lærekandidatordningen. Målgruppen for lengre opplæringsløp har blitt utvidet sammenliknet med tidligere regelverk, blant annet ved at det ikke lenger er et krav om nedsatt arbeidsevne eller manglende rettigheter etter opplæringsloven.[[201]](#footnote-201) Omfanget av arbeidsmarkedstiltak tilpasses etter situasjonen på arbeidsmarkedet. Dette betyr at tilgangen på opplæringstiltakene vil kunne variere med konjunkturene. Ifølge sysselsettingsutvalget har bruken av ordinær utdanning som tiltak gått ned i omfang i de senere årene. Sysselsettingsutvalget mener at dette kan være uttrykk for at Nav først og fremst prioriterer korte tiltak med sikte på å komme raskt over i arbeid, framfor opplæringstiltak av lengre varighet.[[202]](#footnote-202)

[:figur:figX-X.jpg]

Voksne, som ofte er i en annen livssituasjon enn ungdom, kan være avhengig av støtte for å finansiere livsopphold. Det er en rekke ulike kilder til livsopphold, for eksempel dagpenger, støtte fra Lånekassen, introduksjonsstønad og ulike ytelser i Nav-systemet. Ytelsene har ulikt nivå og stiller ulike betingelser til aktivitet. Livsoppholdutvalget har foreslått en differensiert ordning for studiestøtte.[[203]](#footnote-203)

Hovedregelen etter folketrygdloven er at personer under utdanning eller opplæring ikke har rett til dagpenger. Det er gjort flere justeringer i dagpengeregelverket som legger bedre til rette for at arbeidsledige med dagpenger kan ta utdanning.[[204]](#footnote-204) Flere offentlige utvalg foreslår også utvidelser i dagpengeregelverket. Livsoppholdsutvalget foreslår et forsøk der det gis adgang til å motta dagpenger under opplæring for ledige som ikke har fullført grunnskole eller videregående opplæring.

Dagpenger fra Nav er en midlertidig ytelse ved arbeidsledighet som ikke er ment å finansiere ordinær utdanning. Lærlinglønn og introduksjonsstønad kan normalt ikke kombineres med livsopphold fra Nav. Lånekassen finansierer en studiebelastning på mer enn 50 prosent utdanning. Vilkåret for å motta stønad gjennom introduksjonsprogrammet er at vedkommende deltar på fulltid.

Ulike støtteordninger kommuniserer ikke alltid med hverandre, og bygger dermed ikke opp om at de voksne skal få en full sluttkompetanse på videregående nivå. Dette kan gjøre det vanskelig å oppnå formell kompetanse.

Utfordringer med å utforme en helhetlig kompetansepolitikk

Kompetansepolitikken er preget av mange aktører, i tillegg til en mangfoldig målgruppe, som beskrevet i kapittel 8.2. I dag ligger ansvaret for opplæring av voksne i flere departementer, på ulike forvaltningsnivåer og er tilpasset ulike lovverk, styringssystemer og finansieringsordninger. Fylkeskommunen er kun én av mange aktører som bidrar til at voksne får tilbud om opplæring. Når flere aktører er involvert, kan det gi utfordringer med å utforme en helhetlig politikk på feltet.

I Meld. St. 16 (2015–2016) understrekes behovet for samarbeid for å sikre sammenhengende løp for den enkelte, samtidig som det legges til grunn at dagens ansvarsforhold består. Meldingen peker på et behov for helhet og samarbeid, og foreslår å utvikle felles moduler og en ny læreplan for forberedende voksenopplæring i et samarbeid mellom utdannings- og integreringssektoren. Meldingen peker også på behov for samarbeid mellom Arbeids- og velferdsetaten, kommuner og fylkeskommuner for å sikre enhetlige løp for den enkelte.

Forsøk med modulstrukturering av opplæringen for voksne på grunnskolen, i tråd med Meld. St. 16 (2015–2016), er satt i gang med utgangspunkt i at de involverte aktørene «jobber seg sammen» om tilbud til felles målgrupper. Det å definere målgrupper fra samme sektor inn i prosjektet er i seg selv et grep for å fremme samordning. Læreplaner på tvers av grunnskole, norskopplæring og videregående opplæring skal også bidra til å stimulere til tverrsektoriell tilnærming. Dette kunne tilsi et godt utgangspunkt for samarbeid. Imidlertid framgår det av evalueringen at sektorinteresser slår sterkt gjennom og blir til hinder for et effektivt samarbeid.[[205]](#footnote-205)

Forsøk med modulstrukturering av fag- og yrkesopplæringen bygger opp om en helhetlig tilnærming til deltakeren gjennom et samarbeid mellom fylkeskommune, Nav og flyktningtjeneste. Dette handler både om rekruttering av deltakere, finansiering av livsopphold under opplæringen og andre tiltak for å støtte deltakere gjennom opplæringsløpet.

Utvalget har fått innspill fra Oppland fylkeskommune som sier at man godt kan merke snubletråder i forsøket med modulstrukturert opplæring for voksne i grunnskolen og forsøk i fag- og yrkesopplæringen. Dette knyttes til manglende koordinering av kunnskap og ressurser, mange aktører og lite samordnet regelverk. Med dette er fylkeskommunen på linje med evalueringen av modulstrukturert opplæring for voksne i grunnskolen, som viser at det gis ulike styringssignaler og føringer fra respektive eierdepartementer, og at graden av oppslutning og forpliktelse rundt forsøksvirksomheten varierer.[[206]](#footnote-206) Samordning finner sted, men blir for uforpliktende og mangler sterk nok forankring i sektorene.

Nasjonal kompetansepolitisk strategi tar også opp utfordringen med samordning, og sier at aktørene må tilpasse seg hverandre, utvikle og dele informasjon og kunnskap, og at de skal gjøre forsøks- og utviklingsarbeid sammen.[[207]](#footnote-207) Løsningen er dermed at samordning skal finne sted på bakgrunn av at aktørene på frivillig basis tilpasser seg hverandre med utgangspunkt i at de har felles mål og målgrupper.

Flere tidligere utvalg og utredninger har pekt på utfordringer i skjæringspunktet mellom grunnskole, videregående opplæring, kompetansetiltak i regi av Nav og tilbud via studieforbundene. Tidligere forslag har gått inn for større organisatoriske enheter, for eksempel ved å samle ansvaret for minoritetsspråklige elever i aldersgruppen 16–24 år uten fullført grunnskole til fylkeskommunen.[[208]](#footnote-208) Det har også blitt foreslått å legge et helhetsansvar for grunnopplæring til fylkeskommunene, inklusiv opplæring i regi av studieforbundene.[[209]](#footnote-209) Disse forslagene har ikke blitt fulgt opp videre.

Sysselsettingsutvalget (2019) poengterer at det er viktig å holde fast ved utdanningsmyndighetenes ansvar for å tilby videregående opplæring til dem med rett til det, slik at færre blir brukere av Nav. Sysselsettingsutvalget går ikke inn på hvordan samarbeidet bør fungere.

### Utvalgets vurderinger

Voksne i videregående opplæring er et felt som i liten grad er prioritert

Voksne i videregående opplæring framstår som et lite prioritert felt, både på statlig nivå og i fylkeskommunene. Opplæringen skal være tilpasset voksnes individuelle behov, men utvalget viste i delutredningen at dette er en utfordring å få til. Selv om voksenretten er en styrke, førte ikke innføringen av denne retten til den forventede økningen i etterspørselen. Utvalget har pekt på to årsaksforhold. Den ene årsaken er at det er vanskelig for den enkelte å finne fram til hvilke rettigheter man har til opplæring som voksen, og hvilke opplæringstilbud som finnes i fylkeskommunen. Den andre årsaken er at tilbudet er for lite tilpasset voksnes livssituasjon og behov.

Utvalgets delutredning viste at det er betydelige svakheter i statistikken på voksenfeltet. Det mangler statistikk som gir et korrekt bilde av antall søkere, og det er ingen sentral styring på hvordan antall søkere skal registreres i de fylkesadministrative systemene. Når det gjelder antall deltakere, viser de ulike statistikkene fra SSB, Kompetanse Norge og Utdanningsdirektoratet forskjellige tall. Som utvalget beskrev i delutredningen, er statistikken på realkompetansefeltet spesielt svak. Det er ingen felles forståelse av hva som ligger i begrepet i statistikksammenheng, og hva som inngår i statistikken blir dermed uklart. Dagens statistikksystem legger heller ikke til rette for registrering av hva som er resultatene av realkompetansevurderingen. God og relevant statistikk er nødvendig for å ha en kunnskapsbasert politikk på både regionalt og nasjonalt nivå. Videre er det viktig å ha et informasjonsgrunnlag som gir mulighet for å vurdere om fylkeskommunene oppfyller sine plikter overfor voksne.

Det er behov for bedre samordnet opplæring

Utvalget ser behov for i større grad å samordne ansvaret for opplæring til voksne fram til og med videregående nivå. Voksne som har ønske om og behov for opplæring til og med videregående nivå, bør kunne få dette på en helhetlig og sammenhengende måte. Samtidig må tilbudene være i tråd med arbeidslivets kompetansebehov. Det er særlig to grupper av voksne som kan dra nytte av at feltet ses mer i sammenheng. Dette er voksne i grunnskoleopplæring, og arbeidssøkende på ulike kompetansetiltak i regi av Nav. Videregående opplæring er viktig for å sikre innpass og stabil tilknytning til arbeidslivet. Innad i disse to gruppene er det en stor andel innvandrere som sliter med norsk. For at innvandrere skal kunne komme raskt over i stabilt arbeid, er det viktig at opplæringen er motiverende og tilpasset den enkelte voksnes behov. Noen vil kunne klare seg med komprimerte løp, mens andre trenger en mer omfattende opplæring med tettere oppfølging. Det at mange voksne må gjennom grunnskoleopplæring, kan gi et langt opplæringsløp som er lite koblet til et framtidig yrke. Utvalget har i kapittel 8.3 pekt på at å rette norskopplæringen inn mot et spesifikt yrkesfag, kan bidra til at opplæringen blir mer effektiv, motiverende og treffsikker.

For å få til en bedre samordning ser utvalget to alternativer. For det første kan en løsning være et bredt samarbeid mellom de aktørene som i dag har et ansvar. Samarbeidet må være mer forpliktende enn hva som er tilfellet i dag. Et annet alternativ er å definere én aktør med et sterkt og tydelig ansvar for å følge opp voksnes behov for kompetanse til og med videregående nivå. Utvalget mener dette bør være fylkeskommunen fordi de har ansvaret for videregående opplæring i dag, og fordi fylkeskommunen bør ha kapasitet og mulighet til å vurdere behovet for kompetanse opp mot et regionalt arbeidsmarked.

Samordning gjennom forpliktet samarbeid

Det er allerede besluttet at fylkeskommunen skal få enkelte nye oppgaver gjennom regionreformen og får tillagt et styrket ansvar for å lage planer, strategier og å initiere samarbeid. Det blir færre og større fylkeskommuner enn før. Derfor kan de i større grad kunne ta en strategisk og samordnende rolle så alle voksne får dekket sitt behov for videregående opplæring. Enkelte tilskuddsordninger er overført fra staten til fylkeskommunene, for eksempel tilskudd til karriereveiledning, som i dag forvaltes av Kompetanse Norge, og tilskudd til etablereropplæring, som i dag forvaltes av IMDi. Flere oppgaver er under utredning. I Meld. St. 6 (2018–2019) er det foreslått at fylkeskommunen skal ta et større ansvar for integreringsområdet.

For å stimulere til at fylkeskommunen skal kunne ta denne nye rollen, kan flere tiltak vurderes. Et eksempel er at samarbeidspartnere får et klarere styringssignal om at de skal samordne seg med fylkeskommunen. Videre kan politikkfeltet i større grad koordineres på statlig nivå, gjennom at departementene utvikler forpliktende strategier og felles målsettinger, og gjennom å samordne regelverk og finansieringsordninger.

Tiltak rettet mot fylkeskommunen kan omfatte kontrakter og avtaler, stimuleringspotter og veiledningsmateriale. Utvalget støtter pågående initiativ som sikter mot å se videregående opplæring i sammenheng med både grunnskoleopplæring, finansieringsytelser i regi av Nav og introduksjonsordningen. En utfordring er derimot om slike virkemidler er kraftfulle nok gitt det fragmenterte aktørbildet.

Samordning gjennom å samle ansvar hos fylkeskommunene

Som utvalget har konkludert med ovenfor, er voksne med behov for videregående opplæring i liten grad prioritert i dag. Når flere aktører er involvert, kan det gi utfordringer med å utforme en helhetlig politikk på feltet. Dermed kan opplæringen bli lite effektiv for den enkelte, for arbeidsliv og samfunn. I dag utføres for eksempel avklaring av kompetansebehov og tilbud om opplæring av ulike aktører. For å forebygge dobbeltarbeid kan det være behov for at målsettinger, finansieringsordninger og regelverk trekker i samme retning.

En løsning er å samle oppgaver og ansvar for grunnskole og videregående opplæring for voksne i fylkeskommunen. Med det lages en ny og mer helhetlig organisering av utdanningsansvaret. Å gi et større ansvar for voksne med behov for videregående opplæring kan gjøres på flere måter. Et alternativ er at fylkeskommunene får ansvar for opplæring for alle over 16 år som i dag får et tilbud i voksenopplæringen, det vil si ungdom og voksne som ikke har fullført grunnskolen. Dette er en sammensatt gruppe med ulike behov. For å gi denne gruppen et godt tilbud i videregående opplæring, må fylkeskommunen samarbeide tett med kommunene, som har god kompetanse i å gi norskopplæring til voksne. Større geografiske enheter kan gjøre tilbudet enklere å organisere. Samtidig har kommunene i dag et ansvar innenfor integrering, og det er en fare for at tiltak til innvandrergruppen kan bli oppsplittet.

[:figur:figX-X.jpg]

Et annet alternativ er å skille ut en gruppe av voksne som har gode forutsetninger for å mestre opplæring som kombinerer grunnskole, norsk og videregående opplæring. Utfordringen med denne løsningen er å identifisere disse kandidatene. For små kommuner kan gruppen som blir igjen, bli liten og dermed vanskelig å tilby opplæring til.

Utvalget mener det bør utredes om oppgaver og ansvar for grunnskole og videregående opplæring for voksne bør samles i fylkeskommunen. En del av denne vurderingen må handle om hvilke grupper som kan ha utbytte av å kombinere grunnskole og videregående opplæring.

Videregående opplæring er viktig for å sikre en stabil tilknytning til arbeidsmarkedet. Kompetansetiltak i regi av Nav bør derfor i større grad rettes inn mot kompetanse på videregående nivå. Utvalget mener at det er viktig at slike tiltak tilbys av fylkeskommunene, fordi det er de som har kompetanse på feltet. Å legge et større ansvar for voksne til fylkeskommunene vil fortsatt fordre et utstrakt samarbeid med Nav om kompetansetiltak som retter seg mot grunnskole og videregående opplæring. Det vil også innebære at det må gås opp en grense mot andre tiltak i regi av kommunene.

## Utvalgets forslag

Utvalget foreslår følgende:

* Retten til videregående opplæring skal også omfatte dem som etter nåværende regelverk har brukt opp ungdomsretten uten å ha bestått videregående opplæring.
* Voksne gis rett til inntak på 1 av 3 søkte utdanningsprogrammer slik som ungdom.
* Voksne som har videregående opplæring fra før, får rett til opplæring som fører fram til én ny yrkeskompetanse.
* Voksne med betydelig realkompetanse knyttet til en bestemt sluttkompetanse skal ha rett til inntak til opplæring med denne sluttkompetansen som mål.
* Det bør vurderes om lærlingtilskuddet til annen gangs utdanning bør reduseres
* Det bør vurderes om voksenopplæringen kan bygges rundt moduler og realkompetansevurdering i tråd med pågående forsøk.
* Realkompetansevurdering blir en obligatorisk del av fylkeskommunens søknadsbehandling og ikke kun gjennomføres etter ønske fra den enkelte søker.
* Det utarbeides et nytt verktøy for realkompetansevurdering som kan benyttes av fylkeskommunene.
* Det utvikles styringsinformasjon på regionalt og nasjonalt nivå knyttet til voksenopplæringen.
* Det utredes om fylkeskommunen bør få et større ansvar for voksne som har utbytte av å kombinere grunnskole og videregående opplæring.
* Det igangsettes et arbeid for å vurdere hvordan Nav og fylkeskommunene kan samarbeide tettere om å gi voksne arbeidssøkende formell kompetanse på videregående nivå.

# Styring, roller og ansvar i videregående opplæring

[:figur:figX-X.jpg]

I henhold til mandatet skal utvalget vurdere behovet for endringer i ansvarsfordelingen mellom nasjonale myndigheter, skoleeiere og arbeidsliv. Utvalget har i delutredningen beskrevet utviklingen av styringen og ansvarsforholdene i videregående opplæring. Utvalget pekte på utfordringen med å finne et balansepunkt mellom statens behov for styring og lokalforvaltningens behov for demokratisk deltakelse, ansvar og påvirkning på oppgaveløsningen.

I dette kapitlet diskuterer utvalget konsekvenser som våre forslag får for fylkeskommunenes ansvar og rolle for videregående opplæring, for samarbeidet med sentrale aktører og for hvordan staten skal styre videregående opplæring.

## Fylkeskommunens rolle

### Beskrivelse av fylkeskommunens ansvar

Videregående opplæring er et statlig ansvar og en fylkeskommunal plikt. Opplæringslovens § 13-3 fastslår at fylkeskommunene skal planlegge og bygge ut opplæringstilbudet med hensyn til nasjonale mål, søkernes ønsker og behov i samfunnet, og at fag- og yrkesopplæring er en integrert del av videregående opplæring.

Fylkeskommunene er demokratisk styrte organisasjoner, og står ansvarlig overfor sine egne innbyggere. Fylkeskommunen har ansvaret for å gi videregående opplæring. Dette innebærer at de er skoleeiere og ansvarlige for opplæring i bedrift. Fylkeskommunene skal bidra til at ungdom fullfører og består videregående opplæring, og sørge for at voksne får ivaretatt sine behov for videregående opplæring på en god måte.

Fylkeskommunen som forvaltningsorgan har ansvaret for å ivareta fylkets samlede interesser. Norge er et land med store regionale forskjeller når det gjelder arbeidsmarkeder og næringsstruktur. Dette gjenspeiles i geografisk variasjon med hensyn til hvor sterk stilling ulike yrkesfaglige og studieforberedende utdanningsprogrammer har. Noen av disse forskjellene kan også finnes igjen i måten den enkelte fylkeskommune løser oppgaven knyttet til videregående opplæring på.

Regionreformen legger opp til færre og større fylkeskommuner. Endringer i det fylkeskommunale ansvaret er ikke konkludert, men Meld. St. 6 (2018–2019) understreker at fylkeskommunene skal få et større ansvar for kompetansepolitikken med sikte på å bidra til økt sysselsetting og lavere arbeidsledighet.[[210]](#footnote-210) Det skal for eksempel utredes om fylkeskommunene skal få et mer helhetlig ansvar for opplæring for unge i alderen 16 til 24 år.

Fylkeskommunene har ansvaret for flere virksomheter, blant annet de videregående skolene, oppfølgingstjenesten, karriereveiledningen og pedagogisk-psykologisk tjeneste. I dette kapitlet blir også lærerkompetanse omtalt. Fylkeskommunene er skoleeiere og øverste ansvarlige for å gi pedagogisk forsvarlig opplæring på videregående nivå.

### Utvalgets vurderinger av fylkeskommunenes rolle

Fylkeskommunenes overordnede ansvar for videregående opplæring står fast

Utvalget har ikke foretatt en egen analyse og vurdering av fylkeskommunens lovpålagte ansvar. Utvalget viser til at spørsmålet om en viss justering ble lagt fram for Stortinget i 2015, og at samtlige partier i innstillingen til meldingen går mot at loven endres.[[211]](#footnote-211) Utvalget har på denne bakgrunnen lagt dagens ansvarsplassering til grunn.

Regionreformen kan gi økt ansvar til fylkeskommunene

Når flere av dagens fylkeskommuner slås sammen, fører dette til at de nye fylkeskommunene får en bredere næringsstruktur å ta hensyn til i arbeidet med å dimensjonere utdanningstilbudet. Fylkeskommunene kan også ha bedre mulighet til å gi opplæring i både små fag og utstyrstunge fag fordi fagmiljøene innad i regionen kan bli større. Dette kan til sammen gi bedre forutsetninger for å samle fagmiljøer og å planlegge opplæringstilbudet. Det kan blant annet utnyttes gjennom å bruke ny teknologi, herunder nettbasert opplæring, og kompetanse på tvers av skoler og fagmiljøer i arbeidslivet.

Utvalgets samlede forslag får konsekvenser for hvordan fylkeskommunen utøver ansvaret for videregående opplæring

Utvalgets forslag til en framtidsrettet videregående opplæring vil gi konsekvenser både for hvordan opplæringen blir gitt, og for fylkeskommunens ansvarsområde.

Utvalget foreslår å endre dagens rett til videregående opplæring til en rett til å gjennomføre med studie- eller yrkeskompetanse. Opplæringen skal bygge opp mot sluttkompetansen, noe som får konsekvenser for innretningen av strukturen og innholdet. Utvalget har dessuten lagt til grunn at alle skal være kvalifisert for den opplæringen de får. Det vil også få konsekvenser for hvordan tilbudet organiseres. Dette gjelder for eksempel å opprette innføringsfag for dem som trenger det i fagene norsk, engelsk og matematikk. Elever med svake norskferdigheter skal få språkopplæring integrert i innføringsfagene. Elevene skal bestå fag som kvalifiserer for neste nivå. Det må dermed legges opp til en struktur der elevene i større grad enn i dag får opplæring i ulik takt – tilpasset sitt faglige ståsted.

Med endring av retten får fylkeskommunen et utvidet opplæringsansvar. Utvalget har foreslått å gi utvidet rett til flere sluttkompetanser. Likeså skal det gis fullføringsrett ved omvalg, også for dem som er kommet langt i opplæringsløpet.

Å flytte ansvaret for en gruppe av voksne med behov for videregående opplæring til fylkeskommunen innebærer et nytt ansvarsområde. Samarbeidet med kommunene må trolig også styrkes for å identifisere kandidater som er klare til å få opplæring i regi av fylkeskommunene. Tiltak til voksne med kort botid må ses i sammenheng med øvrige tiltak rettet mot denne gruppen, for eksempel botilbud. Videre vil tilpasset opplæring for voksne med bruk av realkompetansevurdering og opplæring gjennom moduler gjøre at fylkeskommunen må jobbe mer målrettet og individualisert med å tilrettelegge opplæringen. Fylkeskommunen må også inngå et tettere samarbeid med Nav for å tilrettelegge og tilby opplæring som fører til formell kompetanse til for eksempel arbeidssøkende. Siktemålet er at de kan få en langvarig tilknytning til arbeidsmarkedet.

Fylkeskommunene har stort handlingsrom for å finne løsninger for å følge opp disse forpliktelsene. I kapittel 9.4 omtaler utvalget statlig styring av videregående opplæring og ansvarsfordelingen mellom staten og fylkeskommunene.

Fylkeskommunenes ansvar for å sikre kvaliteten på opplæringen

Fylkeskommunens arbeid med å sikre kvaliteten på opplæringen må fortsette og forsterkes. Dette gjelder opplæring både i skole og i bedrift.

Fylkeskommunen har ansvaret for at skolene har nødvendig kompetanse, utstyr og opplæringsarenaer som sammen gir en opplæring av høy kvalitet og som er pedagogisk forsvarlig. Utvalget mener at fylkeskommunen må være i tett kontakt med skolene for å kjenne til utfordringer og bistå med nødvendig veiledning og støtte der det trengs.

Utvalget mener det er avgjørende at skolene har riktig og oppdatert kompetanse, som dekker bredden i oppgavene som skal utføres på en faglig forsvarlig måte. Det bør derfor vurderes om det er behov for å stille bestemte kompetansekrav knyttet til ulike funksjoner på skolene. Dette gjelder både lærere og andre som har oppgaver med pedagogisk innhold, for eksempel kontaktlærerfunksjonen, spesialundervisning, norsk språkopplæring, sosialpedagogisk arbeid, oppgavene til skoleledere og skolebibliotekarer og yrkes- og utdanningsrådgiving. Dette betyr at fylkeskommunene må ha et system for kompetanseutvikling. Kompetanseutvikling må omfatte både lærere, rådgivere og ledere. Utvalget mener også at det bør foretas en vurdering av om det bør stilles strengere krav til kompetanse, herunder fagkompetanse, spesialpedagogisk kompetanse og kompetanse i språkopplæring, enn det som er tilfellet i dag.

Lærebedriftene har en sentral rolle i å gi opplæring på videregående nivå. Kvalitetssikring av opplæring i bedrift har vært en særlig svakhet i dagens system. Det er lite systematisk kunnskap om bedriftsdelen av opplæringen og hvor godt den fungerer. Fylkeskommunene må i større grad jobbe for å følge opp lærebedriftenes opplæringsansvar og vite at lærlingene får et godt tilbud. Det er viktig at fylkeskommunen sikrer at lærebedriftene er godt egnet til denne rollen. Dette handler blant annet om at de har en produksjon som tilsier at de kan gi opplæring i henhold til læreplanene, at de kan tilby et godt læringsmiljø for lærlingene, og at de har faglige ledere og instruktører med riktig kompetanse. Lærebedrifter som ikke imøtekommer disse kravene må følges opp. At fylkeskommunen må forsterke sitt ansvar for å kvalitetssikre opplæring i bedrift, innebærer ikke at de skal ta over et opplæringsansvar, men at de må ta et oppfølgingsansvar for elevene og lærlingene.

Fylkeskommunens ansvar for å øke gjennomføringen

Utvalgets forslag har som overordnet mål at flere skal gjennomføre med full sluttkompetanse og at alle skal oppnå en kompetanse de kan bruke etter endt videregående opplæring. I dag har fylkeskommunen ansvaret for å organisere og gjennomføre privatisteksamen og å utstede vitnemål. Utvalget foreslår å utvide retten til opplæring for dem som ikke består i fag. Forslaget gir fylkeskommunen et utvidet opplæringsansvar sammenliknet med i dag. Opplæringsansvaret skal også gjelde for dem som er ferdig med videregående opplæring, men som ikke har oppnådd yrkeskompetanse eller studiekompetanse.

[:figur:figX-X.jpg]

Utfordringen med å øke gjennomføringen er størst på de yrkesfaglige utdanningsprogrammene. Utvalget har i kapittel 6 konkludert med at både elevene og lærlingene har behov for mer støtte underveis i opplæringsløpet. Dagens system for læreplass beholdes, men med forsterkninger. Fylkeskommunen må ta et større ansvar for å hjelpe elevene med å finne en læreplass og følge opp lærlingene gjennom læretiden.

Opsjonsavtaler gjør at fylkeskommunen må jobbe mer systematisk med å dimensjonere opplæringstilbudet, slik at flest mulig av elevene har sjanse til å få en læreplass. Elevene skal dermed i større grad veiledes inn i utdanningstilbud som samsvarer met et behov i arbeidslivet. Dette tilsier behov for at arbeidsliv og utdanning i enda større grad går sammen om å sikre at den enkelte får gjennomført et planlagt løp med beskrevet progresjon og sluttkompetanse. Y-nemndenes arbeid må dermed styrkes; dette omtales i kapittel 9.2.

Et fylkeskommunalt oppfølgingsansvar for lærlinger kan bidra til at flere gjennomfører læretiden. Dette kan for eksempel gjøres ved at fylkeskommunen delegerer ansvar til skolene for å sikre overgangen fra skole til bedrift. Videre må det iverksettes tiltak for å følge lærlingene gjennom deler av eller hele læretiden. Utvalget har i kapittel 6 foreslått at fylkeskommunene skal avsette personalressurser til oppfølging av lærlinger, og at det utvikles oppfølgingstiltak, for eksempel en mentorordning, for lærlinger som står i fare for ikke å greie opplæringen.

Oppfølgingstjenestens ansvar bør utvides

Som ledd i å forsterke fylkeskommunens rolle i å tilrettelegge opplæringen og følge opp elevene, bør ansvaret til oppfølgingstjenesten utvides. Oppfølgingstjenesten er en lovpålagt tjeneste, og den har i dag ansvaret for å følge opp all ungdom mellom 16 og 21 år med rett til videregående opplæring, men som verken er under opplæring eller i arbeid. Deres ansvar er dermed opprinnelig knyttet til retten til videregående opplæring, slik den ble utformet i Reform 94. Når utvalget endrer retten til videregående opplæring, vil en konsekvens også være å endre oppfølgingstjenestens mandat.

Utvalget mener oppfølgingstjenesten kan få et forsterket ansvar og en større rolle i å følge opp ungdom som står i fare for å falle ut av opplæringen. Deres ansvarsområde kan utvikles ved at oppfølgingstjenesten jobber forebyggende, og ikke bare for å følge opp de elevene som allerede er utenfor utdanning og jobb. Utvalget ser flere muligheter som bør utredes nærmere. Dette inkluderer flere punkter som belyser oppfølgingstjenesten i et forebyggingsperspektiv:

* Oppfølgingstjenesten kan få ansvar for en større aldersgruppe. Dette kan både være ungdomsskoleelever som ikke har vurdering i fag, og voksne med behov for videregående opplæring.
* Oppfølgingstjenesten kan også få ansvaret for å følge opp elever og lærlinger som er under opplæring, og sørge for at forutsetningene er til stede for at de kan gjennomføre opplæringen.
* Oppfølgingstjenesten kan ha et særlig blikk på de elevene som går et løp mot grunnkompetanse og oppnår delkompetanse underveis i opplæringsløpet.
* Karriereveiledningen og oppfølgingstjenesten må samarbeide tett i sitt arbeid.

Lærerkompetanse

Utvalgets forslag får også konsekvenser for lærernes arbeid og deres kompetanse. Lærernes rolle er ikke en del av utvalgets mandat, men lærernes kompetanse er en forutsetning for en velfungerende og god struktur i videregående opplæring. Læreren må ha både fagkompetanse og pedagogisk kompetanse. Endringer i samfunnet skjer raskt, og læreren må kunne tilegne seg ny kompetanse i henhold til endrede krav, forventninger og utviklingstrekk. Utvalget har i delutredningen beskrevet lærerrollen og kompetansekrav knyttet til lærere i videregående opplæring.

I utvalgets forslag til endringer i videregående opplæring, vil en del av arbeidet med å kvalifisere og tilrettelegge for elevene måtte tillegges læreren. Læreren vil få et tydeligere ansvar for å sikre kvalitet i læringsutbyttet for elevene. Programretting og yrkesretting av fellesfag krever trolig behov for videreutdanning for mange lærere. Utvalget vil også understreke videregående skolers behov for lærere med mastergrad i programfagene på de studieforberedende utdanningsprogrammene. Utvalget mener at det bør utredes om kompetansekrav for lærere i videregående opplæring kan utvides. Kompetansekrav til lærere i ungdomsskolen må ses i sammenheng med kompetansekrav på videregående nivå.

[:figur:figX-X.jpg]

Fylkeskommunens rolle for å ivareta karriereveiledning

Elever i videregående opplæring har i henhold til opplæringsloven rett til rådgivning om utdanning, yrkestilbud og yrkesvalg, og rådgiving om sosiale spørsmål.[[212]](#footnote-212)

Det pågår et arbeid for å utvikle karriereveiledningen. Kjærgårdutvalget, som så på karriereveiledning i befolkningen, anbefalte at rådgivingstjenesten i videregående skole deles i to separate ansvarsområder, en sosialpedagogisk rådgiving og karriereveiledning.[[213]](#footnote-213) De mente også at lærlingene må få rett til karriereveiledning på lik linje med elever. Saken er til behandling hos Kunnskapsdepartementet. Kunnskapsdepartementet har sendt ut forslag på høring om å lovfeste tilbudet om karriereveiledning i fylkeskommunen. Fordi karriereveiledning blant annet vil omfatte veiledning om videregående opplæring, og på grunn av flere fellestrekk med rådgivingen om utdanning, yrkestilbud og yrkesvalg i videregående opplæring, foreslår departementet at plikten til å tilby karriereveiledning reguleres i opplæringsloven.[[214]](#footnote-214) Videre utarbeider Kompetanse Norge en digital karriereveiledningstjeneste som skal lanseres høsten 2020. Tjenesten har hele befolkningen som målgruppe, og inkluderer informasjon, verktøy og tilgang til profesjonell veiledning via chat, telefon og epost.

Utvalgets forslag til en ny videregående opplæring krever at ungdom og voksne får god karriereveiledning på et tidlig tidspunkt. Utvalget mener at fylkeskommunen må få et større ansvar for å ivareta karriereveiledningen. Dette innebærer at fylkeskommunen må jobbe tett opp mot kommunene og grunnskolene i arbeidet. Informasjonsflyten om elevene må bli bedre.

## Samarbeidet med sentrale aktører i fag- og yrkesopplæringen

I tillegg til nasjonale myndigheter og fylkeskommunene er det en rekke aktører på nasjonalt og regionalt nivå som har interesser i og ansvar for å sikre en god opplæring for elever og lærlinger innenfor de yrkesfaglige utdanningsprogrammene. Utvalget har i delutredningen beskrevet disse aktørene, og vil her belyse hvordan utvalgets forslag får konsekvenser for samarbeidet, rollene og ansvaret.

### Aktører nasjonalt knyttet til fag- og yrkesopplæringen

SRY og faglige råd

Krav om samarbeid har utgangspunkt i ILO-konvensjonens bestemmelser. I ILO-konvensjonen nr. 142 artikkel 5 (ratifisert av Norge i 1977) heter det:

«Politikk, retningslinjer og tiltak for yrkesrettleiing og yrkesopplæring skal utformes og gjennomføres i samarbeid med arbeidstakernes og arbeidsgivernes organisasjoner, og med andre interesserte organisasjoner når det høver og er i samsvar med nasjonal lov og praksis.»

Det framgår et klart krav om at det skal finnes et samarbeid, men det er ganske åpent når det gjelder hvordan samarbeidet ivaretas. De formelle partssammensatte organenes roller har forandret seg over tid. Endring i mandater, oppgaver og roller er preget av et ønske om revitalisering og modernisering av samarbeidet på både statlig og regionalt nivå. Både SRY og Y-nemndene har i mindre grad enn før et forvaltningsansvar og forventes i større grad å ta en strategisk, premissgivende rolle. De faglige rådene har nylig fått et tydeligere ansvar for Vg3-opplæring i bedrift. Mandatet har blitt endret til at de faglige rådene skal ha avgjørende innflytelse på innholdet i læreplanene på Vg3.

### Utvalgets vurderinger

Utvalget vil peke på behovet for å forsterke samarbeidet mellom utdanningsmyndighetene, SRY og faglige råd. Utvalget understreker at det er i samarbeidet mellom utdanningsmyndighetene og de faglige rådene løsninger for de enkelte lærefagene må identifiseres og endringer konkretiseres. I kapittel 6 har utvalget foreslått at opplæringsløpet på yrkesfag må innrettes med utgangspunkt i sluttkompetansen. Konsekvensen av dette er at det kan være større grad av variasjon enn i dag mellom utdanningsprogrammene og lærefagene når det gjelder hvordan fag- og yrkesopplæringen organiseres. Dette handler om å vurdere behov for endringer i opplæringsmodellen for det enkelte fag, om lengden på opplæringstiden er hensiktsmessig, hvordan fellesfag kan programrettes, og hvordan en delkompetanse kan defineres.

Dette arbeidet tilsier et forsterket samarbeid. Samarbeidet må ikke virke konserverende. Det er behov for å gjøre endringer i yrkesfagene slik at flere kan fullføre med en yrkesfaglig kompetanse. Ulike hensyn må vektes opp mot hverandre, slik som arbeidslivets langsiktige behov for kompetanse, skoleeiernes mulighet til å tilby opplæring, og statens behov for å styre utdanningen. Opplæringen må også være attraktiv, slik at elevene etterspør de utdanningsretningene som arbeidslivet har behov for.

### Aktører regionalt knyttet til fag- og yrkesopplæringen

Utvalget har i delutredningen beskrevet yrkesopplæringsnemndenes (Y-nemndenes) rolle og utvikling i ansvar. Y-nemndene har en viktig rolle i å bidra til å sikre kvaliteten på opplæringen, men undersøkelser viser at det er uklart hvorvidt nemndene i dag fungerer som forutsatt. Flere fylkeskommuner har pekt på behovet for mer aktive nemnder. Nemndene gir også i begrenset grad faglige vurderinger ved godkjenning av lærebedrift, slik opplæringsloven forutsetter. Undersøkelser viser at denne oppgaven i mange fylkeskommuner er delegert fra Y-nemndene til fylkeskommunen på grunn av begrenset faglig og ressursmessig kapasitet. Det er en utfordring at flere fylkeskommuner i liten grad anser Y-nemndene som sentrale i deres utviklingsarbeid. Deres rolle i å være en pådriver for å sikre kvaliteten på opplæringen må styrkes.

Utvalget har i delutredningen beskrevet lærebedriftenes og opplæringskontorenes rolle. Lærebedriftenes rolle i å tilby praksisplass til elevene og ta et opplæringsansvar for lærlingene er en helt sentral del av den norske fag- og yrkesopplæringen. Ved siden av å utdanne fagarbeidere har lærebedriften et viktig samfunnsmandat i å bidra til at lærlingene får demokratiforståelse og blir aktive samfunnsborgere. Opplæringskontorene er en sammenslutning av godkjente lærebedrifter. Opplæringskontorene utgjør en betydelig ressurs inn i fag- og yrkesopplæringen. 80 prosent av lærebedriftene er tilsluttet et opplæringskontor, og opplæringskontorene har rundt 1000 årsverk.[[215]](#footnote-215)

### Utvalgets vurderinger

Y-nemndenes arbeid må styrkes

Utvalget har i delutredningen pekt på behovet for å tydeliggjøre lovverket når det gjelder Y-nemndenes mandat, slik at deres posisjon som regional kvalitetssikrer styrkes.

Y-nemndenes arbeid med å gi råd til fylkeskommunene om å dimensjonere opplæringstilbudet blir vurdert som sentralt innad i de fleste fylker. Utvalget mener dette arbeidet må styrkes. Utfordringen med at kvalifiserte elever står uten læreplass, må tas på alvor og følges opp. I dimensjoneringsarbeidet må Y-nemndene i større grad bidra med egne prognoser som viser behovene på det lokale arbeidsmarkedet. Utvalget har i kapittel 6 foreslått at opsjonsavtaler kan være et sentralt verktøy i å styrke arbeidet med dimensjonering. Her skal antall forventede læreplasser tallfestes. Dette forutsetter god informasjon og kunnskap om arbeidslivets behov. En del av dette informasjonsgrunnlaget må Y-nemndenes medlemmer hente inn via sine nettverk, og en del må innhentes av fylkeskommunene. For å forsterke Y-nemndenes arbeid med dimensjonering foreslår utvalget i tillegg at Y-nemndene gis innstillingsrett om dimensjonering av utdanningstilbudene når saken behandles politisk i fylkeskommunen.

Utvalget foreslår at regelverket rundt Y-nemndene tydeliggjøres som ledd i å styrke deres arbeid og sikre at de tar den rollen som loven legger opp til.

Lærebedrift og opplæringskontor

Utvalgets forslag til å forbedre videregående opplæring får konsekvenser for lærebedrifter og opplæringskontorer. Lærebedriftene må følge lærlingene tettere opp for å sikre at de er kvalifisert for opplæringen. Lærebedriftene må også legge forholdene til rette slik at lærlingene med stryk i fag kan ta opp igjen faget. Samarbeidet mellom skolene og lærebedriften må økes for å sikre en god opplæring. For lærefag som innfører vekslingsmodeller, er behovet for et tett samarbeid sentralt.

Utvalget vil framheve at opplæringskontorenes rolle og arbeid er helt sentralt i den norske lærlingordningen. Opplæringskontorene representerer en stor ressurs og kapasitet i dagens system. OECD peker på opplæringskontorenes unike rolle som tilrettelegger i den norske lærlingordningen.[[216]](#footnote-216) Deres rolle i å sikre at lærlingene får god opplæring, rekruttere nye lærlinger, synliggjøre fagene og støtte bedriftene er viktig. Arbeidet med å støtte opp om bedriftene er viktig for å sikre at flest mulig bedrifter kan ta et opplæringsansvar. Opplæringskontorene fungerer ofte som et viktig bindeledd mellom skolene og lærebedriftene. Forskning viser at en del opplæringskontorer tar et uformelt ansvar for å kvalitetssikre opplæringen i bedrift. Som ansvarlig for videregående opplæring er det viktig at fylkeskommunen tar en aktiv rolle i å sikre kvaliteten på bedriftsopplæringen. Fylkeskommunene har begrenset innsikt og mulighet til å sikre at opplæringskontorenes arbeid er av god kvalitet. Opplæringskontorene er i stor grad finansiert av offentlige midler gjennom lærlingtilskuddet.

NHO mener at det må være lærebedriftenes behov som skal være styrende for opplæringskontorenes rolle, organisering og mandat.[[217]](#footnote-217) De ønsker å se på muligheten for effektivisering av opplæringskontorenes ressursbruk og organisering. Utvalget støtter NHOs arbeid med å gjennomgå opplæringskontorenes rolle med sikte på å klargjøre ansvarsforholdet og legge til rette for gode og hensiktsmessige samarbeidsformer. Opplæringskontorene er en bedriftskonstruksjon, og det er dermed bedriftene som må ta et ansvar for å vurdere opplæringskontorene. Å tydeliggjøre deres rolle innebærer ikke å endre deres arbeid, men heller å sikre at deres bidrag går inn i fylkeskommunenes helhetlige strategi for å utdanne fagarbeidere.

## Samarbeid med sentrale aktører om overgangen til universiteter og høyskoler

### Samarbeid om overgangen fra videregående skole til universiteter og høyskoler

Det er departementet som fastsetter kravene for opptak til høyere utdanning. For opptak til de fleste studier kreves generell studiekompetanse. I tillegg har noen studier egne krav, som kan være karakterkrav eller krav om fordypning i noen fag.

Å lykkes med studier handler om både forkunnskaper og motivasjon for studiene. Det er også viktig å ha et realistisk bilde av hva som kreves i et studium. Meld. St. 16 (2016–2017) skriver at ansvaret for gode overganger ligger hos både videregående opplæring og i høyere utdanning, og at universiteter og høyskoler må formidle hva som kreves av forkunnskaper i høyere utdanning.[[218]](#footnote-218)

Overgangen mellom videregående skole og høyere utdanning har fått mer oppmerksomhet i de siste årene. Det er bred enighet om at god dialog mellom videregående skoler og høyere utdanning er viktig for å skape en omforent beskrivelse av hva det vil si å være studieforberedt.

I delutredningen omtaler utvalget de samarbeidsforaene som finnes mellom videregående opplæring og høyere utdanning, både nasjonalt og lokalt. Mye samarbeid er knyttet til lærerutdanningene og kompetanseheving av lærere, gjennom både strategien Lærerutdanning 2025 og den desentraliserte ordningen for lokal kompetanseutvikling.[[219]](#footnote-219)

### Utvalgets vurderinger

Det etableres et nasjonalt fagråd for studieforberedende utdanningsprogrammer og høyere utdanning

I delutredningen skriver utvalget at det er en svakhet at det ikke finnes et nasjonalt forum for dialog og samarbeid i de studieforberedende utdanningsprogrammene, slik det finnes for de yrkesfaglige utdanningsprogrammene gjennom Samarbeidsrådet for yrkesopplæring (SRY) og de faglige rådene. Utvalget har fått flere innspill om dette, som støtter utvalgets vurderinger.

[:figur:figX-X.jpg]

På dialogseminar med representanter fra fylkeskommuner og høyere utdanning mente de fleste at det bør finnes muligheter for et formelt forum mellom videregående opplæring og høyere utdanning. Mange av deltakerne pekte på et allerede godt etablert samarbeid i lærerutdanningene, men at et nytt forum må ha langt bredere deltakelse.

Utvalget viser til at det i tidligere meldinger til Stortinget er fremmet forslag om ett eller flere faglige råd også for de studieforberedende utdanningsprogrammene, men at dette foreløpig ikke er etablert.[[220]](#footnote-220)

Utvalget mener god og formell dialog og samarbeid mellom aktører fra videregående opplæring og høyere utdanning er nødvendig for å sikre god kvalitet i de studieforberedende utdanningsprogrammene. Utvalget foreslår derfor at det opprettes et nasjonalt, rådgivende organ for økt dialog og samarbeid mellom videregående opplæring og høyere utdanning – Nasjonalt samarbeidsråd for studieforberedende utdanningsprogrammer (SRS).

Rådet skal kunne uttale seg om kravene til generell studiekompetanse og ansvarsfordelingen mellom videregående skole og høyere utdanning, og det skal foreslå endringer i videregående opplæring som følge av at arbeidslivets krav til kompetanse endrer seg. Rådet bør ha et overordnet ansvar for å gi råd til utdanningsmyndighetene. Videre kan rådet fremme initiativ til økt kvalitet i opplæringen, bedre rådgivingstjeneste, ta initiativ til forskningsbasert kunnskapsinnhenting og fremme innovasjon og utvikling i de studieforberedende utdanningsprogrammene.

Utvalget viser til at det nasjonale kvalifikasjonsrammeverket beskriver overordnet hvilke kunnskaper, ferdigheter og generelle kompetanser som skal kjennetegne kompetanseoppnåelse på ulike nivåer i det norske utdanningssystemet.[[221]](#footnote-221) Generell studiekompetanse ligger på nivå 4b og skal samsvare med den startkompetansen vi kan forvente at nye studenter har. Utvalget mener rammeverket vil være et sentralt verktøy for det nasjonale rådets arbeid.

Det opprettes et nasjonalt faglig råd for hvert studieforberedende utdanningsprogram

I tillegg til et nasjonalt overordnet rådgivende organ foreslår utvalget at det opprettes et nasjonalt fagråd for hvert studieforberedende utdanningsprogram. Fagrådene skal fremme initiativ og utvikling innenfor det enkelte utdanningsprogrammet, og skal spille inn forslag til det nasjonale rådgivende organet og til utdanningsmyndighetene. Videre skal fagrådene identifisere behov for endringer i utdanningsprogrammene og læreplanene basert på forskning og erfaringsbasert kunnskap.

De faglige rådene bør bestå av sentrale aktører fra både videregående opplæring og universiteter og høyskoler. Elevorganisasjonen, lærerorganisasjonene, representanter for fylkeskommuner og ulike fagmiljøer bør være representert i rådene.

Fagrådene bør bidra til økt regionalt samarbeid mellom skoler, høyere utdanning og lokalt arbeidsliv.

Det etableres faste strukturer for regionalt samarbeid

I tillegg til faglige råd på nasjonalt nivå mener utvalget at det må opprettes flere formelle arenaer for samarbeid og samhandling mellom skoler, høyere utdanning og lokalt arbeidsliv på regionalt nivå. På denne måten kan elevene i videregående opplæring få nærmere innblikk i lokalt arbeidsliv og de mulighetene som ligger der, og opplæringen kan oppleves som mer relevant for framtidige studier og yrker.

Utvalget viser til kapittel 5.3.3 om at elevene må få økte muligheter til å fordype seg i programfagene, og at de må kunne jobbe med fagene på ulike måter. Utvalget peker på at økt samarbeid på regionalt nivå kan bidra til at elevene kan få praksis ved en høyskole, et universitet eller i et annet kompetansemiljø knyttet til en bedrift.

[:figur:figX-X.jpg]

Utvalget mener at et slikt arbeid må ha faste strukturer for å kunne utvikle seg til gode tilbud til elevene, og utvalget foreslår derfor at det utvikles nettverk og faste strukturer for samarbeid mellom videregående skoler, regionale høyere utdanningsinstitusjoner og andre kompetansemiljøer, herunder lokalt arbeidsliv.

Utvalget viser til at det er etablert gode ordninger for samarbeid mellom videregående skoler og lærerutdanningene.

Mer kunnskap om overgangen mellom videregående opplæring og høyere utdanning

Utvalget mener det er viktig at de rådgivende organenes innspill er kunnskapsbaserte og bygger på utredninger, statistikk og analyser som belyser gjennomføring i høyere utdanning. En god kunnskapsbasert dialog om overgangen mellom videregående skole og høyere utdanning må kunne koble resultater i høyere utdanning opp mot utgangspunktet til studentene fra videregående skole. Dette krever satsing på økt kunnskap om overgangen. Utvalget foreslår at det settes i gang forskning som belyser hva karakterer og utdanningsbakgrunn fra videregående skole betyr for å lykkes i høyere utdanning. Kunnskapsbasen må også bygge på den dialogen høyere utdanning har med arbeidslivet. Påbygging til generell studiekompetanse og ulike veier mot høyere utdanning, som Y-veien, må inngå i forskningen.

Utvalget viser til forslag i kapittel 9.4.3.

## Styring og ansvarsfordeling mellom stat og fylkeskommune i videregående opplæring

### Statens overordnede ansvar for videregående opplæring

Staten har et systemansvar for videregående opplæring, og et særlig ansvar for at det finnes et godt og likeverdig opplæringstilbud rundt om i landet. Utvalgets forslag innebærer ingen endring av ansvarsdelingen mellom staten og fylkeskommunen. Forslagene til endring av retten til opplæring knyttet til sluttkompetanse, organiseringen av tilbudet og endringene av det faglige innholdet innebærer imidlertid en betydelig omlegging av mange sider ved dagens videregående opplæring hvor de overordnede rammene og regelverket må fastsettes av staten.

En planlagt og god implementering vil være en forutsetning for en god omlegging. Forslagene innebærer omfattende endringer på alle nivåer. Statens premisser gjennom lover og forskrifter er grunnlaget. Innenfor disse rammen er det skoleeiere, skoleledelse, lærere og faglige ledere i lærebedrifter som spiller en avgjørende rolle for å utvikle kvalitativ god opplæring. Det må etableres en god balanse mellom statlige rammer, sentralt utviklet verktøy og lokal og profesjonell fleksibilitet. Innføringen av Reform 94 var preget av at sider ved omleggingen ikke var ferdig forberedt ved reformens start.[[222]](#footnote-222) Utvalget vil også vise til omtalen av Kunnskapsløftet i delutredningen. Evalueringen av Kunnskapsløftet viste at vellykket reformarbeid er avhengig av at fylkeskommunene har vilje, kompetanse og kapasitet til å gjennomføre. I arbeidet med Kunnskapsløftet ble det lokale leddets vilje og mulighet til å gjennomføre ikke gitt tilstrekkelig oppmerksomhet. Et resultat var at gjennomføringen av Kunnskapsløftet ble preget av svake koblinger mellom fylkeskommune og skole, og mellom skoleledelse og lærernes praksis.[[223]](#footnote-223)

Fylkeskommunens mulighet for gjennomføring er knyttet både til økonomiske forutsetninger og til at det foreligger god kompetanse og kapasitet til å løse oppgavene.

### Statens ansvar for å sikre de økonomiske forutsetningene

I delutredningen gikk utvalget gjennom dagens finansiering av videregående opplæring. Det skjer gjennom fylkeskommunenes frie inntekter, det vil si skatter og rammetilskudd. Det er kostnadsnøkkelen som bestemmer fordelingen til den enkelte fylkeskommune. Kostnadsnøkkelen er komponert av indikatorer som skal vise behovet for tjenester innenfor de enkelte sektorene.

Når fylkeskommunene eller kommunene får nye oppgaver, er prinsippet at de skal fullfinansieres. For videregående opplærings del betyr det for eksempel at når satsen på lærlingtilskuddet øker, beregnes det hvor mye dette i makro krever av ekstra midler. Denne totalsummen legges da inn i rammen, som igjen fordeles ut til fylkeskommunene. Hvorvidt midlene går til veier eller lærlingtilskudd, er det derimot fylkeskommunene som avgjør. En får dette illustrert ved å se på utviklingen fra 2011 til 2018. Mens den sentrale komponenten i kostnadsnøkkelen – «ungdom mellom 16–18 år» – har gått ned med i underkant av 1 prosent i dette tidsrommet, har videregående opplærings andel av budsjettet gått ned med mer enn 5 prosent – til 51 prosent.

Den enkelte fylkeskommunes handlingsrom på driftssiden vil også være påvirket av hvilke gjeldsforpliktelser fylkeskommunene har. Etter Forvaltningsreformen i 2010 fikk fylkeskommunene større handlingsfrihet på det økonomiske området. Fylkeskommunens lånegjeld har etter dette økt kraftig. Vista Analyse ser på det samlede gjeldsvolumet i lys av fylkeskommunenes frie inntekter.[[224]](#footnote-224) De finner at mens gjelden i 2009 utgjorde 78 prosent av de frie inntektene, utgjorde gjelden 105 prosent i 2017. Fylkeskommunene har gjennom dette blitt langt mer utsatt for økninger i rentenivået, da dette vil slå rett inn i driftsbudsjettet. Gitt dagens lånevolum, vil en renteøkning på 2 prosent bety 1,4 milliarder kroner. I tillegg til egne låneopptak har fylkeskommunene et vesentlig garantiansvar knyttet til lån som er tatt opp av bompengeselskaper for veiutbygging i deres eget fylke.[[225]](#footnote-225)

Utfordringen ved dagens finansieringsløsning sett fra et sektorperspektiv er at tildelingen av midler er avhengig av hva som skjer i andre sektorer. Man er ikke bare avhengig av politisk støtte til ens eget område. Vista Analyse oppsummerer en vurdering av fylkeskommunenes nest største enkeltoppgave slik:

«Etter Forvaltningsreformen (2010), hvor fylkeskommunene overtok ansvar for betydelige deler av det tidligere riksvegnettet, har fylkeskommunene i perioden 2010–2018 brukt noe mer midler på fylkesveiene enn de har fått tilført av midler til formålet fra Staten. Dette har likevel ikke vært tilstrekkelig til å redusere vedlikeholdsetterslepet på fylkesveinettet, vår gjennomgang av fylkeskommunenes budsjett- og økonomiplaner tyder på at det samlede etterslepet øker.»

Utviklingen i opplæringssektoren er ikke bare avhengig av inntektsutviklingen, men også av utviklingen på etterspørselssiden. Den mest sentrale indikatoren er befolkningsutviklingen i den gruppen som er de største brukerne av videregående opplæring – ungdom i alderen 16–18 år. Som beskrevet over er antall 16–18 åringer en av de størrelsene som bestemmer fordelingen av midler mellom fylkeskommunene. Dette bestemmer imidlertid ikke størrelsen på den rammen som skal fordeles. Denne bestemmes som del av det årlige kommuneopplegget, og er følgelig en del av den statlige makroøkonomiske politikken. I følge SSBs befolkningsframskriving vil gruppen 16–18 åringer vokse fra rundt 189 000 i 2020 til 203 000 i 2028. Dersom vi legger til grunn dagens kostnad per elev og forutsetter at veksten ikke kan fanges opp gjennom bedre utnyttelse av eksisterende kapasitet, vil utviklingen i de neste 8 årene kreve at skolene tilføres rundt 2,3 milliarder kroner utover dagens ramme.[[226]](#footnote-226) Det kan med andre ord legges til grunn at en endring ikke blir gjennomført i en tilsvarende situasjon som ved innføringen av Reform 94. Den gangen var det en markant nedgang i antallet elever i den aktuelle aldersgruppen.

### Kunnskap og kapasitet

Med økt vekt på å kvalifisere og gjennomføre blir det elevens læringsutbytte som stilles i sentrum. Dette fordrer en større oppmerksomhet rundt forutsetningene for den enkeltes læring, og dermed lærerens sentrale rolle i læringsprosessen. En vellykket omlegging vil kreve at en sikrer at lærere og skoleledere har de kunnskapene og den støtten som forutsettes for at de skal kunne løse oppgaven i samsvar med forventningene. Reformarbeidet må planlegges helt ut i opplæringssituasjonen. Bygging av lokal kompetanse blir et viktig element i omleggingen.

Et forsterket ansvar for å tilrettelegge for at den enkelte elev og lærling skal kunne gjennomføre, er en omlegging hvor en ikke kan legge til grunn at alle løsninger er utviklet på forhånd. En slik omlegging fordrer evne til å utvikle tilbudet og lære underveis. Man må få til en god kobling mellom praksisfeltet og utviklingen av kvalifisert kunnskap om gode løsninger. Til dette trengs en praksisnær forskning. Når en skal bygge lokal kompetanse, må en også se på rollen til universitetene og høyskolene. Det er disse som har ansvaret for grunnutdanningen og det meste av etterutdanningen av dem som skal arbeide i skolen. Disse vil være sentrale både når det gjelder å utvikle ny kunnskap i form av forskning, og for at denne tas i bruk.

Forskning – videregående opplæring er et relativt uutforsket område

Som vist i delutredningen har fylkeskommunene i stor grad vært avhengig av å utvikle sitt eget kunnskapsgrunnlag for å kunne vurdere kvaliteten ved eget arbeid. I en brukergjennomgang av norsk utdanningsforskning i 2017 finner Technopolis at brukerne, heriblant på fylkeskommunalt nivå, ønsker en tettere kontakt mellom forskerne og opplæringen. Spesielt blir det uttrykt ønske om mer forskning på utdanningsrelatert praksis. Dette vil gi en mulighet for at skolene kan bruke resultatene til å utvikle sin egen praksis.[[227]](#footnote-227)

Med utvalgets ambisjoner om høy kvalitet i opplæringen og økt gjennomføring blir koblingen mot forskning viktig. Utvalget mener at det ikke må være et ensidig fokus på å skape et nytt system med et nytt innhold. Like viktig blir måten oppgavene løses på. Skal forskningen bidra her, må den være nær koblet til praksisfeltet. En slik kobling vil innebære at forskningen er i stand til å fange opp hvilke forskningsbehov som finnes på praksisfeltet, altså hva som er relevante problemstillinger. For det andre må ny kunnskap i form av relevant forskning bli kjent på praksisfeltet og tas i bruk.

I en gjennomgang av utdanningsforskningen i 2015 fant Gunnes, Hovdhaugen og Olsen at det meste av utdanningsforskningen fant sted på lærerutdanningsinstitusjonene. Når forskerne delte utdanningsforskningen på utdanningsområder, fant de at rundt 15 prosent var rettet mot videregående opplæring.[[228]](#footnote-228) En gjennomgang av prosjektkatalogen til programmet Forskning og innovasjon i utdanningssektoren (FINNUT) som Forskningsrådet foretok for utvalget i september 2018, viste at 19 prosent av de pågående prosjektene var rettet mot videregående opplæring. Av disse var mange knyttet til frafall fra videregående eller fag- og yrkesopplæringen.

Det er vanskelig å komme unna en konklusjon om at videregående opplæring er et relativt uutforsket område. Relevant forskning av høy kvalitet er viktig på alle nivåer. Det er viktig for utformingen av de nasjonale retningslinjene. Det er viktig på regionalt nivå, skolenivå og i opplæringen.

Statistikk

Utvalget har i delutredningen konkludert med at det er behov for en mer nyansert og presis beskrivelse av hvor mange som gjennomfører videregående opplæring enn hva dagens telling og definisjon legger opp til. Dette er viktig fordi det påvirker hvordan man snakker om ungdom som ikke gjennomfører og for å kunne ha en mest mulig kunnskapsbasert diskusjon. Dagens gjennomføringsindikator tar utgangspunkt i hvor stor andel av elevene og lærlingene som har oppnådd en sluttkompetanse etter fem år. Dermed fanger ikke indikatoren opp progresjonen.

Utvalget konstaterer i delutredningen at kunnskapsgrunnlaget om voksne i videregående opplæring er svakt. Dataene som registreres i fylkeskommunen, og som den nasjonale statistikken er bygget på, har betydelige mangler. Dataene som legges inn i datasystemet, gjør det ikke mulig å besvare et så sentralt spørsmål som om alle søkere med rett faktisk får et tilbud.[[229]](#footnote-229)

### Utvalgets vurderinger av den statlige styringen

Det er statens ansvar å legge til rette for et likeverdig tilbud i hele landet. Dette tilsier at staten må sikre at man har et lovverk som beskriver rettighetene den enkelte har til opplæring. Videre at fylkeskommunenes ansvar er klart definert og at de blir gitt de økonomiske forutsetningene til å følge opp. De må ha en tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å gjennomføre i tråd med intensjonene. Etter utvalgets mening er det avgjørende at både staten og fylkeskommunene prioriterer oppgaven.

En forutsetning for en reform av videregående opplæring er at fylkeskommunen har et tilstrekkelig økonomisk grunnlag for å kunne gjennomføre den i tråd med intensjonene. I utgangspunktet skal alle nye statlige tiltak som pålegges kommunesektoren, fullfinansieres. Utvalget vil understreke at skal en være trygg på at økte midler til opplæringssektoren går til formålet, må en styrking i de første årene gis som en formålsbestemt/øremerket refusjon knyttet til oppbygningen av tilbudet. Utvalget vil foreslå at statlige midler knyttet til økte kostnader både i oppbyggingsperioden fram mot gjennomføringen og 5 til 10 år etter at reformen er satt ut i livet, blir gitt i form av øremerkede overføringer. Etter det kan en vurdere om midlene skal legges inn i rammetilskuddet.

[:figur:figX-X.jpg]

Når det gjelder rammetilskuddet, vil utvalget vise til delutredningen og påpekningen av at det bør etableres et kriterium i kostnadsnøkkelen som fanger opp voksnes behov for videregående opplæring.

En god implementering av de forslagene til endringer utvalget skisserer i denne utredningen, forutsetter at staten på en langt mer aktiv måte enn tidligere analyserer hvilke forutsetninger som må være til stede lokalt. Det må så foretas en systematisk oppbygging av kunnskap og kapasitet for å håndtere omleggingens ulike aspekter i forkant av gjennomføringen. Staten må ha et overordnet ansvar for å tilrettelegge for en slik kapasitetsoppbygging, og påse at den blir gjennomført. Samtidig må den statlige styringen av opplæringen være basert på hvordan en styrker og utvikler det profesjonelle fellesskapet lokalt.

Det er også et nasjonalt ansvar å legge til rette for at det finnes gode nok systemer for kunnskapsoppbygging knyttet til videregående opplæring. Utvalget vil spesielt framheve behovet for å etablere et velfungerende samarbeid mellom videregående opplæring, høyere utdanning og forskning. Dette bør være et samarbeid som har som mål å utvikle god, relevant og praksisnær kunnskapsutvikling. Utvalget vil foreslå at staten sammen med fylkeskommunene tar initiativ til at det utvikles en større forsknings-, utdannings- og innovasjonsstrategi rettet mot videregående opplæring. Dette kan i sin tur bli et aktivt nettverk som bidrar til utviklingen av opplæringen. En slik satsing kan hente viktige erfaringer fra den nasjonale strategien knyttet til lærerutdanningen: Lærerutdanning 2025.[[230]](#footnote-230) En videregående opplæring som aktivt benytter en praksisnær forskning av høy kvalitet er avhengig av at dette er forankret på mange nivåer.[[231]](#footnote-231) Utvalget vil derfor foreslå at følgende elementer inngår:

* For det første må det utvikles et forskningsprogram eller forskningsinnsats med sikte på praksisnær forskning av høy kvalitet. I tillegg til å lage et programinnhold av høy relevans vil et sentralt spørsmål være hvordan en skal sikre gode koblinger mellom forskningen og praksisfeltet. Dette vil være en oppgave som må løses på nasjonalt nivå, for eksempel lagt til Forskningsrådet.
* For det andre må en sørge for en utdanning for kunnskapsbasert praksis. Universitets- og høyskolesektoren er på mange måter navet i kunnskapsformidlingen. Gjennom sitt ansvar for grunnutdanningene og etter- og videreutdanningene har de en sentral rolle i å bruke og formidle relevant og praksisnær forskning. De har også en sentral rolle i å oppøve og motivere framtidens lærere til å etterspørre og ta i bruk relevant forskning. Dette kan for eksempel gjøres ved at det legges til rette for praksisrelevante masteroppgaver. Dette forutsetter at det vitenskapelige personalet ved UH-institusjonene selv er godt koblet mot praksisfeltet og forskningsfronten, og at forskningsbasert kunnskap anvendes i utdanningene.
* For det tredje må en se på hvordan de ulike administrative nivåene bidrar gjennom sin kommunikasjon. For å begynne på skolenivå: Hva skal til for at ledelsen understøtter formidling av relevant forskning og kunnskapsbasert praksis, og samtidig er aktiv i å formidle behov for ny kunnskap på aktuelle områder? På regionnivå: Hvordan få skoleeierne til å etterspørre forskning og aktivt formidle og ta i bruk ny kunnskap? På statlig nivå: Hvordan skaper en gode prosesser? Hvordan kan man få tatt i bruk eksisterende kunnskap? Hvordan får man et best mulig bilde av hva som trengs av ny forskning?
* For det fjerde må en se på praksisfeltet og starte med å gjøre opp status for bruk av og tilgang på forskning. Man må se på hvilke barrierer som finnes og foreslå tiltak som bidrar til at kunnskap kan bli til handling, og at ens egen praksis kan bli forsket på og bli til systematisert kunnskap. Denne kunnskapssirkelen er selve fundamentet for et velfungerende kunnskapssystem.

[:figur:figX-X.jpg]

Når systemet endres til økte krav til at elevene skal være kvalifisert til opplæringen, gir dette et behov for rask tilgang til styringsinformasjon om tilstanden for både skoleeierne og staten. En forutsetning for en god politikk på området, både lokalt og sentralt, er en pålitelig oversikt over tilbud og etterspørsel, og ikke minst om rettighetene på området blir oppfylt. Utvalget foreslår en gjennomgang av statistikkfeltet med sikte på å få en tilfredsstillende kvalitet knyttet til det som rapporteres, god relevans og gode rutiner for innhenting av dataene. Statistikk for gjennomføring i videregående opplæring må få fram et mer nyansert bilde av den reelle progresjonen til elevene og lærlingene. At opplæringsløpet er lengre for lærlinger, må reflekteres i diskusjonen om gjennomføring i videregående opplæring. Det må videre være et statlig ansvar å utvikle et helhetlig og godt statistikksystem for videregående opplæring av voksne.

Statens rolle i å formidle kunnskap og veilede fylkeskommunene

Det statlige tilsynet har over tid blitt mindre preget av ren kontroll og i stedet blitt kombinert med veiledning. Utvalget mener at det i en omstillingssituasjon er viktig at tilsyn, veiledning og formidling av kunnskap brukes aktivt med sikte på å bidra til å utvikle de lokale løsningene. Tilsynet kan bidra til å identifisere god praksis og fylkesmannen kan fungere som en samtalepartner for fylkeskommuner og skoler. Dette kan øke fylkeskommunenes bevissthet om deres egne kvalitetsvurderinger og bruken av disse. Tilsynet kan også bidra til bevissthet om regelverket og hvordan dette skal etterleves.

Behov for endrede rutiner i arbeidet med voksne i videregående opplæring

Utvalget har vist at det er store forskjeller i hvordan fylkeskommunene løser sine oppgaver overfor de voksne. Det er store variasjoner i tilbud og i bruk av et sentralt verktøy som vurdering av realkompetanse. Når dette feltet blir sett på som et satsingsområde for et utvidet fylkeskommunalt ansvar for kompetansepolitikken, vil en viktig forutsetning være en større oppmerksomhet på kvaliteten på oppgaveløsningen fra både statlige og fylkeskommunale myndigheter. Kravet til likeverdighet i tjenestene og om at rettigheter blir oppfylt, må også gjelde tilbudet til voksne. Utvalget mener at staten må foreta en oppgradering av veiledning og tilsyn, og ikke minst må det etableres en langt bedre løpende oversikt over det arbeidet som er rettet mot voksne.

## Utvalgets forslag

Utvalget foreslår følgende:

* Fylkeskommunens arbeid med å sikre kvaliteten på opplæringen må fortsette og forsterkes. Dette gjelder opplæring både i skole og i bedrift.
* Som ledd i å sikre kvaliteten, bør det vurderes om det er behov for å stille bestemte kompetansekrav knyttet til ulike funksjoner på skolene.
* Oppfølgingstjenestens ansvar kan endres til også å jobbe forebyggende for å hindre at elever ikke gjennomfører. Oppfølgingstjenestens ansvarsområde kan også utvides. Her kan både ungdomsskoleelever uten vurdering og voksne med behov for videregående opplæring være en målgruppe.
* Kompetansekrav til lærere på videregående nivå vurderes utvidet.
* Fylkeskommunen må få et større ansvar for å ivareta karriereveiledningen.
* Samarbeidet mellom utdanningsmyndighetene og de faglige rådene må styrkes for å gjennomføre endringer innenfor yrkesfagene.
* For å forsterke Y-nemndenes arbeid med dimensjonering foreslår utvalget at Y-nemndene gis innstillingsrett om dimensjonering av utdanningstilbudene når saken behandles politisk i fylkeskommunen.
* Det etableres et nasjonalt fagråd for studieretninger og høyere utdanning.
* Det opprettes et nasjonalt faglig råd for hver studieretning.
* Det utvikles nettverk og faste strukturer for samarbeid mellom videregående skoler, regionale høyere utdanningsinstitusjoner og andre kompetansemiljøer, herunder lokalt arbeidsliv.
* Det settes i gang forskning som belyser hva karakterer og utdanningsbakgrunn fra videregående skole betyr for å lykkes i høyere utdanning.
* Styringsinformasjonen om gjennomføring og progresjon for både ungdom og voksne i videregående opplæring forbedres.
* Staten må ha et overordnet ansvar for å tilrettelegge for kapasitetsoppbygging regionalt, slik at de lokale forutsetningene er til stede for å gjennomføre vellykkede endringer.
* Det etableres en statlig øremerket tilskuddsordning (refusjon) knyttet til utviklingen av det fylkeskommunale opplæringstilbudet. Tilskuddet vurderes senere for innlemming i rammeoverføringssystemet.
* Staten etablerer sammen med fylkeskommunene en forsknings-, utdannings- og innovasjonsstrategi rettet mot videregående opplæring.

# Økonomiske og administrative konsekvenser

[:figur:figX-X.jpg]

I dette kapitlet presenteres kostnadsanslag for de ulike tiltakene som utvalget foreslår. Det gis også noen anslag for de samfunnsøkonomiske gevinstene av tiltakene. Alle beløp er oppgitt i 2019-kroner.

## Tiltak for å øke gjennomføringen – utvidet rett

Utvalget foreslår en rekke tiltak som skal bidra til at flere ungdommer gjennomfører videregående opplæring. Sentralt står utvidet rett for ungdommene og et økt ansvar for fylkeskommunene til å gi ungdommene en opplæring i tråd med ungdommenes forutsetninger og behov.

Kvalifisert inn og gjennom videregående opplæring

Utvalget foreslår at det skal tilbys obligatoriske innføringsfag i norsk, engelsk og matematikk for elever som trenger dette. Elever med svake norskferdigheter skal få norsk språkopplæring integrert i innføringsfagene. Elever som ikke består fag, har rett til ny opplæring i faget, jf. kapittel 3. Retten gjelder gjennom hele løpet, og etter at de har avsluttet videregående opplæring.

Når en skal estimere omfanget av behovet for innføringsfag, er det rimelig å ta utgangspunkt i det antallet elever som har sluttet i løpet av det første året, og gruppen som ikke består fag i Vg1. Som beskrevet i kapittel 3.2.2 utgjør dette 10 800 personer. De som stryker eller ikke får vurdering med karakter, mangler i snitt karakterer i 2,8 fag. Det er rimelig å legge til grunn at alle elevene i denne gruppen har behov for opplæring som kvalifiserer. Hvor mye opplæring og i hvilke fag det er behov for, vil imidlertid variere fra elev til elev.

Det legges til grunn at halvparten av de 10 800 elevene har et omfattende behov for opplæring i innføringsfagene, og at halvparten har et mindre behov. I estimatet legges dessuten til grunn at alle elevene får opplæring i alle de 3 innføringsfagene.

Det legges til grunn at en elev som har et mer omfattende behov for opplæring i innføringsfagene, vil trenge 5 timer i uken per fag i 2 terminer, og at en elev med mindre omfattende behov trenger opplæring i 1 termin. En termin er her definert som et halvt år.

Elevene med svake norskferdigheter får norsk språkopplæring integrert i innføringsfagene. Denne opplæringen gis i egne grupper. Det legges til grunn at halvparten av disse elevene har et omfattende behov for opplæring. For disse elevene estimeres et behov for 8 timer per uke gjennom 2 terminer. Det legges videre til grunn et behov for 8 timer per uke i 1 termin for dem som har et mindre behov for opplæring.

Gjennomsnittskostnaden per år for en elev på et yrkesfaglig utdanningsprogram og for en elev på et studieforberedende utdanningsprogram, er hhv 173 163 kroner og 141 203 kroner.[[232]](#footnote-232) Årsaken til at elevkostnadene er høyere på yrkesfaglige utdanningsprogrammer, er mindre klasser og høyere kostnader til materiell/undervisningslokaler. Vi benytter gjennomsnittskostnaden på de studieforberedende utdanningsprogrammene for å beregne kostnaden for innføringsfagene. For å gi rom for høyere lærertetthet enn hva dagens kostnadsnivå gjenspeiler på studieforberedende utdanningsprogrammer, er det gjort et påslag på 30 prosent.

Kostnaden per år er omregnet til kostnad per uke og time, slik at det kan gjøres et anslag på hvor mye innføringsfagene vil koste. Med de forutsetningene som er beskrevet over, er kostnaden knyttet til innføringsfagene på 700 mill. kroner.

Utvalget ser videre på hva det vil koste å gi ny opplæring til elever som stryker eller som ikke har vurderingsgrunnlag i fag. Det legges til grunn at innføringsfagene bidrar til at betydelig flere elever består alle fag på Vg1 enn i dag. Vi anslår at 4000 stryker eller ikke har vurderingsgrunnlag i ett eller flere fag på Vg1, og tilsvarende 2000 elever på Vg2 og 1000 elever på Vg3.

Det er frivillig for elevene å følge ny opplæring i fag de ikke har bestått. Noen vil ønske å lese på egen hånd og ta fag gjennom privatistordningen. I så tilfelle vil omfanget av opplæringen bli noe lavere. Det forutsettes at i alt 6000 personer vil ønske opplæring i regi av fylkeskommunen gjennom og i etterkant av de 3 årene. Opplæringen vil delvis kunne skje ved å utnytte ledig kapasitet, eller det må opprettes nye klasser. Beregningsteknisk legges til grunn at elevene i snitt trenger opplæring i 2 fag, og at hvert fag gir en opplæring tilsvarende 30 timer.

Elevene kan ha faglige utfordringer i både programfag og fellesfag, og elevene vil høre til på både yrkesfaglige og studieforberedende utdanningsprogrammer. Vi legger gjennomsnittskostnaden for yrkesfaglige utdanningsprogrammer til grunn. Beregningen inkluderer dermed kostnader til utstyr og i snitt høyere lærertetthet, enn på de studieforberedende utdanningsprogrammene. Kostnadene anslås til 55 mill. kroner.

Beregningene over er knyttet til den opplæringen som skal foregå på skolene. Utvalget mener at det i tillegg er behov for at fylkeskommunene gir tilbud som foregår på alternative opplæringsarenaer. Det er viktig at slike tilbud utvikles i samarbeid med lokalt arbeidsliv, herunder vekst- og arbeids- og inkluderingsbedrifter.

Utvalget har ikke beregnet kostnader til slike tilbud, bl.a. fordi innholdet og organisering kan være svært ulikt. Dette er imidlertid elever som trenger tett oppfølging, og slike tilbud vil være kostnadskrevende. Som et regneeksempel kan vi ta utgangspunkt i at 2–3 hele stillinger kan gi et tilbud til 10–15 elever. I tillegg vil det være andre driftskostnader f.eks. leie av lokaler osv. Gitt at et tilbud koster 2,5 mill. kroner for en gruppe på 12 elever, vil dette koste rundt 200 000 kroner per elev.

Utvidet alternativ Vg3 i skole

Søkere som ikke får læreplass, skal få et tilbud om fagopplæring i skole, også kalt alternativ Vg3 i skole. Utvalget foreslår å utvide varigheten av ordningen med alternativ Vg3 i skole. Utvalget foreslår at minimumslengden bør være 18 måneder, men maksimalt 24 måneder. I beregningene legges det til grunn en gjennomsnittsperiode på 20 måneder i stedet for dagens 12 måneder, altså en økning på 8 måneder.

I 2018 var det 1177 personer på alternativ Vg3 i skole. Det er grunn til å anta at nivået var kunstig høyt dette året som følge av at det har vært pågående forsøk. På den annen side er det grunn til å anta at et bedre tilbud kan øke etterspørselen. I beregningen legges det derfor til grunn en målgruppe på 1200 elever. Det legges videre til grunn en gjennomsnittskostnad prisjustert til 2019-kroner per elev på yrkesfaglige utdanningsprogrammer. Dette gir en kostnad på om lag 140 mill. kroner.

Kvalifiseringstiltak til læreplass og støtte underveis i læretiden

Utvalget foreslår innføring av flere tiltak som skal gi et bedre tilbud til elever og lærlinger som har behov for støtte underveis i opplæringen. Dette inkluderer kvalifiseringstiltak til elever som ikke finner læreplass, oppfølging av elever som trenger støtte i overgangen fra skole til lære, og oppfølging av lærlinger ute i bedriften ved behov.

Utvalget har ikke tatt stilling til hvordan kvalifiseringstiltak skal se ut, men det er sentralt at tiltak defineres nasjonalt for å sikre at elevene får et tilbud. En mulighet er å ta utgangspunkt i de kvalifiseringstiltakene som ble utprøvd i forbindelse med Samfunnskontrakt for flere læreplasser (2012–2015), og den påfølgende evalueringen.

Ved utgangen av 2018 sto 5200 søkere med ungdomsrett uten læreplass. Utvalgets forslag om kvalifiseringstiltak er rettet mot denne gruppen. Gruppen vil trenge ulike former for kvalifisering. For å beregne kostnadene knyttet til forslaget tas det utgangspunkt i de økonomiske rammene som ble gitt i forbindelse med gjennomføringen av forsøk med slike tiltak.[[233]](#footnote-233) Forsøkene prøvde ut 4 ulike modeller for å kvalifisere ungdom til læreplass. I kostnadsberegningen legges det til grunn at ungdommene fordeler seg jevnt på 3 av modellene, mens en mindre andel fordeles på den modellen som innebærer en individuell oppfølging av elevene. Kostnadene knyttet til tiltaket blir da 58 mill. kroner. Noen av ungdommene vil også ha behov for undervisning i fag de ikke har bestått på Vg1 og Vg2. Dette er ivaretatt i forslagene om rett til ny opplæring i fag, som er beregnet over.

1 av 5 lærlinger gjennomfører ikke læretiden i løpet av 5 år. Dette tilsvarer om lag 4000 personer. Manglende gjennomføring kan skyldes både midlertidige avbrudd, omvalg, forsinkelser av fag- eller svenneprøven, eller at de stryker på fagprøven og må gå opp på nytt. Utvalget foreslår derfor at det settes av ressurser til oppfølging av elever som trenger støtte i overgangen fra skole til lære, og til oppfølging av ungdom med behov når de har opplæring i bedrift. Utvalget foreslår videre at skolene får et delegert ansvar for denne oppfølgingen. For å anslå kostnader knyttet til forslaget er det tatt utgangspunkt i tre stillinger per fylkeskommune. Legger man til grunn en lønnskostnad på 700 000 kroner inkl. sosiale utgifter, gir dette en kostnad på 23 mill. kroner.

Tabell 10.1 viser hvordan kostnadene ved tiltakene som er presentert over, vil fordele seg på de ulike skoleårene. Det er tatt utgangspunkt i at innføringen av tiltakene følger ett årskull, og at de innføres gradvis. Ser vi på det første kullet, vil utgifter det første året bestå av midler til innføringsfagene og til ny opplæring til elever som har strøket i fag på Vg1, til sammen 715 mill. kroner. Når dette kullet kommer til det andre året vil de ha behov for ny opplæring i fag de ikke har bestått. Også det tredje året vil elevene ha behov for ny opplæring. Utgiftene det tredje året er betydelig høyere enn det andre året. Dette skyldes at ungdommene får tilbud om utvidet alternativ Vg3 i skole, kvalifiseringstiltak til læreplass og støtte underveis i læretiden. Det er i beregningene lagt til grunn at de aller fleste har fått den opplæringen de trenger etter fem år. Tallet vil derfor stabilisere seg etter det femte året. Utvalgets forslag innebærer at elevene går i ulik takt. Tiltakene vil derfor spre seg over ulike år. Fordelingen av kostnadene på de ulike årene har tatt høyde for dette. Kostnadene er knyttet til skoleår, ikke budsjettår. Som tabellen viser, vil de direkte utgiftene øke de første årene, for deretter å stabilisere seg det femte året. Det femte året ligger kostnadene på om lag 975 mill. kroner.

Kostnader per skoleår. 2019-kroner.

07J2xt2

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  |  |  |  | (Tall i mill. kroner) |
|  | Første år | Andre år | Tredje år | Fjerde år | Femte år | Sjette år |
| første kull | 715 | 23 | 87 | 78 | 72 |  |
| andre kull |  | 715 | 23 | 87 | 78 | 72 |
| tredje kull |  |  | 715 | 23 | 87 | 78 |
| fjerde kull |  |  |  | 715 | 23 | 87 |
| femte kull |  |  |  |  | 715 | 23 |
| sjette kull |  |  |  |  |  | 715 |
| totalt | 715 | 738 | 825 | 903 | 975 | 975 |

[:figur:figX-X.jpg]

Som nevnt i kapittel 2 og 3 er det flere land som har etablert tilbud om et ekstra forberedende år før oppstart i videregående opplæring. Dette har også vært diskutert i Norge. I tillegg til de faglige argumentene som utvalget presenterer i kapittel 2 og 3, vil utvalget også peke på at dette er et kostnadskrevende tiltak. Stoltenbergutvalget foreslo i sin utredning en innføring av et utforskende skoleår etter grunnskolen for elever med under 35 grunnskolepoeng. Utvalget anslo at tiltaket vil koste om lag 2,4 mrd. kroner per år.[[234]](#footnote-234) Det er da lagt til grunn at 15 000 elever vil delta.

Samfunnsøkonomiske konsekvenser av utvidet rett

Ungdom som gjennomfører videregående opplæring, har større sannsynlighet for å være sysselsatt enn ungdom som ikke gjennomfører videregående opplæring. Basert på en nyere undersøkelse antar vi at sannsynligheten for å falle utenfor i betydningen «ikke være i jobb eller opplæring», reduseres med 12 prosentpoeng som følge av å gjennomføre videregående opplæring.[[235]](#footnote-235) Dette er lagt til grunn for å beregne den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av tiltakene. Lønnsomheten beregnes for ett individ. Ved beregning av samfunnsøkonomiske virkninger ønsker en å finne ut hvor mye samfunnet som helhet taper eller vinner ved at én person gjennomfører som følge av deltakelse i tiltaket. Inntektssiden består av økt verdiskaping som følge av økt sysselsetting og en effektivitetsgevinst som følge av reduserte offentlige utgifter (økte skatteinntekter og reduserte trygdeutgifter). Virkningen av å gjennomføre videregående opplæring vil variere fra person til person. For noen vil det innebære at vedkommende går fra varig trygd til varig arbeid, mens det for andre ikke har innvirkning på muligheten for å komme i jobb. Beregningen tar imidlertid utgangspunkt i en tenkt gjennomsnittsperson, og det er denne tenkte gjennomsnittspersonen som har en økt sannsynlighet for sysselsetting på 12 prosentpoeng. Det beregnes altså gjennomsnittlige forventede samfunnsøkonomiske inntekter og utgifter for ett individ.

[:figur:figX-X.jpg]

Utgiftssiden består av de direkte kostnadene (ressursbruken) knyttet til tiltaket og eventuelt verdiskapningstap hvis det innebærer at vedkommende blir værende lenger i utdanning. En fullføringsrett kan isolert sett innebære at noen ungdommer blir værende lenger i videregående opplæring enn i dag. For samfunnet innebærer dette en kostnad hvis alternativet er arbeid. Utvalget legger imidlertid til grunn at dette motsvares av at tiltakene vil bidra til at en del elever vil komme raskere ut med full kompetanse enn i dag. Utvalget har hentet inn tall som viser gjennomføring på normert tid. Tallmaterialet gir kun relevant informasjon for de studieforberedende utdanningsprogrammene. Dette skyldes at tallene tar utgangspunkt i det utdanningsprogrammet elevene starter på, og siden en stor andel elever går fra yrkesfag til påbygging, gir tallene lite relevant informasjon om elevene på yrkesfag. Tallene viser at 77 prosent av elevene som startet på et studieforberedende utdanningsprogram, gjennomførte på normert tid. Etter 4 år har gjennomføringen økt til 85 prosent. Tallene indikerer at det er potensial for å få elevene raskere gjennom videregående opplæring med mer støtte fra skolen. Dette vil bety at de kommer raskere ut med gjennomført videregående opplæring. Det legges derfor til grunn at det ikke påløper noe verdiskapningstap for samfunnet som følge av fullføringsretten.

Siden de samfunnsøkonomiske beregningene gjøres for ett individ, trenger vi et anslag for hva de direkte kostnadene vil være for en person. Hvor mye ekstra innsats den enkelte ungdom vil trenge for å gjennomføre videregående opplæring, vil variere. Vi har beregnet at en ungdom som trenger lite innsats, vil kreve en opplæringskostnad på om lag 50 000 og en ungdom som trenger mye innsats om lag 160 000 kroner. Det er derfor tatt utgangspunkt i en middelverdi på 105 000 kroner.

Skattefinansiering av offentlige tiltak innebærer en kostnad for samfunnet (effektivitetstap) som skal inkluderes i den samfunnsøkonomiske analysen. Rundskriv R-109/2014 fra Finansdepartementet fastsetter skattefinansieringskostnaden til 20 øre per krone. Utdanning har konsekvenser for hele yrkeskarrieren til enkeltindividet. Kostnadene vil dermed komme i de første årene, mens nytteverdien vil komme senere og fordele seg over en lengre tidsperiode. For å gjøre det mulig å sammenligne og summere virkningene som oppstår i ulike år, gjennomføres en nåverdianalyse. Det benyttes en kalkulasjonsrente på 4 prosent som er anbefalt av Finansdepartementet for normale offentlige prosjekter, og det det er lagt til grunn at tiltaket virker i 20 år.

Legger man disse forutsetningene til grunn, kan man anslå at den samfunnsøkonomiske gevinsten av tiltaket vil være anslagsvis 1 mill. kroner for ett individ. Det må imidlertid tas høyde for at ikke alle gjennomfører til tross for omfattende tiltaksinnsats.

Over beregnet vi at tiltakene vil koste 975 mill. kroner når hele omleggingen er innført. For at tiltaket skal være samfunnsøkonomisk lønnsomt, kreves det dermed at 900 flere elever gjennomfører videregående opplæring som følge av den økte innsatsen.

## Gi rett til dem som har brukt opp ungdomsretten uten å bestå

Over er det beregnet hva en utvidet rett for ungdom vil koste gjennom iverksetting av en rekke tiltak. Utvalget foreslår også at tidligere kull som har brukt opp ungdomsretten uten å ha bestått med vitnemål eller fagbrev, skal få rett til opplæring i fagene som ikke er bestått. Det finnes ikke statistikk som sier noe om hvor stor denne gruppen er. Som beskrevet i delutredningen og i kapittel 3 var det om lag 5500 ungdommer som kom så langt som til Vg3 eller er i lære, men likevel ikke oppnådde full sluttkompetanse.[[236]](#footnote-236) Av disse var det 820 som kun manglet fag-/svennebrev. Resten av gruppen hadde strøket eller manglet karakter i ett eller flere fag, med et gjennomsnitt på 4,8 fag.

Noen av disse vil fortsatt ha ungdomsrett, og omfattes dermed ikke av denne utvidelsen. Det forutsettes at 20 prosent fortsatt har en rett – enten ungdomsrett eller voksenrett. Legger vi dette til grunn også for tidligere kull, kan vi anslå at det i hvert årskull befinner seg rundt 4400 personer som er i målgruppen for endring i retten. Ikke alle vil ønske å benytte seg av en slik ny rettighet. Det forutsettes at målgruppen for forslaget er personer opp til 45 år, og at det er flere i de yngste aldersgruppene som vil benytte seg av retten, enn i de eldste aldersklassene. Det antas at de som ønsker å benytte seg av retten, vil gjøre det i løpet av de første 5 årene etter at retten innføres. Mange vil velge å ta fagbrev gjennom praksiskandidatordningen. Årlig anslås etterspørselen å øke med 3000 personer som følge av endringen.

Det antas at opplæringskostnadene vil være høyest for de yngste kullene, både fordi de har mindre realkompetanse å bygge på, og fordi det kan antas at voksne kan lese mer på egen hånd enn de yngste. Livsoppholdsutvalget beregnet gjennomsnittskostnaden ved en ekstra person i voksenopplæringen til 44 500 kroner per år for 4,9 fag. I tillegg kommer den opplæringen som tas i bedrift.[[237]](#footnote-237) For personer under 25 år legges det til grunn gjennomsnittskostnader for elever i videregående opplæring. Med utgangspunkt i at de i snitt mangler 4,5 fag, legges det til grunn en gjennomsnittskostnad som tilsvarer 40 prosent av årskostnaden.

Siden gjennomføringen er høyere på de studieforberedende utdanningsprogrammene enn på de yrkesfaglige utdanningsprogrammene, legges det til grunn at 70 prosent av etterspørselen er knyttet til et yrkesfaglig utdanningsprogram. Det legges til grunn at de i snitt trenger et halvt år med opplæring i bedrift i tillegg til opplæring i fag på skolen. Det legges til grunn at det gis basistilskudd II for opplæring i bedrift som lærling, som er 61 486 kroner per år i 2 år i 2019. Årlig kostnad for tiltaket er beregnet til om lag 260 mill. kroner. Det antas at dette er kostnaden i de 5 første årene, for deretter å bli null. Beregningene tar ikke hensyn til eventuelt økte kostnader i Lånekassen.

Det legges til grunn en effekt på sysselsettingen på 12 prosentpoeng. Siden dette vil være personer som er i arbeid, tas det med i beregningen en tapt verdiskaping i den perioden de er under utdanning.

Den samfunnsøkonomiske gevinsten av tiltaket anslås til om lag 800 000 kroner per individ. I beregningen er det tatt utgangspunkt i en gjennomsnittskostnad per person på 85 000 kroner. Videre er det forutsatt at de i snitt går ned i stilling i 50 prosent i ett år.

## Omvalg og muligheter for videre utdanning

Påbygging til generell studiekompetanse etter Vg4

Utvalget foreslår at ordningen med påbygging til generell studiekompetanse etter Vg4 endres. Det betyr at flere vil bruke lengre tid enn i dag, men også at noen vil bruke kortere tid. Beregningsteknisk legges det til grunn at elevene i snitt bruker 1,5 år for å bli studieforberedt gjennom påbygging til generell studiekompetanse – mot dagens 1 år. Utvalget foreslår å ta bort ordningen med påbygging etter Vg2, og det kan derfor antas at noen flere vil ønske å ta påbygging til generell studiekompetanse etter fag-/svennebrev. I motsatt retning trekker imidlertid at færre kan ønske å bygge på til generell studiekompetanse siden det vil kreve et lengre opplæringsløp enn i dag. Det legges derfor til grunn at nivået holder seg på samme nivå som i dag, det vil si rundt 4000 personer. Det er beregnet en kostnad for et halvt år ekstra i snitt sammenliknet med dagens ordning på ett år. Dette gir en kostnad på 280 mill. kroner.

Yrkesfaglig påbygging for elever som har fullført studieforberedende utdanningsprogram

Utvalget foreslår at det innføres yrkesfaglig påbygging for elever som har fullført et studieforberedende utdanningsprogram. Elevene bruker den tiden som er nødvendig for å tilegne seg yrkeskompetanse. Det legges til grunn at de trenger i snitt 1 år i skole og 2 år i bedrift inkludert verdiskapingsdelen. Det legges til grunn gjennomsnittskostnaden for en elev på yrkesfaglig utdanningsprogrammer og basistilskudd 1, som gis til ungdom med rett. Det er vanskelig å anslå hvor mange som vil ønske å benytte seg av en slik mulighet. Legger vi til grunn at 200 personer vil ønske å bygge på til yrkeskompetanse, vil dette koste 66 mill. kroner.

## Rett til rekvalifisering i form av fag-/svennebrev

Utvalget ønsker å utvide retten slik at voksne skal ha rett til en ny sluttkompetanse. Både de som har generell studiekompetanse, og de som har en yrkeskompetanse fra før, omfattes av forslaget. Retten er begrenset til ett fagbrev etter førstegangsutdanningen.

I perioden 2010–2015 var det om lag 5400 personer over 25 år som tok fagbrev gjennom lærlingordningen, som hadde videregående opplæring fra før.[[238]](#footnote-238) Dette utgjør 900 personer per år. Om lag halvparten av disse har en yrkesfaglig utdanning fra før. Det er vanskelig å anslå hvor mye etterspørselen etter videregående opplæringen vil øke som en konsekvens av endringen i retten. Innføringen av individuell rett til videregående opplæringen for voksne i 2000 ga liten endring i antall deltakere. Økte krav til kompetanse i arbeidslivet framover gir grunn til å anta at en endring i rettighetene vil kunne få større effekt i dag enn på 2000-tallet. I beregningene legges det til grunn at 250 personer hvert år vil etterspørre opplæring slik at de kan få en yrkeskompetanse som utdanning nummer to.

Det vil variere hvor mye opplæring den enkelte vil trenge for å oppnå en ny yrkeskompetanse. Noen vil ta et beslektet fagbrev innenfor samme utdanningsprogram. De kan bygge på tidligere oppnådd kompetanse og vil kun trenge deler av opplæringen som kreves for å få yrkeskompetansen. Andre tar fag som er mer ulik tidligere sluttkompetanse, og disse vil dermed trenge mer omfattende opplæring i yrkesfaget. Siden hele målgruppen har videregående opplæring fra tidligere, vil ingen ha behov for et fullt opplæringsløp. I tillegg vil deler av opplæringen – både den som skjer i skole, og den som foregår i bedrift – kunne avkortes på bakgrunn av realkompetanse.

Det legges til grunn at halvparten av deltakerne går mot et beslektet fagbrev. For denne gruppen legges det inn ett år i bedrift. Det legges til grunn at den andre halvparten har behov for mer opplæring i yrkesfaget, og vil trenge ett år i skole i tillegg til ett års opplæring i bedrift. Det er rimelig å anta at voksne trenger lavere lærertetthet enn ungdom. Det legges derfor til grunn at gjennomsnittskostnaden for opplæring i skole er 30 prosent lavere enn for ungdom. Videre benyttes basistilskudd 2 for lærlinger over 21 år.

Kostnadene for dem som tar et beslektet fagbrev, er beregnet til om lag 8 mill. kroner. For dem som tar utdanning som er mer ulik førstegangsutdanningen, beregnes kostnaden til 30 mill. kroner.

Å ta videregående opplæring som voksen gir en positiv effekt på deltakelse i arbeidslivet. Særlig har det å fullføre en yrkesfaglig utdanning positiv effekt. Også tendensen til å bli uføretrygdet reduseres.[[239]](#footnote-239) Åpningen for at flere kan ta fag-/svennebrev som en utdanning nummer 2, kan begrunnes med høyere produktivitet for bedriften og lavere sannsynlighet for å støtes ut av arbeidslivet. Det legges til grunn at fag-/svennebrevet har en sysselsettingseffekt på 5 prosent for den gruppen som tar et beslektet fagbrev og 20 prosent for den andre gruppen. Det tas for øvrig høyde for verdiskapingstap i den perioden vedkommende er i utdanning.

Den samfunnsøkonomiske gevinsten for dem som tar en yrkeskompetanse som er forskjellig fra den første sluttkompetansen, anslås til om lag 300 000 kroner per person og om lag 140 000 kroner for dem som tar et beslektet fag-/svennebrev.

## Utvidelse av oppfølgingstjenestens ansvar

Utvalget foreslår at oppfølgingstjenesten skal jobbe mer forebyggende enn i dag. I dag er det om lag 14 000 unge mellom 16 og 21 år som er tilmeldt oppfølgingstjenesten. I 2018 var de samlede utgiftene til oppfølgingstjenesten og pedagogisk psykologisk tjeneste (PPT) om lag 500 mill. kroner. I KOSTRA er utgiftene til oppfølgingstjenesten og PPT slått sammen, og vi har derfor ikke informasjon om hvor mye som brukes på oppfølgingstjenesten isolert sett. Fylkeskommunene organiserer tjenesten svært ulikt. Alle fylkeskommuner er pålagt å ha en oppfølgingstjeneste.[[240]](#footnote-240) Oppfølgingstjenesten kan jobbe forebyggende i dag, men det er per i dag ikke en lovpålagt oppgave. En økt vektlegging av det forebyggende arbeidet vil innebære økte kostnader for fylkeskommunene. Det legges imidlertid til grunn at de tiltakene som settes inn for å øke gjennomføringen for ungdom, vil redusere det antallet som trenger bistand fra oppfølgingstjenesten. Det anslås på usikkert grunnlag at forslaget vil koste om lag 20 mill. kroner. Utvalget foreslår at det utredes hvordan målgruppen kan utvides, slik at den også omfatter voksne. De økonomiske og administrative konsekvensene må imidlertid utredes videre.

## Administrative konsekvenser

Utvalgets forslag for videregående opplæring innebærer økt ansvar for fylkeskommunene. Generelt vil forslagene innebære en tettere oppfølging av elever og lærlinger gjennom hele videregående opplæring, og det må derfor påregnes noe økt administrativ ressursbruk. Endringer i retten for ungdom vil ha konsekvenser for hvordan opplæringen blir gitt, og ha konsekvenser for hvordan tilbudet organiseres. Utvalget har videre lagt til grunn at alle skal være kvalifisert for den opplæringen de får, noe som blant annet vil innebære en vurdering av den enkeltes opplæringsbehov.

[:figur:figX-X.jpg]

Økt bruk av realkompetansevurdering og opplæring gjennom moduler vil kreve at fylkeskommunen må jobbe mer målrettet og individualisert med å tilrettelegge opplæringen. Isolert sett vil dette kunne innebære økte ressurser knyttet til den enkelte søker. På den annen side vil det kunne gi en mer treffsikker opplæring og kortere opplæringsløp. Utarbeiding av et nytt verktøy for realkompetansevurdering vil kreve noe ressursbruk.

Utvalget foreslår endring i rettigheter for både ungdom og voksne. Dette vil bety ressurser knyttet til arbeid med endring av regelverket. Det må påregnes at fylkeskommunene må bruke ressurser til søknadsbehandling som følge av endring i rettighetene for voksne.

Utvalget foreslår å endre timetallet i noen fag, men legger til grunn at det samlede timetallet står fast. Forslagene vil derfor ikke ha budsjettmessige konsekvenser. Noen av forslagene vil kunne gi behov for å endre læreplaner i fag. Det legges til grunn at arbeidet med utarbeiding av eventuelt nye læreplaner gjøres innenfor Utdanningsdirektoratets eksisterende ramme.

Det foreslås at staten sammen med fylkeskommunene etablerer en forsknings-, utdannings- og innovasjonsstrategi rettet mot videregående opplæring. I første omgang vil det kreve ressurser til utarbeidelse av strategien, men denne bør følges av et større forskningsprogram. Utvalget anslår at det er behov for 100 mill. kroner over 5 år.

Utvalget foreslår at det etableres et nasjonalt samarbeidsråd for utdanningsprogrammer og høyere utdanning og et nasjonalt faglig råd for hver studieretning. Med utgangspunkt i kostnadene til samarbeidsorgan for yrkesopplæring (SRY) og de faglige rådene anslås de administrative konsekvensene til 10 mill. kroner.

Regionale kompetansesentre for små og utstyrstunge yrkesfag

Utvalget foreslår at det nedsettes et forprosjekt som kartlegger, stimulerer og tilrettelegger for samarbeid om regionale kompetansesentre mellom fylkeskommunene og bransjene. Det anslås en kostnad på 2 mill. kroner til forprosjektet.

Referanser

Abrahamsen, B. og O. Nedregård (2018). Frafall fra profesjonsutdanningene ved OsloMet. OsloMet-rapport 2018 nr 8. Oslo: OsloMet.

Albæk, K., R. Asplund, E. Barth, L. Lindahl, M. Strøm, P. Vanhala (2019). Better late than never? How late Completion Affects The Early Careers of Dropouts. Bonn: IZA Institute of Labour Economics.

Andersen, O.D. og N.H. Helms (2019). Vocational Education and Training in Europe: Denmark. Cedefop ReferNet VET in Europe Reports (2018). Hentet 18.11.2019: https://cumulus.cedefop.europa.eu/files/vetelib/2019/Vocational\_Education\_Training\_Europe\_ Denmark\_2018\_Cedefop\_ReferNet.pdf.

Aspøy, T.M og T. Nyen (2015). Bedre gjennomføring i videregående opplæring. Evaluering av kvalifiseringsmodeller i og etter Vg2 yrkesfag og Vg3 påbygg. Sluttrapport. Fafo. 2016:37.

Bakken, A. (2019). Ungdata 2019. Nasjonale resultater. NOVA rapport 9/19.

Bakken, P., L.F. Pedersen, K.S. Wiggen og K.F. Øygarden (2018). Studiebarometeret 2018. Hovedtendenser. Oslo: NOKUT.

Bergseng, B., E. Degler og S. Lüthi (2019). Unlocking the Potential of Migrants: a Review of Germany. OECD Reviews of Vocational Education and Training. Paris: OECD Publishing.

Bratsberg, B., T. Nyen og O. Raaum. (2017). Fagbrev i voksen alder. Søkelys på arbeidslivet 01-02/2017 Volum 34.

Dahle, M., H. Lerfaldet, M. Monsen, A.O. Ervik og J. Ryssevik (2018). Forberedende voksenopplæring. Evaluering av første forsøksår. Ideas2evidence rapport 6/2018. Bergen: Ideas2evidence.

Difi (2019). Innbyggerundersøkelsen 2019. Hva mener innbyggerne? Oslo: Difi https://www.difi.no/sites/difino/files/innbyggerundersokelsen\_2019\_-\_rapport\_innbyggerdel.pdf.

Dæhlen, M., K. Danielsen, Å. Standbu og Ø. Seippel (2013). Voksne i grunnskole og videregående opplæring. NOVA-rapport: 7/2013. Oslo: NOVA.

Elken, M. og V. Schwach (2018). Å snakke fag på et språk andre forstår. Norsk fagspråk i høyere utdanning og arbeidsliv. Rapport 2018: 20. Oslo: NIFU.

Finansdepartementet (2014). Rundskriv R-109/2014

Forskningsrådet (2019). Mål og ramme for BarnUnge21. https://www.barnunge21.no/.

Forskrift om opptak til høgre utdanning. Hentet 02.10.2019: https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2017-01-06-13

Forskrift om høyere yrkesfaglig utdanning. Hentet 03.09.2019: https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2019-07-11-1005

Forskrift til opplæringslova. Hentet 15.11.2019: https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2006-06-23-724.

Forskrift om arbeidsmarkedstiltak. Hentet 08.09.2019: https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2015-12-11-1598

Fridholm, T., A. Håkansson, I. Storsul Opdahl, J. Synnelius, M. Terrell og G. Melin (2017). User survey and impact assessment of the Norwegian education research. Stockholm: Technopolis Group. 2017.

Frønes, T.S. (2016). Resultater i lesing. I M. Kjærnsli og F. Jensen (red.): Stø kurs. Norske elevers kompetanse i naturfag, matematikk og lesing i PISA 2015. Oslo: Universitetsforlaget.

Gunnes, H., E. Hovdhaugen og B.M. Olsen (2017). Utdanningsforskning i Norge i 2015. Ressurser og resultater. NIFU-rapport 4/2017. Oslo: NIFU.

Hatlevik, O.E. og I. Throndsen (red.) (2015). Læring av IKT. Elevenes digitale ferdigheter og bruk av IKT i ICILS 2013. Oslo: Universitetsforlaget.

Hauge, M.S. og K.F. Øygarden (2019). Studiebarometeret for fagskolestudenter 2019: hovedtendenser. Oslo: NOKUT.

Homeleid, T., J. Furuholmen og I. Rasmussen (2018). Hva har skjedd med fylkesveiene etter Forvaltningsreformen?. Vista Analyse, Rapport 2018/14.

Hovdhaugen, E. mfl. (2013). Videregående opplæring – tilstrekkelig grunnlag for videre studier? Rapport 50/2013. Oslo: NIFU.

Hovdhaugen, E, T. S. Prøitz og J. Seland (2018). Eksamens- og standpunktkarakterer – to sider av same sak? Hentet 14.11.2019: https://www.nifu.no/publications/1646118/.

Hovdhaugen, E. (2019). Årsaker til frafall i høyere utdanning. Arbeidsnotat 2019: 3. Oslo: NIFU.

Hovdhaugen, E., H. Høst, A. Skålholt, P.O. Aamodt og S. Skule (2013). Videregående opplæring – tilstrekkelig grunnlag for videre studier? Rapport 50/2013. Oslo: NIFU.

Høst, H. (2011). Praksisbrev – et vellykket tiltak mot frafall. Hva er lærdommene? Sluttrapport fra den forskningsbaserte evalueringen av forsøk med praksisbrev 2008–2011. Rapport 27/2011. Oslo: NIFU.

Høst, H., H. Karlsen, A. Skålholt og E. Hovdhagen (2012). Yrkesfagutdanning eller allmennutdanning for sektoren? En undersøkelse av elever og lærlinger i helse- og sosialfag. Rapport 30/2012. Oslo: NIFU

Høst, H og S. Michelsen (2014). «Opplæringskontorenes rolle i kvalitetsarbeidet» i Høst, H. (red.) Kvalitet i fag- og yrkesopplæringen. Sluttrapport. Rapport 14/2015. Oslo: NIFU.

Høst, H. (red.) (2015). Kvalitet i fag- og yrkesopplæringen. Sluttrapport. Rapport 14/2015. Oslo: NIFU.

Høst, H., S.E. Skjelbred og T. Røsdal (2018). Hvordan er gjennomføringen i fagskoleutdanningene? En undersøkelse av særtrekk ved helsefag, kreative fag og tekniske fag. NIFU-rapport 2018:21. Oslo: NIFU.

IMDi (2019). Tilskudd til Jobbsjansen del B (mer grunnskoleopplæring til innvandrerungdom). Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. Hentet 21.11.2019: https://www.imdi.no/tilskudd/tilskudd-til-jobbsjansen-mer-grunnskoleopplaring-til-innvandrerungdom/.

Innst. 333 S (2014–2015). Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner. Oslo: Stortinget. Hentet 19.11.2019: https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2014-2015/inns-201415-333/?lvl=0.

Jensen, F., A. Pettersen, T.S. Frønes, M. Kjærnsli, A. Rohatgi, A. Eriksen og E.K. Narvhus (2019). Pisa 2018. Norske elevers kompetanse i lesing, matematikk og naturfag. Oslo: Universitetsforlaget.

Jeon, S. (2019). Unlocking the Potential of Migrants: Cross-country Analysis, OECD Reviews of Vocational Education and Training. Paris: OECD Publishing.

Kompetanse Norge (2019). Nettbasert læring. Hentet 15.11.2019: https://www.kompetansenorge.no/Norsk-og-samfunnskunnskap/Nettbasert-opplaring.

Kuczera, M. (2017). «Incentives for apprenticeship», OECD Education Working Papers, No. 152, Paris: OECD Publishing.

Kunnskapsdepartementet (2011). Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk. Hentet 02.10.2019: https://www.regjeringen.no/no/tema/utdanning/voksnes\_laering\_og\_kompetanse/artikler/nasjonalt-kvalifikasjonsrammeverk/id601327/.

Kunnskapsdepartementet (2017). Lærerutdanning 2025. Hentet 12.09.2019: https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nasjonal-strategi-for-larerutdanningene/id2555622/

Kunnskapsdepartementet (2017). Nasjonal kompetansepolitisk strategi 2017–2021. Hentet 19.11.2019: https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nkps/id2527271/.

Kunnskapsdepartementet (2017). Framtid, fornyelse og digitalisering Digitaliseringsstrategi for grunnopplæringen 2017–2021. Hentet 16.06.2019: https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/framtid-fornyelse-og-digitalisering/id2568347/

Kunnskapsdepartementet (2018). Universitets- og høyskolelovutvalget. Hentet 03.11.2019: https://www.universitetsoghoyskolelovutvalget.no/.

Kunnskapsdepartementet (2019). Høringsnotat om endringer i opplæringslova. Lovfesting av tilbud om karriereveiledning i fylkeskommunen. Oslo: Kunnskapsdepartementet. Hentet 19.11.2019: https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-av-endringer-i-opplaringslova.-lovfesting-av-tilbud-om-karriereveiledning-i-fylkeskommunen/id2666409/

Lauvdal, Torunn (1996). «Kan man bygge et fly mens det flyr»?, i Jon Frode Blichfeldt med flere: Utdanning for alle? Evaluering av Refom-94, Tano Aschoug, 1996.

Leirvik, M.S. og A.B. Staver (2019). Fag- og yrkesopplæring for voksne minoritetsspråklige – Hvordan inkludere flere flyktninger fra introduksjonsprogrammet?. NIBR-rapport 2019:2 Oslo: OsloMet.

Lindemann, B., S. Mordal og B.E. Aaslid (2012). Evaluering av forsøk med 2. fremmedspråk på 6.-7. trinn. Trondheim: SINTEF.

Lov om universiteter og høyskoler. Hentet 14.09.2019: https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-04-01-15

Lov om høyere yrkesfaglig utdanning. Hentet 03.09.2019: https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-08-28

Lund, Ø. (2015). Y-veien til bachelor i ingeniørfag – Muligheter, dilemma og utfordringer. Fra evaluering av prosjektet Y-veinord. Uniped 04/2015 (Volum 38). Hentet 19.11.2019: https://www.idunn.no/uniped/2015/04/y-veien\_til\_bachelor\_iingenioerfag\_-\_muligheter\_dilemma\_og.

Lødding, B. og P.O. Aamodt (2015). Studieforberedt etter studieforberedende? Overgangen mellom studieforberedende utdanningsprogram og høyere utdanning belyst gjennom gruppesamtaler med lærere, studenter og elever. Rapport 28/2015. Oslo: NIFU.

Markussen, E. (2009). Fra dokumentert delkompetanse til kompetansebevis og praksisbrev. I Markussen, E. (red). Videregående opplæring for (nesten) alle. Fagernes: Cappelen Damm AS.

Markussen, E. og S.K. Gloppen (2012). Påbygg – et gode eller en nødløsning? En studie av påbygging til generell studiekompetanse i Østfold, Akershus, Buskerud, Rogaland og Nord-Trøndelag skoleåret 2010–2011. Rapport 2/2012. Oslo: NIFU.

Markussen, E., J.B. Grøgaard, H.N. Hjetland (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. NIFU-rapport 2018:8. Oslo: NIFU.

Markussen, E., T.C. Carlsten, J.B. Grøgaard, J. Smedsrud (2019). «…respekten for forskjellighet…». En studie av spesialundervisning i videregående opplæring i Norge skoleåret 2018–2019. NIFU-rapport 2019:12. Oslo: NIFU.

Mausethagen, S., G. Shavard, H. Knudsmoen, M. Lorentzen og O. Osland (2019). Regelverksetterlevelse i grunnopplæringen. Hentet: 18.11.2019: https://www.opplaringslovutvalget.no/nyheter/regelverksetterlevelse-i-grunnopplaeringen/.

Meld. St. 20 (2012–2013) På rett vei. Oslo: Kunnskapsdepartementet.

Meld. St. 23 (2012–2013) Digital agenda. Oslo: Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet.

Meld. St. 14 (2014–2015) Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Meld. St. 16 (2015–2016) Fra utenforskap til ny sjanse – samordnet innsats for voksnes læring. Oslo: Kunnskapsdepartementet.

Meld. St. 9 (2016–2017) Fagfolk for fremtiden. Oslo: Kunnskapsdepartementet.

Meld. St. 16 (2016–2017) Kultur for kvalitet i høyere utdanning. Oslo: Kunnskapsdepartementet.

Meld. St. 6 (2018–2019) Oppgaver til nye regioner. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Nasjonalt kompetansemiljø om utviklingshemming (2019). Varig tilrettelagt arbeid. Hentet 14.11.2019: https://naku.no/kunnskapsbanken/varig-tilrettelagt-arbeid-vta.

NHO (2016). Yrkesfag 2020 – Mål for hele prosjektperioden vedtatt i styringsgruppemøte 19.02.2016. Hentet 19.11.2019: http://www.noos.no/assets/Filer/Rapport-Yrkesfag-2020-Mal-for-hele-prosjektperioden-NHO.pdf.

NOKUT (2008). Evaluering av ingeniørutdanningen i Norge anno 2008. Det 1: Hovedrapport. Oslo: NOKUT.

NOKUT (2019). Deleksamen sykepleie. Hentet 04.11.2019: https://www.nokut.no/nyheter/uendret-for-sykepleierstudentene/.

Nordtvedt, G. og A. Pettersen (2016). «Matematikk», i I M. Kjærnsli og F. Jensen (red.): Stø kurs. Norske elevers kompetanse i naturfag, matematikk og lesing i PISA 2015. Oslo: Universitetsforlaget.

NOU 2007: 11 Studieforbund – læring for livet. Oslo: Kunnskapsdepartementet.

NOU 2010: 7 Mangfold og mestring – flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringssystemet. Oslo: Kunnskapsdepartementet.

NOU 2014: 7 Elevenes læring i fremtidens skole. Oslo: Kunnskapsdepartementet.

NOU 2016: 7 Norge i omstilling – karriereveiledning for individ og samfunn. Oslo: Kunnskapsdepartementet.

NOU 2016: 14 Mer å hente. Bedre læring for elever med stort læringspotensial. Oslo: Kunnskapsdepartementet.

NOU 2018: 13 Voksne i grunnskole- og videregående opplæring. Oslo: Kunnskapsdepartementet.

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

NOU 2019: 2 Fremtidige kompetansebehov II. Utfordringer for kompetansepolitikken. Oslo: Kunnskapsdepartementet.

NOU 2019: 3 Nye sjanser – bedre læring. Kjønnsforskjeller i skoleprestasjoner og utdanningsløp. Oslo: Kunnskapsdepartementet.

NOU 2019: 7 Arbeid og inntektssikring. Tiltak for økt sysselsetting. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.

NOU 2019: 12 Lærekraftig utvikling. Oslo: Kunnskapsdepartementet.

NOU 2019: 23 Ny opplæringslov. Oslo: Kunnskapsdepartementet.

Nyen, T. og A.H. Tønder (2012). Fleksibilitet eller faglighet? En studie av innføringen av faget prosjekt til fordypning i Kunnskapsløftet. Fafo-rapport 47/2012. Oslo: Fafo.

Nyen, T., M. Bjørnset, H. Høst, K. Reegård og A. H. Tønder (2018). Evaluering av vekslingsmodeller i fag- og yrkesopplæringen. Sluttrapport. Fafo-rapport 2018:42. NIFU-rapport 2018:32. Oslo: Fafo og NIFU.

OECD (2018). Investing in youth: Norway. Paris: OECD Publishing.

OECD (2018). Seven Questions about Apprenticeships: Answers form International Experiences, OECD Reviews of Vocational Education and Training. Paris: OECD Publishing.

OECD (2019). Education at a Glance. OECD Indicators. Paris: OECD Publishing.

Olsen, D.S., J. Bubikova-Moan, P.O. Aamodt, S.-E. Skjelbred, M. Elken, E. Waagene og E.H. Larsen (2018). Realkompetansevurdering: En studie av systemet for vurdering av realkompetanse i utdanning og arbeidsliv. Rapport 10/2018. Oslo: NIFU.

Opplæringsloven. https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1998-07-17-61.

Opplæringslovutvalget (2019). Hentet 15.11.2019: https://www.opplaringslovutvalget.no/

Proba samfunnsanalyse (2011). Utfall på arbeidsmarkedet for personer som fullfører videregående utdanning som voksne. Rapport 2011-4

Prop. 72 L (2015–1016). Endringer i opplæringslova. Oslo: Kunnskapsdepartementet.

Prop. 1 S (2019–2020). For budsjettåret 2020. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.

Prop. 1 S (2019–2020). For budsjettåret 2020. Oslo: Kunnskapsdepartementet

Rambøll (2016). Evaluering av særskilt språkopplæring og innføringstilbud. Sluttrapport. Hentet 18.11.2019: https://www.udir.no/globalassets/filer/tall-og-forskning/forskningsrapporter/evaluering-av-sarskilt-sprakopplaring-2016.pdf.

Rambøll (2018). FOU-prosjekt 184002. Tilrettelagte opplæringstilbud for minoritetsspråklig ungdom. Rapport. Oslo: Rambøll.

Rambøll (2018). Kartlegging. Videregående opplæring i utvalgte land. Rapport. Oslo: Rambøll.

Regjeringen (2019). Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti. Hentet 08.10.2019: https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/politisk-plattform/id2626036/.

Riksrevisjonen (2016). Riksrevisjonens undersøking av styresmaktene sitt arbeid for å auke talet på læreplasser. Dokument 3:12 (2015–2016). Oslo: Riksrevisjonen.

Rønning, W. K. (2008). Evaluering av Kunnskapsløftet. 25-prosentregelen – Har skolene tatt den i bruk? Nordlandsforskning. Notat juli 2008.

Rørstad, K., P. Børing, E. Solberg og T.C. Carlsten (2019). NHOs kompetansebarometer 2019. Resultater fra en undersøkelse om kompetansebehov blant NHOs medlemsbedrifter i 2019. NIFU-rapport 2019:16. Oslo: NIFU.

Samordna opptak (2013). Krav til norsk og engelsk. Hentet 24.10.2019: https://www.samordnaopptak.no/info/utenlandsk\_utdanning/sprakkrav/krav-til-norsk-og-engelsk-for\_hoyere\_utdannning/.

Samordna opptak (2019). 23/5-regelen. Hentet. 15.10.2019: https://www.samordnaopptak.no/info/opptak/generell-studiekompetanse/23-5-regelen/.

Seland, I., E. Hovdhaugen, B. Lødding, T.S. Prøitz og E. Rønsen (2018). Sluttrapport fra evaluering av forsøk med halvårsvurdering med én eller to karakter i norsk. Rapport 2018:9. Oslo: NIFU.

Sjaastad, J., T.C. Carlsten og S. Wollscheid (2016). Får elevene den opplæringen de har krav på? Kartlegging av undervisingstimer med kvalifiserte lærer i videregående opplæring. Rapport 26/2016. Oslo: NIFU.

Skutlaberg, I. og M. Dahle (2019). Forsøk med modulstrukturert fag- og yrkesopplæring. Notat 1/2019. Bergen: Ideas2evidence.

Stortinget (2017). Dokument nr. 15:245 (2017–2018). Hentet 15.11.2019: https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=70152.

St.meld. nr. 33 (1991–92) Om visse sider ved videregående opplæring.

St.meld. nr. 30 (2003–2004) Kultur for læring.

Søderlund, P. (2017). Pathways to Political Trust, Blogs.uta, Tampere University. Hentet 3.12.2019: https://blogs.uta.fi/contre/fag/political-trust/.

Thorshaug, K. og S. Svendsen (2014). Helhetlig oppfølging. Nyankomne elever med lite skolebakgrunn fra opprinnelseslandet og deres opplæringssituasjon. Rapport 2014. Mangfold og inkludering. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning AS.

UDI (2019). Prøve i norsk muntlig for å få norsk statsborgerskap. Hentet 24.10.2019: https://www.udi.no/ord-og-begreper/prove-i-norsk-muntlig-for-a-fa-norsk-statsborgerskap/.

Utdanningsdirektoratet (2007). Kartleggingsmateriell. Språkkompetanse i grunnleggende norsk. Hentet 16.10.2019: https://www.udir.no/globalassets/upload/kartleggingsprover/udir\_kartleggingsmateriell\_bm\_301007.pdf.

Utdanningsdirektoratet (2008). Voksnes rett til videregående opplæring Udir-2-2008. Hentet 19.11.2019: https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/Voksne/Udir-2-2008.

Utdanningsdirektoratet (2011). Det felles europeiske rammeverket for språk. Hentet 24.10.2019: https://www.hf.uio.no/studier/utland/planlegging/tabell-rammerverk-spraak.pdf.

Utdanningsdirektoratet (2013). Forslag til endringer i læreplaner for gjennomgående fag (10.04.2013), sak nr. 2013/2762.

Utdanningsdirektoratet (2014). Matematikk i norsk skole anno 2014. Faggjennomgang av matematikkfagene. Hentet 06.08.2019: https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/rapporter/Matematikk-i-norsk-skole-anno-2014/.

Utdanningsdirektoratet (2015). Lærekandidatordning. Hentet 15.10.2019: https://www.udir.no/utdanningslopet/videregaende-opplaring/andre-varianter/larekandidatordning/.

Utdanningsdirektoratet (2015). Muligheten for et ekstra år i grunnskolen. Hentet 15.10.2019: https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/Elever-med-sarskilte-behov/Muligheten-for-et-ekstra-ar-i-grunnskolen.

Utdanningsdirektoratet (2015). Periodisering i fag med lokalt gitt eksamen (ploging). Hentet 15.10.2019: https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/Innhold-i-opplaringen/periodisering-i-fag-med-lokalt-gitt-eksamen-ploging.

Utdanningsdirektoratet (2016). Behandling av klager på standpunktkarakterer i fag. Hentet 21.10.2019: https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/Vurdering/behandling-av-klager-pa-standpunktkarakterer-i-fag/.

Utdanningsdirektoratet (2016). Gjennomgang av det yrkesfaglige utdanningstilbudet. Hentet 19.11.2019: https://www.udir.no/globalassets/filer/fag-og-yrkesopplering/gjennomgang-av-det-yrkesfaglige-utdanningstilbudet.pdf.

Utdanningsdirektoratet (2016). Mer grunnskoleopplæring til ungdom – veileder. Hentet: 18.11.2019: https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/Minoritetsspraklige/mer-grunnskoleopplaring-til-ungdom---veileder.

Utdanningsdirektoratet (2016). Yrkesfaglig fordypning. Hentet 23.10.2019: https://www.udir.no/laring-og-trivsel/lareplanverket/finn-lareplan/yrkesfaglig-fordypning/.

Utdanningsdirektoratet (2017). Organisering av skoleåret i vidaregåande opplæring. Rapport frå arbeidsgruppe oppnemnd av KD.

Utdanningsdirektoratet (2017). Praksisbrev Udir-2-2017. Hentet 18.11.2019: https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/Fag--og-yrkesopplaring/praksisbrev-udir-2-2017/

Utdanningsdirektoratet (2017). Rammeverk for grunnleggende ferdigheter. Hentet 12.09.2019: https://www.udir.no/laring-og-trivsel/lareplanverket/grunnleggende-ferdigheter/rammeverk-for-grunnleggende-ferdigheter/2.1-digitale-ferdigheter/.

Utdanningsdirektoratet (2017). Yrkesfaglig fordypning. Hentet 06.09.2019: https://www.udir.no/laring-og-trivsel/lareplanverket/finn-lareplan/yrkesfaglig-fordypning/

Utdanningsdirektoratet (2018). Desentralisert ordning – lokal kompetanseutvikling. Hentet 01.10.2019: https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/nasjonale-satsinger/ny-modell-for-kompetanseutvikling-i-skole/desentralisert-ordning/desentralisert-ordning/.

Utdanningsdirektoratet (2018). Høring – forslag til endring i organisering av skoleåret i videregående opplæring. Hentet 14.11.2019: https://hoering.udir.no/Hoering/v2/304.

Utdanningsdirektoratet (2018). Individuell vurdering Udir-5-2016. Hentet 21.10.2019: https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/Vurdering/individuell-vurdering-udir-5-2016/.

Utdanningsdirektoratet (2018). Karakterer videregående skole 2018–2019. Hentet 24.10.2019: https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-videregaende-skole/karakterer-vgs/.

Utdanningsdirektoratet (2018). Krav om norskferdigheter for å bli ansatt i barnehage. Hentet 24.10.2019: https://www.udir.no/regelverkstolkninger/barnehage/bemanning/krav-

om-norskferdigheter-for-a-bli-ansatt-i-barnehage/.

Utdanningsdirektoratet (2018) Kva er kartleggingsprøver? Hentet 16.10.2019: https://www.udir.no/eksamen-og-prover/prover/hva-er-kartleggingsprover/.

Utdanningsdirektoratet (2018). Praksisbrev. Hentet: 15.10.2019: https://www.udir.no/utdanningslopet/videregaende-opplaring/andre-varianter/praksisbrev/.

Utdanningsdirektoratet (2019). Analyse – grunnskolepoeng og karakterer i grunnskolen 2018–19. Hentet 17.10.2019: https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/tema/analyse-av-grunnskolepoeng-og-karakterer-for-grunnskolen-skolearet-2018-19/.

Utdanningsdirektoratet (2019). Antall lærlinger. Hentet 18.11.2019: https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-fag--og-yrkesopplaring/antall-larlinger/larekontrakter-utdanningsprogram/.

Utdanningsdirektoratet (2019). Den virtuelle matematikkskolen. Hentet 06.11.2019: https://www.udir.no/laring-og-trivsel/lareplanverket/fag/matematikk/fagressurser-ungdomstrinnet/den-virtuelle-matematikkskolen/.

Utdanningsdirektoratet (2019). Elevtall i videregående skole. Hentet 02.10.2019: https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-videregaende-skole/elevtall-i-videregaende-skole/.

Utdanningsdirektoratet (2019). Fagfornyelsen. Hentet 15.10.2019: https://www.udir.no/laring-og-trivsel/lareplanverket/fagfornyelsen/.

Utdanningsdirektoratet (2019). Fag- og svennebrev. Hentet 19.11.2019: https://skoleporten.udir.no/rapportvisning/fag-og-yrkesopplaering/laeringsresultater/fag-og-svennebrev/nasjonalt?orgaggr=a&kjonn=a&utdanningstype=--&program=--&sammenstilling=1&fordeling=2

Utdanningsdirektoratet (2019). Flere søker og flere får læreplass. Hentet 18.11.2019: https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/tema/yrkesfag/sokere-til-lareplass-2018/.

Utdanningsdirektoratet (2019). Forsøk med én eller to karakterer i norsk. Hentet 14.11.2019: https://www.udir.no/laring-og-trivsel/lareplanverket/forsok-og-pagaende-arbeid/Forsoksordning-med-en-eller-to-karakterer-i-norsk/.

Utdanningsdirektoratet (2019). Føring av vitnemål og kompetansebevis for grunnskolen i Kunnskapsløftet 2019. Hentet 18.11.1019: https://www.udir.no/eksamen-og-prover/dokumentasjon/vitnemal-og-kompetansebevis/foring-vitnemal-kompetansebevis-gs/2.-merknader/.

Utdanningsdirektoratet (2019). Føring av vitnemål og kompetansebevis for videregående opplæring i Kunnskapsløftet 2019. Hentet 14.11.2019: https://www.udir.no/eksamen-og-prover/dokumentasjon/vitnemal-og-kompetansebevis/foring-vitnemal-kompetansebevis-vgs/5-karakterer-og-andre-vurderingsuttrykk/.

Utdanningsdirektoratet (2019). Gjennomføring av læretiden. Hentet 18.11.2019: https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-fag--og-yrkesopplaring/gjennomforing-laretiden/utdanningsprogram/.

Utdanningsdirektoratet (2019). Hvorfor får ikke alle søkere læreplass? Hentet 10.10.2019: https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/rapporter/hvorfor-far-ikke-alle- sokere-lareplass/.

Utdanningsdirektoratet (2019). Karakterstatistikk. Hentet 06.10.2019: https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/tema/karakterer/eksamenskarakterer-2019/.

Utdanningsdirektoratet (2019). Kunnskapsgrunnlag for evaluering av eksamensordningen. Hentet 14.11.2019: https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/rapporter/Kunnskapsgrunnlag-for-evaluering-av-eksamensordningen/.

Utdanningsdirektoratet (2019). Lærlinger, lærebedrifter og fagbrev. Henter 18.11.2019: https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-fag--og-yrkesopplaring/larlinger-larebedrifter-og-fagbrev/.

Utdanningsdirektoratet (2019). Overordnet delverdier og prinsipper for grunnopplæringen. Hentet 09.10.2019: https://www.udir.no/laring-og-trivsel/lareplanverket/overordnet-del/.

Utdanningsdirektoratet (2019). Overordnet høringsoppsummering (svarbrev del A). Hentet 14.11.2019: https://www.udir.no/contentassets/0d937e91dbdc457caac21a161874dbee/overordnet\_horingsoppsummering\_lareplaner.pdf.

Utdanningsdirektoratet (2019). Rammeverk for språk. Hentet 24.10.2019: https://www.udir.no/laring-og-trivsel/lareplanverket/fag/rammeverk-for-sprak/.

Utdanningsdirektoratet (2019). Rundskriv Udir-1-2019. Fag- og timefordeling og tilbudsstruktur for Kunnskapsløftet. Hentet 15.09.2019: https://www.udir.no/laring-og-trivsel/lareplanverket/fag-og-timefordeling/.

Utdanningsdirektoratet (2019). Samarbeidsgruppe skal evaluere eksamensordningen. Hentet 14.11.2019: https://www.udir.no/laring-og-trivsel/lareplanverket/fagfornyelsen/ekstern-gruppe-skal-evaluere-eksamensordningen/.

Utdanningsdirektoratet (2019). Sysselsetting av fagutdannede. Hentet 18.11.2019: https://skoleporten.udir.no/rapportvisning/fag-og-yrkesopplaering/sysselsetting/sysselsetting-av-fagutdannede/nasjonalt?enhetsid=00&vurderingsomrade=57&underomrade=58&skoletype=6&skoletypemenuid=2&sammenstilling=1.

Utdanningsdirektoratet (2019). Ta fag som privatist. Hentet 19.11.2019: https://www.udir.no/eksamen-og-prover/eksamen/ta-fag-som-privatist/.

Utdanningsdirektoratet (2019). Vurderinger og foreløpige anbefalinger fra eksamensgruppa. Hentet 18.11.2019: https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/rapporter/vurderinger-og-forelopige-anbefalinger-fra-eksamensgruppa/1.innledning/.

Wendelborg, C. (2017). Elever med nedsattfunksjonsevne i videregående skole. Rapport 2017 /Mangfold og inkludering. Oslo: NTNU Samfunnsforskning.

Vox (2013). Metodisk veiledning. Om læreplan og rammeverk. Om det felleseuropeiske rammeverket for språk. Hentet 24.10.2019: https://www.kompetansenorge.no/contentassets/abc176d39fef4bb7908b4e8dba18f63c/kap5\_felles\_euro\_rammeverk.pdf.

Aasen, P., J. Møller., E. Rye, E. Ottesen, T.S. Prøitz og F. Hertzberg (2012). Kunnskapsløftet som styringsreform – et løft eller et løfte? Forvaltningsnivåenes og institusjonenes rolle i implementeringen av reformen. Rapport 20/2012. Oslo: NIFU og UIO: Institutt for lærerutdannings og skoleforskning. Det utdanningsvitenskapelige fakultet.

1. Utdanningsdirektoratet (2019): Fagfornyelsen. [↑](#footnote-ref-1)
2. Utdanningsdirektoratet (2019): Overordnet del. [↑](#footnote-ref-2)
3. Søderlund, P. (2017). [↑](#footnote-ref-3)
4. Difi (2019). [↑](#footnote-ref-4)
5. St.meld. nr. 33 (1991–92). [↑](#footnote-ref-5)
6. Bakken, A. (2019). [↑](#footnote-ref-6)
7. NOU 2018: 15. [↑](#footnote-ref-7)
8. OECD (2018). [↑](#footnote-ref-8)
9. NOU 2019: 7. [↑](#footnote-ref-9)
10. NOU 2016: 14. [↑](#footnote-ref-10)
11. Opplæringslovens § 1-1, 5. ledd: Elevane og lærlingane skal utvikle kunnskap, dugleik og holdningar for å kunne meistre liva sine og for å kunne delta i arbeid og fellesskap i samfunnet. Dei skal få utfalde skaparglede, engasjement og utforskartrong. [↑](#footnote-ref-11)
12. Det er riktignok en åpning for at fylkeskommunen kan foreta en individuell vurdering, men da må det foreligge tungtveiende grunner og et særlig behov. [↑](#footnote-ref-12)
13. Kunnskapsdepartementet (2011): Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk. En målsetting med rammeverket er å stimulere til livslang læring. Verktøyet brukes også til å sammenlikne norske og utenlandske kvalifikasjoner for å fremme mobilitet over landegrensene. [↑](#footnote-ref-13)
14. Meld. St. 16 (2016–2017). [↑](#footnote-ref-14)
15. Opplæringsloven § 3-3. [↑](#footnote-ref-15)
16. NOU 2018: 15. [↑](#footnote-ref-16)
17. Lærekandidat- og praksisbrevkandidatordningene er nærmere beskrevet i kapittel 6. [↑](#footnote-ref-17)
18. Kunnskapsdepartementet (2011): Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk. [↑](#footnote-ref-18)
19. Utdanningsdirektoratet (2015): Lærekandidatordning og Utdanningsdirektoratet (2018): Praksisbrev. [↑](#footnote-ref-19)
20. Utdanningsdirektoratet (2019): Ta fag som privatist. [↑](#footnote-ref-20)
21. Samordna opptak (2019): 23/5-regelen. Vilkår som må være oppfylt for å få generell studiekompetanse basert på 23/5-regelen: Man må fylle 23 år eller mer det året man søker opptak til høyere utdanning, ha bestått 6 fag fra studieforberedende utdanningsprogrammer (norsk, engelsk, historie, samfunnsfag, matematikk og naturfag) og kunne dokumentere minst 5 års arbeidspraksis og/eller utdanning. [↑](#footnote-ref-21)
22. Høst, H. (2011). [↑](#footnote-ref-22)
23. Markussen, E. (2009). [↑](#footnote-ref-23)
24. Grunnskolepoeng er en sum av alle tallkarakterene i fagene etter utgangen av 10. trinn (på en skala fra 1 til 6), både eksamen og standpunkt. Summen deles deretter på antall karakterer. Dette gjennomsnittet, med 2 desimaler, multipliseres med 10. [↑](#footnote-ref-24)
25. Elever som har fullført et løp mot planlagt grunnkompetanse er holdt utenfor tallmaterialet. Tallene er basert på statistikk fra 2012-kullet. [↑](#footnote-ref-25)
26. NOU 2018: 15. [↑](#footnote-ref-26)
27. Utdanningsdirektoratet (2019): Føring av vitnemål og kompetansebevis for grunnskolen i Kunnskapsløftet 2019. [↑](#footnote-ref-27)
28. Elever som bytter skole og ikke får standpunktvurdering i et fag på grunn av fag- og timefordelingen på de ulike skolene, i henhold til forskrift til opplæringsloven § 1-5. [↑](#footnote-ref-28)
29. Opplæringsloven §§ 2-3a og 2-4. [↑](#footnote-ref-29)
30. Figur 3.4 inkluderer alle elever til og med 16 år som gikk ut av 10. trinn det aktuelle året. Tallene forteller ikke hvem som begynner i videregående opplæring det samme året. Tall for 2012-kullet tar utgangspunkt i et definert utvalg av elever som begynte i videregående opplæring i 2012. [↑](#footnote-ref-30)
31. I alt rundt 5800 elever fra 250 grunnskoler deltok i den norske delen i 2018. 7,9 prosent av elevene ble fritatt i Norge (noe som er en fritaksandel som ligger over standarden for undersøkelsen, som er satt til 5 prosent). Fritak handler om elever som har fysiske eller psykiske funksjonshemninger som gjør at de ikke er i stand til å besvare oppgavene, eller minoritetsspråklige elever som har vært for kort tid i landet til at de har tilstrekkelige ferdigheter i det språket prøven gjennomføres på. PISA 2018 inneholdt også naturfag. Vi går ikke inn på denne delen av undersøkelsen. [↑](#footnote-ref-31)
32. Jensen, F., A. Pettersen, T.S. Frønes og M. Kjærnsli mfl. (2019). [↑](#footnote-ref-32)
33. Frønes, T.S. (2016). [↑](#footnote-ref-33)
34. Jensen, F., A. Pettersen, T.S. Frønes og M. Kjærnsli mfl. (2019). [↑](#footnote-ref-34)
35. Nordtvedt, G. og A. Pettersen (2016). [↑](#footnote-ref-35)
36. Rambøll (2018). Kartlegging. Videregående opplæring i utvalgte land. [↑](#footnote-ref-36)
37. OECD (2019). [↑](#footnote-ref-37)
38. Prop. 72 L (2015–2016) Endringar i opplæringslova. [↑](#footnote-ref-38)
39. Utdanningsdirektoratet (2016): Mer grunnskoleopplæring til ungdom – veileder. [↑](#footnote-ref-39)
40. I MDI (2019). [↑](#footnote-ref-40)
41. Rambøll (2018): Tilrettelagt opplæringstilbud for minoritetsspråklig ungdom. [↑](#footnote-ref-41)
42. Opplæringsloven § 3-12. [↑](#footnote-ref-42)
43. Rambøll (2016): Evaluering av særskilt språkopplæring og innføringstilbud. [↑](#footnote-ref-43)
44. Tall fra SSB til Liedutvalget (2019). [↑](#footnote-ref-44)
45. Forskrift til opplæringslova § 6-28. Vilkår for inntak til Vg2 og Vg3. [↑](#footnote-ref-45)
46. Halvårsvurdering 2. halvår gis i fag som har sluttvurdering i Vg2 og Vg3, gjennomgående fag. [↑](#footnote-ref-46)
47. Forskrift til opplæringslova § 3-34. [↑](#footnote-ref-47)
48. Utdanningsdirektoratet (2019): Overordnet del. [↑](#footnote-ref-48)
49. NOU 2019: 3. [↑](#footnote-ref-49)
50. Nasjonalt kompetansemiljø om utviklingshemming (2019) og Markussen, E., T.C. Carlsten og J.B. Grøgaard mfl. (2019). [↑](#footnote-ref-50)
51. Utdanningsdirektoratet (2017): Rammeverk for grunnleggende ferdigheter. De grunnleggende ferdighetene er: digitale ferdigheter, muntlige ferdigheter, å kunne lese, å kunne regne og å kunne skrive. [↑](#footnote-ref-51)
52. Forskrift til opplæringslova § 6-28. Vilkår for inntak til Vg2 og Vg3. [↑](#footnote-ref-52)
53. Høsten 2020 tar Vg1 i bruk nye læreplaner, mens læreplanene på Vg2 tas i bruk høsten 2021 og på Vg3 høsten 2022. [↑](#footnote-ref-53)
54. Utdanningsdirektoratet (2019): Fagfornyelsen. [↑](#footnote-ref-54)
55. NOU 2019: 2. [↑](#footnote-ref-55)
56. Utdanningsdirektoratet (2017): Rammeverk for grunnleggende ferdigheter. [↑](#footnote-ref-56)
57. Hatlevik, O.E. og I. Throndsen (red.) (2015). [↑](#footnote-ref-57)
58. Utdanningsdirektoratet (2019): Overordnet del. [↑](#footnote-ref-58)
59. Utdanningsdirektoratet (2017): Rammeverk for grunnleggende ferdigheter. [↑](#footnote-ref-59)
60. Faget het prosjekt til fordypning ved innføringen av Kunnskapsløftet. [↑](#footnote-ref-60)
61. NOU 2014: 7. [↑](#footnote-ref-61)
62. Utdanningsdirektoratet (2019): Fagfornyelsen. [↑](#footnote-ref-62)
63. Rønning, W.K. (2008). [↑](#footnote-ref-63)
64. Utdanningsdirektoratet (2019): Rundskriv Udir-1-2019. [↑](#footnote-ref-64)
65. Utdanningsdirektoratet (2015): Periodisering i fag med lokalt gitt eksamen (ploging). [↑](#footnote-ref-65)
66. Opplæringsloven § 8-2 Organisering av elevane i klasser eller basisgrupper. [↑](#footnote-ref-66)
67. Kompetanse Norge (2019): Nettbasert læring. [↑](#footnote-ref-67)
68. Forskrift til opplæringslova § 7-1. [↑](#footnote-ref-68)
69. Stortinget (2017): Dokument nr. 15:245 (2017–2018). [↑](#footnote-ref-69)
70. Opplæringslovutvalget (2019). [↑](#footnote-ref-70)
71. Forskrift til opplæringslova § 3-1. [↑](#footnote-ref-71)
72. Forskrift til opplæringslova § 6. [↑](#footnote-ref-72)
73. Utdanningsdirektoratet (2018): Kva er kartleggingsprøver? [↑](#footnote-ref-73)
74. Utdanningsdirektoratet (2007): Kartleggingsmateriell. Språkkompetanse i grunnleggende norsk. [↑](#footnote-ref-74)
75. Opplæringsloven § 3-12. [↑](#footnote-ref-75)
76. Utdanningsdirektoratet (2011): Det felles europeiske rammeverket for språk. [↑](#footnote-ref-76)
77. Utdanningsdirektoratet (2019): Rammeverk for språk. [↑](#footnote-ref-77)
78. Vox (2013). [↑](#footnote-ref-78)
79. Utdanningsdirektoratet (2018): Krav om norskferdigheter for å bli ansatt i barnehage. [↑](#footnote-ref-79)
80. Samordna opptak (2013): Krav til norsk og engelsk. [↑](#footnote-ref-80)
81. UDI (2019). [↑](#footnote-ref-81)
82. Utdanningsdirektoratet (2018): Individuell vurdering Udir-5-2016. [↑](#footnote-ref-82)
83. Seland, I., E. Hovdhaugen og B. Lødding mfl. (2018). [↑](#footnote-ref-83)
84. Utdanningsdirektoratet (2019): Forsøk med én eller to karakterer i norsk. [↑](#footnote-ref-84)
85. Seland, I., E. Hovdhaugen og B. Lødding mfl. (2018). [↑](#footnote-ref-85)
86. Utdanningsdirektoratet (2019): Fagfornyelsen. [↑](#footnote-ref-86)
87. Utdanningsdirektoratet (2016): Behandling av klager på standpunktkarakterer i fag. [↑](#footnote-ref-87)
88. Sjaastad, J., T.C. Carlsten og S. Wollscheid (2016) og Utdanningsdirektoratet (2017): Organisering av skoleåret i vidaregåande opplæring. [↑](#footnote-ref-88)
89. Utdanningsdirektoratet (2018): Høring – forslag til endring i organisering av skoleåret i videregående opplæring. [↑](#footnote-ref-89)
90. Utdanningsdirektoratet (2019): Overordnet høringsoppsummering (svarbrev del A). [↑](#footnote-ref-90)
91. Utdanningsdirektoratet (2019): Samarbeidsgruppe skal evaluere eksamensordningen. [↑](#footnote-ref-91)
92. Utdanningsdirektoratet (2019): Kunnskapsgrunnlag for evaluering av eksamensordningen. [↑](#footnote-ref-92)
93. Utdanningsdirektoratet (2019): Vurderinger og foreløpige anbefalinger fra eksamensgruppa. [↑](#footnote-ref-93)
94. Utdanningsdirektoratet (2017): Organisering av skoleåret i vidaregåande opplæring. [↑](#footnote-ref-94)
95. Utdanningsdirektoratet (2019): Rundskriv Udir-1-2019. [↑](#footnote-ref-95)
96. Hovdhaugen, E., T.S. Prøitz og J. Seland (2018). [↑](#footnote-ref-96)
97. Utdanningsdirektoratet (2019): Kunnskapsgrunnlag for evaluering av eksamensordningen. [↑](#footnote-ref-97)
98. Forskrift til opplæringslova § 3-42. Vitnemål i vidaregåande opplæring og Forskrift til opplæringslova § 3-44a. Unntak ved yrkesfaglege program. [↑](#footnote-ref-98)
99. Utdanningsdirektoratet (2019): Rundskriv Udir-1-2019. [↑](#footnote-ref-99)
100. Utdanningsdirektoratet (2019): Føring av vitnemål og kompetansebevis for videregående opplæring i Kunnskapsløftet 2019. [↑](#footnote-ref-100)
101. Mausethagen, S., G. Shavard og H. Knudsmoen mfl. (2019). [↑](#footnote-ref-101)
102. Forskrift til opplæringslova § 5-12. [↑](#footnote-ref-102)
103. Utdanningsdirektoratet (2019): Vurderinger og foreløpige anbefalinger fra eksamensgruppa. [↑](#footnote-ref-103)
104. Lov om universiteter og høyskoler § 3-6. [↑](#footnote-ref-104)
105. Forskrift om opptak til høgre utdanning § 2-1. [↑](#footnote-ref-105)
106. Hovdhaugen, E. mfl. (2013). [↑](#footnote-ref-106)
107. Lødding, B. og P.O. Aamodt (2015). [↑](#footnote-ref-107)
108. Hovdhaugen, E. (2019). Rapporten skiller mellom denne formen for frafall og det å slutte ved en institusjon og begynne et nytt sted

. [↑](#footnote-ref-108)
109. Abrahamsen, B. og O. Nedregård (2018). [↑](#footnote-ref-109)
110. Bakken, P., L.F. Pedersen, K.S. Wiggen og K.F. Øygarden (2018). [↑](#footnote-ref-110)
111. Utvalgets dialogseminar med representanter fra fylkeskommuner, universiteter og høyskoler 10. april 2019. [↑](#footnote-ref-111)
112. Kunnskapsdepartementet (2018): Universitets- og høyskolelovutvalget. [↑](#footnote-ref-112)
113. Utdanningsdirektoratet (2019): Elevtall i videregående skole. [↑](#footnote-ref-113)
114. Høst, H. , H. Karlseng og A. Skålholt mfl. (2012). [↑](#footnote-ref-114)
115. NOKUT (2019). [↑](#footnote-ref-115)
116. Utdanningsdirektoratet (2013): Forslag til endringer i læreplaner for gjennomgående fag. [↑](#footnote-ref-116)
117. Utdanningsdirektoratet (2017): Organisering av skoleåret i vidaregåande opplæring. [↑](#footnote-ref-117)
118. Elken, M. og V. Schwach (2018). [↑](#footnote-ref-118)
119. Regjeringen (2019): Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti. [↑](#footnote-ref-119)
120. Utdanningsdirektoratet (2019): Fagfornyelsen. [↑](#footnote-ref-120)
121. Kunnskapsdepartementet (2011): Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk. [↑](#footnote-ref-121)
122. Lindemann, B., S. Mordal og B.E. Aaslid (2012). [↑](#footnote-ref-122)
123. Utdanningsdirektoratet (2014): Matematikk i norsk skole anno 2014. [↑](#footnote-ref-123)
124. Utdanningsdirektoratet (2019): Karakterstatistikk. [↑](#footnote-ref-124)
125. Forskrift om opptak til høgre utdanning § 7-8. [↑](#footnote-ref-125)
126. Kunnskapsdepartementet (2018): Universitets- og høyskolelovutvalget. [↑](#footnote-ref-126)
127. OECD (2018). [↑](#footnote-ref-127)
128. Utdanningsdirektoratet (2019): Sysselsetting av fagutdannede. [↑](#footnote-ref-128)
129. Andersen, O.D., N.H. Helms (2019). [↑](#footnote-ref-129)
130. Nyen, T., M. Bjørnset og H. Høst mfl. (2018). [↑](#footnote-ref-130)
131. OECD (2018). [↑](#footnote-ref-131)
132. Utvalgets dialogseminar med representanter fra fylkeskommuner og partene i arbeidslivet 9. mai 2019. [↑](#footnote-ref-132)
133. Utdanningsdirektoratet (2016): Yrkesfaglig fordypning. [↑](#footnote-ref-133)
134. Nyen, T. og A.H. Tønder (2012). [↑](#footnote-ref-134)
135. Kunnskapsdepartementet (2011): Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk. [↑](#footnote-ref-135)
136. Utdanningsdirektoratet (2014): Matematikk i norsk skole anno 2014. [↑](#footnote-ref-136)
137. Meld. St. 16 (2015–2016). [↑](#footnote-ref-137)
138. Utdanningsdirektoratet (2019): Antall lærlinger. [↑](#footnote-ref-138)
139. Utdanningsdirektoratet (2019): Lærlinger, lærebedrifter og fagbrev. [↑](#footnote-ref-139)
140. Utdanningsdirektoratet (2019): Gjennomføring av læretiden. [↑](#footnote-ref-140)
141. Markussen, E., J.B. Grøgaard og H.N. Hjetland (2018). [↑](#footnote-ref-141)
142. Riksrevisjonen (2016). [↑](#footnote-ref-142)
143. Markussen, E., J.B. Grøgaard og H.N. Hjetland (2018); Markussen, E., T.C. Carlsten, J.B. Grøgaard mfl. (2019). [↑](#footnote-ref-143)
144. Utdanningsdirektoratet (2017): Praksisbrev Udir-2-2017. [↑](#footnote-ref-144)
145. Høst, H. (2011). [↑](#footnote-ref-145)
146. Markussen, E., J.B. Grøgaard og H.N. Hjetland (2018). [↑](#footnote-ref-146)
147. Utdanningsdirektoratet (2019): Flere søker og flere får læreplass. [↑](#footnote-ref-147)
148. Utdanningsdirektoratet (2019): Gjennomføring av læretiden. [↑](#footnote-ref-148)
149. Ibid. [↑](#footnote-ref-149)
150. Utdanningsdirektoratet (2019): Fag- og svennebrev. [↑](#footnote-ref-150)
151. Utdanningsdirektoratet (2019): Antall lærlinger. [↑](#footnote-ref-151)
152. NOU 2019: 3. [↑](#footnote-ref-152)
153. Utdanningsdirektoratet (2019): Hvorfor får ikke alle søkere læreplass? [↑](#footnote-ref-153)
154. OECD (2018). [↑](#footnote-ref-154)
155. Utdanningsdirektoratet (2016): Gjennomgang av det yrkesfaglige utdanningstilbudet. [↑](#footnote-ref-155)
156. Utdanningsdirektoratet (2019): Elevtall i videregående opplæring. [↑](#footnote-ref-156)
157. Markussen, E. og S. K. Gloppen (2012). [↑](#footnote-ref-157)
158. Høst, H. (red.) (2015). [↑](#footnote-ref-158)
159. Lov om høyere yrkesfaglig utdanning § 4. [↑](#footnote-ref-159)
160. Utdanning.no [↑](#footnote-ref-160)
161. Hauge, M.S. og Øygarden, K.F. (2019). [↑](#footnote-ref-161)
162. Høst, H., S.E. Skjelbred og T. Røsdal (2018). [↑](#footnote-ref-162)
163. Meld. St. 9 (2016–2017). [↑](#footnote-ref-163)
164. Forskrift om høyere yrkesfaglig utdanning § 41. [↑](#footnote-ref-164)
165. Forskrift om opptak til høgre utdanning, § 2-1 første ledd og § 4-4 fjerde strekpunkt [↑](#footnote-ref-165)
166. NOKUT (2008). [↑](#footnote-ref-166)
167. Lund, Ø. (2015). [↑](#footnote-ref-167)
168. NOU 2019: 2. [↑](#footnote-ref-168)
169. NOU 2019: 7. [↑](#footnote-ref-169)
170. NOU 2018: 13. [↑](#footnote-ref-170)
171. NOU 2019: 7. [↑](#footnote-ref-171)
172. NOU 2019: 7. [↑](#footnote-ref-172)
173. NOU 2019: 2. [↑](#footnote-ref-173)
174. Mindre enn 1 prosent av majoritetsbefolkningen har aldri vært registrert i videregående opplæring ifølge NOU 2019: 7. [↑](#footnote-ref-174)
175. NOU 2018: 13. [↑](#footnote-ref-175)
176. Ibid. [↑](#footnote-ref-176)
177. Med innvandrere mener vi personer som er født i utlandet av to utenlandske foreldre. [↑](#footnote-ref-177)
178. NOU 2019: 12. [↑](#footnote-ref-178)
179. NOU 2019: 2 og Rørstad, K., P. Børing, E. Solberg og T. (2019). [↑](#footnote-ref-179)
180. Bratsberg, B., Nyen, T. og Raaum. O. (2017). [↑](#footnote-ref-180)
181. Opplæringsloven § 13-3. [↑](#footnote-ref-181)
182. Forskrift til opplæringslova § 6-45 og Utdanningsdirektoratet (2008): Voksnes rett til videregående opplæring. [↑](#footnote-ref-182)
183. NOU 2018: 15. [↑](#footnote-ref-183)
184. NOU 2018: 13. [↑](#footnote-ref-184)
185. Opplæringsloven § 4A-3. [↑](#footnote-ref-185)
186. Forskrift til opplæringslova § 6-46. [↑](#footnote-ref-186)
187. Olsen, D.S., J. Bubikova-Moan og P.O. Aamodt mfl. (2018). [↑](#footnote-ref-187)
188. Forskrift til opplæringslova § 6-45. [↑](#footnote-ref-188)
189. NOU 2019: 12. [↑](#footnote-ref-189)
190. Opplæringslova § 13-3. [↑](#footnote-ref-190)
191. NOU 2019: 12. [↑](#footnote-ref-191)
192. Utdanningsdirektoratet (2019): Rundskriv Udir-1-2019. Fag- og timefordeling og tilbudsstruktur for Kunnskapsløftet. [↑](#footnote-ref-192)
193. Skutlaberg, L.S. og M. Dahle (2019). [↑](#footnote-ref-193)
194. Jeon, S. (2019); Bergseng, B., E. Degler og S. Lüthi (2019). [↑](#footnote-ref-194)
195. Leirvik, M.S. og A.B. Staver (2019). [↑](#footnote-ref-195)
196. Tallet inkluderer ikke personer som fikk spesialundervisning. Målet med spesialundervisning for denne gruppen er å vedlikeholde grunnleggende ferdigheter og ikke å gå videre til videregående opplæring. [↑](#footnote-ref-196)
197. Dæhlen, M., K. Danielsen, Å. Standbu mfl. (2013). [↑](#footnote-ref-197)
198. Leirvik, M.S. og A.B. Staver, (2019). [↑](#footnote-ref-198)
199. Bergseng B., E. Degler og S. Lüthi (2019). [↑](#footnote-ref-199)
200. Forskrift om arbeidsmarkedstiltak kaptittel 7. [↑](#footnote-ref-200)
201. Prop. 1 S (2019–2020). Arbeids- og sosialdepartementet. [↑](#footnote-ref-201)
202. NOU 2019: 7. [↑](#footnote-ref-202)
203. NOU 2018: 13. [↑](#footnote-ref-203)
204. Prop. 1 S (2019–2020). Arbeids- og sosialdepartementet. [↑](#footnote-ref-204)
205. Dahle, M., H. Lerfaldet, M. Monsen mfl. (2018). [↑](#footnote-ref-205)
206. Ibid. [↑](#footnote-ref-206)
207. Kunnskapsdepartementet (2017). Nasjonal kompetansepolitisk strategi 2017–2021. [↑](#footnote-ref-207)
208. NOU 2010: 7. [↑](#footnote-ref-208)
209. NOU 2007: 11. [↑](#footnote-ref-209)
210. Meld. St. 6 (2018–2019). [↑](#footnote-ref-210)
211. Meld. St. 14 (2014–2015) og Innst. 333 S (2014–2015). [↑](#footnote-ref-211)
212. Opplæringsloven § 9-2. [↑](#footnote-ref-212)
213. NOU 2016: 7. [↑](#footnote-ref-213)
214. Kunnskapsdepartementet (2019). Høringsnotat om endringer i opplæringslova. Lovfesting av tilbud om karriereveiledning i fylkeskommunen. [↑](#footnote-ref-214)
215. Høst, H og S. Michelsen (2014). [↑](#footnote-ref-215)
216. Kuczera, M. (2017). [↑](#footnote-ref-216)
217. NHO (2016). [↑](#footnote-ref-217)
218. Meld. St. 16 (2016–2017). [↑](#footnote-ref-218)
219. Utdanningsdirektoratet (2018): Desentralisert ordning - lokal kompetanseutvikling. [↑](#footnote-ref-219)
220. Meld. St. 20 (2012–2013). [↑](#footnote-ref-220)
221. Kunnskapsdepartementet (2011): Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk. [↑](#footnote-ref-221)
222. Lauvdal, T. (1996). [↑](#footnote-ref-222)
223. Aasen, P., J. Møller, E. Rye mfl. (2012) [↑](#footnote-ref-223)
224. Homeleid, T., J. Furuholmen og I. Rasmussen (2018). [↑](#footnote-ref-224)
225. Vista Analyse antyder et samlet garantiansvar på 67,8 milliarder ved utgangen av 2016. Dette beløpet har neppe blitt mindre etter det. [↑](#footnote-ref-225)
226. Basert på gjennomsnittskostnad per person på om lag 165 000 kroner (Udir). [↑](#footnote-ref-226)
227. Fridholm, T. mfl. (2017). [↑](#footnote-ref-227)
228. Gunnes, H., E. Hovdhaugen og B.M. Olsen (2017). [↑](#footnote-ref-228)
229. NOU 2018: 13. [↑](#footnote-ref-229)
230. Kunnskapsdepartementet (2017). [↑](#footnote-ref-230)
231. Forskningsrådet (2019). [↑](#footnote-ref-231)
232. I 2018 var gjennomsnittskostnaden 168 119 kroner for en elev på yrkesfag, og 137 090 kroner for en elev på studieforberedende. Prop. 1 S (2019–2020) Kunnskapsdepartementet. [↑](#footnote-ref-232)
233. Aspøy, T.M og T. Nyen (2015). [↑](#footnote-ref-233)
234. NOU 2019: 3. [↑](#footnote-ref-234)
235. Albæk, K., A. Asplund, E. Barth mfl. (2019). [↑](#footnote-ref-235)
236. Tallene er basert på 2012-kullet. [↑](#footnote-ref-236)
237. NOU 2018: 13. [↑](#footnote-ref-237)
238. Bratsberg, B., T. Nyen og O. Raaum (2017). [↑](#footnote-ref-238)
239. Proba samfunnsanalyse. Rapport 2011-4. [↑](#footnote-ref-239)
240. Opplæringslova § 3-6. [↑](#footnote-ref-240)