



DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

Meld. St. 21

(2020–2021)

Melding til Stortinget

Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden





DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

Meld. St. 21

(2020–2021)

Melding til Stortinget

Fullføringsreformen
– med åpne dører til verden og fremtiden

Innhold

1	Hvorfor trenger vi en fullføringsreform?	7	4.2	Rett til tilbud spesielt organisert for voksne	58
1.1	Grunnmuren i fullføringsreformen	9	4.2.1	Dagens rett til opplæring for voksne	58
1.2	Sammenhengen med andre prosesser	10	4.2.2	Regjeringens vurderinger og tiltak	59
			4.3	Fremtidens opplæringstilbud for voksne	60
2	Hinder for kvalitet og økt fullføring i VGO	13	4.3.1	Regjeringens vurderinger og tiltak	61
2.1	VGO er i for liten grad tilpasset elever med svake faglige forutsetninger	13	4.4	Inntak av voksne til VGO	64
2.2	Elevene er ikke godt nok studieforbereid	15	4.4.1	Dagens regelverk	64
2.3	Fagopplæringen dekker ikke elevenes, lærlingenes og arbeidslivets behov godt nok	19	4.4.2	Regjeringens vurderinger og tiltak	64
2.4	VGO er i for liten grad tilpasset den mangfoldige elevgruppa	23	4.5	Finansiering av livsopphold	64
2.5	VGO er ikke godt nok tilpasset voksne	26	4.5.1	Dagens ordninger	65
			4.5.2	Regjeringens vurderinger og tiltak	66
			5	Mer fordypning, økt relevans. Struktur og innhold i videregående opplæring	69
3	Bedre muligheter til å fullføre..	31	5.1	Godt forberedt til videre utdanning og arbeidsliv? Fagene i VGO	70
3.1	Kunnskap om fullføring	31	5.1.1	Fellesfagene	70
3.2	Utvidet rett til VGO	33	5.1.2	Programfagene studieforbereidende løp	72
3.2.1	Regjeringens vurderinger og tiltak	34	5.1.3	Programfagene og yrkesfaglig fordypning	73
3.3	Tidlig innsats for elever med faglige utfordringer	36	5.2	Regjeringens vurderinger og tiltak for fagene	74
3.3.1	Regjeringens vurderinger og tiltak	37	5.2.1	Overordnede prinsipper for en ny fag- og timefordeling	74
3.4	Rett til læreplass eller likeverdig tilbud	40	5.2.2	Studieforbereidende programfag ..	76
3.4.1	Regjeringens vurderinger og tiltak	42	5.2.3	Yrkesfaglige programfag og yrkesfaglig fordypning	78
3.5	VGO for en mangfoldig elevgruppe	44	5.3	Tilbudsstrukturen i VGO	79
3.5.1	Regjeringens vurderinger og tiltak	49	5.3.1	Studieforbereidende utdanningsprogram	81
			5.3.2	Yrkesfaglige utdanningsprogram	81
4	VGO skal være en sentral arena for å lære hele livet	55	5.4	Regjeringens vurderinger og tiltak for tilbudsstrukturen	83
4.1	En ny epoke i opplæring for voksne	55	5.4.1	Det studieforbereidende løpet	84
4.1.1	Målgruppene for opplæring for voksne	55	5.4.2	Det yrkesfaglige løpet	86
4.1.2	Historikk om grunnskole- og VGO for voksne	56	5.5	Påbygging til generell studiekompetanse	88
4.1.3	Dagens opplæring spesielt organisert for voksne	56	5.5.1	Muligheten til å ta påbygging til generell studiekompetanse	88
			5.5.2	Regjeringens vurderinger og tiltak	89

6	Vurdering i VGO – kunnskap og utfordringer	91	7.3.8	Regjeringens vurderinger og tiltak	115
6.1	Underveisvurdering	91	7.4	Kvalitet gjennom internasjonalt samarbeid	116
6.1.1	Regjeringens vurderinger og tiltak	92	7.4.1	Internasjonalt utdannings-samarbeid – et virkemiddel for kvalitetsutvikling i norsk skole	116
6.2	Sluttvurdering	93	7.4.2	Virkemidler for internasjonalt utdanningssamarbeid	118
6.2.1	Regjeringens vurderinger og tiltak	96	7.4.3	Regjeringens vurderinger og tiltak	118
6.3	Krav til bestått vitnemål og vektning av karakterer	98	7.5	Godkjenningsordning for utenlandsk fag- og yrkesopplæring	120
6.3.1	Regjeringens vurderinger og tiltak	99	7.5.1	Regjeringens vurderinger og tiltak	121
6.4	Realkompetansevurdering	100			
6.4.1	Regjeringens vurderinger og tiltak	100			
7	Kompetanse og kvalitet i VGO	103	8	Fylkeskommunenes helhetlige ansvar for regional kompetansepolitikk	123
7.1	Forskning og kunnskapsbehov	103	8.1	Dimensjonering av VGO	124
7.1.1	Regjeringens vurderinger og tiltak	104	8.1.1	Regjeringens vurdering og tiltak	126
7.2	Lærere med høy kompetanse	104	8.2	Karriereveiledning	129
7.2.1	Lærerkompetanse i VGO	105	8.2.1	Tilgang til og kvalitet karriereveiledningen i dag	129
7.2.2	Kompetansehevingstiltak for lærere i VGO	107	8.2.2	Regjeringens vurderinger og tiltak	131
7.2.3	Regjeringens vurderinger og tiltak	109	8.3	Forvaltningsnivå for opplæring av voksne	132
7.3	God kvalitet i fag- og yrkesopplæringen	110	8.3.1	Regjeringens vurdering og tiltak	133
7.3.1	Instruktører og faglige ledere	111	8.4	Finansiering av VGO	134
7.3.2	Regjeringens vurderinger og tiltak	111	8.4.1	Regjeringens vurderinger og tiltak	134
7.3.3	Utstyr i fag- og yrkesopplæringen	112	8.5	Veien videre	135
7.3.4	Regjeringens vurderinger og tiltak	112			
7.3.5	Fremragende fag- og yrkesopplæring	113	9	Økonomiske og administrative konsekvenser	137
7.3.6	Regjeringens vurderinger og tiltak	113	Ordliste		141
7.3.7	Likestilling i fag- og yrkesopplæringen	114	Litteratur		143



DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

Meld. St. 21

(2020–2021)

Melding til Stortinget

Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden

*Tilråding fra Kunnskapsdepartementet 26. mars 2021,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*



Figur 1.1

1 Hvorfor trenger vi en fullføringsreform?

Å sikre en inkluderende, rettferdig og god utdanning og fremme muligheter for livslang læring for alle er et av FNs bærekraftsmål. I Norge har vi kommet langt i retning av å nå målet. Videregående opplæring (VGO) er åpen for alle. Nesten alle ungdommer i et årskull begynner direkte i VGO etter grunnskolen. En høy andel elever fullfører og består med et fag- eller svennebrev som kvalifiserer til arbeidslivet, eller med generell studiekompetanse, som er adgangsbilletten til videre utdanning.

De fleste barn og unge i Norge har god livskvalitet. Over 90 prosent er fornøyd med livet, og over 90 prosent i alderen 13–18 år sier at de trives på skolen, og at læreren bryr seg om dem.¹ Å bidra til at ungdom har det bra og opplever årene i VGO som gode og meningsfulle, er en viktig oppgave for skoler og lærebedrifter.

Hvorfor trenger vi da en fullføringsreform? Å fullføre VGO gir ungdom og voksne frihet til å velge sin vei videre i livet. Hvis flere fullfører VGO, betyr det at flere kan stille på samme startstrek, med like muligheter for å skape seg gode liv. Det er den viktigste grunnen til at vi trenger en fullføringsreform, og til at regjeringen har som mål at ni av ti skal fullføre og bestå VGO i 2030. I løpet av de nesten 30 årene som har gått siden Reform 94, har samfunnet gått gjennom store endringer. Arbeidslivet som elevene skal inn i, er blitt stadig mer internasjonalt, og samfunnslivet er preget av økt mangfold. Elevene som starter i VGO nå, har med seg andre erfaringer og lever i en annen virkelighet enn ungdom på 90-tallet. Skolen har ikke vært gjennom den samme store endringsprosessen.

Regjeringen har som mål at VGO i større grad skal forberede innbyggerne til å lære hele livet. Gruppen av voksne som har behov for VGO, har endret seg siden 1994. Flere har minoritetsspråklig bakgrunn, og et arbeidsmarked i endring gjør at flere kan ha behov for å rekvalifisere seg. Regjeringen la i 2020 frem Meld. St. 14 (2019–2020) *Kompetansereform – Lære hele livet* (kompetansemeldingen). Her slås det fast at de raske endringene

og de nye kompetansebehovene gjør at vi må innrette utdanningssystemet på en annen måte enn i dag. Utdanningstilbudene må kunne tilpasses både den enkeltes livssituasjon og raskt skiftende behov i samfunnet. Det grønne skiftet, der olje og gass gradvis blir mindre dominerende i økonomien, vil kreve ny kompetanse. Samtidig må vi sørge for at de ansatte i olje- og gassindustrien har mulighet til å omstille seg til nye jobber. En grønn omstilling av økonomien vil kreve at vi utdanner nok arbeidskraft, og at mange nok kan oppdatere og utvikle sin kompetanse for å fylle nye jobber som oppstår når nye grønne næringer skal utvikles.²

Den tredje grunnen til at vi trenger en fullføringsreform, er at det har blitt stadig vanskeligere å klare seg i arbeidsmarkedet uten VGO. Andelen unge i alderen 20–29 år med bare grunnskole som verken var i jobb eller utdanning, har økt med ti prosentpoeng fra 2008 til 2017.³ Veien til myndiggjøring, arbeid og deltagelse i samfunnet går gjennom utdanning og kunnskap. Å ha et arbeid og å være inkludert i et felleskap er en del av det som skal til for å skape et godt liv for de fleste mennesker. Økt arbeidsinnsats sammen med høy kompetanse i arbeidsstyrken gir også høyere økonomisk vekst og mer velferd. For den enkelte vil det å komme i jobb bety en stabil inntekt og økt livskvalitet. FNs bærekraftsmål tar særlig sikte på å inkludere flere unge og personer med nedsatt funksjonsevne i arbeidslivet. Mobilisering av arbeidskraft, må skje på mange felt og i mange grupper og ungdom skal stimuleres til å komme raskere inn i arbeidslivet.⁴

De siste årene har vi sett en positiv utvikling i fullføringstallene. Blant elevene som begynte på Vg1 i 2013, fullførte 78,1 prosent med studie- eller yrkeskompetanse.⁵ Andelen som fullfører VGO, har økt årlig siden det første kullet i Kunnskapsløftet begynte i 2006, totalt med seks pro-

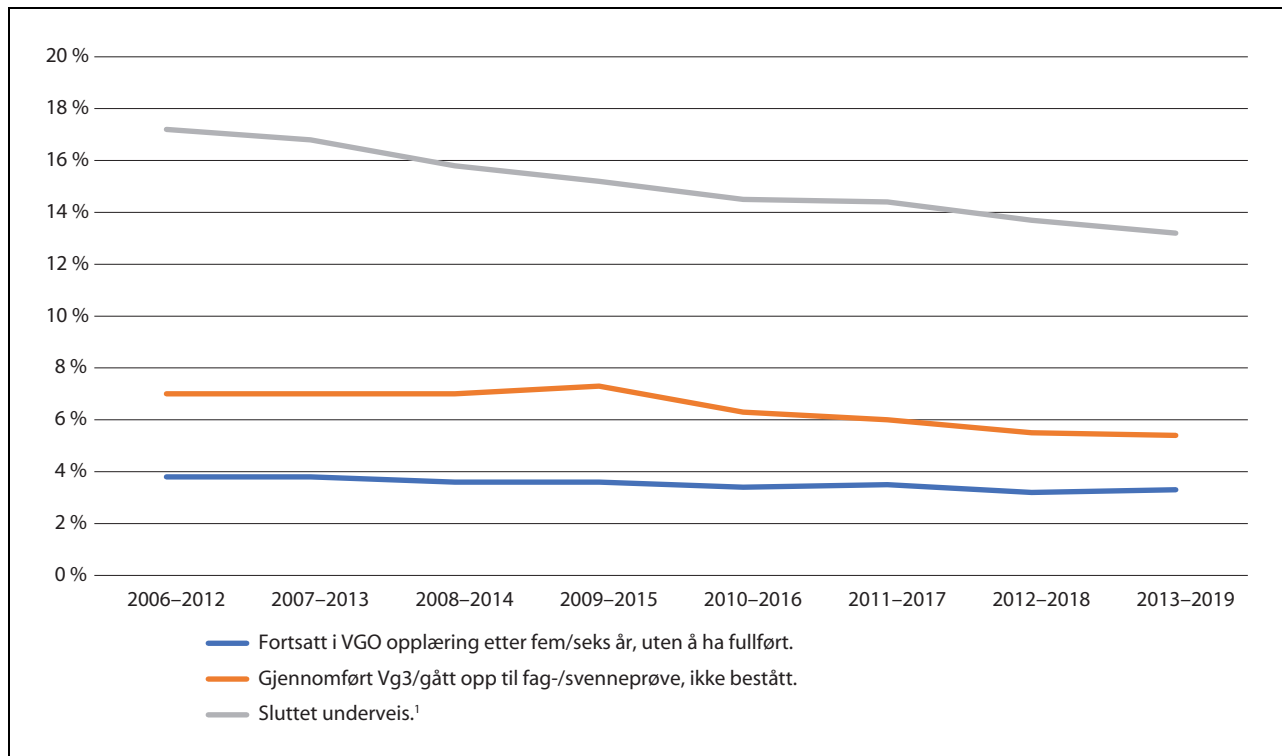
¹ Surén mfl. (2018).

² Meld. St. 14 (2019–2020).

³ NOU 2021: 2.

⁴ Meld. St. 14 (2020–2021).

⁵ Målt etter fem år for elever på studieforbereende og seks år for yrkesfag. Fra og med 2020 ble talletidspunktet for yrkesfag flyttet fem år etter påbegynt VGO til seks år etter.



Figur 1.2 Andel elever uten fullført VGO. Alle utdanningsprogrammer. 2006–2012 – 2013–2019.

¹ Inkluderer fullført grunnkompetanse innen fem/seks år.

Kilde: SSB 2021

sentpoeng. Reduksjonen i andel elever som ikke fullfører, er vist i figur 1.2. Men til tross for en positiv utvikling er det et stykke igjen før regjeringens mål om at ni av ti skal fullføre, er nådd. Bak fullføringstallene skjuler det seg dessuten store forskjeller mellom utdanningsprogrammene og mellom fylkeskommunene.

Det siste året har i tillegg koronapandemien snudd opp og ned på hverdager og fremtidsplaner for mange unge og voksne. Når dette skrives, er det uklart hvor varige virkninger pandemien vil ha på samfunnsliv, arbeidsmarked og økonomi. Det er imidlertid klart at unge, uavhengig av utdanning, rammes sterkest av høy ledighet under pandemien.⁶ Regjeringen mener at disse erfaringene viser at det er nødvendig å satse enda sterkere på et utdanningssystem med god kvalitet i årene som kommer.

Det er altså både samfunnsutviklingen de 30 siste årene og ønsket om at flere skal fullføre og bestå, som gjør det nødvendig å se på alle sider ved VGO på nytt. Det er mange årsaker til at unge eller voksne ikke fullfører VGO. Det kan for eksempel dreie seg om svake faglige forutsetnin-

ger, vanskelige hjemmeforhold, psykiske plager eller ensomhet. I denne meldingen har regjeringen valgt å konsentrere seg om det som foregår i VGO, og prioritert å bidra til å løse fem gjenstridige problemer:

- VGO er i for liten grad tilpasset elever med svake faglige forutsetninger.
- Elevene får ikke det de trenger for å bli best mulig studieforberedt.
- Fagopplæringen dekker ikke elevenes og arbeidslivets behov godt nok.
- VGO er i for liten grad tilpasset den mangfoldige elevgruppa.
- VGO er ikke godt nok tilpasset voksne.

Regjeringen mener at kunnskapsgrunnlaget som legges frem i denne meldingen, tyder på at det er behov for å reformere VGO for å få bukt med de gjenstridige problemene. Problemene er nærmere beskrevet i kapittel 2.

Når regjeringen skal lage en ny reform for VGO, er det nødvendig å involvere elever, lærere, skoleledere, fylkeskommuner, Sametinget, partene i arbeidslivet og fagmiljøer i høyere utdanning og høyere yrkesfaglig utdanning. Noen endringer skal vi gjennomføre raskt, mens andre

⁶ SSB (2021).

endringer vil bruke lengre tid på å nå elever og lærere. Regjeringens intensjon er at arbeidet med fullføringsreformen skal pågå i et tiårsperspektiv.

De senere årene har regjeringen satt i gang en rekke tiltak for å nå målet om at ni av ti skal fullføre og bestå VGO. Det er innført en ny tilbudsstruktur for de yrkesfaglige utdanningsprogrammene, og innholdet i opplæringen er endret gjennom fagfornyelsen. Kvaliteten og tiltak i grunnskolen har også en direkte betydning for resultater i VGO. Det er grunn til å tro at både fagfornyelsen, den nye tilbudsstrukturen og økt satsing på tidlig innsats vil gi positive resultater. Vi legger likevel til grunn at VGO må håndtere de gjenstridige problemene også for fremtidige elevkull.

1.1 Grunnmuren i fullføringsreformen

Fullføringsreformen legger grunnlaget for store endringer i VGO. Regjeringen vil fjerne hindringer, snublesteiner og begrensninger slik at det blir tydelig at utdanningssystemets oppgave er å gi ungdom og voksne det tilbudet de trenger for å fullføre og bestå med studie- eller yrkeskompetanse. Kunnskapene og ferdighetene de opparbeider seg, gir frihet og muligheter til å skape seg gode liv.

VGO er en rett, ikke en plikt. Likevel har utdanningsløpet blitt nærmest obligatorisk for å oppnå en stabil tilknytning til arbeidslivet. Det innebærer at VGO ikke kan velges bort. Dagens 16-åringer har ikke de alternative veiene ut i arbeidslivet som ungdom hadde for noen tiår tilbake. Regjeringen mener at det må få konsekvenser for innhold og struktur i VGO.

VGO skal ha plass til mangfoldet blant ungdom og voksne. Både elever med høyt læringspotensial og helt gjennomsnittlig flinke elever skal kunne fordype seg og få utfordringer enten de har sitt talent i musikk, konstruksjon, skriving eller det å vise omsorg for medmennesker. De som har et dårlig faglig utgangspunkt skal få støtten de trenger for å mestre. Elever med utviklingshemming skal få tilbud om opplæring som gir faglig utvikling, og talentene deres skal ses og utvikles.

Flere utvalg har vist at det er et problem at retten til VGO er begrenset i tid. Dette har ført til lite fleksible opplæringsløp, der alle som ikke kan eller trenger å følge A4-løpene, har møtt mange snublesteiner. Noen av dem er allerede fjernet: Ventetiden mellom ungdoms- og voksenretten forsvant i 2015, og regelen om at retten til VGO måtte tas ut i løpet av fem år etter at den ble påbegynt, ble fjernet i 2017. Nå vil regjeringen ta bort

tidsbegrensningen på retten til VGO og gi alle rett til opplæring frem til studie- eller yrkeskompetanse.

Regjeringen mener at de utvidede rettighetene i fullføringsreformen vil bidra til å løse de gjenstridige problemene fordi:

- Å utvide retten til VGO gir bedre muligheter til å lage tilpassede opplæringsløp. For eksempel kombinasjoner mellom yrkes- og studiekompetanse som TAF, vekslingsmodeller og innføringstilbud for elever som trenger norskopplæring. Dette er opplæringsløp som gir variasjon og motivasjon for mange elever. Mer fleksibilitet og bedre tilpassede løp vil bidra til at flere kan fullføre og bestå.
- Mestring motiverer elevene til å bli i utdanningsløpet. I motsetning til i grunnskolen har ikke VGO blitt tilført midler eller fått tydelige plikter til å jobbe med tidlig innsats. Forskning viser imidlertid at det er avgjørende å sette i gang tiltak tidlig i VGO for å unngå at elevene havner i en negativ spiral som ender med at de ikke fullfører. Derfor vil vi foreslå å innføre en plikt til å jobbe systematisk og forebyggende rettet mot elever som står i fare for å ikke bestå fag. Elever som trenger mer norskopplæring, skal få begynne i VGO, men de skal få et bedre overgangstilbud som når flere enn i dag. På grunn av den utvidede retten kan elever som har svake faglige forutsetninger, ta færre fag samtidig eller bruke mer tid på å fullføre.
- Innholdet i VGO skal gjøre elevene bedre forberedt for videre utdanning, arbeids- og samfunnsnivå. For å bidra til at elevene skal bli bedre studieforberedt og bedre forberedt til å utøve yrket de har valgt, vil regjeringen sette i gang en stor gjennomgang av hvilke fag elevene skal ha. Elevene skal få fordype seg mer i fag og temaer som er relevante for den veien de har valgt videre. Gjennom mer fleksibilitet i tidsbruk og flere valgmuligheter kan elevene få tilbud som er bedre tilpasset deres egne talenter og ønsker for fremtiden.
- Norge trenger flere fagarbeidere, og med en utvidet rett til å fullføre – sammen med en rett til rekvalifisering og rett til lære plass eller et likeverdig tilbud – bidrar regjeringen til at arbeidslivets behov dekkes bedre. Samtidig får flere ungdommer og voksne muligheten til å fullføre den utdanningen de ønsker seg.
- Det er mange årsaker til manglende fullføring som ikke er direkte skolerelaterte. Det kan handle om fattigdom, psykososiale plager, helseutfordringer og språklige utfordringer. En undersøkelse blant elever i Akershus viser at

40 prosent av elevene oppgir at manglende fullføring skyldes forhold som ligger utenfor skolen. Psykiske plager blir oppgitt som den hyppigste årsaken til frafall blant disse ungdommene.⁷ Den utvidede retten vil gi elever som av ulike årsaker trenger mer tid, og som står i fare for å falle ut hvis de må følge et ordinært løp, den fleksibiliteten de trenger for å kunne fullføre.

- Den utvidede retten gir voksne som har brukt opp retten, en sjanse til å komme tilbake til VGO. Da skal de få muligheten til å ta opplæring mer tilpasset sin livssituasjon og kompetanse – og dermed kunne gjennomføre raskere. Voksne og barn har ulike behov og ulike motivasjon for opplæring. Voksne motiveres ofte av at mer utdanning kan ha betydning for mulighetene deres på arbeidsmarkedet og for å oppnå bedre arbeidsvilkår i den jobben de har. Med modulstrukturert opplæring som hovedmodell går vi i retning av en ordning der vi legger vekt på at opplæringen skal inneholde det som er nødvendig for å oppnå den sluttkompetansen den voksne ønsker.

I tillegg til å løse opp i de prioriterte problemene vil regjeringen styrke VGO som en sentral fellesarena i det norske samfunnet. Skolen og lærebedriftene har et mandat som går utover det å utdanne elevene til videre studier og yrkesliv. Verdiene og prinsippene i formålsparagrafen og overordnet del skal være førende for opplæringen. Opplæringen skal blant annet bidra til elevenes dannelse og bidra til å opprettholde, styrke og videreutvikle sentrale verdier som demokrati, kritisk tenkning og medmenneskelighet. Her spiller for eksempel de praktiske erfaringene fra yrkesfagene en minst like stor rolle som fellesfagene for å bidra til dannelse og til å åpne dører for verden og fremtiden.

Lærerne har en viktig rolle i å være med på å utforme og gjennomføre fullføringsreformen. Lærerne i VGO har høy kompetanse og stort engasjement for elevene sine. De er selvsagte deltagere i prosessene som settes i gang med denne meldingen. Samlet sett mener regjeringen derfor at endringene i meldingen ikke vil medføre mindre behov for lærerressurser. De utvidede rettighetene vil føre til flere deltagere i VGO, og dermed til økt behov for lærere. Regjeringen vil også legge til rette for omstilling og eventuell kompetanseheving for lærere som følge av ny fag- og

timefordeling, slik at disse endringene ikke vil føre til overtallighet blant lærerne.

Regjeringen tror at alle kan lære, mestre og oppnå en verdifull kompetanse i VGO. Regjeringen mener også at det skal legges til grunn at alle unge og voksne som begynner i VGO, ønsker å fullføre og komme seg videre i livet. Å lære og å oppleve mestring krever innsats og handling fra den enkelte og samarbeid mellom elev og lærer og lærling og instruktør. Å legge dette menneskesynet til grunn innebærer at det blir mindre viktig å begrense tilgangen på opplæring eller å legge tidspress på deltagerne.

Tenåringshjernen er tilpasningsdyktig og kan forme seg i takt med erfaringer. Samtidig vet vi at de delene av hjernen som kontrollerer evnen til innsikt, risikovurdering og evnen til å se konsekvenser av valg fullt ut, ikke er ferdig utviklet.⁸ Det betyr at det fortsatt skal være lov til å prøve, feile og velge på nytt i VGO. Utvidet rett til å fullføre og rett til yrkesfaglig rekvalifisering bidrar til dette. Det skal fortsatt være mulig å gjøre både omvalg og å ta påbygging etter Vg2. Kryssløp og kombinasjonsløp som gir både studie- og yrkeskompetanse er verdifulle tilskudd til tilbudet i VGO.

Fullføringsreformen bygger på Utdanningsløftet. Regjeringen lanserte Utdanningsløftet som en storstilt satsing på kompetansetiltak og større kapasitet i hele utdanningssystemet i forbindelse med koronapandemien. Satsingen skal motvirke de negative økonomiske konsekvensene av krisen og gi dem som blir rammet, mulighet til å ta mer utdanning og opplæring. Med Utdanningsløftet fikk fylkeskommunene en fremtredende rolle og nye virkemidler til å håndtere den økonomiske krisen i sin region. Flere av tiltakene i satsingen kan gi erfaringer som kan brukes i implementeringen av tiltakene som foreslås i denne meldingen.

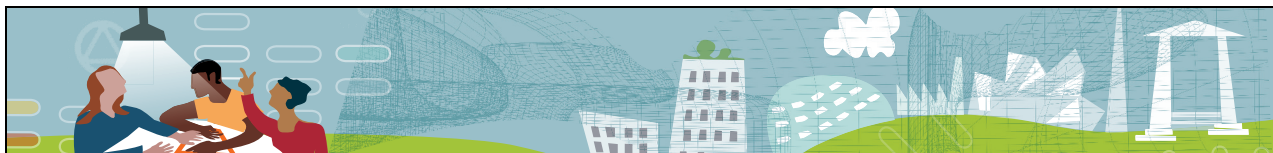
1.2 Sammenhengen med andre prosesser

I april 2020 la regjeringen frem Meld. St. 14 (2019–2020) *Kompetansereformen – Lære hele livet*. Fullføringsreformen bygger på denne og på tiltakene i Utdanningsløftet.

Liedutvalget leverte to innstillinger om VGO: NOU 2018: 15 *Kvalifisert, forberedt og motivert – Et kunnskapsgrunnlag om struktur og innhold i videregående opplæring* og NOU 2019: 25 *Med rett*

⁷ Markussen og Seland (2012).

⁸ Nickelsen (2016).



Figur 1.3

til å mestre. Regjeringen viser til utvalgets første rapport for en helhetlig beskrivelse av struktur og innhold i dagens VGO. Hovedinnstillingen bygger på delinnstillingen og inneholder forslag til endringer i struktur, organisering og fagsammensetning i fremtidens VGO. Utvalget hadde særlig tre bærende ideer som representerer brudd med dagens system. Disse premissene blir førende for mange av vurderingene og tilrådingene i rapporten:

- Retten til VGO utvides til en fullføringsrett: VGO må være tilpasset at elevene/lærlingene har ulike forutsetninger. Noen trenger lengre tid og noen trenger kortere tid for å oppnå studie- eller yrkeskompetanse.
- VGO skal være basert på kvalifikasjoner: Ifølge utvalget betyr det å være kvalifisert at den enkelte har et tilstrekkelig grunnlag for å mestre den opplæringen elevene får. I praksis betyr dette at elever som har et svakt faglig grunnlag fra grunnskolen, må bestå ett eller flere innførfagsfag før de får gå videre med den ordinære opplæringen. Kravet om å være kvalifisert for å få gå videre, har også konsekvenser for overgangene mellom trinn og fra Vg2 til læretid.
- VGO skal føre til enten studiekompetanse eller yrkeskompetanse. Sluttkompetansen elevene skal oppnå, enten studie- eller yrkeskompetanse, skal legge sterkere føringer for innholdet i opplæringen. Det innebærer blant annet ulikt innhold i fellesfagene, ulike fellesfag, ulik opplæringstid, ulikt nivå for å kvalifisere seg inn i VGO og færre muligheter for elevene til å bevege seg mellom de to opplæringsløpene.

Regjeringen har planlagt å legge frem et høringsnotat med ny opplæringslov i løpet av sommeren 2021. Forslaget vil være basert på NOU 2019: 23 *Ny opplæringslov*. Flere av tiltakene i fullføringsreformen som krever lovendring, følges opp i høringsnotatet. Noen av forslagene i meldingen krever mer utredning og vil derfor vurderes på et senere tidspunkt.

Forslag til ny opplæringslov vil få følger for friskoleloven. Høringsnotatet om ny opplæringslov

skal omfatte både forslag til ny opplæringslov og forslag til endringer i friskoleloven. Vi går ikke nærmere inn på mulige endringer i friskoleloven i denne meldingen.

NOU 2018: 13 *Voksne i grunnskole- og videregående opplæring – Finansiering av livsopphold* og NOU 2019: 12 *Lærekraftig utvikling – Livslang læring for omstilling og konkurransevne* er en viktig del av kunnskapsgrunnlaget for kapittel 4 om voksne i VGO.

Fagfornyelsen er en fornyelse av alle læreplaner for fag i Kunnskapsløftet og Kunnskapsløftet samisk. Fagfornyelsen er en oppfølging av Meld. St. 28 (2015–2016) *Fag – Fordypning – Forståelse – En fornyelse av Kunnskapsløftet*.

Formålet med å fornye læreplanene er at innholdet i opplæringen skal være relevant og fremtidsrettet og i tråd med overordnet del – verdier og prinsipper for grunnopplæringen. Fagfornyelsen omfatter alle fellesfag og programfag i VGO. Fornyelsen er gjort ut ifra gjeldende fag- og timefordeling.

Det nye læreplanverket, LK20 og LK20S, ble tatt i bruk for Vg1 skoleåret 2020. Læreplanene for Vg2 og Vg3 tas i bruk henholdsvis høsten 2021 og høsten 2022. Fagfornyelsen er nærmere omtalt blant annet i boks 5.3.

Stortingsmeldingen Meld. St. 6 (2019–2020) *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO* ble lagt frem høsten 2019. Formålet er å bidra til å utvikle barnehager og skoler som gir muligheter til alle barn og elever, uavhengig av hvilken bakgrunn og hvilke forutsetninger de har. Problembeskrivelsen viser at barn og elever med behov for særskilt tilrettelegging ikke får et godt nok tilrettelagt pedagogisk tilbud i dagens barnehager og skoler.

Meldingen skal blant annet bidra til å bedre kompetansen til de ansatte i barnehager, skoler, PP-tjenesten og øvrige tjenester i laget rundt barna og elevene, blant annet gjennom et kompetanseløft for kommuner og fylkeskommuner og styrking av samarbeidet mellom tjenestene barn og elever møter.



Figur 2.1

2 Hinder for kvalitet og økt fullføring i VGO

I et internasjonalt perspektiv har videregående opplæring (VGO) i Norge mange sterke sider. Ifølge Perspektivmeldingen har Norge i internasjonal sammenheng høy sysselsetting, lav arbeidsledighet og et høyt utdanningsnivå. Mulighetene til å forme egne liv er jevnere fordelt enn i de fleste andre land, forskjellene er mindre, og forskjeller går i mindre grad i arv.¹ En av årsakene er at utdanning fremmes gjennom universell tilgang til gode, offentlige skoler og gratis høyere utdanning. Norge har også en godt utviklet lærlingordning. Økt bruk av arbeidsplassbasert læring og lærlingordninger har vært høyt på agendaen i EU de siste årene.

Samtidig deler Norge utfordringer med andre land. EU har som mål at andelen som slutter i opplæring, skal være under 10 prosent. Norge ligger akkurat under 10 prosent, og på gjennomsnittet i EU. Det er også en generell trend at færre unge oppnår yrkeskompetanse, noe som kan føre til mangel på arbeidskraft.² I de følgende fem delka-

pitlene gjør vi nærmere rede for utfordringer i det norske utdanningssystemet.

2.1 VGO er i for liten grad tilpasset elever med svake faglige forutsetninger

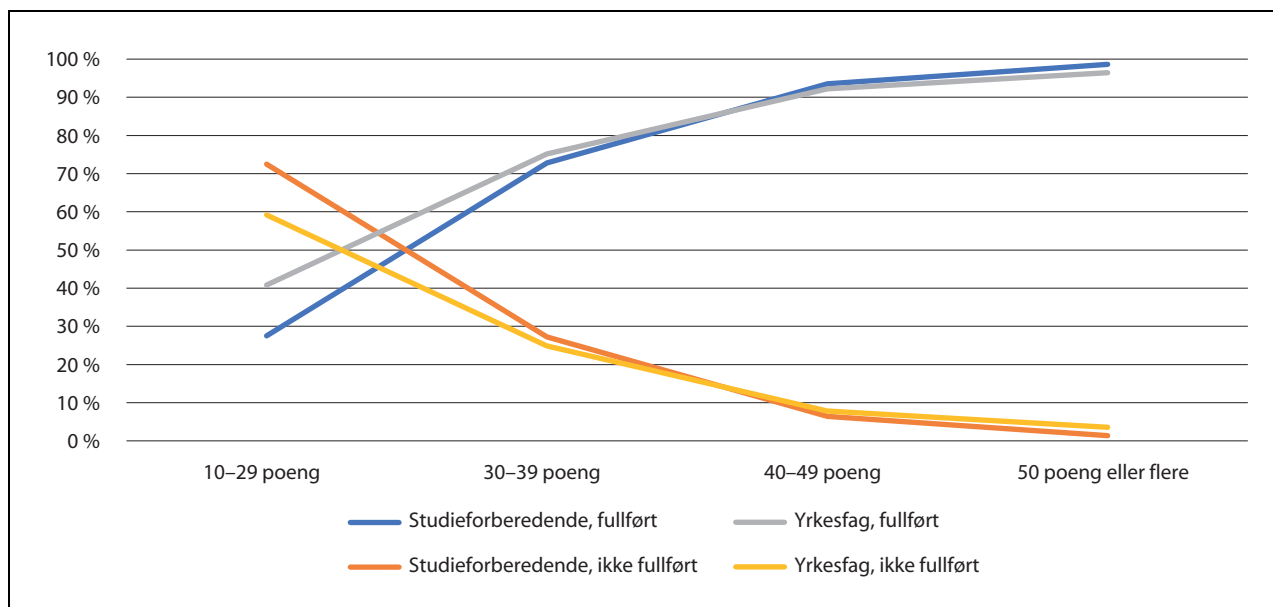
Tidligere skoleprestasjoner er den enkeltfaktoren som har størst direkte innvirkning på om elevene fullfører. Et uttrykk for tidligere skoleprestasjoner er grunnskolepoeng, som er en samlet poengsum beregnet ut fra alle standpunkt- og eksamenskarakterene på vitnemålet fra grunnskolen. Elevenes grunnskolepoeng danner grunnlag for opptak til VGO. Figur 2.2 viser at det er en klar sammenheng mellom antall grunnskolepoeng og om elevene fullfører og består VGO.

En stor andel av elever med få grunnskolepoeng fullfører ikke VGO i løpet av fem/seks år etter at de begynte opplæringen.³ Av elevene som

¹ Meld. St. (2020–2021).

² OECD 2019.

³ Perlic mfl. (2020).



Figur 2.2 Gjennomføring i VGO, etter grunnskolepoeng, todelt utdanningsprogram og fullføringsgrad. 2013–2019

Kilde: SSB 2021

mangler eller har under 30 grunnskolepoeng, er det bare omtrent fire av ti som fullfører.⁴

Det er flere elever med få grunnskolepoeng som starter på de yrkesfaglige utdanningsprogrammene enn på de studieforbereende. Dette kan derfor forklare hvorfor andelen som fullfører VGO, er større blant elever på studieforbereende enn blant elever på yrkesfaglige utdanningsprogrammer.

Det er to grupper som skiller seg ut blant elever med færre grunnskolepoeng: gutter og elever som har innvandret.

Det er relativt store kjønnsforskjeller i antall grunnskolepoeng elevene oppnår, og dermed oppstår det også forskjeller mellom kjønnene i andelen som fullfører. Stoltenbergutvalget fant at 11 prosent av guttene hadde under 30 grunnskolepoeng, mens dette gjaldt 4,5 prosent av jentene i 2012-kullet.⁵ OECD har funnet at ingen OECD-land har så store kjønnsforskjeller i fullføring som Norge.⁶ Av elevene som startet i VGO i 2013, hadde nærmere 82 prosent av jentene fullført etter fem år. Dette gjaldt omtrent 74 prosent av guttene. Forskjellene har ligget stabilt på rundt 10 prosentpoeng siden 2000-tallet, i guttenes disfavør. Å endre talletidspunktet for fullføring til etter 6 år for de yrkesfaglige løpene har minsket avstanden litt, siden det er et flertall av gutter som går yrkesfaglige utdanningsprogram.⁷

Etterkommere av innvandrere gjør det relativt bra i det norske utdanningssystemet og norskfødte jenter med foreldre som har innvandret, fullfører i nesten like stor grad som øvrige elever. Elever som selv har innvandret til Norge, særlig de som har innvandret seint i barndommen, har større utfordringer.⁸ De har i gjennomsnitt 5,2 færre grunnskolepoeng enn resten av befolkningen.⁹ Dette skyldes i stor grad språklige og faglige utfordringer, kort botid og at mange har lite skolegang fra hjemlandet.¹⁰ I dag er det slik at barn og unge som kommer til Norge i løpet av grunnskolen, plasseres på det trinnet de aldersmessig hører hjemme, og de anses for å ha fullført grunnskolen når de går ut av 10. trinn. Fullført grunnskoleopplæring gir rett til VGO. Dermed er det flere som begynner i VGO etter kort tid i grunnskolen og med lite grunnskoleopplæring fra

hjemlandet. 1. januar 2021 bodde det omtrent 16 000 personer i aldersgruppa 13–20 år med mindre enn fire års botid i Norge.¹¹ Figur 2.3 viser at både elever som selv har innvandret, og norskfødte med innvandrerforeldre fullfører og består i mindre grad enn resten av ungdomskullet.

Både gutter som selv har innvandret eller har foreldre som har innvandret, har imidlertid ekstra utfordringer i det yrkesfaglige løpet. Søkere med innvandrerbakgrunn får i mindre grad lærekontrakt enn øvrige søkere. Som nevnt over har gode karakterer og lavt fravær betydning for å få læreplass, men disse to faktorene forklarer bare delvis forskjellene mellom innvandrere og øvrige. Norskfødte gutter med innvandrerforeldre har tolv prosentpoeng lavere sjanse, mens gutter som selv har innvandret har åtte prosentpoeng lavere sjanse enn øvrige elever når man sammenligner elever med like karakterer og likt fravær.¹²

Elever med svake norskerdigheter har gode formelle rettigheter til å få språkopplæring. Men tilsyn, NOU-er og andre rapporter har pekt på at utdanningssystemet ikke ivaretar disse rettighetene godt nok.¹³ Dette betyr at mange minoritetspråklige elever ikke får den særskilte norskopplæringen de trenger, selv om de har krav på den. Flere peker på at dette er et særlig stort problem i VGO.¹⁴ Noen steder får elever som har svake norskerdigheter, mange timer særskilt norskopplæring, andre steder får elever færre timer enn de har krav på eller ingen særskilt norskopplæring i det hele tatt.

Fra skoleåret 2020–2021 har Kunnskapsdepartementet fastsatt at engelsk i sin helhet legges til Vg1 og norsk til Vg2 for yrkesfaglige utdanningsprogrammer. Endringen ble gjort for at elevene skulle få flere timer i faget samlet på ett år, i stedet for strekt over to år. Opplæring i samisk går fortsatt over to skoleår. Tilbakemeldinger fra sektoren kan tyde på at endringene slår uheldig ut for elever med svake norskerdigheter.

En annen problemstilling er at regelverket om tilbudet for elever med svake norskerdigheter, gir stort rom for skjønsmessige vurderinger. Det trenger ikke å være en ulempe i seg selv, men rommet for skjønn kommer ikke alltid disse elevene til gode. Noen elever får tospråklig fagopplæring, mens andre steder får elever på samme fag-

⁴ 2013-kullet.

⁵ NOU 2019: 3.

⁶ Borgonovi og Maghnouj (2018).

⁷ NOU 2019: 3.

⁸ Instebø (2021).

⁹ IMDI (2019).

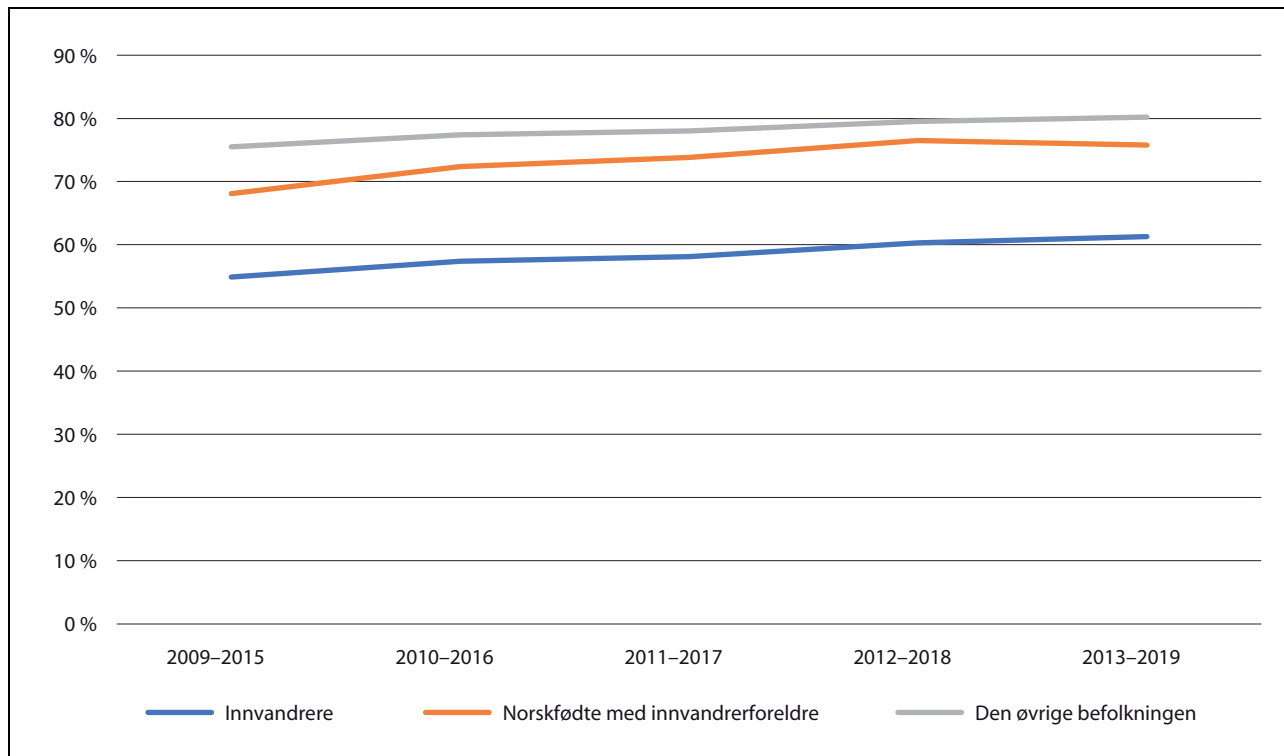
¹⁰ Bakken og Hyggen (2018).

¹¹ Utvalget inkluderer nyankomne fra følgende områder: Øst-Europa unntatt EU-land, Afrika, Asia med Tyrkia, Sør- og Mellom-Amerika.

¹² Utdanningsdirektoratet (2019a).

¹³ NOU 2010: 7, Utdanningsdirektoratet (2014a), Rambøll (2016).

¹⁴ NOU 2010: 7.



Figur 2.3 Andel personer som har fullført VGO innen fem/seks år fra 2009–2013-kullet. Innvandrerbakgrunn.

Kilde: SSB 2021

lige nivå ikke et slikt tilbud. Noen steder tilbyr kommuner og fylkeskommuner innføringstilbud, 0.-klasse eller kombinasjonsklasse, andre steder begynner elevene i ordinær VGO.¹⁵ Dette er beskrevet i en rekke rapporter, og blir også uttrykt i ulike høringer, som under høringen av de nye læreplanene, og i innspill til opplæringslovutvalget og Liedutvalget.

Det er frivillig for fylkeskommunene å tilby innføringstilbud og kombinasjonsklasser. Dette betyr at ikke alle elever som har behov for det, får et tilbud. Det er også frivillig for elevene å delta hvis fylkeskommunene mener at de trenger et tilbud. Fylkeskommuner og skoler forteller at det kan være vanskelig å få elever som har behov for ekstra støtte, til å takke ja. Rambøll har pekt på at dersom målsettingen er å gi et likeverdig tilbud til elever som har behov for mer grunnskoleopplæring, er det behov for tydeligere og felles retningslinjer og kriterier.¹⁶

Det finnes imidlertid lite kunnskap, nasjonalt og internasjonalt, om hva slags tilbud som virker best for denne målgruppa. Før det eventuelt kan utarbeides felles retningslinjer og kriterier for

opplæringstilbudet til nyankomne elever, må kunnskapsgrunnlaget styrkes. På oppdrag fra departementet har NIFU og Fafo gitt sine anbefalinger om hvordan datatilfanget og informasjonsgrunnlaget kan bedres.¹⁷

Å utvide retten til VGO vil være et tiltak for at VGO skal være bedre tilpasset elever som har et svakt faglig grunnlag. Kapittel 3 inneholder flere grep for at disse elevene skal få en bedre start etter grunnskolen.

2.2 Elevene er ikke godt nok studieforberedt

De studieforberedende utdanningsprogrammene har høy andel som fullfører sammenlignet med yrkesfagene. 80 prosent av elevene fullfører på normert tid, og 87 prosent fullfører i løpet av fem år. De fleste elevene som har oppnådd studiekompetanse, går videre til studier i høyere utdanning.¹⁸

Det er en klar sammenheng mellom karakternivået fra VGO og grunnskole og det å fullføre et studium.¹⁹ Karakterer fra VGO har også mye å si

¹⁵ Rambøll (2014).

¹⁶ Rambøll (2016).

¹⁷ Lødding mfl. (2020).

for frafall fra studier.²⁰ Det er også en klar sammenheng mellom karakterer og studentenes oppfatning av hvor godt forberedte de er til høyere utdanning: Jo høyere karaktersnitt studentene har fra VGO, jo bedre forberedt oppfatter de at de er.²¹

Til tross for dette samsvarer ikke nødvendigvis den faglige kompetansen og arbeidsmåtene som elevene har tilegnet seg gjennom VGO, med det som forventes i høyere utdanning. Nye studenter og ansatte på universiteter og høyskoler ser ut til å være enige om hvilken kompetanse de nye studentene mangler for å være godt forberedt til å studere. Dette er et gjennomgående funn i forskningen på temaet. Dette dreier seg blant annet om å forstå fremfor å kunne gjengi kunnskap, og evne til å kunne fordype seg og konsentrere seg over tid. Forskning viser blant annet følgende utfordringer:

- Elevene har lite trening i å lese store mengder kompleks tekst.
- Mange har svake ferdigheter i akademisk eller faglig skriving.
- Elevene har mangelfulle ferdigheter i kritisk tenkning.
- Høyere utdanning stiller høyere krav til selvstendighet i arbeidsmåter.²²

På spørsmål om VGO forberedte dem til høyere utdanning svarer studentene «moderat til lavt.» Ferdigheter som kritisk tenkning, selvstendig læring og spesielt akademiske skriveferdigheter og tekstforståelse skårer forholdsvis lavt. Studentene mener videre at de er «moderat godt» forberedt på samarbeid med andre og til nivået på teoretisk kunnskap i studiene.²³

Å være tilstrekkelig studieforberedt handler om å ha lært seg det som kreves for å kunne studere. Det har ikke vært foretatt en overordnet vurdering av hvordan fag- og timefordelingen bør se ut for å gi god studiekompetanse. Å være tilstrekkelig studieforberedt handler om å ha lært seg det som kreves for å kunne studere. NIFU viste i sin rapport om de studieforberedende utdanningsprogrammene at lærere og studenter mener at VGO

preges av svært mange fag, og at elevenes arbeid er rettet mot å oppnå best mulig karakter på prøver og til eksamen. Hyppige prøver i mange fag bidrar til å svekke muligheten for å utvikle dybdeforståelse, konsentrasjon og tid til å øve i et fag. NIFU stiller derfor spørsmål om de studieforberedende utdanningsprogrammene gir elevene tilstrekkelige muligheter til å fordype seg i fag og temaer. Bredden av både fag og temaer gjør det vanskelig å fordype seg nok.²⁴

Liedutvalget har den samme vurderingen. Mange obligatoriske og små fag hindrer fordypning og øker sjansen for overfladisk læring. Mange elever opplever også at særlig Vg1 studiespesialisering er en repetisjon av grunnskolen, og at det er lite motiverende. I tillegg har særlig elevene på Vg1 studiespesialisering få valgmuligheter sammenlignet med andre elever. Det er mye som tyder på at å kunne velge fag selv har betydning for elevenes motivasjon.

For at elevene skal bli bedre studieforberedt, må innholdet i VGO være mer rettet mot å oppnå de ferdighetene og den kompetansen som er nødvendig i høyere utdanning. Kravene vi stiller til et bestått vitnemål, må også harmonere bedre med hvilken kompetanse vi ønsker at elevene skal oppnå.

Det er mye som tyder på at kompetansebehovene i fremtidens arbeids- og samfunnsliv i mindre grad vil være knyttet til spesifikke fag. Ifølge en oppsummering av ulike kompetanserammerverk drives kompetansebehovene i dagens samfunn av endringer på arbeidsmarkedet, og av at det er et større behov for å støtte enkeltindivider til å mestre sitt eget liv i en kompleks verden.²⁵ Også teknologiutviklingen gir nye premisser for utdanning, kunnskapsutvikling og læring. Oppsummeringen fant tre kategorier av kompetanser som er verdsatt i arbeids- og samfunnslivet:

- Grunnleggende kompetanse: Fagkompetanse og digital kompetanse faller innunder dette kompetanseområdet. Teknologiutviklingen vil føre til endrede forventninger til både hva som skal læres, og hvordan.
- Metakompetanse: Dette omfatter tilnæringsmåter til tenkning og læring og kompetanser som kommunikasjon og samarbeid, kreativitet og innovasjon og kritisk tenkning og problemløsning.

¹⁸ En del går også videre til fagskoleutdanning. Denne problemstillingen handler om dem som går videre til studier ved universiteter- og høyskoler – da hovedvekten av fagskoleutdanninger har fag- eller svennebrev som opptakskrav.

¹⁹ Hovdhaugen mfl. (2013).

²⁰ Hovdhaugen (2019).

²¹ Studiebarometeret (2018).

²² Lødding og Aamodt (2015).

²³ Studiebarometeret (2018).

²⁴ Lødding og Aamodt (2015).

²⁵ Erstad mfl. (2014). Forskningsgjennomgangen har vurdert fire synteserapporter som til sammen har gått gjennom 28 prosjekter.

Boks 2.1 Generell studiekompetanse

Generell studiekompetanse er den vanlige veien til høyere utdanning og er også opptakskrav ved en del høyere yrkesfaglig utdanning. Kunnskapsdepartementet fastsetter kravet i universitets- og høyskoleloven med forskrifter. I dag er kravet for å oppnå generell studiekompetanse at søkeren har enten:

- vitnemål fra bestått treårig VGO som gir studie- eller yrkeskompetanse. Vitnemål blir skrevet ut til de elevene som har fullført og bestått VGO med de kravene til fagsammenheng og timefordeling som departementet fastsetter i et årlig rundskriv;

eller

- fylt 23 år i løpet av opptaksåret og kan dokumentere minimum fem års fulltids arbeidserfaring og/eller utdanning.

Begge alternativene krever bestått opplæring i fellesfagene

- norsk med 393 timer
- engelsk med 140 timer

- matematikk med 224 timer
- naturfag med 140 timer
- samfunnsfag med 84 timer
- historie med 169/140 timer

Generell studiekompetanse kan også oppnås gjennom

- fullført VGO ved Steinerskolen
- fullført godkjent toårig fagskoleutdanning
- fullført universitets- eller høyskolestudium
- fullført godkjent utenlandsk utdanning

Det er mulig å få opptak til studier uten å ha generell studiekompetanse. Det er den enkelte utdanningsinstitusjonen som da vurderer om søkere har kvalifikasjoner som er likeverdige med de fastsatte kravene for opptak. Noen universiteter og høyskoler tilbyr spesielt tilrettede studier for søkere som ikke har generell studiekompetanse (Y-veien).

- Livskompetanse: Dette omfatter sosial og kulturell bevissthet, evne til å leve i verden, etisk og emosjonell bevissthet, kulturell bevissthet og kompetanse og jobbkompetanse og lokalt og globalt borgerskap.

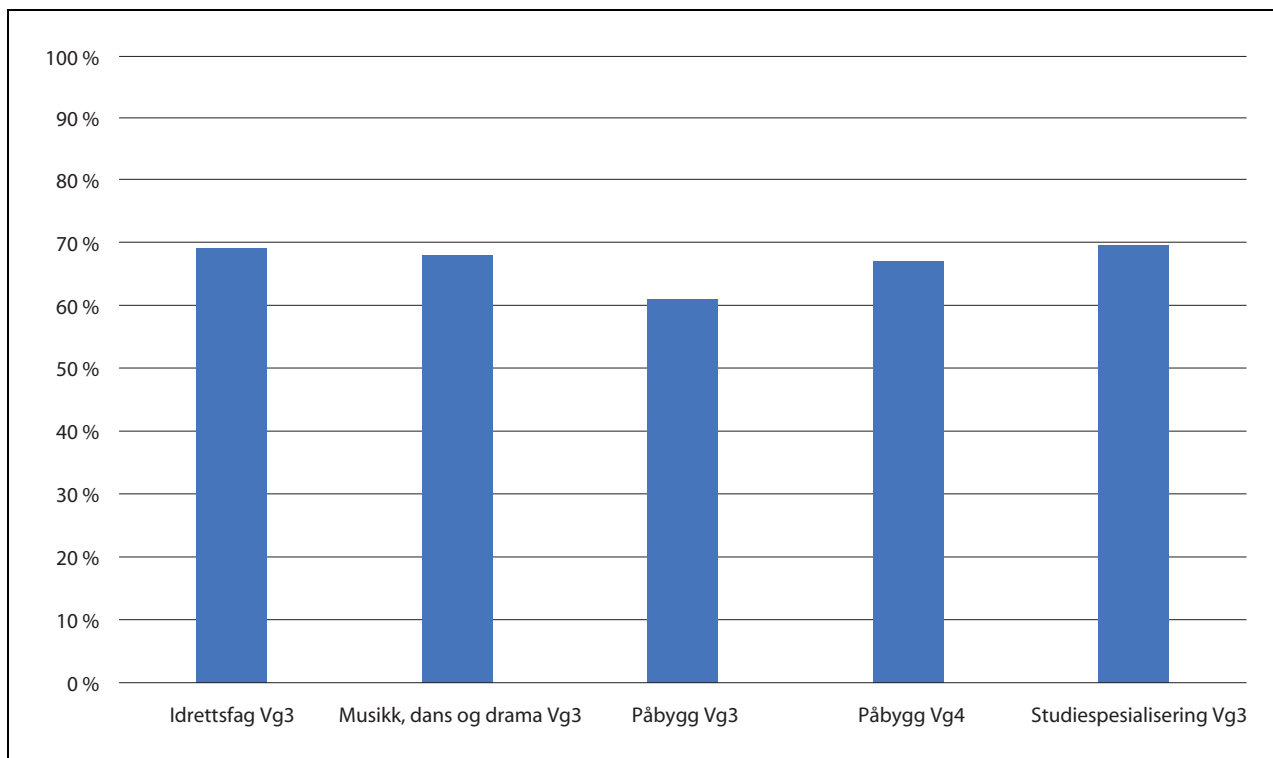
Felles for de fleste ferdighetene som beskrives, er at de læres gjennom fag, men ikke er knyttet til et fag alene. Mange av disse ferdighetene har vært vektlagt i norske læreplaner i det siste århundret. Fagfornyelsen og de nye læreplanene som ble innført fra høsten 2021, har som mål at opplæring i større grad skal svare på fremtidens kompetansebehov. I fornyelsen av læreplanene var målet at fagene skulle få mer relevant innhold og tydeligere prioriteringer, og at sammenhengen mellom dem skulle bli bedre. Kritisk tenkning og refleksjon kommer tydeligere frem i kompetansemålene, og det er innført tre tverrfaglige temaer: demokrati og medborgerskap, bærekraftig utvikling og folkehelse og livsmestring.

En annen problemstilling med de studieforbereende utdanningsprogrammene er, som nevnt, at kravene til å oppnå et vitnemål fra VGO ikke nødvendigvis samsvarer med hva det vil si å være

studieforbereid. Den vanlige veien til opptak ved universiteter og høyskoler er generell studiekompetanse, se boks 2.1.

Hvis det norske systemet med generell tilgang til høyere utdanning skal fungere, må det ha legitimitet blant universiteter og høyskoler. Omtrent 40 prosent av studiene i Samordna opptak har imidlertid spesielle opptakskrav, for eksempel regjeringens krav om minimum karakteren 4 for å kvalifisere for lærerutdanning eller krav om bestemte programfag til for eksempel medisinstudiet og teknologiske utdanninger. Dette krever at elever i VGO tidlig velger hvilke studier de ønsker å sikte seg inn mot. Det bidrar også til at mange må ta opp fag som privatister for å kunne starte på studiet de ønsker. Dette indikerer at det er nødvendig med både en revisjon av innholdet i VGO og en gjennomgang av opptaksregelverket i høyere utdanning.

Kravene i fag- og timefordelingen er med få unntak ufravikelige for at elevene i VGO skal få vitnemål som gir generell adgang til høyere utdanning. Eksamensgruppa har pekt på at Norge virker å ha en spesielt streng praksis for hva som kreves for et godkjent vitnemål.²⁶



Figur 2.4 Andel av elever som har begynt i høyere utdanning som har oppnådd en grad etter fem år, etter utdanningsprogram

Kilde: SSB 2020

Likevel er det er ulike krav til ulike elevgrupper, alt etter hvilken vei de har valgt gjennom VGO. For eksempel har elevene på de fem studieforberedende utdanningsprogrammene ulikt totaltimetall og ulike muligheter til å velge programfag og fordypning. Elever som oppnår generell studiekompetanse gjennom påbygging, trenger ikke å ha fremmedspråk, geografi eller religion og etikk. Det betyr for eksempel at elever på studieforberedende som ikke får studiekompetanse fordi de stryker i fremmedspråk, kunne fått studiekompetanse gjennom å velge et yrkesfaglig utdanningsprogram og deretter påbygging.²⁷ Disse variasjonene viser at det ikke er et konsekvent system som forklarer hvorfor noen fag er obligatoriske og andre ikke.

I dag har elever som begynner på yrkesfag, mulighet til å oppnå studiekompetanse gjennom

²⁶ Eksamensgruppa ble opprettet av Utdanningsdirektoratet, blant annet for å sammenstille kunnskapsgrunnlaget om eksamen og vurdere hvilken betydning fagfornyelsen og den teknologiske utviklingen bør ha for eksamensordningen, og foreslå mulige/eventuelle endringer.

²⁷ Elever med opplæring i samisk er fritatt fra opplæring i fremmedspråk.

et påbyggingsår, enten etter Vg2 eller etter fullført fagbrev. Det har lenge vært stilt spørsmål ved om elever som har tatt påbygging, er like godt forberedt som andre elever til videre studier.

Undersøkelser tyder på at studenter med bakgrunn i de studieforberedende utdanningsprogrammene opplever å være mer studieforberedt enn studentene med bakgrunn i påbygging til generell studiekompetanse.²⁸ Et flertall av påbygg-elevne som starter i høyere utdanning, ender imidlertid opp med en grad innen fem år, vist i figur 2.4. Ifølge SSB er det ikke store forskjeller mellom påbyggelever og blant øvrige elever som begynner i høyere utdanning, når det gjelder å fullføre en grad. Dette gjelder særlig studenter som har gått påbygging etter å ha oppnådd yrkeskompetanse.

Regjeringens tiltak for at elevene skal bli bedre studieforberedt, er beskrevet i kapittel 5 og 6. I kapittel 7 omtales blant annet lærerkompetanse og internasjonalisering.

²⁸ NOU 2019: 25.

Tabell 2.1 Tabell 1.1 Overganger fra yrkesfaglig Vg2. Andel elever

Utdanningsprogram	Andel elever som begynte på påbygging	Andel elever som ble lærlinger	Andel elever som begynte i Vg3 i skole	Andel elever som begynte på yrkesfaglig Vg3	Andel elever som ikke hadde progresjon
Alle yrkesfag	22,7	43,8	1,8	7,5	24,2
Bygg- og anleggsteknikk	9,9	66,2	1,5	0,6	21,9
Design og håndverk	20,3	25,8	3,5	12,1	38,3
Elektrofag	14,3	44,4	1,8	22,1	17,3
Helse- og oppvekstfag	41,3	28,6	1,6	7,9	20,6
Naturbruk	36,5	28,2	0,4	16,8	18
Restaurant- og matfag	10,1	53,3	2	1,4	33,2
Service og samferdsel	22,3	41,6	1,7	0,5	33,8
Teknikk og industriell produksjon	4,1	64,2	2,1	2,5	27,2

Kilde: Utdanningsdirektoratet 2021

2.3 Fagopplæringen dekker ikke elevenes, lærlingenes og arbeidslivets behov godt nok

SSBs siste rapport om sysselsetting og arbeidsstyrke frem mot 2040 viser at Norge vil ha for få arbeidstagere med yrkesfaglig bakgrunn fra VGO i årene som kommer. Etterspørselen er størst for fagutdanning rettet inn mot industri, bygg og anlegg og håndverk, helsefagarbeidere og sykepleiere.²⁹ Tall fra NAV viser også at det er et stort behov for fagutdannet arbeidskraft i de samme bransjene.³⁰ Samtidig som det er mange bransjer som mangler arbeidskraft, er det mange unge og voksne som ikke får læreplass.

Det er fortsatt usikkert hvordan den pågående koronapandemien vil påvirke fag- og yrkesopplæringen på lang sikt. På kort sikt er det allerede tydelig at pandemien gjør situasjonen vanskelig for lærlinger og dem som søker læreplass. Det er blant annet en liten nedgang i antall nye lærekontrakter i 2020 sammenlignet med 2019. Mange lærlinger har vært eller er permitterte og har fått et opphold i opplæringen sin. I april 2020 var rundt 4 400 lærlinger permitterte. I midten av februar 2021 var tallet sunket til i underkant av 500. Lærlinger på restaurant- og matfag er fremdeles hardest rammet. 17 prosent av alle lærlinger fra dette utdanningsprogrammet var permitterte.

²⁹ Cappelen mfl. (2020).

³⁰ NAVs bedriftsundersøkelse (2020).

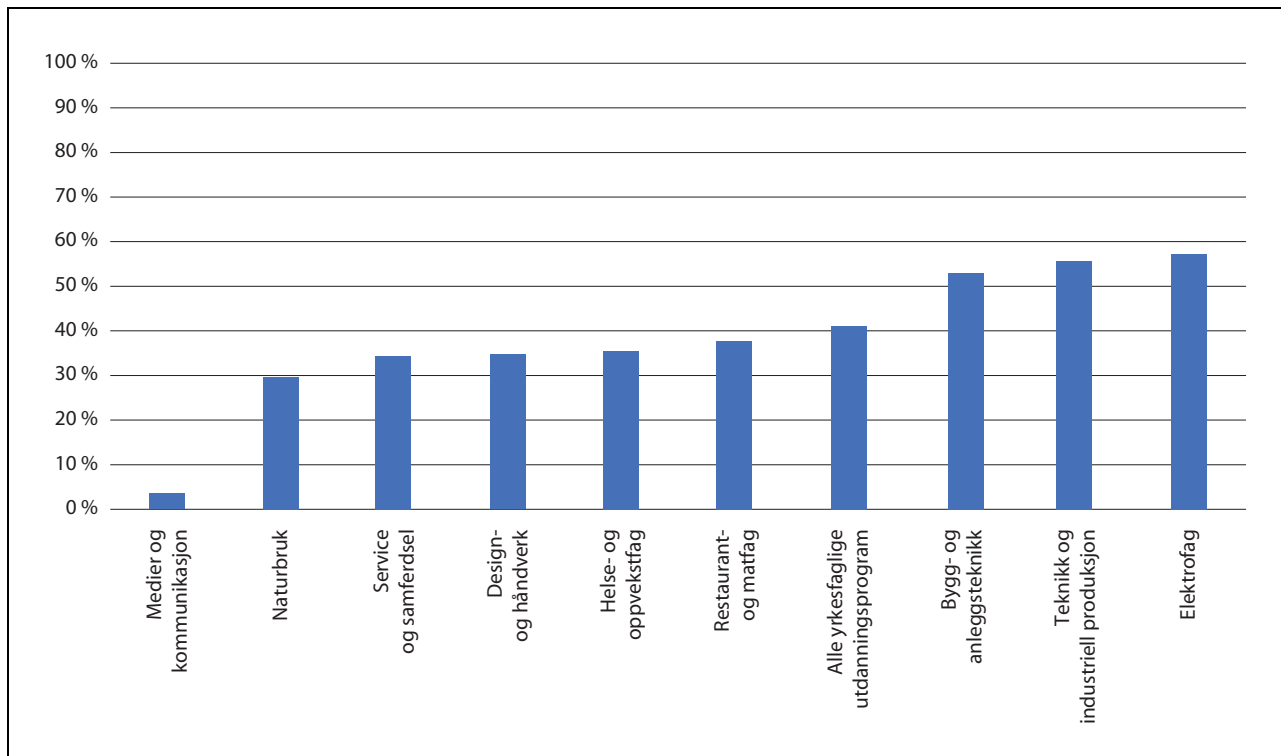
Det er særlig kokkfaget som er hardt rammet. Det er imidlertid verdt å merke seg at antallet nye lærekontrakter i 2020 er høyere enn det var for noen år siden, og det er grunn til å håpe at nedgangen er midlertidig.

Utgangspunktet for å utdanne mange fagarbeidere er godt. Norge har i motsetning til mange andre europeiske land en godt etablert lærlingordning og et system for trepartssamarbeid. De aller fleste fagarbeidere opplever at opplæringen har gitt dem et godt grunnlag for å gjøre den jobben de har i dag.³¹ De siste årene har det også vært omtrent like mange som har søkt seg til yrkesfag og studieforbereidende på Vg1.

Til tross for det gode utgangspunktet får noen elever utfordringer med det videre utdanningsløpet. Noen kommer seg ikke videre fordi de ikke får læreplass, og noen velger løp som gir generell studiekompetanse. Tabell 2.1 viser hvordan elever beveger seg videre i utdanningsløpet etter Vg2. Etter Vg2 er det bare 55 prosent av elevene som går videre i et yrkesfaglig løp. Resten velger påbygging til generell studiekompetanse eller går ikke videre i løpet. Det kan for eksempel innebære at de gjør et omvalg, tar opp fag eller står helt utenfor utdanning.

Figur 2.5 viser at cirka fire av ti personer som starter i fag- og yrkesopplæringen, har tatt fag- eller svennebrevet eller oppnådd yrkeskompetanse med vitnemål i løpet av seks år.³² Det er

³¹ Andersen mfl. (2020).



Figur 2.5 Andel elever som har fullført og bestått med yrkeskompetanse etter seks år med oppnådd fag eller svennebrev eller vitnemål. 2013–2019

Kilde: SSB 2021

med andre ord en differanse mellom antallet som går inn i opplæringen, og antallet som kommer ut med den sluttkompetansen opplæringen skal levere. Forskjellene er minst i de tradisjonelle utdanningsprogrammene teknikk og industriell produksjon, elektrofag og bygg- og anleggsteknikk.

I de følgende avsnittene gjør vi rede for noen av grunnene til at fag- og yrkesopplæringen ikke dekker elevenes eller arbeidslivets behov godt nok.

Ikke alle fag- og svennebrev er verdsatt i arbeidslivet

De som fullfører fag- og yrkesopplæringen med fag- eller svennebrev, har relativt høy sysselsetting. 82 prosent av de som besto fag- eller svenneprøven i 2018 og 2019, var i arbeid i november året etter. Praksiskandidater, som er personer som har tilstrekkelig arbeidserfaring til å gå opp til fagprøve uten læretid, er den gruppa som i størst grad er i jobb, hele 96 prosent. Av dem som fikk fag- eller svennebrev som lærling, var 75 prosent i arbeid året etter, mens 18 prosent var i utdanning.³³

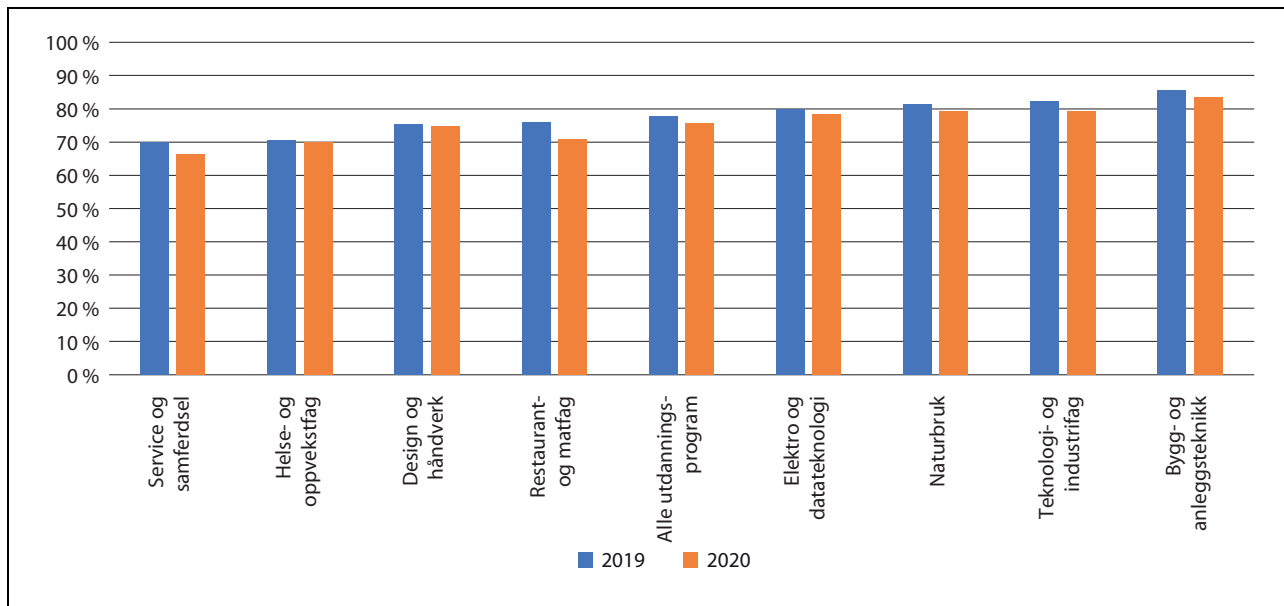
³² SSB (2020).

En ny rapport viser at tilgangen til faste stillinger og heltidsarbeid varierer for ulike lærefag. I bygg og anlegg og teknikk og industriell produksjon oppgir ni av ti faglærte at de er fast ansatt i heltidsstillinger. I restaurant- og matfag gjelder dette for to av tre, mens i helse og oppvekst er det bare én av tre som er i fast heltidsarbeid.³⁴

Dette bekrefter tidligere forskning, som har vist at arbeidsmarkedet for ungdom består av tre forholdsvis stabile og klart definerte segmenter. I den første gruppa er fagarbeideren en tydelig yrkeskategori, og rekrutteringen gjennom lærlingordningen er god. Dette gjelder primært for det som i arbeidslivet omtales som håndverks- og industrifagene. I den andre gruppa er det etterspørsel etter fagarbeidere, men rekrutteringen til virksomhetene skjer i mer begrenset grad gjennom lærlingordningen. Det gjelder innenfor helse- og sosialsektoren, transportvirksomhet og deler av industrien. En tredje gruppe omfatter store deler av servicenæringen, særlig detaljhandel. Her er behovet for fagkompetanse uklart, fagarbeidere har en svak plassering i virksomhetenes arbeidsdeling, og arbeidskraft rekrutteres i liten

³³ Utdanningsdirektoratet (2020a).

³⁴ Andersen mfl. (2020).



Figur 2.6 Andel søkere som får læreplass fordelt på utdanningsprogram

Kilde: Utdanningsdirektoratet 2021

grad gjennom lærlingordningen. Lærefagene i denne kategorien gir en svakere yrkesidentitet.³⁵

Mange unge uten læreplass, samtidig mangler bedrifter lærlinger

Flere elever på yrkesfag fullfører og består, og antallet nye lærekontrakter har økt med 24 prosent i perioden fra 2012 til 2019. I samme periode har også en større andel av dem som søker læreplass, fått innvilget kontrakt, før det kom en nedgang i koronaåret 2020. Regjeringen har satt i gang flere tiltak som har bidratt til denne utviklingen, blant annet økt lærlingtilskuddet, innført krav om bruk av lærlinger i offentlige anbud, innført en merkeordning for godkjente lærebedrifter, laget en målrettet strategi for å øke antallet lærlinger i offentlig sektor og økt utstyrsstipendet for elevene på yrkesfag. Fra høsten 2020 ble den nye tilbudsstrukturen innført, og skolene tok i bruk nye læreplaner i felles- og programfag.

Samtidig er det fortsatt for mange som står uten læreplass. Mangelen på læreplasser i overgangen fra Vg2 til lære er et strukturelt hinder for fullføring. Mens elever på studieforberedende utdanningsprogrammer tas inn til et sammenhengende treårig løp, er ungdommer i fag- og yrkesopplæringen avhengige av å bli valgt ut av en bedrift. I 2020 fikk 76 prosent av alle søkere lære-

plass. Det betyr at 6 900 søkere ble stående uten kontrakt, og det får konsekvenser for veien deres videre. Andelen elever som fullfører selv om de ikke har fått læreplass, er 31 prosentpoeng lavere enn blant dem som får læreplass. Figur 2.6 viser at det er flest som får læreplass i de tradisjonelle håndverksfagene.

Det er sammensatte årsaker til at ikke alle som søker, får læreplass. Utdanningsdirektoratet har undersøkt hva som er de vanligste årsakene, og har kommet frem til fem overordnede hindringer:

- Antallet skoleplasser samsvarer ikke med tilgjengelige læreplasser.
- Samarbeidet i formidlingsprosessen er ikke godt nok. Manglende samarbeid mellom aktører som fylkeskommune, skole og opplæringskontor kan være et hinder for elevens mulighet til å få læreplass.
- Søkerne oppleves ikke som kvalifiserte eller er ikke klare for overgangen til lære. Det kan både handle om skoleprestasjoner og fravær, og om elevens modenhet og motivasjon for å bli lærling.
- Bedrifter mangler motiver for å bli lærebedrift og ansette lærlinger. Dette kan handle om alt fra at de ikke har behov for å rekruttere nye ansatte, at de mangler tradisjon for å ta inn lærlinger og til at de mangler tid og personell som kan stå for opplæringen.
- Bedriftene opplever rammevilkårene som lite gunstige, eller inntaket av lærlinger påvirkes av andre faktorer i arbeidsmarkedet.³⁶

³⁵ Olsen mfl. (2008), Høst og Michelsen (2010), Høst mfl. (2012).

Som vist tidligere i kapittelet får søkere med innvandrerbakgrunn i mindre grad lærekontrakt enn øvrige søkere. Også når det kontrolleres for både karakterer, fravær, foreldrenes utdanningsnivå, fylke og utdanningsprogrammer, ser vi at gutter med innvandrerbakgrunn har lavere sjanse for å få lærekontrakt enn øvrige gutter.³⁷

Alternativet til læreplass er ikke godt nok

Elever som ikke får læreplass, skal få tilbud om Vg3 i skole. Det er imidlertid en liten andel av søkere som ikke får læreplass, som takker ja til tilbudet. Dette til tross for at Vg3 i skole gir en mulighet til å fullføre den utdanningen de har begynt på. Selv om det er få som begynner, økte antall elever i Vg3 i skole fra 312 til 1 304 fra 2011 til 2020.

Det har gjentatte ganger, senest i Liedutvalgets rapport, blitt pekt på svakheter ved tilbudet.³⁸ Vg3 i skole blir ansett som mangelfullt av elever, fylkene og partene i arbeidslivet. Det skyldes både rammene for tilbudet og organiseringen av det. Vg3 i skole varer ofte i ett år, mens lærlinger har to års læretid før de går opp til fagprøven. Tilbudet kommer også sent i gang, noe som fører til at elever får et lengre opphold i opplæringen sin mellom Vg2 og Vg3. I forbindelse med *Samfunnskontrakt for flere læreplasser* som ble innført i 2012, ble det satt i gang et forsøk med en forsterket alternativ Vg3 i skole. Det innebar blant annet at det ettårige tilbudet ble forlenget til 18 måneder. Evalueringen av forsøket viste at dette var gunstig for elevenes muligheter til å bestå fag-/svenneprøven.³⁹

Av dem som begynte på Vg3 i skole i 2015, hadde 61 prosent fullført innen fem år, mot 86 prosent av lærlingene. 62 prosent var i arbeid året etter. 16 prosent var i utdanning, mens nærmere 22 prosent var utenfor arbeid og utdanning. Elever som ikke får læreplass, har lavere fullføringsgrad og er i mindre grad sysselsatt senere enn dem som får læreplass.

Studiekompetanse er attraktivt for mange som starter på yrkesfag

Til tross for god søkning ender mange av elevene på de yrkesfaglige utdanningsprogrammene opp med studiekompetanse. Stadig flere ender dessu-

ten opp med både studie- og yrkeskompetanse. De siste årene har mange fylkeskommuner innført lokale tilbud til elever som ønsker å oppnå studiekompetanse gjennom et yrkesfaglig løp.⁴⁰ Andre populære lokale tilbud er TAF og YSK, som gir både studie- og yrkeskompetanse.⁴¹ Tabell 2.2 viser at antallet elever som velger enten et lokalt TAF- eller YSK-tilbud, et lokalt tilbud om studiekompetanse gjennom et yrkesfaglig løp eller påbygging etter fullført fagopplæring, har økt betydelig i perioden 2011–2019.

I 2014 ble det innført en rett til påbygging til generell studiekompetanse etter fullført fagopplæring. I årene etter har antallet søkere etter Vg2 gått ned, mens stadig flere har søkt påbygging etter fullført fagopplæring.

De ulike veiene bort fra yrkesfaglige utdanningsprogrammer kan resultere i at færre ender opp med yrkeskompetanse enn søkningen til de yrkesfaglige utdanningsprogrammene skulle tilsi. Samtidig er det grunn til å spørre hva resultatet ville blitt dersom disse veiene ble stengt. Det er en internasjonal trend at mange unge ønsker seg høyere utdanning, og i et arbeidsliv der alle skal lære hele livet, er det en fordel om befolkningen har alternativer for å kunne gjøre det. For mange elever er det et bevisst valg å ta en yrkesfaglig vei til studiekompetanse. Det kan gi gode praktiske erfaringer som gir et bedre utgangspunkt for videre utdanning og arbeid.

Struktur og innhold er ikke tilstrekkelig tilpasset mangfoldet av lærefag

De yrkesfaglige utdanningsprogrammene ender opp i lærefag og yrker som krever svært ulik kompetanse. Likevel har alle yrkesfagelevne de samme fellesfagene med likt omfang og mye likt innhold. Fellesfagene har vært utformet slik at det skal være enkelt å bytte hovedløp og oppnå studiekompetanse i løpet av normert tid.

Dagens 2+2-modell med to års opplæring i skole etterfulgt av to års læretid i bedrift ble innført med Reform 94. Modellen er godt forankret i fag med lange tradisjoner for læretid, og en stor andel av søkerne får læreplass i disse fagene. I andre fag fungerer ikke modellen like godt. Selv om hovedmodellen har bred støtte, er det ulike syn og en økende etterspørsel etter å prøve ut alternativer til modellen. Slike endringer er ikke nødvendigvis enkle å gjennomføre, noe erfaringene fra forsøk

³⁶ Utdanningsdirektoratet (2019b).

³⁷ Utdanningsdirektoratet (2019a).

³⁸ NOU 2018: 15.

³⁹ Aspøy og Nyen (2015).

⁴⁰ Meld. St. 20 (2012–2013).

⁴¹ Yrkes- og studieforberedende kompetanse (YSK) og Tekniske og allmenne fag (TAF).

Tabell 2.2 Oversikt over elever som går løp som kvalifiserer for generell studiekompetanse på yrkesfaglige utdanningsprogram, skoleårene 2011–2012 og 2019–2020

	Påbygging etter Vg2 på yrkesfag		Studiekompetanse-givende løp, 3 år, på yrkesfaglig utdanningsprogram		Påbygg til studiekompetanse etter oppnådd fag-/svennebrev		Fireårig løp for studie- og yrkeskompetanse, YSK/TAF	
	2011	2019	2011	2019	2011	2019	2011	2019
I alt	9383	6683	310	2428	500	2524	643	1397
Bygg- og anleggsteknikk	690	393	0	0	36	104	113	248
Design og håndverk	828	393	0	43	57	213	0	0
Elektro- og datateknologi	908	677	43	352	37	166	67	75
Helse- og oppvekstfag	3371	3361	220	1708	194	1192	90	297
Medier og kommunikasjon	765	60	0	0	11	8	0	0
Naturbruk	258	298	16	90	18	96	15	59
Restaurant- og matfag	443	186	0	1	47	153	0	49
Service og samferdsel	1510	985	0	216	73	409	7	354
Teknikk og industrifag	610	330	31	18	27	183	351	315

Kilde: SSB 2021

med vekslingsmodeller kan være et eksempel på. Evalueringen av forsøket viser at det er delte syn på hva som bør være opplæringsmodellen i et fag, innad i fagmiljøene, og at det er utfordrende å tilby ulike opplæringsmodeller i samme fag. Alt i alt er erfaringene fra vekslingsmodellene likevel positive.⁴²

Det er et stort omfang av små lærefag, med få deltagere, på Vg3. Utdanningsdirektoratets statistikk for nye lærekontrakter i 2020 viser at 80 prosent av alle lærekontrakter tegnes i 30 fag. Det er også flere programområder på Vg2 som kan karakteriseres som små. Dette kan føre til at undervisningen på Vg1 og Vg2 ikke blir relevant i utdanningsprogrammer som leder frem til fag som har få felleselementer. Det kan føre til utfordringer i fylkeskommunenes dimensjonering, og det kan føre til at det blir vanskeligere å orientere seg i tilbudsstrukturen.

Kapittel 3, 4 og 5 inneholder tiltak for at fag- og yrkesopplæringen skal svare bedre på elevens og arbeidslivets behov. Fag- og yrkesopplæring i et internasjonalt perspektiv er omtalt i kapittel 7 sammen med lærerkompetanse.

⁴² Bjørnset mfl. (2018).

2.4 VGO er i for liten grad tilpasset den mangfoldige elevgruppa

De fleste barn og unge i Norge trives og har god psykisk helse. Undersøkelser av livskvalitet viser at det store flertallet er fornøyd med livet sitt.⁴³ Ungdata viser for eksempel at 90 prosent av ungdommene trives på skolen. Andelen som er fornøyd med skolen de går på, er høyest i Vg1, før den gradvis synker igjen.⁴⁴

Elevundersøkelsen viser også stabilt gode resultater for hvordan elevene i Vg1 opplever trivsel, støtte fra læreren, læringskultur og mestring. Resultatene er noe lavere for eksempel motivasjon, elevdemokrati og undervisningsvurdering.⁴⁵

Samtidig er det mange som av ulike årsaker trenger ekstra støtte og oppfølging. Elever med behov for særskilt tilrettelegging får generelt lite råd og bistand ved overgangen til VGO. Det samme gjelder ved overgangen fra VGO til videre utdanning eller arbeid.⁴⁶

⁴³ Suren mfl. (2018).

⁴⁴ Bakken (2020).

⁴⁵ Utdanningsdirektoratet (2020b).

⁴⁶ Wendelborg mfl. (2017).

Dette kapittelet skal ikke leses som en uttømmende liste over elevgrupper som har behov for mer oppfølging, men det lister opp noen eksempler. Elever kan tilhøre flere grupper samtidig, og behovet for særskilt tilrettelegging kan endre seg gjennom opplæringsløpet.

Elever som er sårbare for negativt stress

Nyere teorier om stress legger til grunn at stress oppstår når en person opplever at omgivelsenes krav og forventningene overstiger egen kapasitet.⁴⁷ Stress kan være helt normalt og en nødvendig reaksjon for å gjenvinne balansen, men langvarig stress kan ha alvorlige helsekonsekvenser.⁴⁸

Forskning på stress i skolen tar utgangspunkt i at økt omfang av vurdering i skolen bidrar til mer negativt skolestress, men det mangler fortsatt empirisk forskning som bekrefter hypotesen.⁴⁹ Selv om det er begrenset kunnskap om hva slags stress unge opplever i forbindelse med skolen i dag, finnes det likevel en del forskning.

Negativt skolestress skyldes først og fremst et vedvarende prestasjonspress med mange arbeidsoppgaver og høyt arbeidstempo i hverdagen, og bekymringer for fremtiden og muligheter for videre utdanning og karriereutsikter. I tillegg opplever ungdommene liten grad av kontroll over det hverdagslige og vedvarende arbeidspresset i skolen. Det skolerelaterte stresset er størst mot slutten av ungdomstrinnet og mot slutten av videregående.⁵⁰

Flere studier antyder at skolestress fungerer som en risikofaktor for psykiske plager, og at jenter ser ut til å oppleve mer prestasjonsrelatert stress i skolen enn gutter.⁵¹ Skolestress målt blant elever på Vg1 økte mye rundt årtusenskiftet, men har vært stabilt i senere målinger. Det er store kjønnsforskjeller. I Ungdata 2019 oppga 25 prosent av de unge at ønsket eller forventningen om å gjøre det bra på skolen, fører til mye eller svært mye stress. Blant jenter på Vg3 svarer 19 prosent at de har opplevd så mye stress og press at de har hatt problemer med å takle det. 8 prosent av guttene på Vg3 har opplevd det samme.⁵²

I en systematisk kunnskapsoversikt med 33 studier fra 28 land avdekkes et mønster som viser at stress i skolen kan komme fra en opplevd uba-

lanse mellom krav og forventninger. I tillegg peker studiene på at opplevelsen av å ha altfor mange ting som skal gjøres samtidig, og ikke se noen ende på arbeidet, virker stressende. Elevene trenger hjelp til å sortere og prioritere og til å forstå forholdet mellom arbeidsinnsats og resultater i form av karakterer og tilbakemeldinger.⁵³ Samtidig som skolen kan forårsake stressrelaterte plager, kan den også hjelpe til med å bøte på situasjonen. Sosiale relasjoner er viktige for barn og unge, og de kan virke som en buffer mot stress.

Ifølge den samme studien er det særlig fire faktorer skolene kan gjøre noe med: (1) ha stor oppmerksomhet om sin kjerneaktivitet, undervisningen. Engasjerende undervisning hvor elevene føler seg utfordret, aktive, glade og kompetente, motvirker negativt stress. (2) skape et godt læringsmiljø hvor de kan være trygge og utforskende. Støttende relasjoner har stor betydning for barn og unge, og kan virke som en buffer mot stress. (3) forsøke å unngå stor arbeidsbelastning over lang tid i alle fag og emner. Skolen må hjelpe elevene til å lære hvordan de skal planlegge, sortere og prioritere. (4) bidra til å unngå at det utvikles en stresskultur blant elevene, blant annet ved å være svært bevisst hvordan prestasjonsforventninger kommuniseres.⁵⁴

Elever med psykiske plager og lidelser

Det er mange årsaker til manglende fullføring av skoleløpet som ikke er direkte skolerelaterte. Det kan handle om levekårsutfordringer, psykososiale plager, helseutfordringer og språklige utfordringer. I en undersøkelse blant elever i Akershus oppgir 40 prosent av elevene at manglende fullføring skyldes forhold som ligger utenfor skolen, og psykiske plager blir oppgitt som den hyppigste årsaken til frafall blant disse ungdommene.⁵⁵

Mange opplever kortvarige eller langvarige psykiske plager i løpet av ungdomstiden. Det er også en del som får diagnostisert psykiske lidelser, som er mer alvorlig enn psykiske plager, i løpet av barndommen og ungdomstiden. Blant elevene på Vg3 rapporterer 14 prosent av guttene og 33 prosent av jentene om at de har mange psykiske plager.⁵⁶ I Ungdata 2019 oppgir 12 prosent av elevene i VGO psykologen som en av helsetjenestene de hadde brukt det siste året, og over flere år har det vært en økning i selvrapporterte

⁴⁷ Norsk helseinformasjon (2021).

⁴⁸ Lillejord mfl. (2017).

⁴⁹ Eriksen mfl. (2017).

⁵⁰ Bakken (2020).

⁵¹ Sletten og Bakken (2016).

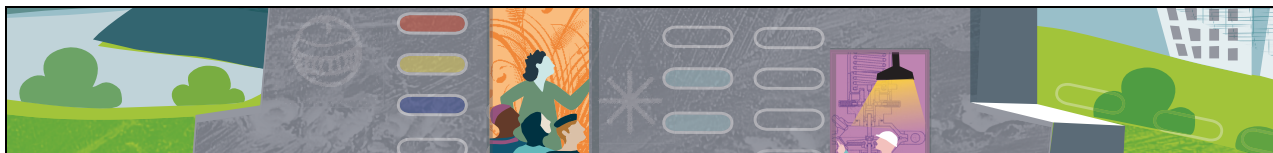
⁵² Bakken (2019).

⁵³ Lillejord mfl. (2017).

⁵⁴ Lillejord mfl. (2017).

⁵⁵ Markussen og Seland (2012).

⁵⁶ Bakken (2018).



Figur 2.7

psykiske plager i Ungdata-undersøkelsen. Særlig har økningen vært stor hos unge jenter. Det er uklart hvorvidt dette betyr at flere tenåringsjenter nå er deprimerte.⁵⁷ Det kan synes paradoksalt at psykiske plager og lidelser blir vanligere når det store flertallet rapporterer god livskvalitet og trivsel. Det er derfor behov for mer kunnskap om forekomsten av psykiske plager og lidelser hos ungdom.

Å definere økende psykiske plager som et problem er en balansegang av flere årsaker. For det første er det krevende å skille mellom positivt og negativt stress og press. For det andre er det mange som hevder at økt oppmerksomhet om psykiske plager kan føre til at reaksjoner som tidligere ville vært definert som normale, blir sykkeliggjort. Til slutt er det ikke nødvendigvis forhold ved skolen som skaper problemene, og de kan derfor ikke nødvendigvis løses gjennom endringer i skolen. Forskning og statistikk tyder imidlertid på at det er reelt at psykiske plager og lidelser er økende. Alle skoler og alle lærere har elever som strever psykisk og som derfor kan trenge tilrettelegging av opplæringen i kortere eller lengre perioder – og skolen kan bidra til at elevene har det bedre og mestrer, til tross for at de strever.

Elever med behov for spesialundervisning

Elever som ikke har eller ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, har rett til spesialundervisning.⁵⁸

Andelen elever med spesialundervisning i VGO er omtrent fire prosent, og betydelig lavere enn på 10. trinn. Forskning tyder på at struktur, organisering og innhold ser ut til å redusere behovet for spesialundervisning i videregående. Mindre klasser på yrkesfag gjør det lettere å tilrettelegge opplæringen. Mange videregående skoler jobber godt med tilpasset opplæring, for eksempel ved at flere får tilbud om kortvarige kurs når de henger etter.⁵⁹

NOU 2019: 23 *Ny opplæringslov* har flere forslag til endringer i rettighetene til elever som har behov for spesialundervisning. Blant annet at individuelt tilrettelagt opplæring innføres som ny betegnelse på spesialundervisning, å videreføre retten til individuelt tilrettelagt opplæring og å presisere i loven at det som hovedregel bare er personer som er ansatt i lærerstilling, som kan gi individuelt tilrettelagt opplæring. Disse forslagene omtales og vurderes i høringsnotatet til ny opplæringslov som sendes til høring i løpet av sommeren 2021.

Elever med nedsatt funksjonsevne

Norge ratifiserte FN-konvensjonen om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD) i 2013. Våren 2019 svarte Norge FN-komiteen om oppfølgingen av konvensjonen. I rapporten fra høringen pekes det på at Norge, til tross for en positiv utvikling, fremdeles har utfordringer med inkludering av elever med nedsatt funksjonsevne.⁶⁰ Det er bekymringsfullt at en stor andel av spesialundervisningen i norsk skole utføres av lærere/personale uten tilstrekkelig kompetanse om spesialundervisning, og at elever med nedsatt funksjonsevne i for stor grad blir tatt ut av klassefellesskapet når de får undervisning. Komiteen løfter også frem behovet for å sikre bedre inkludering med høy kvalitet og å styrke universell utforming av skolebygg.

I en studie fra 2014 ble utdanningsnivået og yrkesaktiviteten til et utvalg personer med fysiske funksjonsnedsettelse kartlagt. 64 prosent av personene i utvalget hadde grunnskole som høyest fullførte utdanning – mot kun 17 prosent i befolkningen for øvrig.⁶¹ Konsekvensen av dette er at svært mange unge med nedsatt funksjonsevne ikke kvalifiserer seg til høyere utdanning eller høyere yrkesfaglig utdanning. Dermed ender de opp med dårligere yrkesutsikter og større risiko for utenforskap.

⁵⁷ Sletten og Bakken (2016).

⁵⁸ Opplæringsloven § 5-1.

⁵⁹ Markussen mfl. (2019).

⁶⁰ Komiteen for rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (2019).

⁶¹ Finnvold (2014).

Blant unge med nedsatt funksjonsevne finner vi unge med utviklingshemninger. Personer med utviklingshemming tilhører også en svært heterogen gruppe mennesker. I Meld. St. 18 (2010–2011) *Læring og fellesskap* vises det til at elever med utviklingshemming generelt møtes med for lave forventninger og et for lavt læringstrykk gjennom hele skoleløpet. Elever med utviklingshemming har sjelden samme valgfriheten i utdanningsvalg som andre elever.⁶²

Mange elever med utviklingshemming går på programfagene restaurant- og matfag, naturbruk, bygg og anleggsteknikk og design og håndverk, men det er likevel flest elever med utviklingshemming på utdanningsprogrammet studiespesialisering. Hele 30 prosent av elevene tilhører det utdanningsprogrammet. Ofte er det ikke samsvar mellom det utdanningsprogrammet de tilhører, og det tilbudet de får. Forventningene til hva elevene kan lære, er basert på holdninger til elevgruppa og i mindre grad koblet til elevens forutsetninger og evner. Manglende muligheter i arbeidslivet bidrar til lave forventninger og et lavt læringstrykk sett i sammenheng med målene i læreplanene.⁶³

Elever med barnevernserfaringer

Barn med barnevernserfaring har det ofte vanskeligere på skolen enn andre barn. Færre fullfører VGO eller høyere utdanning. Samtidig er det å mestre skole og utdanning en av de sterkeste beskyttelsesfaktorene for utsatte barn og unge. Skole og opplæring for barn i barnevernet har derfor over flere år vært et sentralt innsatsområde for regjeringen. Barne- og familiedepartementet har fra 2014 gjennomført en satsing for å skape en bedre tilpasset skole- og utdanningssituasjon for barn i barnevernet. Satsingen har som mål å øke oppmerksomheten om og prioriteringen av skole og utdanning for barn i barnevernet, og også å styrke samarbeidet mellom barnevern og skole.

Fylkeskommunene har plikt til å ha inntak til VGO etter utløpet av søknadsfrister for ungdom som blir plassert i fosterhjem eller barnevernsinstitusjoner. Fylkeskommunene har i slike tilfeller også plikt til å ha inntak etter at skoleåret har begynt, når dette er forsvarlig.⁶⁴

Tiltak for at elever som har andre utfordringer enn de faglige som kan påvirke opplæringen, er drøftet i kapittel 3.

⁶² Wendelborg mfl. (2017).

⁶³ Wendelborg mfl. (2017).

⁶⁴ Forskrift til opplæringsloven § 6-8.

2.5 VGO er ikke godt nok tilpasset voksne

Ifølge NOU 2018: 13 er fire av ti voksne (25–54 år) som ikke har fullført VGO, uten arbeid. Over tid har flere også blitt uføretrygdet. Forskjellene mellom dem med og dem uten fullført VGO har økt kraftig i de siste 15 årene. Dette viser at fullført VGO har fått større og større betydning for tilknytningen til arbeidslivet. Antallet voksne som til enhver tid står uten fullført VGO i årene fremover, vil i stor grad bestemmes av fullføringsgraden blant ungdom og hvor mange som fullfører VGO i voksenalder. Utviklingen påvirkes også av hvor mange av innvandrerne som har lavt utdanningsnivå.

Nesten 500 000 personer i alderen 25–59 år har ikke fullført grunnskole- eller VGO, eller de har ukjent utdanning. Omtrent en tredel av disse er innvandrere. Dette er en aldersgruppe der mange har lang tid igjen i arbeidslivet. Det betyr at denne situasjonen vil vare i mange år fremover hvis vi ikke forbedrer systemet.⁶⁵

I perioder med stigende arbeidsledighet er sannsynligheten for å miste jobben størst for dem som mangler VGO. Dette har nylig vist seg i økingen i arbeidsledige og permitterte som følge av koronapandemien. I mars 2020 var det en klar overrepresentasjon blant nye ledige av personer med lav inntekt, lav utdanning og lavinntekts familiebakgrunn.⁶⁶

I tillegg blir det stadig færre jobber hvor det er tilstrekkelig med kun grunnskole. Nye krav til kompetanse og raskere endringer gjør at også de med fullført VGO vil ha behov for å fornye kompetansen. Behovet forsterkes av at flere fremover vil måtte stå lenger i arbeid.

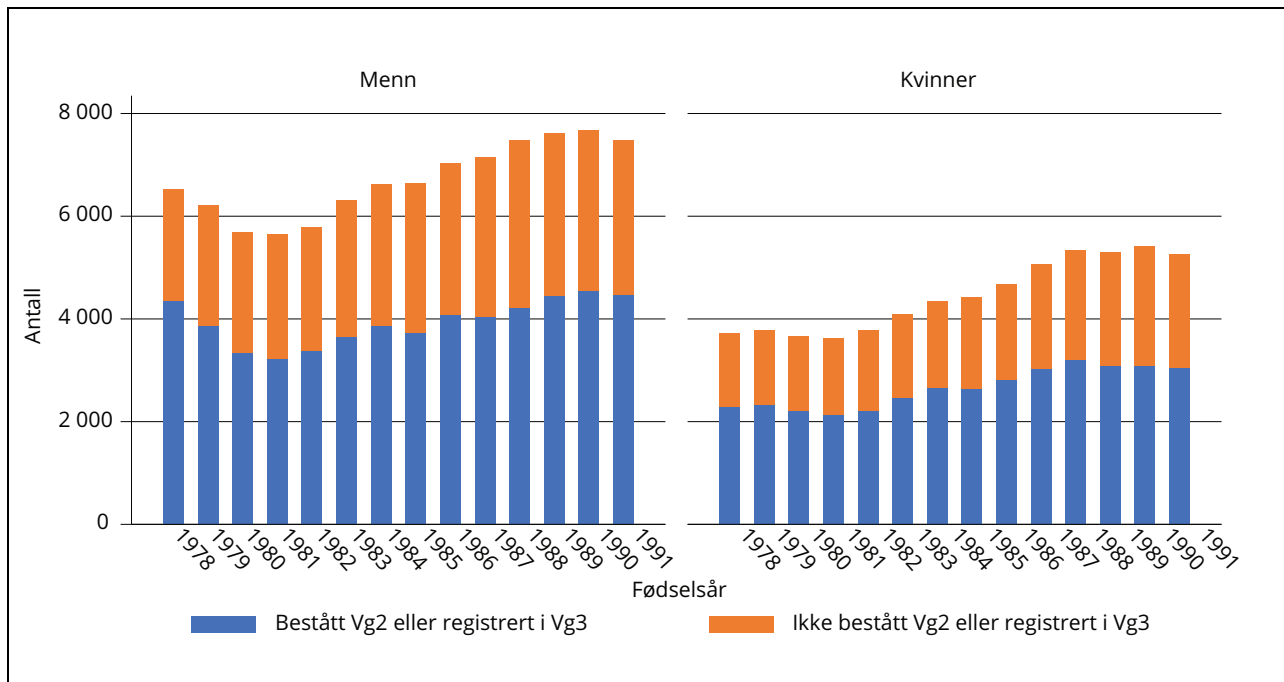
Det er relativt få voksne som deltar i VGO, sammenlignet med den mulige målgruppa på 500 000. I skoleåret 2018–2019 var det 16 100 deltagere over 25 år i videregående skoler eller på voksenopplæringscentre.

Livsoppholdsutvalget fant at mange voksne uten fullført VGO, ikke mangler så mye for å kunne fullføre. Figur 2.8 viser at det er omtrent 7 500 av dem som fylte 25 år i 2016, som har lite igjen fordi de allerede minst har fullført Vg2. Denne gruppa har trolig ett år eller mindre igjen for å oppnå kompetanse fra videregående nivå.

Etterspørselen etter VGO er langt lavere enn hva som er nødvendig for å nå ambisjonene om økt deltagelse i arbeidslivet. En sentral barriere

⁶⁵ NOU 2018: 13.

⁶⁶ Bratsberg mfl. (2020).



Figur 2.8 Avstand til fullføring ved 25 år, majoritetsbefolkningen

Kilde: NOU 2018: 13

har vært muligheten til å kombinere utdanning med å betale utgiftene som voksne gjerne har. Lånekassens utdanningsstøtteordninger har først og fremst vært rettet mot unge elever og studenter.

Undersøkelser viser at bare halvparten av dem som begynner i grunnskoleopplæring for voksne, fullfører. Tilsvarende lave gjennomførings finner vi blant deltagerne i VGO.⁶⁷ Både kommunene og fylkeskommunene oppgir manglende faglige og språklige forutsetninger som den viktigste årsaken til den lave gjennomføringen.

I dag er verken innholdet i eller organiseringen av opplæring for voksne tilpasset den sammensatte målgruppa.

Innvandrere utgjør en større del av deltagerne enn tidligere, uten at tilbudet nødvendigvis tilpasses denne gruppa.⁶⁸ Mange flyktninger og andre grupper av innvandrere har liten eller ingen skolebakgrunn, og de har en lang vei å gå før VGO er aktuelt, da de først må gjennomføre norskopplæring og grunnskoleopplæring for voksne. Helsemessige utfordringer og store omsorgsoppgaver kan også være hindre for deres motivasjon for å delta i formell opplæring. Nyankomne innvandrere som deltar i introduksjonsprogrammet, har sikret livsoppholdet, men programtiden er

begrenset. For en voksen som har lite skolebakgrunn, er det derfor ikke så realistisk å gjennomføre fag- og yrkesopplæringen innenfor rammene av introduksjonsprogrammet, selv om dette er målsettingen for flere enn i dag i den nye integreringsloven.

Mange av dem som mangler VGO som voksne, har mange negative skoleerfaringer fra både ungdomsskolen og VGO. Det skal derfor mye til for å bringe dem tilbake til det formelle utdanningssystemet. Det handler både om motivasjon og tro på egne evner, men også om at de har svak kompetanse i flere av fagene.⁶⁹

Et kjennetegn på vellykkede tiltak for de voksnes læring er at opplæringen tar utgangspunkt i den voksnes livssituasjon, og at den tilpasses læringsbehovene og de vanlige utfordringene som den voksne opplever i arbeidet eller i privatlivet, for eksempel oppfølging av egne barn.⁷⁰ Opplæringen må også gjøre det mulig å kombinere utdanning med arbeid. Fagbrev på jobb er et eksempel på en etterspurt og godt brukt ordning for voksne som allerede er i et arbeidsforhold og som trenger å formalisere kompetansen sin. Praktiskandidatordningen fungerer også godt for voksne som ønsker å formalisere kompetansen de har oppnådd i arbeidslivet.

⁶⁷ Dæhlen mfl. (2013).⁶⁸ Leirvik og Staver (2019).⁶⁹ Tønseth (2019).⁷⁰ Windisch (2015).



Figur 2.9

Det finnes lite forskning på hvilke undervisningsmetoder som er mest egnet for voksne. Metodene som benyttes for å lære grunnleggende ferdigheter til barn, er imidlertid ikke egnet. Underveisvurdering ser ut til å være særlig viktig for voksne fordi forholdet mellom hva de kan og ikke kan, varierer mer hos voksne enn hos barn og unge. Ett og samme individ kan streve med å utføre en relativt enkel oppgave, men ikke ha noen problemer med en annen og mer avansert oppgave. Kunnskap om hvordan underveisvurdering gis til voksne, er derfor sentralt for å bidra til effektive opplæringsløp. Dette kan også gi den voksne en økt motivasjon for videre læring.⁷¹

Det er også en utfordring for innholdet i opplæringen at voksne skal følge de samme læreplanene for grunnskoleopplæringen som barn og unge. Læreplanene for grunnskolen er laget med et utgangspunkt i at de skal ivareta barns utvikling og modning. Dette er hensyn som i liten grad ivaretar voksnes behov, og det gjør det vanskelig å

få til en god tilpasset opplæring. Det bidrar også til at voksne som ikke har fullført grunnskolen, får unødvendig lange løp for å fullføre VGO.

En annen grunn til at mange voksne får lange løp, er at systemet er lagt opp på en sekvensiell måte. For å ha rett til VGO må voksne ha bestått norsk grunnskoleopplæring eller ha tilsvarende fra hjemlandet. Voksne som med dagens regelverk må ha både grunnskole og VGO, og ofte også norskopplæring, ender opp med lange løp – noe som er lite effektivt for samfunnet og i tillegg demotiverende for den enkelte. Hvis voksne ikke lykkes med å fullføre et fag, må de ta hele faget på nytt igjen på et senere tidspunkt. Avbrudd i utdanning er vanlig blant voksne, og det er derfor avgjørende med fleksibilitet og mulighet til å vende tilbake til opplæringen uten å måtte starte på nytt. For å gjøre noe med dette problemet må det bli enklere å få dokumentert hvilken kompetanse voksne har fra før, og hva de mangler for å kunne få ønsket sluttkompetanse.

Regjeringens tiltak for å bidra til å løse dette problemet er hovedsakelig beskrevet i kapittel 4.

⁷¹ Windisch (2015).



Figur 3.1

3 Bedre muligheter til å fullføre

Regjeringen ønsker å gjennomføre en historisk utvidelse av retten til videregående opplæring (VGO), slik at de som begynner i VGO, får rett til opplæring frem til studie- eller yrkeskompetanse. En utvidet rett betyr at fylkeskommunene skal ta et større ansvar for å gi elevene mer faglig støtte, flere sjanser og bedre tilpassede løp. Endringene skal føre til at alle elever får en mer tilrettelagt vei gjennom VGO, men særlig til at elever som har utfordringer får et bedre tilbud. Det vil gi likere muligheter til å skaffe seg et godt grunnlag videre i livet.

Fullført og bestått VGO er en av de viktigste forutsetningene for å delta i arbeids- og samfunns livet og for å unngå utenforskap både i dagens og i fremtidens samfunn. Uten VGO er risikoen høyere for dårlig tilknytning til arbeidsmarkedet og for å være mottager av trygdeytelser.¹ Både fullføring på normert tid og senere fullføring er positivt for den enkelte.² Derfor må utdanningssystemet legge til rette for at flest mulig kan fullføre og bestå.

Med bedre rettigheter følger også krav til elever og voksne. Læring krever samarbeid, deltakelse og innsats. Rettighetsutvidelsen betyr at retten til opplæring ikke lenger er begrenset i tid, men det innebærer ikke en rett til å bestå.

Å utvide retten er ikke alene nok til å nå målet om at ni av ti skal fullføre VGO. Rettighetsutvidelsen treffer bredt og generelt, mens flere enkeltgrupper har behov for mer målrettede tiltak. Elever som har svakt faglig grunnlag fra grunnskolen, trenger tidlig innsats i videregående løpet. Elever som har innvandret til Norge, trenger å nå et tilfredsstillende språklig nivå, samtidig som de skal oppleve sosial tilhørighet med jevnaldrende. Voksne i VGO har andre behov enn yngre elever, og trenger bedre tilpasset organisering og økonomiske støtteordninger og mer relevant innhold i opplæringen.

Arbeidet med å få flere til å fullføre er avhengig av en VGO med høy kvalitet. Fremtidsrettede utdanningsprogrammer og fag, et rettferdig og

forutsigbart vurderingssystem og ikke minst dyktige og profesjonelle lærere er suksesskriterier for å lykkes med det. Disse temaene omtales i andre kapitler i meldingen.

I dette kapitlet omtales utvidelsen av dagens rett til VGO. Voksne deltagere i grunnskole- og VGO omtales i kapittel 4.

3.1 Kunnskap om fullføring

At flere skal fullføre og bestå VGO har vært høyt på dagsordenen i en årrekke, men til tross for det har det vist seg vanskelig å finne ut noe sikkert om hva som virker mot frafall.

De siste tiårene har det vært to store nasjonale satsninger som har hatt som mål å få flere til å fullføre og bestå VGO: Ny GIV og Program for bedre gjennomføring. Ny GIV var et samarbeid mellom Kunnskapsdepartementet, fylkeskommunene og NAV. Ny GIV startet opp i 2010 og besto av tre delprosjekter: overgangsprosjektet, oppfølgingsprosjektet og statistikkprosjektet.

Overgangsprosjektets mål var å sikre en god overgang mellom ungdomstrinnet og VGO. Hovedtiltaket var intensivopplæring for de elevene som presterte svakest i første halvår av 10. trinn. Evalueringer av overgangsprosjektet viste at tiltaket ikke hadde hatt effekt på elevenes karakterer eller gjennomføring men at de involverte elevene og lærerne stort sett hadde en positiv oppfatning av tiltakets effekt.³

Oppfølgingsprosjektet handlet om oppfølgings-tjenestens arbeid mot ungdom som sto i fare for å slutte eller hadde sluttet i VGO. Evalueringen fant at prosjektet hadde ført til mer samarbeid mellom dem som var involvert i oppfølgingen av elevene, og til økt bevissthet om de utsatte gruppene. Til tross for dette hadde ikke situasjonen for målgruppa forbedret seg i noen særlig grad.⁴ *Statistikkprosjektet* har gitt bedre statistikk om gjennomføring og bedre bruk av den.

¹ Falch mfl. (2009).

² Albæk mfl. (2020).

³ Huitfeldt mfl. (2018), Sletten mfl. (2011).

⁴ Lillejord mfl. (2015).

Program for bedre gjennomføring (PBG) ble etablert i 2014, etter at Ny GIV var avsluttet. En av utfordringene i arbeidet for økt gjennomføring er som nevnt at det finnes lite kunnskap om hvilke tiltak som er de mest virkningsfulle. PBG satte i gang fire større prosjekter for å undersøke effekten av ulike tiltak for økt gjennomføring. Evalueringen av tiltakene ble publisert i fire rapporter i 2019 og 2020. Forskerne påviste noen positive effekter av intensivundervisning i matematikk for yrkesfagelever. For de andre delprosjektene var det ikke mulig å påvise at tiltakene hadde hatt effekt.⁵

Arbeids- og velferdsdirektoratet og Utdanningsdirektoratet gjennomførte et nasjonalt forsøk med NAV-veiledere i videregående skole fra 2013 til 2019. Skoler i alle landets fylker prøvde ut en modell der veiledere fra NAV-kontor var en del av elevtjenesten ved skolen. Målet var å øke gjennomføringen i VGO ved å hjelpe ungdom med levekårsutfordringer og sammensatte problemer på et tidlig tidspunkt. Elevene fikk blant annet hjelp med bolig, hjemmesituasjon og andre sosiale problemer, helseutfordringer og økonomi. Forsøket ble evaluert, med det var ikke mulig å finne tydelige positive effekter av tiltaket i løpet av den korte tiden det ble prøvd ut. Mange av skolene som var med i forsøket har imidlertid videreført samarbeidet etter forsøksperioden.

Arbeidet mot frafall er høyt prioritert også internasjonalt, og EUs mål er at mindre enn ti prosent skal slutte i opplæring før de fyller 24 år. Kunnskap om internasjonalt samarbeid kan være et supplement til nasjonale tiltak og virkemidler. En studie fra Danmark viste at karakterkrav i dansk og matematikk for inntak på yrkesfag i VGO førte til at flere sto utenfor utdanning, og til en liten økning i kriminalitet.⁶ En annen studie fra Danmark så på effekten av intensivopplæring i matematikk, dansk og ikke-kognitive ferdigheter. Selv om det var små positive effekter på elevenes matematikkferdigheter, fant forskerne ingen langvarige effekter av intensivundervisningen.⁷ Tiltak som handler om at elever må gå hele skoleår om igjen, har også vist seg å ha negative effekter for elevene, blant annet ved høyere forekomst av kriminalitet blant elevene som måtte ta skoleår om igjen.⁸

I 2015 publiserte Kunnskapssenteret for utdanning en systematisk kunnskapsoversikt om frafall i VGO.⁹ Gjennom en systematisk gjennomgang av mange studier finner senteret tre kategorier av tiltak som har vist seg å ha effekt for økt fullføring.

Den første kategorien retter seg mot elevenes oppmøte, som for eksempel ved registrering og oppfølging av fravær eller ved organisatoriske grep som sikrer god kontakt mellom de ulike personene som har ansvar for elevene. Den andre kategorien er tiltak som etablerer veiledningsrelasjoner mellom elever i risikozonen og andre elever eller aktører utenfor skolen. Til sist har også ulike forberedende kurs til høyere utdanning vist seg å ha positiv effekt på elevenes gjennomføring.

Det er mye som tyder på at det ikke er mulig å finne én løsning på hvordan flere kan fullføre og bestå. Et fellestrekk ved de tiltakene som synes å virke, er at de ser på frafall som et komplekst problem som må løses ved felles innsats. Derfor er gode relasjoner mellom dem som har ansvaret for elevene, viktig for at tiltakene skal virke. Et annet suksesskriterium er å gripe inn tidlig og ikke la problemene bli for store før man handler. Videre understreker rapporten at implementeringen av tiltakene må være god hvis de skal ha effekt.¹⁰

Tidligere skoleprestasjoner målt gjennom grunnskolepoeng er, som nevnt i kapittel 2, den enkeltfaktoren som har størst betydning for om elevene klarer å fullføre og bestå. Gutter har i gjennomsnitt lavere grunnskolepoeng enn jenter, og elever som har innvandret, har lavere grunnskolepoeng enn den øvrige befolkningen. Sosial bakgrunn har også betydning, og elever som har foreldre med høyere utdanning, har jevnt over høyere grunnskolepoeng enn andre elever.

Riksrevisjonen peker på at det mangler informasjon om læringsutbyttet til elever som får opplæring i og på samisk.¹¹ Det har over tid vært færre elever i de tre nordligste fylkene som har fullført og bestått, enn det som er landsgjennomsnittet. Det kan være andre samfunnsmessige utfordringer i de områdene der samer utgjør en stor del av befolkningen og også andre kjennetegn på hvilke elever som har få grunnskolepoeng. Behovet for mer kunnskap om dette temaet er nærmere omtalt i 7.1.¹²

⁵ Malmberg-Heimonen mfl. (2019), Bjørnset mfl. (2020), Larsen mfl. (2019), Falch mfl. (2020).

⁶ Larsen mfl. (2020).

⁷ Hvidman mfl. (2020).

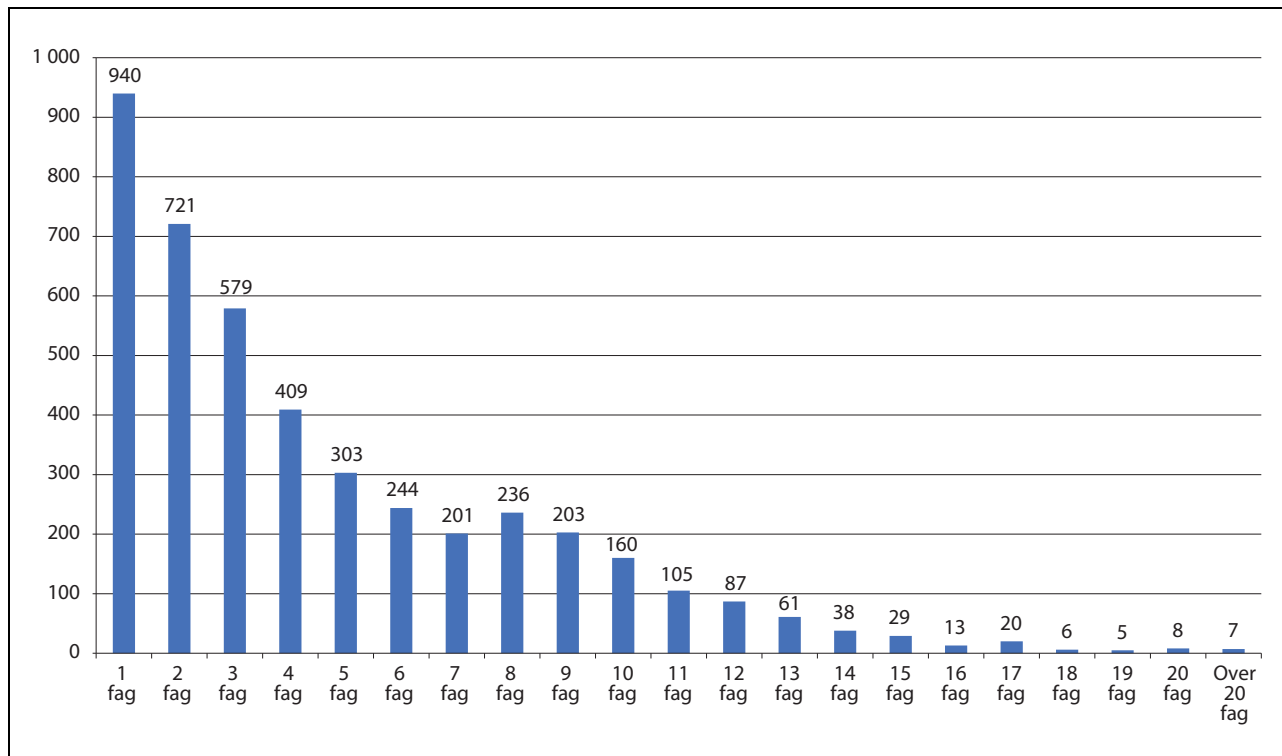
⁸ Eren mfl. (2020).

⁹ Lillejord mfl. (2015).

¹⁰ Lillejord mfl. (2015).

¹¹ Lillejord mfl. (2015).

¹² Riksrevisjonen (2020).



Figur 3.2 Antall elever fordelt etter antall fag de ikke har bestått. 2013-kullet

Kilde: SSB (2021)

3.2 Utvidet rett til VGO

VGO for alle har vært et sentralt utdanningspolitisk mål gjennom hele etterkrigstiden. Dette målet ble en realitet ved innføringen av Reform 94, da alle unge mellom 16 og 19 år fikk en lovfestet rett til VGO. I dag gjelder ungdomsretten fra fullført grunnskole og ut det skoleåret som begynner det året en fyller 24 år. Deretter gjelder voksenretten. I 2015 fjernet regjeringen regelen som sa at opplæringen måtte fullføres innen fem år etter oppstart. Da forsvant én av snublesteinene for å fullføre og bestå. Et annet hinder forsvant da ventetiden mellom ungdoms- og voksenretten forsvant i 2017.

Det gjenstår imidlertid en utfordring ved retten til VGO, nemlig at den er begrenset i tid. Elevene har som hovedregel rett til tre års heltids VGO. Ungdom som ikke greier å oppnå studie- eller yrkeskompetanse i løpet av den tiden retten gjelder, mister retten til VGO og får den ikke igjen. Flere utvalg har ment at dette er en svakhet ved dagens system. At det er mulig å bruke opp retten, står i kontrast til hvor viktig det er både for den enkelte og for samfunnet at flest mulig fullfører og består.

Hvert år er det over 3 500 elever som bruker opp retten til VGO uten å ha oppnådd studie- eller yrkeskompetanse. I tillegg er det rundt 2 000 som har begynt i Vg3 eller i lære, men som ikke har oppnådd studie- eller yrkeskompetanse seks år etter. Det er grunn til å anta at mange av disse har mistet retten sin. De 5 500 ungdommene mangler i all hovedsak mindre enn fem fag for å fullføre og bestå (se figur 3.2).

De som ikke har fullført VGO, har lav sysselsetting sammenlignet med dem som har fullført. Forskning har samtidig vist at det å fullføre VGO i voksen alder gir positive effekter for individet og for samfunnet.¹³ En nordisk studie viser at de som har fullført innen de blir 28 år, har 12–15 prosentpoeng lavere sannsynlighet for å være utenfor utdanning eller arbeid enn de som ikke har fullført.¹⁴ Å ta yrkesfaglig utdanning etter fylte 25 år gir en klar lønnsgevinst for både lærlinger og praksiskandidater. Gevinsten er størst for lærlinger.¹⁵

I tillegg til at begrensningen i retten skaper problemer for dem som bruker opp retten uten å

¹³ NOU 2021: 2.

¹⁴ Albæk mfl. (2020).

¹⁵ Bratsberg mfl. (2020).

fullføre, gjør tidsbegrensningen det vanskelig å utforme fleksible løp for elever som kan ha behov for det. I dagens lov har noen elever mulighet til å få utvidet sin opplæringstid med inntil to år, men det gjelder langt fra hele elevgruppa.¹⁶ Å fullføre VGO i løpet av tre år kan være utfordrende eller umulig for en større gruppe elever enn de som kan få vedtak om utvidet tid. For disse elevene kan det være fordel hvis det blir mulig å planlegge å bruke litt lengre tid.

En annen gruppe som kommer dårlig ut med dagens rett, er de som har behov for en ny kompetanse på videregående nivå. Dette kan være ungdommer og voksne som har fått studiekompetanse, men som i ettertid finner ut at dette var et feilvalg og heller ønsker yrkeskompetanse. Det kan også være arbeidstagere med fagbrev som opplever at de må omstille seg og ta et nytt fagbrev. De har ikke rett til opplæring for å få det fagbrevet de trenger.

Liedutvalget mente at retten til VGO var for begrenset, og at tidsbegrensningen på tre år bidrar til at mange bruker opp retten uten å fullføre med en sluttkompetanse. Liedutvalget foreslo derfor å innføre en ny rett som gir alle en rett til å fullføre VGO med studiekompetanse eller yrkeskompetanse.¹⁷ I høringen av NOU 2019: 25 var samtlige høringsinstanser positive til en fullføringsrett.

3.2.1 Regjeringens vurderinger og tiltak

For individet gir opplæring på VGO-nivå en mer stabil tilknytning til arbeidslivet og bedre muligheter for videre utdanning. For samfunnet betyr økt fullføring i VGO økte inntekter i form av at flere arbeider og færre blir mottagere av økonomisk støtte. Samtidig vil økt fullføring bidra til at arbeidslivet får bedre tilgang på kompetanse.

Regjeringen vil derfor foreslå å utvide retten til VGO ved å fjerne tidsbegrensningen på opplæring i VGO. Forslaget innebærer at alle, uavhengig av alder, har rett opplæring inntil de har fullført og bestått VGO. For de fleste elever, lærlinger og voksne deltagere betyr dette at de får rett til opplæring inntil de har oppnådd studie- eller yrkeskompetanse. Det skal fortsatt være mulig å oppnå planlagt grunnkompetanse på lavere nivå, men de

som fullfører slike utdanningsløp, skal ikke miste retten til å fullføre med full studie- eller yrkeskompetanse.

For ungdom og voksne som tidligere har brukt opp retten til VGO uten å fullføre med studie- eller yrkeskompetanse, vil utvidelsen bety at døren til offentlig finansiert VGO åpner seg på nytt. De vil med denne rettighetsutvidelsen få mulighet til å få opplæring i de fagene som gjenstår for at de skal kunne få et godkjent vitnemål og/eller fag- eller svennebrev.

Utdanningsprogrammene vil i utgangspunktet fortsatt omfatte tre års opplæring for studieforberedende utdanningsprogrammer og 2+2 år for yrkesfaglige utdanningsprogrammer. Den nye retten åpner likevel for en ny måte å organisere VGO på. Når tidsbegrensningen i retten blir borte, kan fylkeskommunene legge opp til tilpassede løp, med mer hensiktsmessig arbeidsbelastning for elever som ellers ikke ville fullført. I dag er det mange elever som nesten greier å følge normal progresjon i VGO, men som ender opp med ikke å få karakter i enkelte fag. For mange vil det kun være nødvendig med mindre tilpasninger for at de skal klare å fullføre. Den nye retten vil også bidra til at det blir enklere å legge til rette for løp som kombinerer yrkes- og studiekompetanse, som for eksempel TAF og YSK.

Regjeringen mener at den utvidede retten til VGO også vil gi elever og lærlinger med særskilte behov bedre muligheter. For elever som har rett til spesialundervisning, betyr den utvidede retten at det ikke lenger kreves sakkyndig vurdering for at de skal få bruke den tiden de trenger, på å fullføre og bestå. Den gir også eleven en rett til opplæring helt frem til kompetansemålene er oppfylt. Ved å kombinere fullføringsretten med tidlig samarbeid med lokalt arbeidsliv, NAV, kommunen, rådgivere på skolen og PP-tjenesten vil det øke muligheten til å få en opplæring tilpasset elevens behov og utviklingsmuligheter, og ikke minst til et fremtidig relevant arbeid.

For å realisere målet må kommuner og fylkeskommuner samarbeide systematisk om opplæringstilbudet til den enkelte elev, lærekandidat og lærling. Regjeringen har i Meld. St. 6 (2019–2020) satt et mål om at kompetansen i PP-tjenesten skal tettere på elevene. Regjeringen vil styrke det tverrfaglige samarbeidet og sette i gang et varig kompetanseløft på det spesialpedagogiske feltet for ansatte i barnehager, skoler og PP-tjenesten. Disse tiltakene må også ses i sammenheng med fullføringsreformen for VGO.

Regjeringen ønsker minst mulig begrensninger på retten til VGO. Den viktigste grunnen til

¹⁶ Elever med rett til spesialundervisning etter reglene i opplæringsloven kapittel 5, elever med rett til opplæring i og på tegnspråk etter opplæringsloven § 3-9, elever med rett til opplæring med punktskrift etter opplæringsloven §3-10 og elever med rett til særskilt språkopplæring etter opplæringsloven § 3-12.

¹⁷ NOU 2019: 25.

Boks 3.1 Troms og Finnmark – Mestring og motivasjon på Bardufoss VGS

Bardufoss VGS er bevisst på at ungdom som begynner på videregående skole, har med seg sine historier, drømmer og ulike forutsetninger for å lykkes, og at disse historiene må tas hensyn til. Skolen jobber hardt for at elevene ikke skal falle fra og i skoleåret 2019–2020 var det bare 2,8 prosent av elevene som sluttet.

Skolen har et eget ressursteam som jobber utelukkende med gjennomføring og mestring, og som skal bidra til at alle elever møtes med forventninger og troen på at de kan mestre. Ingen ungdommer ønsker å mislykkes eller slutte på noe de har begynt på. Likevel kan det skje at elever velger feil, blir syke eller av ulike grunner slutter. Ressursteamet bistår elevene og de ansatte med både faglig og sosial støtte. Faglærerne, kontaktlærerne og lederne bruker ressursteamet som drøftingspartnere og bidragsyttere innenfor sine fagfelt. Ressurspedagogene har hele stillingen sin knyttet til denne oppgaven.

Praksis i bedrift er viktig for elevenes motivasjon. Det er ikke sjelden at elever som ikke tri-

ves så godt på skolen, blomstrer når de kommer ut i praksis. Her opplever de å mestre på andre måter enn i den vanlige opplæringen på skolen. For elevene som begynner på yrkesfag på Bardufoss VGS, foregår derfor opplæringen i faget yrkesfaglig fordypning (YFF) i bedrift. Når elevene i tillegg får mulighet til å utvide tiden til opplæring i bedrift med en til to dager i uken, kan det for noen gjøre at de fullfører VGO. Mange elever opplever at det er lettere å se nytten av det de lærer, når mer av opplæringen foregår i bedrift.

Bardufoss VGS er opptatt av at elevene så tidlig som mulig får erfaringer med arbeidslivet. Skolen starter derfor planleggingen med utplassering i bedrift og lære plass allerede det første halvåret i Vg1. Den har en bedriftsbank som er bygd opp gjennom flere år, med ca. 85 bedrifter. Formidlingskoordinatoren på Bardufoss VGS besøker disse bedriftene jevnlig gjennom året, både bedrifter som har elever utplassert, og de som ikke har det.

ikke å innføre begrensninger er at det finnes få reelle alternativer i utdanning eller i arbeidsmarkedet for ungdom som ikke fullfører VGO. Arbeidsmarkedet for dem som ikke har fullført VGO, er lite og minkende. For de fleste vil resultatet være flyktig tilknytning til arbeidslivet, kombinert med korte eller lange perioder der de er avhengig av ytelse fra NAV.

Det er likevel ikke et mål at elevene skal bli værende i VGO i lengre tid enn de har behov for. For de fleste ungdommer vil ønsket om å følge normal progresjon med sine jevnaldrende veie tungt og motvirke at det skjer. Tidligere erfaringer med utvidelse av retten til VGO har ikke ført til økt tidsbruk blant ungdom og voksne. Dersom det skulle vise seg at mange elever bruker mye mer tid på å fullføre, eller at mange elever blir værende for lenge i systemet, vil regjeringen vurdere å innføre ytterligere begrensninger. Utvidet rett skal likevel ikke gjelde elevers mulighet til å forbedre karakterer i fag de allerede har bestått, eller til å ta flere fag enn det som er nødvendig for å få vitnemål.

Rett til yrkesfaglig rekvalifisering

Å utvide retten til VGO vil først og fremst påvirke elever som går i VGO for første gang, eller personer som har brukt opp retten til VGO uten å fullføre. Som tidligere nevnt spiller VGO en sentral rolle i å legge til rette for livslang læring. Et arbeidsliv som stadig endrer seg i takt med den teknologiske utviklingen og samfunnsutviklingen ellers, krever at arbeidstagere er omstillingsdyktige og kan lære hele livet. I tillegg kan mange arbeidstagere oppleve endringer i livssituasjonen som skaper et behov for ny kompetanse.

I dag er det få begrensninger på hvor mange grader en person kan ta på et universitet eller i høyere yrkesfaglig utdanning, mens tilgangen på VGO er begrenset til én fullført utdanning. Regjeringen ønsker at VGO i større grad skal bidra til å dekke behovene for rekvalifisering og omstilling og vil derfor innføre en rett til yrkesfaglig rekvalifisering for dem som tidligere har fullført med studie- eller yrkeskompetanse. Rett til yrkesfaglig rekvalifisering omtales nærmere i kapittel 4.

Regjeringen vil

- foreslå å utvide retten til VGO og gi alle elever rett til opplæring inntil de har fullført og bestått VGO med studie- eller yrkeskompetanse

3.3 Tidlig innsats for elever med faglige utfordringer

Regjeringen ønsker at ni av ti skal fullføre VGO i 2030. For å nå det målet er det mange elever som trenger et bedre faglig utgangspunkt, og VGO må bli bedre tilpasset det mangfoldet av elever som begynner i Vg1 i årene fremover. Disse elevene skal oppleve at de har en fullgod mulighet til å trives og mestre og på sikt fullføre og bestå VGO. Tidlig innsats er avgjørende for å lykkes. Tidlig innsats innebærer å sette i verk tiltak for barn og elever med en gang det er behov, når som helst i barnehage- og skoleløpet. Selv om VGO er slutten av et 13-årig opplæringsløp, innebærer det også en ny start for mange elever. Derfor må også VGO være rigget for å kunne sette inn tidlig innsats til dem som trenger det.

Økningen i fullført og bestått VGO de siste årene viser at skolene har hatt både handlingsrom og kompetanse til å løfte elever med svakt faglig utgangspunkt, og at mange fylkeskommuner og skoler jobber godt. Det har imidlertid ikke blitt gjort et tilsvarende løft for arbeidet med tilpasset opplæring og tidlig innsats i VGO som i grunnskolen.

Det er stor enighet om at grunnlaget for å fullføre legges i grunnskolen. Regjeringen har gjort flere store grep for at kvaliteten i opplæringen skal bli bedre. Med de nye læreplanene i fagfornyelsen vil flere elever få oppleve mer dybdelæring, bedre relevans og tydeligere sammenheng i og mellom fag. Plikten til intensiv opplæring på 1.–4. trinn skal bidra til at elever som blir hengende etter tidlig i opplæringsløpet, skal få den hjelpen de trenger. Fra 2015 har regjeringen tilført betydelige midler til arbeid med tilpasset opplæring og tidlig innsats gjennom tilskudd til økt lærerinnsats og finansiering av lærenormen på 1.–10. trinn. Fra og med 2020 er midlene innlemmet i rammetilskuddet til kommunene. Det ble innlemmet 1,3 milliarder kroner, og i tillegg var 400 millioner kroner av veksten i de frie inntektene til kommunene begrunnet med en særskilt satsing på tidlig innsats i skolen. Dette innebærer at det er flere lærere gjennom hele grunnskolen som kan bidra til å ta tak i elevenes faglige utfordringer på et tidlig tidspunkt. De store kompetanseutviklingstiltakene for lærere virker sammen med alt dette, og bidrar til at flere elever møtes av lærere med oppdatert kompetanse i både fag, pedagogikk og didaktikk. Fagene i videregående har også blitt fornyet og vil på sikt kunne bidra til mer dybdelæring og relevans også i VGO.

Selv om tiltakene i grunnskolen vil påvirke elevgruppa positivt, kommer det fortsatt til å være elever som starter i VGO med svake faglige forutsetninger. Elevenes grunnskolepoeng gir et godt bilde av det faglige utgangspunktet deres når de starter i VGO. Det er en relativt stor gruppe som har så få grunnskolepoeng at de antagelig trenger ekstra støtte for å kunne fullføre og bestå. I skoleårene 2018–2019 og 2019–2020 var det henholdsvis 13,2 og 11,9 prosent av elevene som hadde under 30 grunnskolepoeng eller manglet grunnskolepoeng.¹⁸ Dette tilsvarer ca. 8 000 elever med betydelig lavere sannsynlighet for å fullføre VGO enn øvrige elever.¹⁹

Gjennomføringsstatistikken og karakterstatistikken for elever med lave grunnskolepoeng viser at utfordringen med elevenes faglige forutsetninger gjør seg gjeldende allerede fra Vg1. Av kullet som begynte på videregående i 2012, var det ca. 16 prosent av elevene som ikke fikk ståkarakter i ett eller flere fag på Vg1. Videre viser statistikken at over halvparten av elevene som strøk i fag på Vg1, var ute av VGO uten å ha bestått etter fem år.²⁰ Hvis fullføringen skal øke for denne gruppa, er det nødvendig med tidlig innsats.²¹ Elevene må møtes av videregående skoler som gir dem en trygg oppstart, identifiserer elevenes utfordringer tidlig og setter inn nødvendige tiltak for at elevene skal kunne få utbytte av opplæringen før problemer rekker å vokse seg store. I VGO har elevenes resultater i fagene direkte konsekvenser for deres mulighet til å gå videre til neste trinn, læreplass eller for å fortsette på samme skole eller på ønsket programområde.

Det er mye som tyder på at det er krevende å hente seg inn igjen på slutten av opplæringstiden for elever som ikke får ståkarakter i fagene. I Utdanningsløftet 2020 er et av tiltakene rettet mot de som har brukt opp retten uten å bestå. Fylkeskommunene ble tilført midler for å gi mer opplæring i fagene til denne gruppa slik at de kan bestå. De foreløpige erfaringene fra tiltaket viser at det

¹⁸ Siden eksamen ble avlyst, er tallene for 2019–2020 kun basert på standpunkt-karakterer. Eksamens-karakterer trekker vanligvis ned karaktersnittet, og andelen elever med lave grunnskolepoeng i 2020 må derfor forstås ut fra dette.

¹⁹ SSB (2020).

²⁰ NOU 2018: 15.

²¹ Lillejord mfl. (2015).

har vært vanskelig å motivere til å delta i tiltaket, og at elevene ofte har andre tilleggsutfordringer som også trenger oppmerksomhet.²² Det tyder på at tiltakene bør settes inn tidligere i VGO-løpet.

For noen av elevene med svake faglige forutsetninger kan alternative opplæringsarenaer eller andre former for tilrettelagte løp være gode tiltak. Mange fylkeskommuner har sett dette behovet, og det finnes flere ulike eksempler på slike tilbud. I Viken finnes UngInvest, som er et opplæringstilbud for ungdom som har behov for en annen vei gjennom VGO. I Oslo gir tilbudet OTGR ungdom med dårlige forutsetninger et ekstra år på å forberede seg til VGO.²³ Noen folkehøgskoler kan også ha gode tilbud for ungdom som har fullført grunnskolen. Dette kan være et godt alternativ for elever som trenger et alternativt tilbud før de begynner i VGO. Folkehøgskolene kan også bidra til å få personer som har droppet ut av VGO, tilbake i opplæring. Folkehøgskolerådet ønsker å etablere Mentorordningen for å få på plass varige strukturer og rammer som kan bidra til at flere elever gjenfinner motivasjon til å gjenoppta VGO mens de går på folkehøgskole.

En annen gruppe der mange vil trenge ekstra oppfølging for å kunne fullføre, er elever som har innvandret, og særlig de som har kort botid. Dette er en mangfoldig gruppe, men et fellestrekk er at de har utfordringer på skolen på grunn av svake norskerferdigheter. Noen har også lite skolegang fra hjemlandet eller kort tid i norsk grunnskole.²⁴ Både Liedutvalget og opplæringslovutvalget har pekt på at det bør gjøres endringer i tilbudet til denne elevgruppa i VGO. Begge utvalgene peker på at det er problematisk at ungdom som bare har gått i norsk grunnskole i kort tid, begynner på et videregående løp de ikke har språklige og/eller faglige forutsetninger for å fullføre og bestå.

Elever med innvandringsbakgrunn kan ha rett til særskilt språkopplæring, kartlegging av norskerferdigheter og mulighet for utvidet opplæringstid i VGO. I tillegg kommer ordninger og opplæring gjennom introduksjonsloven og integreringsloven. Kommuner og fylkeskommuner kan tilby mer grunnskoleopplæring til elever som trenger det, og fylkeskommunene/kommunene har anledning til å organisere elever som har rett til særskilt språkopplæring, i egne grupper. Det er likevel slik at tilbudet til denne elevgruppa varierer mye fra fylke til fylke.

3.3.1 Regjeringens vurderinger og tiltak

Regjeringen vil at alle som ønsker å fullføre VGO, skal gis best mulige forutsetninger for å få det til. For noen innebærer det å bruke litt lengre tid, for andre innebærer det ekstra støtte i det ordinære løpet. Regjeringen ønsker ikke å innføre adgangskrav til VGO. Som i dag skal alle få begynne og få en mulighet til å kvalifisere seg underveis. Samtidig er det viktig at elevene har den kompetansen de trenger for å gå videre i opplæringsløpet. Avsluttet VGO skal kvalifisere for videre utdanning og arbeid og for å lære hele livet. Elevene må bidra med egen innsats for å lære, og til slutt oppnå ønsket sluttkompetanse. Med bedre tilpassede opplæringsløp og mulighet for å bruke den tiden som er nødvendig for å fullføre og bestå, vil dette bli enklere å få til enn i dag.

Plikt til å jobbe systematisk og forebyggende med elever som står i fare for å ikke bestå fag

Regjeringen vil vurdere å foreslå en plikt for fylkeskommunene til å jobbe systematisk og forebyggende med elever som står i fare for å ikke bestå fag. Elevene skal få hjelp før det blir for mye å ta igjen. På samme måte som med tidlig innsats på 1.–4. trinn er det viktig at de videregående skolene identifiserer og setter inn tiltak tidlig for de elevene som har risiko for å ikke fullføre og bestå VGO. Den nærmere innrammingen av forslaget vil bli vurdert i arbeidet med ny opplæringslov.

Årsakene til at elever blir hengende etter faglig, kan oppstå både før og underveis i VGO. Med en plikt til å jobbe systematisk og forebyggende med elever som står i fare for ikke å bestå fag, vil det bli tydeligere at fylkeskommunene må gjøre det som er nødvendig for at elevene skal kunne få utbytte av opplæringen, uavhengig av årsaken til at de henger etter. Det vil også tydeliggjøre at skolene skal sette inn tiltak allerede fra første stund. Siden elevene søker seg til VGO med karakterer fra grunnskolen, har fylkeskommunene gode muligheter til å identifisere elever som står i fare for ikke å bestå fag, allerede før oppstart.

Forslaget må ses i sammenheng med utvidelsen av retten. For det første innebærer det at elever som har svake faglige forutsetninger fra grunnskolen, skal få opplæring som er mer tilpasset deres behov. For det andre kan det gi en bedre tilpasset arbeidsbelastning for elever som trenger å jobbe mer med noen fag. Disse elevene kan oppleve at det er utfordrende å jobbe ekstra med et fag samtidig som de skal følge vanlig progresjon i andre fag. Med en tidsbegrenset rett til VGO

²² Høst mfl. (2021).

²³ Tidligere Fundament ved Kuben VGS.

²⁴ NOU 2018: 15.

Boks 3.2 Trøndelag – Minoritetsspråklige elever på Heimdal VGS

På MinoUng på Heimdal VGS får elever mellom 16 og 20 med kort botid i Norge og som mangler vitnemål fra hjemlandet, norskopplæring og grunnskoleopplæring. Selv om de fleste elevene ikke følger fagene på VGO, møter elevene jevnaldrende og blir kjent med språket, kulturen og det norske skolesystemet i hverdagen. Tilbudet på Heimdal VGS finnes også på fire andre videregående skoler i Trondheim, og drives i samarbeid mellom Trondheim kommune og Trøndelag fylkeskommune.

På Heimdal VGS tilbys fire nivåer i grunnskoleopplæringen, fra alfabetisering eller nybegynner i norsk til avslutning av 10. klasse. Elevene får tett oppfølging av kontaktlærer. Det legges vekt på kartlegging, tilpasning og støtte både faglig, psykososialt og praktisk i utdanningsløpet. Elevene har mulighet til å ta videregående fag parallelt med grunnskolefag, og elever i VGO som har behov for ekstra norskopplæring, kan få dette som en del av tilbudet.

Elevene på grunnskoleavdelingen er med i skolens elevråd, og deltar på skolens arrangementer og aktiviteter på lik linje med de øvrige elevene. Skolens miljøveiledere er felles for alle avdelinger på skolen, og lærerne er med i skolens kollegium. Dette gir gode muligheter til å skape møteplasser og faglige samarbeidsprosjekter med grupper i VGO. Elevene har kroppsøving med lærere fra videregående, og de får tilbud om leksehjelp med videregående elever som leksehjelpere. Det er også opprettet en ukentlig fritidsklubb hvor alle skolens elever kan spise middag sammen, delta på ulike kurs og aktiviteter som mat-, foto- og dansekurs.

MinoUng samarbeider med Institutt for lærerutdanning ved NTNU gjennom prosjektet erfaringsbasert språkopplæring. Målet er å utvikle et teoretisk og praktisk rammeverk for erfaringsbasert undervisning med særlig vekt på muntlige og praktiske tilnærminger til læring.

åpner det i større grad for at fylkeskommunene kan kombinere lengre utdanningsløp med ekstra faglig oppfølging til de elevene som sliter mest. For noen elever vil dette være en forutsetning for at de skal kunne bestå VGO. Elever som har utfordringer med ett enkelt fag, vil derimot sannsynligvis ha bedre forutsetninger for å få hjelp og støtte i et ordinært utdanningsløp med full belastning.

Mange skoler, rektorer og lærere jobber allerede på denne måten og strekker seg allerede svært langt for å hjelpe de mest utsatte elevene. For at plikten skal fungere etter hensikten, er det en forutsetning at skolene tilføres mer ressurser, både i form av økonomiske midler og økt kompetanse. Regjeringen vil komme tilbake til dette i de årlige forslagene til statsbudsjettet.

Mer opplæring for elever som stryker

Den utvidede retten innebærer en stor endring for elever som stryker eller ikke får karakterer i fag. I dagens system blir elever som stryker, meldt opp til eksamen i faget de har strøket i, men de har ikke rett på noen form for opplæring eller støtte fra skolen. Dersom de skulle stryke på

denne eksamenen, må de melde seg opp til privatisteksamen.

Med en utvidet rett vil elever som stryker i fag både underveis og mot slutten av opplæringsløpet, ha rett på mer opplæring i fagene de stryker i, og elevene blir i mindre grad overlatt til seg selv. For noen elever kan det bety at de ikke trenger å bruke tid etter Vg3 på å ta opp igjen fag de har strøket i, mens for andre elever kan resultatet bli at de må bruke noe lengre tid på VGO.

I forlengelsen av dette er det nødvendig å vurdere hvordan det å stryke i fag skal påvirke progresjonen gjennom VGO. I dag er regelen at alle fag på ett trinn må være bestått for å kunne gå videre til det neste. Fylkeskommunene har mulighet til å gjøre unntak etter en helhetsvurdering av om eleven har forutsetninger for å bestå neste trinn. Resultatet er ofte at elevene får begynne på neste trinn og dermed også på neste nivå i faget de har strøket i.

Regjeringen mener det er grunn til å se nærmere på denne regelen. Å la elever fortsette på neste nivå i et fag de ikke har bestått, legger ikke et godt grunnlag for å oppnå god kompetanse i faget eller å fullføre og bestå VGO. Det er imidlertid heller ikke hensiktsmessig å sette hele opplæ-



Figur 3.3

ringsløpet på vent dersom en elev stryker i ett fag. Derfor vil regjeringen vurdere å endre regelen om progresjon mellom trinn til at elevene må bestå fag for å gå videre til neste nivå i faget. En slik eventuell endring må ses i sammenheng med den nye fag- og timefordelingen og gjennomgangen som foreslås i kapittel 5.

Overgangstilbud for elever som har innvandret

VGØ i 2021 er, som resten av samfunnet, preget av et større mangfold av bakgrunner enn i 1994 da Reform 94 ble innført. Med et større mangfold av utdanningsbakgrunner og språkferdigheter er det nødvendig å vurdere tiltak som kan bidra til å gi et likere utgangspunkt for å kunne fullføre og bestå. Erfaringer fra forsøk og evalueringer tyder på at særskilt organiserte tilbud i overgangen fra grunnskole til VGØ er et positivt tiltak for elever med kort botid og svake norskferdigheter.²⁵ Det er imidlertid store variasjoner i tilbudene som gis, og det er ikke alle elever i målgruppa som får mulighet til å benytte seg av tilbudene.

Regjeringen vil derfor vurdere å innføre en plikt for fylkeskommunene til å ha et overgangstilbud rettet mot elever som har innvandret og som har svake språkferdigheter og/eller faglige utfordringer. Målet er at elevene skal få bedre forutsetninger for å fullføre og bestå VGØ.

Det er nødvendig å jobbe mer med hvordan tilbudene skal organiseres, men regjeringen vil peke på noen forutsetninger for et godt tilbud. Et godt overgangstilbud skal legge til rette for at elevene kan få opplæring på ulikt nivå i fagene, slik at de kan kombinere opplæring på grunnskolenivå med opplæring i fag på videregående nivå. Tilbudet skal være en integrert del av VGØ. Elevene skal få oppleve progresjon, og de skal ikke bli hengende igjen i grunnskolen eller opplæring spesielt organisert for voksne. Elevene skal få mulighet til å oppleve tilhørighet med de andre elevene på skolen. For at elever som kommer til Norge midt i et skoleår, skal slippe å vente på at opplæringen kommer i gang, må det legges til rette for løpende inntak. Opplæringen bør gis av lærere

som har relevant kompetanse, som for eksempel undervisningskompetanse i norsk som andrespråk. Utover dette bør fylkeskommunene ha fleksibilitet til å tilpasse de særskilt tilrettelagte tilbudene til lokale forhold og elevenes behov.

Et sentralt spørsmål er om tilbudet skal være frivillig eller obligatorisk for elevene. Det er sterke argumenter for å gjøre tilbudet frivillig. For eksempel kan det føre til at de som deltar, er mer motiverte. Det er også et poeng at VGØ er frivillig, og at praksis til vanlig er at elever selv kan velge om de vil motta spesialtilpasset hjelp, som for eksempel spesialundervisning. Et annet tungtveiende argument er at det kan oppfattes som urettferdig og diskriminerende dersom det stilles bestemte krav for elever som har innvandret, men ikke til andre elever som har svake forutsetninger for å fullføre.

På den andre siden har regjeringen fått tilbakemeldinger fra både fylkeskommuner og skoler om at tilbudet bør være obligatorisk. Mange elever med kort botid og lite skolegang fra Norge har et språklig nivå i norsk som gjør det vanskelig å nyttiggjøre seg av undervisningen i VGØ. Med kort fartstid i utdanningssystemet kan det også være utfordrende å ha god nok oversikt til å avgjøre om det vil være nyttig å bruke litt ekstra tid på å få et godt grunnlag for å fullføre. Regjeringen vil komme nærmere tilbake til dette spørsmålet i et eventuelt høringsnotat.

Regjeringen vil også vurdere andre tiltak rettet mot elever som har svake norskferdigheter. Det er blant annet mye som tyder på at gutter med innvandrerbakgrunn har dårligere mulighet enn andre for å få læreplass. Som nevnt i kapittel 2 skyldes ikke dette nødvendigvis manglende norskferdigheter.

Utprøving av frivillige innføringsfag i matematikk, norsk, samisk som førstespråk og engelsk

I NOU 2019: 25 foreslår Liedutvalget innføringsfag for å kvalifisere elever til å begynne i VGØ. Fagene skal være obligatoriske, og elevene må oppnå et visst nivå før de starter med de ordinære fagene. Som nevnt tidligere i kapittelet er det lite sikker kunnskap om effekten av tiltak som i løpet

²⁵ Rambøll (2019), Høgestøl mfl. (2019).

av kort tid skal kvalifisere elevene til videre opplæring. Regjeringen vil derfor ikke innføre obligatoriske innføringsfag nå. Utvalget peker imidlertid på et problem, nemlig at mange elever ikke har tilstrekkelige faglige forutsetninger når de starter i VGO, og at det er behov for tiltak som gjør noe med dette.

Gjennom å kombinere den utvidede retten til VGO med plikten til å jobbe systematisk og forebyggende vil fylkeskommunene kunne organisere opplæringen på en måte som legger bedre til rette for å løse denne utfordringen. Forslaget om innføringsfag mottok imidlertid mye støtte i høringen av utvalgets rapport. Derfor ønsker regjeringen å vurdere en utprøving av en lignende modell, der noen fylkeskommuner får tilby innføringsfag i matematikk, norsk, samisk førstespråk og engelsk til elever som ønsker det.

Innretningen og innholdet i utprøvingen skal utarbeides i samarbeid med relevante aktører i sektoren. Utprøvingen av innføringsfagene skal evalueres, og på bakgrunn av evalueringen vil det på et senere tidspunkt kunne tas en beslutning om det er grunnlag for å ha innføringsfag som en nasjonal ordning. Utprøvingen av innføringsfag må også ses i sammenheng med utvidelsen av retten. Siden elevene som vil delta i dette tilbudet, velger det selv, må vi anta at de vil ha høyere motivasjon enn gjennomsnittseleven for å delta. Det vil kunne påvirke hvor godt tiltaket fungerer for elevene.

Regjeringen vil

- vurdere å foreslå en plikt for fylkeskommunene til å jobbe systematisk og forebyggende med elever som står i fare for ikke å bestå fag
- foreslå at den utvidede retten til VGO innebærer at elever som ikke består fag, skal få mer opplæring underveis i opplæringsløpet
- vurdere å innføre en fylkeskommunal plikt til å tilby et overgangstilbud for elever som har innvandret og har svake språkferdigheter og/eller faglige utfordringer
- vurdere andre tiltak rettet mot elever som har dårlige norskerferdigheter
- vurdere å prøve ut frivillige innføringsfag i matematikk, norsk, samisk som førstespråk og engelsk

3.4 Rett til læreplass eller likeverdig tilbud

Regjeringen har som mål at flere skal få læreplass, og har satt i gang flere tiltak for å nå målet. *Samfunnskontrakt for flere læreplasser* har dannet et systematisk og målrettet grunnlag for samarbeid mellom partene i arbeidslivet og nasjonale myndigheter om læreplasser. Samarbeidet har forpliktet aktørene til å arbeide for å rekruttere flere lærebedrifter og styrke det lokale arbeidet med læreplasser. Kontrakten har gitt arbeidet med å skaffe flere læreplasser nødvendig oppmerksomhet, og antallet nye lærekontrakter har økt med 24 prosent i samfunnskontraktens to perioder fra 2012 til 2019. Tall for 2020 viser en nedgang på fire prosent fra året før, men det er grunn til å tro at nedgangen skyldes koronapandemien.

For å få flere læreplasser og motvirke økonomisk kriminalitet innførte regjeringen 1. januar 2017 et krav om å bruke lærlinger i offentlige anbud, ofte omtalt som lærlingklausulen. Regjeringen har også innført en merkeordning for godkjente lærebedrifter for å synliggjøre hvilke bedrifter som har lærlinger og som dermed tar et samfunnsansvar. Regjeringen har på sin side tatt samfunnsansvar ved å lage en strategi for å øke antallet lærlinger i offentlig sektor og kreve at statlige virksomheter skal ha minst én lærling. For å stimulere lærebedrifter til å ta inn lærlinger, har regjeringen økt lærlingtilskuddet med nær 25 000 kroner per kontrakt. Utstyrsstipendet for elever i fag- og yrkesopplæringen ble i 2020 økt med 25 millioner kroner for at det skulle bli bedre samsvar mellom stipendet og elevens utgifter til utstyr. Under koronapandemien innførte regjeringen tiltak rettet mot lærlinger og lærefag som ble spesielt hardt rammet. Det ble bevilget 170 millioner kroner som fylkeskommunene kunne bruke til lokalt tilpassede tiltak for lærlinger, og 175 millioner kroner til en ekstraordinær økning i lærlingtilskuddet.

De siste ti årene har altså stadig flere fått den læreplassen de trenger for å fullføre opplæringen, men fortsatt står det hvert år en gruppe elever uten læreplass. I 2019 gjaldt det 6 300 søkere. 3 990 av dem var ungdommer med ungdomsrett.²⁶ I 2020 steg antallet til omtrent 4 400 ungdommer uten læreplass. Det er trolig koronapandemien som forklarer denne økningen. Av ungdom som ikke får læreplass, er det noen som teg-

²⁶ Utdanningsdirektoratet (2021a). Tidsbrudd i statistikken i 2019, men tall fra 2016 til 2018 viser at mellom 8 590 og 7 535 sto uten en læreplass.



Figur 3.4

ner lærekontrakt senere. Andre begynner i annen fagopplæring, som Vg3 i skole eller lære kandidat, eller de tar påbygging til generell studiekompetanse.²⁷

Elever som ikke får læreplass, fullfører VGO i mindre grad enn de som får læreplass, og mange står uten arbeid senere i livet. En analyse av dem som søkte, men ikke fikk læreplass i 2010, viser at 56 prosent hadde fullført VGO innen skoleåret 2018–2019. Det er 31 prosentpoeng lavere enn de som fikk læreplass i samme periode. Ni år etter er andelen som verken er i arbeid eller utdanning, nær dobbelt så stor for dem som ikke fikk læreplass sammenlignet med dem som fikk plass.²⁸

Retten til VGO innebærer ikke en rett til læreplass. Overgangen fra skole til læretid blir derfor pekt på som et strukturelt hinder i VGO.²⁹ Mens elever i studieforbereidende utdanningsprogrammer er tatt inn til et sammenhengende treårig løp, er de fleste som ønsker en fagutdanning, avhengige av å bli valgt ut av en lærebedrift.

Det er sammensatte årsaker til at ungdommer ikke får læreplass og noen utfordringer har vist seg å være kompliserte å løse opp i. Et problem er at tilgangen til læreplasser er konjunkturavhengig, og at ikke alle bedrifter som trenger arbeidskraft i fremtiden, kan ta inn lærlinger hvert år. I flere bransjer har dette blitt en særlig aktuell problemstilling som følge av de økonomiske utfordringene av koronapandemien. Et annet problem er at det ikke alltid vil være samsvar mellom kort-siktige og langsiktige kompetansebehov i regionen, ungdommenes utdanningsønsker og tilgang på læreplasser.³⁰ Fylkeskommunenes arbeid med og tiltak for bedre dimensjonering av det videregående tilbudet er nærmere beskrevet i kapittel 8.2.

Et siste problem er at ikke alle ungdommer er klare til å gå ut i arbeidslivet rett etter Vg2, og opplever at overgangen fra skole til lære blir krevende og brå. Noen ungdommer er ikke modne nok til å mestre arbeidsdagen og arbeidstagerrol-

len. Andre kan ha psykiske utfordringer som gjør arbeidet med å skaffe seg læreplass og etablere kontakt med lærebedrift utfordrende. Noen ungdommer kan også ha særskilte behov som krever god tilrettelegging og oppfølging både fra skolen og i lærebedriften. Bedrifter kan være nølende fordi de ikke vet hvordan ungdommene vil fungere som lærlinger, eller hva som kreves av ekstra tilrettelegging.³¹ Det kan også hende at opplæringen vil kreve mer ressurser enn det virksomhetene har mulighet til å gi.

Dette fører til at en del ikke får læreplass selv om bedriftene har behov for eller ønsker lærlinger. I NHOs kompetansebarometer svarer 40 prosent av lærebedriftene i undersøkelsen at de har latt være å ta inn lærlinger selv om de har et behov. Bedriftene begrunner dette med at de har erfaring med lærlinger som har hatt høyt fravær og dårlige praktiske og sosiale ferdigheter.³² Elevenes karakterer og fravær fra skolen ser også ut til å påvirke i hvilken grad de får læreplass. En analyse fra Utdanningsdirektoratet peker blant annet på at elever med lave karakterer og høyt fravær på Vg1 og Vg2 i mindre grad får læreplass enn andre elever.³³ En annen analyse finner at gutter med innvandringsbakgrunn er overrepresentert i gruppa med ungdommer uten læreplass. Selv kontrollert for fravær og karakterer kommer gutter med innvandringsbakgrunn vesentlig dårligere ut enn øvrige søkere.³⁴

Elever som ikke får læreplass, har rett på Vg3 i skole. I 2020 var det 1 304 elever som benyttet seg av tilbudet, og flere fylkeskommuner har økt antallet elevplasser som følge av koronapandemien.³⁵ Antallet elever som deltar i tilbudet, er imidlertid lavt sammenlignet med antallet som står uten en læreplass. En årsak til det kan være at tilbudet har vesentlige mangler og anses som en nødløsning av fylkeskommunene, elevene og partene i arbeidslivet.³⁶ De fleste tilbudene om Vg3 i

²⁷ Utdanningsdirektoratet (2018a).

²⁸ Bratholmen og Ekren (2020).

²⁹ NOU 2019: 25.

³⁰ Utdanningsdirektoratet (2019b).

³¹ Utdanningsdirektoratet (2018a).

³² Rørstad mfl. (2019a).

³³ Utdanningsdirektoratet (2018b).

³⁴ Utdanningsdirektoratet (2019a).

³⁵ Høst mfl. (2021).

³⁶ Oksholm, O. S. (2018), og Aspøy og Nyen (2015).

skole starter sent på høsten, og noen så sent som november.³⁷ Elevene får dermed et unødvendig opphold i opplæringen som kan øke sannsynligheten for frafall. Vg3 i skole varer som regel ett år, men flere fylkeskommuner har etablert utvidede ordninger.³⁸ Av dem som begynte på Vg3 i skole i 2014, hadde 70,5 prosent fullført innen fem år. Tilsvarende tall for lærlinger er 85 prosent.

Flere offentlige utvalg har diskutert å innføre en rett til læreplass for elever i fag- og yrkesopplæringen. Liedutvalget og opplæringslovutvalget mente at å innføre en rett til læreplass alene ville innebære en urimelig inngripen overfor bedriftenes frihet, da det ville vært bedrifter som måtte innfri retten. Stoltenbergutvalget foreslo å innføre en rett til læreplass for alle elever som fullfører Vg2 yrkesfag, og at fylkeskommunene gis en rekke virkemidler for å skape den nødvendige likevekten i markedet for læreplasser.³⁹

3.4.1 Regjeringens vurderinger og tiltak

Fag- og yrkesopplæringen er et satsingsområde for regjeringen. Det har gitt gode resultater. Blant annet søker omtrent halvparten av elevkullene seg til fag- og yrkesopplæringen, flere fullfører og antallet som får lærekontrakt etter Vg2, har økt. Samtidig viser de økonomiske konsekvensene av koronapandemien at det er noe vanskeligere å få læreplass, at mange lærlinger har vært permittert, og at flere er avhengige av Vg3 i skole for å fullføre.

Regjeringen mener at både ringvirkningene av koronapandemien og mangelen på læreplasser viser at det er behov for å gi elevene i fag- og yrkesopplæringen en større sikkerhet for at de får gjennomført et helt og sammenhengende opplæringsløp enn hva tilfellet er i dag. Elevene som begynner i studieforberedende løp, risikerer ikke på samme måte som fag- og yrkeselever å ikke få gjennomført Vg3. Elever som begynner på et yrkesfaglig utdanningsprogram, må også vite at de kan fullføre med en verdsatt kompetanse uten mye venting, usikkerhet og store forsinkelser. Dette er viktig for å nå regjeringens mål om god rekruttering til yrkesfag og flere fagarbeidere. Regjeringen vil derfor innføre en *rett til læreplass eller et likeverdig tilbud*. Retten vil gi et tydelig signal til elever om at læreplass er målet, men også at de i større grad er sikret progresjon i opplæringsløpet.

³⁷ Vika mfl. (2021).

³⁸ Aspøy og Nyen (2015).

³⁹ NOU 2019: 3.

Regjeringen vil ikke innføre en rett som bare kan oppfylles gjennom at søkeren får læreplass. Det måtte enten ha medført svært streng styring av elevenes utdanningsvalg eller å pålegge bedrifter å ta inn lærlinger. Regjeringen ønsker heller ikke at opprettelse av lærebedrifter skal være en plikt for fylkeskommunene, slik Stoltenbergutvalget foreslo. Retten til læreplass skal derfor kunne oppfylles gjennom en læreplass, eller at søkere som ikke får læreplass, får et likeverdig tilbud. Med likeverdig tilbud mener regjeringen tilbudet som i Prop. 1 S 2020–2021 blir kalt Fagbrev som elev, som det er bevilget 150 millioner kroner til. Fagbrev som elev vil ha ny organisering, innhold og finansiering som til sammen skal gi et likeverdig tilbud som læreplass. Det blir et utvidet tilbud som har bedre kvalitet sammenlignet med dagens Vg3 i skole. Elevene skal, som i dag, møte de samme kravene til sluttkompetansen i fag- eller svenneprøven som lærlingene i faget. Kunnskapsdepartementet leder våren 2021 en prosess med partene i arbeidslivet, lærer- og elevorganisasjoner og fylkeskommunene for å utvikle et best mulig tilbud.

Lærlingordningen er og skal fortsatt være førstevalget for dem som ønsker et fag- eller svennebrev. Tilbudet skal ikke være en del av det ordinære tilbudet elevene kan søke seg til, og eleven skal fortsatt kunne formidles til læreplass i løpet av opplæringsperioden.

Det er nødvendig å se nærmere på en eventuell rett til læreplass eller likeverdig tilbud til voksne i fag- og yrkesopplæringen. Dette følges opp i arbeidet med ny opplæringslov og vil blant annet avhenge av hvordan voksnes rett til inntak i VGO blir.

Ny samfunnskontrakt for flere læreplasser

Det har over tid vært gjort et systematisk og målrettet arbeid med å skaffe flere læreplasser. Arbeidet har involvert partene i arbeidslivet, fylkeskommunene og nasjonale myndigheter og samarbeidet gjennom *Samfunnskontrakt for flere læreplasser* har spilt en sentral rolle. Blant annet har antallet nye lærekontrakter økt med 24 prosent i perioden før koronapandemien fra 2012 til 2019. Det har også blitt 3 588 flere godkjente lærebedrifter som har lærling i perioden fra 2012 til 2020.⁴⁰ Det viser at det fungerer med målrettede tiltak for å rekruttere nye lærebedrifter og for å få godkjente lærebedrifter til å ta inn lærlinger.

⁴⁰ Utdanningsdirektoratet (2020c).

Regjeringen ønsker derfor å videreføre og styrke samarbeidet mellom partene i arbeidslivet og utdanningsmyndighetene gjennom *Samfunnskontrakt for flere læreplasser*. Samarbeidet har forpliktet aktørene til å arbeide systematisk og målrettet med å rekruttere flere lærebedrifter og til å styrke det lokale arbeidet for læreplasser. Samfunnskontraktene har gitt resultater og bidratt til oppmerksomhet. En ny samfunnskontrakt må fortsatt ha som mål at alle kvalifiserte søkere skal få tilbud om læreplass, og at flere skal bli kvalifisert til læreplass. Det vil også være aktuelt å legge vekt på hvordan flere gutter med innvandrerbakgrunn kan få læreplass. En ny samfunnskontrakt må ta høyde for at koronapandemien skaper utfordringer for elever og lærlinger i fag- og yrkesopplæringen.

Videreutvikle lærlingklausulen for å få flere læreplasser

Lærlingklausulen ble innført 1. januar 2017 og innebærer at offentlige oppdragsgivere stiller krav til at leverandører er tilknyttet lærlingordningen og har med lærlinger i arbeidet med å oppfylle kontrakten. Klausulen skal motvirke økonomisk kriminalitet, bidra til flere læreplasser og utdanne flere fagarbeidere. En evaluering finner at innføringen av lærlingklausulen sammenfaller med en vesentlig økning i antallet læreplasser i privat sektor.⁴¹ Beregninger viser at det er en stigning på 2,2 prosentpoeng i sannsynlighet for at en søker får læreplass etter at lærlingklausulen ble innført. Det betyr at 640 flere læreplasser etter 2017 kan tilskrives klausulen. Evalueringen finner også at det har vært en økning i andelen offentlige kontrakter som stiller krav om bruk av lærlinger, og peker på at mye av denne økningen kan forklares med innføringen av lærlingklausulen.

Regjeringen mener det er positivt at lærlingklausulen har bidratt til en økning i antall læreplasser, og merker seg at evalueringen viser at klausulen har potensial til å skape enda flere. Regjeringen vil vurdere hvordan lærlingklausulen kan videreutvikles for at den skal bidra til enda flere læreplasser, og vil vurdere tiltak for å sikre bedre etterlevelse av klausulen.

I lærlingklausulen gis det fleksibilitet til at oppdragsgivere kan stille krav om bruk av lærlinger der de mener det er et særlig behov for læreplasser. Fleksibiliteten til oppdragsgiver gjør klausulen målrettet. Samtidig viser evalueringen at oppdragsgivere finner det utfordrende å vurdere hvilke bransjer som har særlig behov for læreplasser.

Boks 3.3 Kampanjen Læreplassjeger

Læreplassjeger er en landsomfattende kampanje i regi av WorldSkills Norway som handler om å jakte læreplasser. Hensikten er å bidra til at flest mulig skal få en læreplass, bli lærling og fullføre med fag- eller svennebrev. Kampanjen avholdes årlig og ble lansert for første gang i forbindelse med Yrkesfagenes år i 2018. En rekke organisasjoner og fylkeskommunene samarbeider om kampanjen. Bransjeorganisasjoner, opplæringskontor og skoler bidrar til at potensielle lærebedrifter blir oppsøkt og oppfordret til å ta inn lærlinger. Som del av Utdanningsløftet ble det bevilget fem millioner kroner til organisasjonen WorldSkills for å gjennomføre aksjonen Læreplassjeger.

ser, og anbefaler at informasjon om dette må gjøres bedre tilgjengelig. Evalueringen peker også på at et mulig forbedringspunkt kan være å klargjøre regelverket i situasjoner der bedrifter ikke får tak i lærlinger.

Evalueringen anbefaler en mer systematisk oppfølging av hvordan krav om lærlinger etterleves etter at kontrakter er inngått. Et minimumsnivå av oppfølging av alle kontrakter kan bidra til en større grad av etterlevelse og dermed en større effekt på antall læreplasser. Samtidig er det grunn til å vurdere dette i sammenheng med nivået på terskelverdiene, som er offentlige kontrakter med en verdi på mer enn 1,3/2,05 millioner kroner og med varighet på mer enn 3 måneder. Det kan tenkes at en lavere terskelverdi kan føre til at flere oppdrag favnes av lærlingklausulen. Men en lavere terskelverdi kan gjøre det mer utfordrende å følge opp og kontrollere at kravet om lærlinger faktisk følges. I det videre arbeidet med lærlingklausulen må de ulike hensynene vurderes.

Likeverdig tilbud til dem som ikke får læreplass

Det å fullføre en utdanning er viktig for fremtidig sysselsetting. Elever som ikke får læreplass, har lavere fullføringsgrad og er i mindre grad sysselsatt enn dem som får læreplass. Samtidig viser en analyse fra SSB av søkere som ikke fikk læreplass, at det å fullføre en utdanning har en sterkere betydning for tilknytning til arbeidsmarkedet

⁴¹ Oslo Economics (2020).



Figur 3.5

enn det få læreplass.⁴² Det taler for at de som ikke får læreplass, bør få mulighet til å fullføre sin VGO på en annen måte og i et tilbud med bedre kvalitet enn i dag.

For at flere skal fullføre fag- og yrkesopplæringen og for at arbeidslivet skal få tilgang på fagarbeidere, vil regjeringen erstatte Vg3 i skole med et nytt tilbud som foreløpig er kalt Fagbrev som elev. Elevene skal møte de samme kravene til sluttkompetanse i fag- eller svenneprøven som lærlingene i faget. Et forbedret tilbud kan føre til at elever som ellers ville takket nei til Vg3 i skole, takker ja til det nye tilbudet. Det gir flere mulighet til å fullføre VGO med fag- eller svennebrev.

Kunnskapsgrunnlaget viser at det er vesentlige mangler ved dagens tilbud om Vg3 i skole når det gjelder varigheten på tilbudet, når tilbudet starter opp, og hvordan tilbudet organiseres.⁴³ Vg3 i skole varer som regel ett år, mens lærlingene har to års læretid. Tiden lærlingene bruker til verdiskaping, fører også til læring og erfaring fra arbeidslivet. Det nye tilbudet må derfor ha lengre varighet enn dagens Vg3 i skole.

Vg3 i skole starter gjerne sent i skoleåret, slik at mange får et opphold i opplæringen sin i overgangen fra Vg2 til Vg3. Mange fylkeskommuner melder om at Vg3 i skole som regel starter sent på høsten, og at oppstart så sent som november forekommer. At tilbudet starter sent, er uheldig for ungdommene det gjelder, samtidig som det kan øke sannsynligheten for frafall. Det nye tilbudet må starte opp tidligere enn dagens Vg3 i skole.

Fagbrev som elev må favne en variert elevgruppe. Enkelte kan ha behov for tilbudet på grunn av lavkonjunktur i arbeidsmarkedet og mangel på læreplasser som følge av koronapandemien. Andre har svake faglige forutsetninger eller andre utfordringer som gjør overgangen til lære utfordrende.

Tilbudet bør ikke være en del av det ordinære tilbudet elevene kan søke seg til, og det er et mål at eleven fortsatt skal kunne formidles til

læreplass i løpet av opplæringsperioden. Dette kan bidra til å kvalifisere flere elever som ikke er klare for overgangen til lære rett etter Vg2.

Regjeringen vil utforme tilbudet i dialog med partene i arbeidslivet, lærer- og elevorganisasjoner og fylkeskommunene. Regjeringen vil legge opp til en bred prosess for å utvikle rammene for Fagbrev som elev, slik at tilbudet organiseres bedre og blir et likeverdig tilbud til læreplass.

Regjeringen vil

- foreslå å innføre en ny rett til læreplass eller et likeverdig tilbud som del av opplæringsloven
- videreføre og styrke *Samfunnskontrakt for flere læreplasser* en ny periode
- videreutvikle lærlingklausulen for at den skal bidra til enda flere læreplasser, og vurdere tiltak for å sikre bedre etterlevelse av klausulen
- foreslå å opprette et nytt likeverdig tilbud for dem som ikke får læreplass. Tilbudets innretning og innhold utvikles i samarbeid med partene i arbeidslivet, lærer- og elevorganisasjoner og fylkeskommunene.

3.5 VGO for en mangfoldig elevgruppe

For å møte den mangfoldige elevgruppa som går i VGO i 2021, trenger vi et lag rundt eleven. Det er mange elever og lærlinger som opplever utfordringer som ikke først og fremst er faglige, men som likevel påvirker både livskvalitet og muligheter til å fullføre og bestå. Noen elever opplever at vanskelige hjemmeforhold tar oppmerksomheten fra skolearbeidet, mens andre opplever at fysiske og psykiske helseutfordringer gjør det vanskelig å få utbytte av opplæringen. Elever med nedsatt funksjonsevne kan ha behov for tilrettelegging for å få et likestilt tilbud. For elever med utviklingshemming er trygge og forutsigbare rammer rundt skolehverdagen nødvendig for å få et godt læringsutbytte. I dette kapittelet omtales noen av utfordringene som finnes i elevgruppa, og støtteapparatet og tilbudene som skal ivareta dem.

⁴² Bratholmen og Ekren (2020).

⁴³ NOU 2019: 25, Vika mfl. (2021) og Aspøy og Nyen (2015).

0–24-samarbeidet

Noen barn og unge har utfordringer som krever at alle som utgjør laget rundt eleven, samarbeider på tvers av ulike tjenester, sektorer og forvaltningsnivåer. For at de unge skal få den hjelpen de trenger før problemene utvikler seg til å bli alvorlige, må barrierene mellom ulike sektorer og tjenester brytes ned.

Flere rapporter har pekt på at dette er krevende å få til, og at det er samarbeids- og samordningsutfordringer i oppfølgingen av ungdommer. Derfor ble 0–24-samarbeidet opprettet i 2015, av flere departementer i fellesskap. Formålet er å legge til rette for bedre samordnede tjenester og mer helhetlig innsats for utsatte barn og unge under 24 år, blant annet for at de skal kunne fullføre og bestå VGO. I praksis betyr det blant annet at pedagogisk-psykologisk tjeneste, oppfølgings-tjenesten, barnevernet, spesialisthelsetjenesten, barne- og ungdomspsykiatrien og NAV skal samarbeide mer og bedre.

Med utgangspunkt i 0–24-samarbeidet sendte regjeringen våren 2020 til høring et lovforslag om styrking av samarbeidet mellom ulike offentlige hjelpetjenester.

Overgangen fra grunnskole til VGO

Overgangen fra grunnskole til VGO er et kritisk punkt i utdanningsløpet og kan ha stor betydning for elevenes videre utvikling.⁴⁴ Elevene går ofte fra kjente og trygge rammer i grunnskolen til et nytt og ukjent sosialt miljø. Til tross for de nye og ukjente omgivelsene har de fleste ungdommer positive forventninger til å begynne i videregående.⁴⁵ For mange er det en mulighet til å velge en opplæring der innholdet er mer i tråd med egne interesser og talenter, og en mulighet til å møte nye venner. Elever som opplever mindre mestring eller ikke finner seg til rette sosialt etter overgangen, kan imidlertid fort oppleve at motivasjonen for skole synker.

Gjennom hele grunnskoleopplæringen har kommunene hatt ansvar for eleven, mens på videregående skole tar fylkeskommunen over. Dette kan føre til at verdifull informasjon om elevens livssituasjon, behov for tilrettelegging eller forutsetninger for læring ikke videreformidles, eller formidles for sent. Det kan ta tid før fylkeskommunene fanger opp alle elevene som har utfordringer. For elever som har særskilte behov, kan

denne perioden oppleves som ekstra krevende, og disse elevene får generelt lite råd og bistand i overgangen fra grunnskole til VGO.⁴⁶ I Meld. St. 6 (2019–2020) varslet regjeringen en utredning av tiltak for bedre samarbeid mellom kommuner og fylkeskommuner om overgangen fra grunnskole til VGO.

Fraværgrensen i VGO

I VGO har det siden skoleåret 2016–2017 vært en fraværgrense for å stimulere til mer oppmøte blant elevene. Elever som har fått over ti prosent udokumentert fravær i enkeltfag, skal som hovedregel ikke få vurdering med karakter i faget. Evalueringene har vist at fraværgrensen hovedsakelig har fungert etter hensikten. Elevene har vært mer til stede på skolen etter at fraværgrensen ble innført, og karakterene har gått noe opp. I tillegg har andelen elever som slutter i løpet av året, gått noe ned, mens andelen som ikke får karakter i fagene, har vært stabil. Evalueringen pekte imidlertid også på at det fortsatt er mange elever som får høyt fravær, og at selv om denne gruppa har redusert fraværet sitt, har de ikke redusert det nok til å komme under fraværgrensen. Det ser også ut til å være variasjon i hvordan skolene følger opp elever som står i fare for å overskride fraværgrensen.⁴⁷

Opplæringslovutvalget (2019) foreslo å lovfeste en plikt for kommuner og fylkeskommuner til å følge opp elever med høyt fravær. I høringen av utvalgets forslag var de fleste instansene positive.

Psykiske plager og lidelser blant unge øker

Psykiske plager og lidelser er et økende problem blant unge. Angst og depresjon er de vanligste lidelsene.⁴⁸ Andelen unge som rapporterer et høyt nivå av psykiske plager, har økt siden den første målingen startet på midten av 1990-tallet. Først var det kun økning blant jenter, men de siste ti årene har det også vært en økning blant gutter.⁴⁹ Se mer om dette i kapittel 2.

Regjeringen har satt i gang flere tiltak for å ta vare på barn og unges psykiske helse. For eksempel vil folkehelse og livsmestring som tverrfaglig tema kunne bidra til å øke elevenes kunnskap om sin egen psykiske helse. I 2019 lanserte regjeringen en opptrappingsplan for barn og unges psy-

⁴⁶ Wendelborg mfl. (2017).

⁴⁷ Drange mfl. (2019).

⁴⁸ Folkehelseinstituttet (2018).

⁴⁹ Sund mfl. (2019).

⁴⁴ Furlong mfl. (2003).

⁴⁵ Mjaavatn og Frostad (2018).

kiske helse (2019–2024), og den inneholder både helsefremmende, sykdomsforebyggende og behandlende tiltak.

Høsten 2017 innførte regjeringen nye regler om skolemiljø som stiller tydelige krav til skoler, kommuner og fylkeskommuner om elevenes læringsmiljø. Et trygt og godt læringsmiljø er bra for elevenes psykiske helse. Den nye loven slår fast at alle som arbeider i skolen, har plikt til å følge med, gripe inn og varsle hvis de får mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Evalueringen av regelverksendringene viser at mange skoler har endret praksis ved at de jobber mer systematisk og tar tak i saker raskere enn før. Som et resultat får flere elever hjelp, og elevenes stemme blir i større grad hørt og vektlagt. Det er imidlertid fortsatt ulik praksis i mange skoler, kommuner og fylkeskommuner, og det er svært få videregående skoler som prioriterer kompetanse i inkluderende skolemiljø i sine planer for kompetanseutvikling.⁵⁰

Elever med minoritetsbakgrunn kan ha andre utfordringer enn øvrige ungdommer. Negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og æresrelatert vold kan føre til utfordringer både for skolemiljøet og den enkelte elevs psykiske helse. Regjeringen har satsset på minoritetsrådgivere for at disse ungdommene skal få bedre hjelp og støtte. Minoritetsrådgiverne arbeider på ungdoms- og videregående skoler og skal gjennomføre forebyggende tiltak og gi råd, veiledning og oppfølging til elever som opplever utfordringene nevnt over.⁵¹

En doktoravhandling fra 2016 viser at lærere ønsker seg mer kunnskap om elevenes psykiske helse. Flere av lærerne i undersøkelsen oppgir at de synes det er utfordrende å skulle vurdere når det er behov for kontakt med andre hjelpetjenester. 63 prosent av de spurte lærerne mener at utdanningen deres ikke inneholdt kunnskap om psykisk helse.⁵²

Elever med nedsatt funksjonsevne får ikke et godt nok tilbud

Elever med nedsatt funksjonsevne er en sammensatt gruppe som blant annet inkluderer elever med bevegelsesvansker, elever med sansevansker og elever med utviklingshemming. Felles for disse elevene er at de har behov for god tilrettelegging av fysiske, tekniske og/eller organisatoriske forhold ved skolehverdagen.

I en studie fra 2014 ble utdanningsnivået og yrkesaktiviteten hos en gruppe personer med fysiske funksjonsnedsettelse kartlagt. 64 prosent av personene i utvalget hadde grunnskole som høyest fullførte utdanning – mot kun 17 prosent i befolkningen for øvrig. Bare 17 prosent i utvalget hadde universitets- og høyskoleutdanning, mot 41 prosent i befolkningen ellers.⁵³ En kartlegging fra 2013 viste at nesten 80 prosent av grunnskolene i Norge ikke er tilstrekkelig tilgjengelig for elever med bevegelsesvansker.⁵⁴ Det finnes ikke tilsvarende undersøkelser for videregående skoler, men det er grunn til å anta at manglende fysisk tilrettelegging er en utfordring også her.

Elever med utviklingshemming skal i likhet med andre elever ha godt utbytte av VGO. Det er usikkert hvor mange elever med utviklingshemming som er i VGO, men et grovt anslag tilsier at antallet er rundt 2 000.⁵⁵

Utfordringsbildet for elever i VGO med utviklingshemming er sammensatt. For det første har elevene et ekstra behov for trygghet og forutsigbarhet. Dette kan være utfordrende å få til i overgangen mellom grunnskolen og videregående. For det andre er ikke tilbudsstrukturen i VGO godt tilpasset disse elevenes behov og mål for opplæringen, og mange elever med utviklingshemming opplever at det ikke er samsvar mellom utdanningsprogrammet de tilhører, og det tilbudet de får.⁵⁶ En tredje utfordring er at elever med utviklingshemming har få eller ingen valgmuligheter i yrkeslivet etter endt utdanning.⁵⁷ Når det ikke er et klart mål for elevenes sluttkompetanse, kan det påvirke opplæringen negativt, og mange av elevene går ut med et kompetansebevis som i liten grad viser kompetansen som er oppnådd.

Sosialpedagogisk rådgivning

Alle elever i VGO skal få nødvendig rådgivning om utdanning, yrkestilbud og yrkesvalg og rådgivning om sosiale spørsmål, jf. opplæringsloven § 9. Her presenteres kort sosialrådgivning, mens karriereveiledning er nærmere omtalt i kapittel 8.

Sosialpedagogisk rådgivning skal bidra til at den enkelte eleven finner seg til rette i opplæringen. Den skal hjelpe elevene med personlige, sosiale og emosjonelle problemer som kan ha betydning for elevenes opplæring og sosiale forhold på

⁵⁰ Deloitte (2019), Utdanningsdirektoratet (2020d).

⁵¹ Integrerings og mangfoldsdirektoratet (2020).

⁵² Ekornes (2016).

⁵³ Finnvold (2014).

⁵⁴ Barne- ungdoms- og familiedirektoratet (2020).

⁵⁵ Wendelborg mfl. (2017).

⁵⁶ Wendelborg mfl. (2017).

⁵⁷ Wendelborg mfl. (2017).



Figur 3.6

skolen. Alle elever skal ha tilgang til rådgivning på den skolen de går på.⁵⁸ 80 prosent av fylkeskommunene svarte at de som er ansatt for å drive med sosialpedagogisk rådgivning, i stor eller svært stor grad har tilstrekkelig kompetanse.⁵⁹

Tilbudet om sosialrådgivning i VGO kan være med på å ivareta de ulike behovene i en mangfoldig elevgruppe. Sosialrådgivere blir ofte tillitspersoner for elever som sliter med for eksempel høyt fravær, krevende hjemmesituasjon, psykiske plager eller andre utfordringer. I tillegg er de ofte et bindeledd mellom PP-tjenesten og de andre ansatte på skolen. Lærlinger, lærekandidater og voksne har i dag ikke krav på sosialpedagogisk rådgivning etter opplæringsloven. Opplæringslovutvalget anbefalte at fylkeskommunene skulle få en plikt til å gi lærlinger tilgang til rådgivning om utdannings- og yrkesvalg og rådgivning om sosiale og personlige forhold.

Helsestasjons- og skolehelsetjenesten

Helsestasjons- og skolehelsetjenesten har som formål å fremme psykisk og fysisk helse, gode sosiale og miljømessige forhold og å forebygge sykdommer og skader.⁶⁰ Helsedirektoratet anbefaler at helsestasjons- og skolehelsetjenesten skal ha et systemrettet samarbeid med skolen – og at arbeidet er rettet mot enkeltelever og grupper. Helsestasjons- og skolehelsetjenesten bør i tillegg samarbeide med skolen om å følge opp elever med bekymringsfullt fravær.⁶¹ Det er vanlig at helsesykepleierne har fast arbeidssted på de videregående skolene, og at de har ansvar for kontakten med andre yrkesgrupper i helsestasjons- og skolehelsetjenesten.

Regjeringen har økt bevilgningene til skolehelsetjenesten med 1,3 milliarder kroner siden 2013. I 2021 omprioriteres 35 millioner kroner til satsing på digitale helsetjenester for barn og unge, blant

annet digital tilgjengelighet i helsestasjons- og skolehelsetjenesten.

Pedagogisk-psykologisk tjeneste

Alle kommuner og fylkeskommuner skal ha en pedagogisk-psykologisk tjeneste (PP-tjeneste) som arbeider både individrettet og med systemrettede oppgaver.⁶² PP-tjenesten har som hovedoppgave å hjelpe elever som har behov for særskilt tilrettelegging, og sørge for at det blir utarbeidet sakkyndige vurderinger når loven krever det. Hensikten er at elevene får et inkluderende, likeverdig og tilpasset pedagogisk tilbud. Det er fylkeskommunene som har ansvaret for PP-tjenesten og for at tjenesten har den nødvendige kompetansen.⁶³

PP-tjenesten har vært høyt på dagsordenen etter at Nordahl-rapporten ble levert våren 2018.⁶⁴ I Meld. St. 6 (2019–2020) varslet regjeringen flere tiltak for PP-tjenesten. Høsten 2020 var startskuddet for et nytt og helhetlig kompetanseløft i spesialpedagogikk og inkluderende praksis i kommuner og fylkeskommuner. *Kompetanseløftet* har en bred målgruppe og omfatter ansatte i barnehager, skoler, PP-tjenester og eventuelt andre tjenester i laget rundt barnet og eleven. *Kompetanseløftet* skal bygges opp over fem år, og fra 2025 skal dette blir en varig ordning med en årlig budsjetttramme på mellom 150–200 millioner kroner. Målet er å bidra til at alle kommuner og fylkeskommuner har tilstrekkelig kompetanse tett på barna og elevene for å kunne forebygge, fange opp og gi et inkluderende og tilpasset pedagogisk tilbud til alle.

Opplæringslovutvalget har også foreslått flere endringer som gjelder PP-tjenesten. De mener blant annet at PP-tjenestens mandat burde utvides slik at de skal kunne jobbe med alle elever, ikke bare elever med særlige behov. I tillegg foreslår de at PP-tjenesten skal være en støtte for skolene i arbeidet med forsterket innsats og i arbeidet med elever med stort læringspotensial.

⁵⁸ Forskrift til opplæringsloven § 22-2.

⁵⁹ Federici mfl. (2020).

⁶⁰ Forskrift om kommunens helsefremmende og forebyggende arbeid § 6.

⁶¹ Helsedirektoratet (2019).

⁶² Opplæringsloven § 5-6.

⁶³ Utdanningsdirektoratet (2017).

⁶⁴ Nordahl mfl. (2018).

Oppfølgingstjenesten

Fylkeskommunene plikter å ha en oppfølgingstjeneste for dem som har rett til VGO, men som ikke er i opplæring eller i arbeid.⁶⁵ Tjenesten gjelder til og med det året den enkelte fyller 21 år. Oppfølgingstjenestens formål er at ungdom i målgruppa skal få tilbud om opplæring, arbeid eller andre kompetansefremmende tiltak. Målet er at tilbudet skal føre ungdommene frem til studiekompetanse, yrkeskompetanse eller grunnkompetanse.

I en rapport fra 2016 påpekte Riksrevisjonen flere svakheter ved oppfølgingstjenestens arbeid. Riksrevisjonen pekte blant annet på at det var stor variasjon i oppfølgingen fra fylke til fylke, og at det ofte tok lang tid før ungdommene ble fanget opp. Som et resultat ble det i 2017 og 2018 lyst ut midler til forsøksordninger i fylkeskommunene for nye tiltak for ungdom som står utenfor opplæring og arbeid. Målet var å utarbeide fleksible løsningsalternativer for systematisk oppfølging og tilbakeføring av ungdommene i kompetansedigende løp. Tiltakene besto blant annet av opplæring i skolefag, intensivkurs og arbeidstrening. Fylkeskommunenes evalueringer peker på at tett og forpliktende samarbeid mellom oppfølgingstjenesten, NAV, helse- og sosialtjenester og den enkelte skolen var nødvendig for å lykkes. Skreddersydde opplæringsplaner og individuell tilrettelegging for psykiske og sosiale forhold var også viktige for målgruppa.

Senere har Liedutvalget foreslått at målgruppa for oppfølgingstjenesten bør utvides, og at en bør vurdere om oppfølgingstjenesten også skal jobbe for å forebygge frafall i VGO. I et innspill til Kunnskapsdepartementet fremhevet representanter fra ulike fylkeskommuner at oppfølgingstjenesten burde jobbe mer for å forebygge frafall gjennom informasjonsarbeid både før og etter elevene har startet i VGO.

Opplæringsordninger for grunnkompetanse – lærekandidat og praksisbrev

I dag finnes det to regulerte ordninger for å oppnå kompetanse på lavere nivå enn studiekompetanse og yrkeskompetanse.

Lærekandidatordningen er tilpasset dem som ønsker opplæring i bedrift, men som ikke har forutsetninger for å nå kravene til fag- eller svenneprøven i det ordinære opplæringsløpet. Lærekandidatene får en individuelt tilrettelagt opplæringsplan i skolen før de får opplæring i lærebedriften. Lærekandidaten får individuelt tilpasset opplæ-

ring i utvalgte deler av læreplanen ut fra den enkeltes faglige forutsetninger. Det tegnes en opplæringskontrakt mellom lærekandidaten og lærebedriften som avsluttes med en kompetanseprøve som er mindre omfattende enn fag- eller svenneprøven. Bestått kompetanseprøve gir et kompetansebevis som skal rette seg mot et reelt behov i arbeidslivet og gi grunnlag for varig arbeid. Lærekandidater med kompetansebevis kan bygge videre til et fag- eller svennebrev gjennom praksiskandidatordningen. Lærekandidatene har også mulighet til å gå over til lærekontrakt underveis i opplæringsløpet.

I 2020 var det 1 759 løpende opplæringskontrakter i lærekandidatordningen. Selv om antallet har vært stabilt de siste tre årene, har det vært en gradvis nedgang fra 2015 da det var 2 023 løpende opplæringskontrakter. Riksrevisjonen har påpekt at fylkeskommunene bruker ulike kriterier for hvem som skal få opplæring i lærekandidatordningen, og at bruken av ordningen varierer mellom fylkeskommunene.⁶⁶ Ordningen ble brukt særlig aktivt i tidligere Østfold, der lærekandidatene utgjorde til sammen 13 prosent av det totale antallet lærlinger og lærekandidater i fylket. Ordningen ble også brukt særlig rettet mot elever med enkeltvedtak om spesialundervisning.⁶⁷ Stortinget har bedt regjeringen utrede Østfoldmodellen for lærekandidater med tilretteleggingsbehov og vurdere om dette kan gjøres til en nasjonal ordning.

Praksisbrevordningen er et toårig opplæringsløp, der en stor del av opplæringen foregår i bedrift. I tillegg til opplæring i bedrift får praksisbrevkandidatene yrkestilpasset undervisning i fellesfagene norsk, matematikk og samfunnsfag. Ordningen er tilpasset ungdom som etter avsluttet ungdomsskole vil ha nytte av en mer praktisk og mindre skolebasert opplæring. Målgruppa er elever fra grunnskolen som har svake karakterer og høyt fravær, men som ikke har lærevansker eller særskilte opplæringsbehov. Hensikten er å gi ungdommene et tilbud som på sikt kan føre til et fag- eller svennebrev, men som kan være mer motiverende for målgruppa enn de ordinære løpene.

Praksisbrevkandidater inngår en opplæringskontrakt med en lærebedrift og kan gå opp til en kompetanseprøve og få et praksisbrev som dokumenterer kompetansen. Ordningen gir praksisbrevkandidatene mulighet til å fortsette opplæringen i bedrift som lærlinger etter å ha fått praksis-

⁶⁵ Opplæringsloven § 3-6.

⁶⁶ Riksrevisjonen (2016).

⁶⁷ Markussen mfl. (2018).

Boks 3.4 Møre og Romsdal – Alternativ vei til yrkesrettet arbeid på Borgund VGS

Noen elever har stor nytte av ekstra tett oppfølging eller tilrettelegging når de begynner på Borgund VGS – enten de har psykiske problemer, svake norskerferdigheter, funksjonsnedsettelse eller for svakt faglig ståsted for å kunne mestre kravene i VGO.

Yrkesopplæring er beregnet for elever med lærevansker som mangler karakterer i mer enn 50 prosent av fagene fra grunnskolen, men som kan delta i arbeidslivet, med eller uten støtte fra NAV. Elever som har slitt sosialt og har få venner, vil kunne finne seg godt til rette på Yrkesopplæringen.

På Yrkesopplæring får elevene prøve ut ulike fagretninger i egne verksteder, i ordinære klasser eller i bedrift. Målsettingen er at elevene blir forberedt til voksenlivet, bli selvstendige, at de trives, får utvikle seg og oppleve vennskap med jevnaldrende, oppleve motivasjon, mestring og et godt læringsmiljø på skolen.

Skolen samarbeider tett med skolehelsetjenesten, NAV og lokalt arbeidsliv. Tilbudet er fleksibelt, og i samarbeid med eleven legger skolen en 3-årig plan for kartlegging og utprøving i fag og i ulike bedrifter. Planen beskriver også veien videre etter opplæringen på skolen – enten målet er å gå ut i ordinært arbeid, tegne opplæringskontrakt som lærekandidat eller andre avtaler med en bedrift eller med NAV.

brevet. Ordningen startet som et forsøk i 2009, og blant elevene som deltok, var det en større andel som fikk læreplass enn blant de ordinære yrkesfagelevne. Fra høsten 2016 ble det innført en fylkeskommunal plikt til å tilby minst ett praksisbrev. Ordningen benyttes i liten grad, i 2017 var det 32 praksisbrevkandidater totalt.⁶⁸

3.5.1 Regjeringens vurderinger og tiltak

Regjeringen har som mål at innen 2030 skal ni av ti elever som begynner i VGO, fullføre og bestå. Ansatte med god kompetanse og nære relasjoner

til elevene er avgjørende for å nå målet og for å få til et inkluderende og godt utdanningsløp for alle. Skolene skal i samarbeid med det lokale støtte-systemet være rustet til å møte mangfoldet blant elevene.

Elevene må få støtte og veiledning på et tidlig tidspunkt, og tjenestene som jobber med elevene og lærlingene, må samarbeide godt. Noen elever har også kontakt med eller behov for kontakt med andre tjenester og aktører, for eksempel i barnevernet, kommunal helsetjeneste eller NAV. 0–24-samarbeidet bidrar til at alle som har som jobb at elevene skal ha det bra på skolen og fullføre og bestå, jobber godt og effektivt sammen. Kompetansehevingstiltak i spesialpedagogikk og inkluderende praksis skal være satsingsområder for de ansatte i VGO og for PP-tjenesten og resten av det lokale støttesystemet.

En god overgang mellom grunnskole og VGO

Regjeringen mener at en trygg og god start på det videregående opplæringsløpet er viktig for at flere elever skal fullføre. Regjeringen vil derfor vurdere å foreslå en plikt for fylkeskommuner og kommuner til å samarbeide om overgangen fra grunnskole til VGO. Plikten til å samarbeide skal for det første bidra til at kommuner og fylkeskommuner har et godt system og en god praksis for overgangen. For det andre skal plikten bidra til at utsatte enkeltelever, for eksempel elever med særskilte behov og elever med nedsatt funksjonsevne, får tilstrekkelig informasjon og tilrettelegging.

For å lykkes med å implementere plikten, må aktørene som er omtalt i dette kapittelet, samarbeide. Det betyr for eksempel at skolehelsetjenesten, rådgiverne og PP-tjenesten, må ta initiativ til å formidle informasjon om elevene videre. De videregående skolene skal bruke informasjonen til å gi elevene en trygg og god overgang til en ny skole. Personensitive opplysninger kan kun deles dersom elevene eller de foresatte gir samtykke til det.

Regjeringen vil også vurdere andre tiltak for at overgangen mellom grunnskolen og videregående skal bli så god som mulig. Forskning viser at ulike typer mentorordninger har vist seg å ha god effekt for å forebygge frafall. Gjennom slike ordninger kan eldre elever bidra til en trygg og god overgang for dem som begynner i videregående, og til at utsatte elever får faglig og sosial støtte. Det kan også være givende for de elevene som deltar som mentorer, og gi dem nyttige erfaringer med veiledning og å støtte andre elever. Flere skoler organiserer allerede slike opplegg, og regjerin-

⁶⁸ Markussen mfl. (2018).

gen mener at flere bør ta i bruk mentorordninger i overgangen fra grunnskole til VGO. Det kan være aktuelt å legge til rette for økt bruk av slike ordninger hvis det viser seg å være behov for det.

Oppfølgingsplikt for elever som har fravær

Elever som har eller står i fare for å få fravær, er en av målgruppene i fullføringsreformen. Å møte opp til opplæringen er viktig av flere grunner. For det første er det å delta nødvendig for å lære.⁶⁹ For det andre er skolen en sosial arena som kan gi elevene tilhørighet og vennskap. For det tredje er det større sjanse for at elever med utfordringer blir fanget opp av skolens støtteapparat dersom de er mer i kontakt med skolen. Dette er også i tråd med funnene i en kunnskapsoppsummering fra 2015, der tiltak som rettet seg mot elevers oppmøte, ble identifisert som en av tre tiltakskategorier med dokumentert effekt mot frafall.⁷⁰

Regjeringen mener at fraværsgrensen er et godt virkemiddel og vil videreføre den. Oppfølgingen av elever med fravær og arbeidet med å forebygge fravær bør imidlertid bli bedre og mer systematisk. En lovregulering vil kunne bidra til det. Regjeringen vil derfor vurdere om kommuner, fylkeskommuner og friskoler skal få en plikt til å følge opp elever som har fravær.

Strategi for å gi elever med nedsatt funksjonsevne et bedre tilbud i VGO

Mange elever med nedsatt funksjonsevne får et dårligere tilbud i VGO enn elever uten funksjonsnedsettelse. Dette gjelder blant annet muligheter til å fullføre, til å velge utdanningsprogram og til å velge seg en vei videre etter VGO. Dagens systemer for blant annet hvilke fag som er obligatoriske på ulike utdanningsprogrammer og hvilke muligheter det finnes for fritak fra opplæring og vurdering både i grunnskolen og i VGO, kan virke godt for noen elever, men slå uheldig ut for andre. Fullføringsreformen retter seg mot alle elever, og særlig elever som i dagens system ikke får et fullgodt tilbud eller den tilretteleggingen de trenger for å lykkes.

Elevene med nedsatt funksjonsevne tilhører en sammensatt elevgruppe og kan ha helt ulike utfordringer. For å lykkes med å ivareta de ulike behovene som elevene har, er det nødvendig å tenke nytt og langsiktig. Regjeringen vil derfor

sette i gang arbeidet med en strategi for at elever med nedsatt funksjonsevne skal få et bedre og likeverdig tilbud i VGO. Strategien skal identifisere og kartlegge mangfoldet av utfordringer som elevene møter i VGO, og gi en tydelig retning for arbeidet med å lage et bedre og mer inkluderende opplæringsløp med høye ambisjoner på vegne av elevene. Strategien bør dessuten vurdere om det er nødvendig å gjøre regelverksendringer. Regjeringen vil involvere brukeorganisasjoner og andre relevante aktører i arbeidet.

Støtte til skolenes arbeid med psykisk helse

Regjeringen har gjennom fagfornyelsen innført folkehelse og livsmestring som tverrfaglig tema i skolen. Temaet skal bidra til at elevene utvikler kompetanse som fremmer god psykisk og fysisk helse, og som gir muligheter til å ta ansvarlige livsvalg.

Det har stor betydning for folkehelsen at vi som samfunn legger til rette for at alle kan ta gode valg. Livsmestring dreier seg om å kunne forstå og påvirke faktorer som har betydning for mestring av eget liv. Temaet skal bidra til at elevene lærer å håndtere medgang og motgang og personlige og praktiske utfordringer på en best mulig måte.

Det er mye som tyder på at skolene ikke har god nok tilgang til kompetanse om hvordan skolen kan drive forebyggende psykisk helsearbeid. Regjeringen vil derfor vurdere tiltak slik at kompetanse om forebyggende arbeid med elevenes psykiske helse blir bedre. God tilgang på kunnskap og kompetanse om psykisk helse vil også bidra til at det tverrfaglige temaet folkehelse og livsmestring kan fungere etter hensikten.

Samtidig gir fylkeskommunene og videregående skoler tydelige tilbakemeldinger på at de trenger verktøy for å kunne legge opp gode opplæringsløp for elever som opplever psykiske plager i kortere eller lengre perioder, og som derfor erfarer at psykiske plager er et hinder for å fullføre VGO. Skolen og lærere skal ikke behandle psykiske plager eller lidelser, men det er naturlig å vurdere hvordan skolene kan få støtte til å legge opp tilpassede opplæringsløp for elever som har slike utfordringer. Regjeringen har siden 2013 bevilget midler for å øke rekrutteringen av psykologer til kommunene. Antallet psykologer i kommunene har økt fra 130 til mer enn 600 i løpet av disse årene. Regjeringen har gitt adgang til at psykologene også kan brukes i arbeidet for en bedre gjennomføring i VGO.

⁶⁹ Drange mfl. (2020).

⁷⁰ Lillejord mfl. (2015).



Figur 3.7

PP-tjenestens mandat

PP-tjenesten er en del av skolenes støttesystem og bidrar i oppfølgingen av elever med særskilte behov. Meld. St. 6 (2019–2020) varslet at det skal tydeliggjøres i loven at PP-tjenesten også skal arbeide forebyggende og med tidlig innsats. Kunnskapsdepartementet følger opp dette punktet i arbeidet med ny opplæringslov, som etter planen skal sendes ut til høring i 2021. I tillegg vil regjeringen vurdere å foreslå endringer i mandatet som tydeliggjør at PP-tjenestens kompetanse skal kunne komme større deler av elevgruppa til gode.

God tilgang til støtte og veiledning

Lærlinger og lærekandidater er en del av et offentlig finansiert opplæringsløp, men de har ikke tilgang til sosialrådgivning på lik linje med elever. Regjeringen vil understreke at selv om lærlinger og lærekandidater mottar opplæring i bedrifter, så kan de også ha behov for sosialrådgivning. Regjeringen vil derfor vurdere om det skal innføres en lovfestet plikt for fylkeskommunene til å gi lærlinger og lærekandidater tilgang til rådgivning. Lærlingers behov for og tilgang til karriereveiledning omtales nærmere i kapittel 8.3.

Ungdom utenfor utdanning og arbeid følges opp av oppfølgingstjenesten. I dag er imidlertid oppfølgingstjenestens målgruppe begrenset opp til elevene er 21 år. Dette harmonerer dårlig med dagens ungdomsrett, som går til 24 år, og passer enda dårligere med utvidelsen av retten som presenteres i denne meldingen.

Intensjonen med tiltakene i denne meldingen er at fylkeskommunene skal få et større ansvar for ungdom i alderen 16–24 år. I dette ligger en sterk forpliktelse til å sørge for at alle steiner er snudd for å få dem som tilhører denne aldersgruppa, til å fullføre VGO. Regjeringen vil derfor vurdere om oppfølgingstjenestens målgruppe skal utvides til aldersgruppa 16–24 år. Voksne over 24 år har andre behov og er gjerne i en annen livsfase enn unge under 24 år. Det er derfor naturlig at NAV har ansvaret for voksne over 24 år.

Et gjennomgående prinsipp for hele fullføringsreformen er at elevene bør få hjelp før det er fare for at det er for sent. Dette bør også gjelde for oppfølgingstjenesten. De som jobber i oppfølgingstjenesten, kjenner VGO godt og samarbeider tett med de kommunale og statlige tjenestene og med arbeidslivet. Denne kunnskapen og erfaringen vil det være lurt å benytte både i overgangen til og underveis i VGO. Regjeringen vil derfor vurdere om oppfølgingstjenesten også skal jobbe forebyggende mot frafall i VGO.

Opplæringsordninger i fag- og yrkesopplæringen og ny fullføringsrett

Den utvidede retten vil fjerne tidsbegrensningen i VGO og gir elever mulighet til å få opplæring frem til fullført og bestått. Både lærekandidatordningen og praksisbrevkandidatordningen legger godt til rette for tilpassede opplæringsløp i fag- og yrkesopplæringen, og er ordninger som bør brukes for de elevene som har utbytte av det. Den utvidede retten vil åpne for nye muligheter for tilpasning, også for målgruppene som i dag benytter lærekandidatordningen og praksisbrevordningen. Dette kan innebære at målgruppene for opplæringsordningene må defineres på nytt.

Lærekandidatordningen er tilpasset dem som ikke har forutsetninger for å nå kravene til fag- eller svenneprøven i det ordinære opplæringsløpet. Det er bred enighet om at ordningen fungerer godt for disse elevene.⁷¹ Riksrevisjonen bemerker imidlertid at fylkeskommunene operer med ulike kriterier for hvem som skal følge lærekandidatordningen. Uklare kriterier gir en risiko for at elever som har mulighet til å fullføre med fag- eller svennebrev, likevel blir veiledet inn i lærekandidatordningen. På den andre siden oppstår det også en risiko for at ikke alle som trenger et slikt tilbud, faktisk får det. Videre vurdering av målgruppa ses i sammenheng med utredningen som skal gjøres av den såkalte Østfoldmodellen for lærekandidatordningen.

I dag er ikke veien til fag- eller svennebrev etter oppnådd grunnkompetanse en del av lære-

⁷¹ NOU 2019: 3

kandidatordningen. Regjeringen mener at den varslede utvidelsen av retten gir grunn til å vurdere om tilrettelagte opplæringsløp skal gi mulighet for å bygge videre til fag- eller svennebrev.

Praksisbrevordningen har vist seg å bli en ordning som brukes lite. Det er uklart hva som er årsaken til dette. Regjeringen mener at tanken bak praksisbrevordningen er god, og det er viktig at målgruppa for praksisbrevet har et tilbud i VGO.

I statsbudsjettet for 2020 ble tilskuddet til opplæring av lærlinger, praksisbrevkandidater og lærekandidater med særskilte behov overført til rammetilskuddet til fylkeskommunene. Fra 2020 er det dermed den enkelte fylkeskommune som skal fordele tilskudd for denne gruppa, slik at lærlinger og lærekandidater med særskilte behov kan få læreplass. Fylkeskommunene må ta ansvar for å bidra til at personer som har behov for ekstra oppfølging kan få gjennomført læretiden og fullføre VGO med fag- eller svennebrev.

Regjeringen vil

- vurdere hvordan skolene kan få tilgang til kunnskap og kompetanse til å jobbe forebyggende med elevenes psykiske helse
- vurdere å foreslå en plikt for kommunene og fylkeskommunene til å samarbeide om elevenes overgang fra grunnskolen til VGO
- vurdere å foreslå en plikt for fylkeskommunene til å følge opp elever som har fravær
- lage en strategi for at elever med nedsatt funksjonsevne skal få et bedre tilbud
- vurdere å foreslå en plikt for fylkeskommunene til å gi lærlinger tilgang til sosialpedagogisk rådgivning
- vurdere å foreslå at oppfølgingstjenesten skal jobbe forebyggende
- vurdere å utvide målgruppa for oppfølgingstjenesten til personer i alderen 16–24 år
- vurdere å tydeliggjøre at PPT også skal jobbe forebyggende
- videreutvikle lærekandidatordningen og praksisbrevordningen i lys av fullføringsretten



Figur 4.1

4 VGO skal være en sentral arena for å lære hele livet

4.1 En ny epoke i opplæring for voksne

Regjeringen ønsker å legge grunnlaget for en ny og fleksibel opplæring spesielt organisert for voksne. Gjennom å tilpasse opplæringen til voksnes livssituasjon, både i tidsbruk, organisering og innhold, vil regjeringen tilrettelegge for at flere fullfører videregående opplæring (VGO). Opplæringen må gjennomføres på en måte som passer den enkelte, og bygge på den kompetansen den voksne allerede har (både formell og uformell kompetanse). Et opplæringstilbud som er tilpasset voksne, er et viktig kompetansepolitisk grep. For å få til det er det nødvendig med vesentlige endringer. Voksne skal få det bedre i VGO. Kunnskap og dannelse gir frihet for den enkelte.

Frafallet i VGO er for stort, og voksne har høye barrierer for å gå tilbake til eller bli værende i opplæringen. Forpliktelser i jobb og privatliv gjør at voksne trenger fleksibel opplæring. I dag er verken innholdet i eller organiseringen av opplæringen tilpasset voksne.

I fremtidens arbeidsmarked blir det behov for at flere tar utdanning og oppdaterer kompetansen underveis i yrkeskarrieren. Behovet for kvalifisert arbeidskraft i arbeidslivet er stort, og det at flere unge fullfører VGO, vil ikke kunne møte dette behovet. Vi er avhengige av at flere skaffer seg formell kompetanse som voksne. Spesielt gjelder dette voksne innvandrere.

Opplæringen for voksne både på videregående nivå og nivået under skal ses i sammenheng. Derfor omtaler kapittelet også grunnskoleopplæringen for voksne og forsøket med forberedende voksenopplæring i denne meldingen. Grupper som har andre mål enn å fullføre VGO, for eksempel de som skal ha opplæring i grunnleggende ferdigheter, er ikke omtalt i denne meldingen.¹

¹ Grunnleggende ferdigheter er lesing, skriving, regning, muntlige og digitale ferdigheter. Disse er en forutsetning for å kunne delta aktivt i opplæring, samfunns- og arbeidsliv, og de endrer seg i takt med utviklingen i samfunnet. Særlig digitalisering fører til endringer i måten vi leser, skriver, regner og kommuniserer på. (Kompetanse Norge)

4.1.1 Målgruppene for opplæring for voksne

De som har behov for VGO organisert for voksne, er en sammensatt gruppe. Noen har ikke vært gjennom slik opplæring tidligere, mens noen har fullført deler av opplæring på videregående nivå enten i Norge eller i et annet land. I tillegg er personene i ulike livssituasjoner og har ulik tilknytning til arbeidslivet.

I dag er det 487 949 personer i alderen 25–59 år som har fullført grunnskoleopplæringen, men ikke VGO. Av disse er en tredel innvandrere.² Utviklingen i størrelsen og sammensetningen av målgruppa er avhengig av om de yngre kullene fullfører VGO, og av inn- og utvandringsstrømmene.

Ifølge NOU 2018: 13 er fire av ti av voksne (25–54 år) uten fullført VGO ikke i jobb. Stadig flere uten fullført VGO står utenfor arbeidslivet, samtidig som andelen med uføretrygd og andre helserelaterte ytelser øker.

I skoleåret 2018–2019 var det 16 100 deltagere over 25 år i videregående skoler eller på voksenopplæringssentre. Det var en økning på 16 prosent fra året før. Av disse fulgte nær 80 prosent opplæringstilbud spesielt tilpasset voksne. Deltagerantallet har økt mest i helse- og oppvekstfag. Voksne deltagere tar hovedsakelig fag for å oppnå generell studiekompetanse, eller de tar helse- og oppvekstfag. Nær 60 prosent av de voksne deltagerne i 2018–2019 var kvinner. Inkluderes voksne som dokumenterer sin kompetanse som praksiskandidat og privatistordninger er det i overkant av 27 000 deltagere over 25 år.³

Selv om det er flest kvinnelige deltagere, er det størst økning i antall mannlige deltagere. De siste fem årene har det blitt 3 000 flere mannlige deltagere enn det var for fem år siden, og økningen har særlig kommet i bygg- og anleggsteknikk og teknikk og industriell produksjon.⁴

I 2019 deltok i underkant av 21 000 personer i alderen 18 til 55 år i introduksjonsprogrammet.

² SSB (2019).

³ Kompetanse Norge (2018).

⁴ Utdanningsdirektoratet (2019c).

27 prosent av deltagerne fikk grunnskoleopplæring og 12 prosent av deltagerne fikk VGO som en del av sitt program.⁵

Selv om antall deltagere i VGO har økt, er det fremdeles mange voksne som ikke har fullført VGO. Når vi samtidig vet at kompetansekravene i arbeidslivet endrer seg, kan vi si at det både er et behov og et potensial for å øke deltagelsen betydelig. Blant dem som ikke har fullført VGO, har mange gjennomført store deler av VGO tidligere, og de har til dels kort vei til videregående kompetanse.⁶ Dette er nærmere beskrevet i kapittel 2.5.

4.1.2 Historikk om grunnskole- og VGO for voksne

I de siste 20 årene har voksne fått bedre rettigheter til opplæring, for eksempel gjennom innføring av rett til VGO i 2000 og rett til grunnskoleopplæring i 2002.

Målgruppa for formell opplæring for voksne har endret seg mye siden Reform 94. Norge har opplevd økt innvandring, særlig i form av arbeidsinnvandring, flykninger og familiegjenforeninger. Introduksjonsordningen for innvandrere ble innført i 2003, og nyankomne innvandrere har fått et mer systematisk tilbud om kvalifisering og opplæring. I tillegg tilbyr NAV både formell og ikke-formell opplæring til denne målgruppa.

I 2016 la regjeringen frem Meld. St. 16 (2015–2016) *Fra utenforskap til ny sjanse – Samordnet innsats for voksnes læring*. Sentrale tiltak i meldingen var å sette i gang forsøk med modulstrukturert opplæring for voksne, etablering av en ordning med Fagbrev på jobb som en alternativ vei til fag- eller svennebrev og bedre muligheter til å ta VGO gjennom NAV. Fra 1. august 2017 fikk de som har fullført VGO i et annet land, men som ikke får godkjent denne som studiekompetanse eller yrkeskompetanse i Norge, rett til VGO for voksne. Fra samme tidspunkt ble retten til VGO for ungdom utvidet slik at det ikke lenger var et opphold mellom ungdomsretten og voksenretten.

Regjeringen la høsten 2018 frem sin integreringsstrategi *Integrering gjennom kunnskap*, der ett av hovedmålene er økt arbeidsdeltagelse blant innvandrere gjennom bedre kvalifisering og utdanning. Et hovedgrep i strategien er at flere skal få formelle kvalifikasjoner, også som en del av introduksjonsprogrammet. En ny lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (integreringsloven) ble vedtatt av Stortinget i

oktober 2020. I den nye loven legges det blant annet til rette for mer differensiering av introduksjonsprogrammets varighet, og at flere skal kunne fullføre VGO innenfor rammene av programmet. For deltakere under 25 år som ikke har fullført VGO, skal introduksjonsprogrammet i hovedsak bestå av VGO, og målet skal være å fullføre VGO. Det innføres også et krav om at den enkelte skal oppnå et minimumsnivå i norsk. Loven trådte i kraft i 2021.

Arbeidslivet er en læringsarena der mange tilegner seg kompetanse, både grunnleggende ferdigheter og yrkesspesifikk kompetanse. Gjennom ulike ordninger administrert av Kompetanse Norge har mange arbeidstagere generelt fått bedre tilgang til opplæring i lesing, skriving, regning, IKT og norsk eller samisk. Dette skal bidra til å danne et bedre grunnlag for å fullføre grunnopplæringen. Fagopplæring i *Kompetansepluss arbeid* ble lansert i 2018. Ordningen gir deltagerne opplæring i grunnleggende ferdigheter rettet mot det yrket de ønsker å ta fagbrev i. Målgruppa er arbeidstagere med svake grunnleggende ferdigheter og lang arbeidserfaring.

Koronapandemien som begynte i 2020, førte til arbeidsledighet og mange permitterte. Regjeringen har satt i gang en rekke krisetiltak for å motvirke de negative konsekvensene av den økte ledigheten. Satsingen har fått navnet Utdanningsløftet (se omtale i kapittel 8). Ett av tiltakene er rettet mot permitterte og arbeidsledige uten fullført og bestått VGO som har brukt opp retten til VGO. Tiltaket gjør det mulig å bruke ledighetsperioden til å fullføre VGO uten å tape dagpenger, for å gi et bedre fundament for et varig fotfeste i arbeidslivet. I evalueringen av Utdanningsløftet ser vi at fylkeskommunene har hatt utfordringer med å få på plass tilbud rettet mot de permitterte og arbeidsledige uten fullført og bestått VGO.⁷

4.1.3 Dagens opplæring spesielt organisert for voksne

Grunnskoleopplæring for voksne

Kommunen har ifølge opplæringsloven ansvaret for grunnskoleopplæringen for voksne som er bosatt i kommunen.⁸ Grunnskoleopplæringen for voksne er nivået under VGO, og ligger på nivå 2 i

⁵ IMDi (2020).

⁶ NOU 2018: 13.

⁷ Høst mfl. (2021).

⁸ Fylkeskommunen har ansvar for både grunnskole- og VGO i barnevernsinstitusjoner og i fengsel. (Opplæringsloven §§ 13-2 og 13-3).

Kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring. Hovedvekten av deltagerne i grunnskoleopplæringen for voksne får opplæringen på et voksenopplæringscenter.⁹

Retten til grunnskoleopplæring for voksne omfatter til vanlig de fagene den voksne trenger for å få vitnemål. Dette er: norsk, engelsk, matematikk og to av fagene samfunnsfag, naturfag og kristendom, religion, livssyn og etikk (KRLE). Voksne med annet morsmål enn norsk og samisk har også rett på særskilt språkopplæring dersom dette er nødvendig for forsvarlig opplæring.

Grunnskoleopplæring spesielt organisert for voksne skiller seg fra fag- og timefordelingen i læreplanverket for Kunnskapsløftet og Kunnskapsløftet samisk ved at den har færre fag og at det ikke er en fastsatt fordeling av timer til fagene.¹⁰ Det er ikke fastsatt timefordeling for opplæring spesielt organisert for voksne. Kommunene må vurdere konkret hvor mange timer den voksne skal ha i hvert fag, basert på den voksnes behov. Voksne har heller ikke en inndeling i trinn på samme måten som grunnskoleopplæring for barn. Uansett om den voksne ønsker full grunnskoleopplæring eller opplæring kun i enkelte fag, skal læreplanverket brukes så langt det passer.¹¹ Voksne kan få fritak fra fag og kompetansemål gjennom realkompetansevurdering.¹²

VGO spesielt organisert for voksne

VGO spesielt organisert for voksne er, som for ungdom, delt inn i studieforbereende og yrkesfaglige utdanningsprogrammer. Voksne og ungdom har de samme læreplanene i VGO. Mens unge konkurrerer om plasser på utdanningsprogrammene de har søkt på, skal de voksne få opplæringstilbud basert på hvilken sluttkompetanse de ønsker å oppnå, enten det er studiekompetanse eller et bestemt fag- eller svennebrev. Opplæringen skal bygge på den voksnes formale og realkompetanse, og fylkeskommunene skal derfor tilby realkompetansevurdering ved inntak.¹³ Hovedregelen er at fylkeskommunene skal tilby opplæring spesielt organisert for voksne, men

Boks 4.1 Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring

Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring (NKR) gir oversikt over utdanningsnivåer i Norge og viser hvilket nivå kvalifikasjoner fra det norske utdanningssystemet er plasserte på i forhold til hverandre. Rammeverket er et bidrag for å stimulere til livslang læring og fremme mobilitet over landegrensene.

NKR beskriver læringsutbytte for norske utdanninger og hvilket kvalifikasjonsnivå man har etter fullført utdanning. Det beskriver de kvalifikasjonene alle kandidater minst skal ha etter fullført utdanning. Kvalifikasjonene beskrives som læringsutbytte oppnådd i kategoriene kunnskaper, ferdigheter og generell kompetanse. Alle utdanninger er fordelt på nivåene to til åtte, fra grunnskoleopplæring på nivå to og doktorgrad på nivå 8.

VGO-nivået er delt inn i 2 nivåer. I tillegg er nivå 4 delt mellom det yrkesfaglige og det studieforbereende løpet, med ulike læringsutbyttebeskrivelser.

Nivå 2: Vitnemål fra grunnskole

Nivå 3: Kompetansebevis for grunnkompetanse i VGO

Nivå 4A: Fagbrev, svennebrev og vitnemål fra VGO

Nivå 4B: Vitnemål fra VGO

Kilde: NOKUT

voksne kan også søke om inntak til VGO for ungdom. De vil da prioriteres etter ungdom med rett til opplæring.¹⁴

⁹ Kommunen kan benytte studieforbund, godkjente nettskoler og andre som gir tilbud om grunnskoleopplæring for å oppfylle plikten til å gi grunnskoleopplæring for voksne. (Opplæringsloven § 4A-4).

¹⁰ Forskrift til opplæringsloven § 4-29.

¹¹ I forskrift til opplæringsloven § 1-2 heter det at læreplanverket så langt det passer, også skal brukes i grunnskoleopplæring for voksne.

¹² Utdanningsdirektoratet (2014b).

¹³ Utdanningsdirektoratet (2014b).

¹⁴ Voksne i friskoler har elevstatus på samme måte som ungdomselever. Hovedreglene for inntak er at voksne søkere prioriteres etter ungdom med rett til VGO, og at voksne søkere skal realkompetansevurderes før inntak. Voksne søkere kan bare tas inn til fag de ikke har bestått fra før, og de tas inn som elever i hele fag. Med virkning fra 1. august 2020 er det i forskriften til friskoleloven gjort unntak fra kravet om realkompetansevurdering ved inntak av voksne søkere med kort botid i Norge og voksne i aldersgruppen 19–24 år. Disse søkerne tas inn som elever basert på tidligere gjennomført VGO.

Boks 4.2 Voksenagronomen – eksempel på fleksibel opplæring for voksne

I landbruksnæringen er det stor etterspørsel etter kompetansetiltak og etter- og videreutdanningstiltak, både for utøvere som allerede er etablert i næringen, og for utøvere som er på vei inn i næringen. Den nasjonale modellen for agronomopplæring – *voksenagronomen* – ble etablert som en ordning over jordbruksavtalen fra og med 2018. Ordningen består av et opplæringstilbud på Vg2 og Vg3 som tilbys i regi av fylkeskommunal VGO. Målgruppa er de over 25 år som har brukt opp retten sin til VGO, og som gjerne har annen utdannings- og yrkesbakgrunn. *Voksenagronomen* er et tilbud tilpasset de voksnes behov for ny kompetanse for eksempel gjennom at opplæringen er samlingsbasert og med kveldsundervisning på nett.

Interessen for tilbudet er stor, og ordningen er etablert i nær hele landet. I 2020–2021 deltar om lag 500 personer i denne opplæringslinjen.

Voksne deltagere i VGO har krav på et opplæringstilbud tilrettelagt for deres livssituasjon. Realkompetansevurdering og fritak for tidligere gjennomførte fag åpner for individuelle tilpasninger. Opplæringen kan gjennomføres som komprimerte løp, i bedrift, som vekslingsmodeller, og det kan gjennomføres på kveldstid eller som nettundervisning. Det skal være tilpasset behovet til den voksne, både når det gjelder tid, sted, lengde og progresjon.

Mange voksne tar fag- eller svennebrev gjennom dokumentasjonsordningen praksiskandidat. Her kan voksne som kan dokumentere relevant praksis, gå opp til fag- eller svenneprøve uten krav til fellesfag. Det er det heller ikke i den nye ordningen med Fagbrev på jobb. I Fagbrev på jobb blir den voksne realkompetansevurdert og får opplæring på arbeidsplassen med sikte på et fag- eller svennebrev. Mens for eksempel bestått engelsk er et krav for dem som tar fagbrev gjennom utdanningssystemet (det vil si gjennom skole og læretid), er det ikke det for voksne i praksiskandidatordningen og Fagbrev på jobb.

4.2 Rett til tilbud spesielt organisert for voksne

4.2.1 Dagens rett til opplæring for voksne

Dagens rett til grunnskoleopplæring for voksne

Den offentlige grunnskoleopplæringen er obligatorisk for alle i skolepliktig alder, fra året de fyller seks år og frem til sommeren det året de fyller 16 år. Voksne som av ulike årsaker har behov for grunnskoleopplæring, har rett til slik opplæring.

Voksne kan velge å ta grunnskoleopplæring med sikte på vitnemål eller å få opplæring i enkeltfag eller deler av fag. Opplæringen kan begrenses til grunnleggende ferdigheter dersom den voksne ønsker og har behov for det.

Dagens rett til VGO for voksne

Etter fylte 25 år kan den voksne få rett til VGO uten tidsbegrensning. Dette til forskjell fra unge som har rett til tre års VGO eller den opplæringstiden som er fastsatt i læreplanen.¹⁵ Denne retten avhenger av at den voksne har lovlig opphold i Norge, har fullført grunnskoleopplæring og ikke har fullført VGO før.

Den enkelte fylkeskommunen skal også ha et tilbud om VGO til personer som ikke har lovfestet rett, blant annet de som tidligere har fullført VGO uten å bestå, eller de som har oppnådd studie- eller yrkeskompetanse tidligere. En voksen som er tatt inn på VGO spesielt organisert for voksne, har, med enkelte begrensninger, rett til opplæring den tiden det tar til opplæringen er fullført.¹⁶ Selv om de formelle rettighetene er gode, er det en utfordring at det ofte er få tilbud organisert for voksne, og at det er opp til fylkeskommunene å vurdere hvilke tilbud som skal gis.

Liedutvalget har problematisert at det for fylkeskommunene kan være vanskelig å avgjøre når VGO er fullført, altså å avgjøre hvorvidt en voksen har rett til VGO eller ikke.¹⁷ De presenterer tall som viser at 30 prosent av de voksne som søkte VGO i 2018, ikke hadde rett. Kun 14 prosent av dem uten rett fikk et faktisk tilbud. De mener tallene indikerer at det er en interesse for opplæring blant dem uten rett, og at de i mindre grad får et tilbud. Det kan videre tenkes at usikkerhet eller manglende kunnskap om egen rettsstatus påvir-

¹⁵ Opplæringsloven § 3-1.

¹⁶ I rundskriv 2-2008 er det omtalt at den voksne har rett til å fullføre opplæringsløpet, men at retten kan bortfalle i visse tilfeller.

¹⁷ NOU 2018: 15.

ker om voksne søker eller ikke. Interessen blant de uten rett kan derfor være enda større enn det tallene tyder på.¹⁸

Slik retten til VGO er utformet i dag, har elever normalt ikke rett på fleksibel opplæring spesielt organisert for voksne før de er 25 år. Det finnes heller ikke en rett til å ta VGO på nytt for dem som trenger ett nytt fagbrev eller studiekompetanse. Voksne mangler også en del individuelle rettigheter som unge i VGO har i dag, for eksempel rett til spesialundervisning eller særskilt språkopplæring.

4.2.2 Regjeringens vurderinger og tiltak

Den store utvidelsen av retten til VGO omtalt i kapittel 3 gjelder også for voksne. VGO skal åpnes opp for flest mulig. En rett til opplæring til fullført og bestått VGO vil også minske antallet som har behov for å fullføre VGO for første gang som voksen. Oppmerksomheten kan derfor på sikt rettes mot voksne som trenger kompetanse for omstilling.

Yrkesfaglig rekvalifisering

Regjeringen har satsset stort på videreutdanning og spesialisering for fagarbeidere gjennom fagskoleutdanning, men det er også behov for at flere med fullført VGO kan ta ett nytt eller et første fag- eller svennebrev. Regjeringen foreslår derfor en yrkesfaglig rekvalifiseringsrett som gir alle med fullført studie- eller yrkeskompetanse rett til å ta en ny yrkeskompetanse.

Regjeringen ønsker at rekvalifiseringsretten skal ha færrest mulig begrensninger. Liedutvalget mente at retten ikke burde begrenses ved at fylkeskommunene kan avgrense hvilke tilbud som gis, eller i form av behovsprøving gjennom NAV.¹⁹ Slike begrensninger kan føre til at rekvalifiseringen blir utsatt til etter at vedkommende har havnet utenfor arbeidsmarkedet, og dermed får dårligere jobbutsikter. Regjeringen deler Liedutvalgets vurdering av svakhetene ved disse begrensningene. De som trenger kompetansen, enten det er individer eller virksomheter, er best rustet til å vurdere egne behov for kompetanseutvikling.

Regjeringen anbefaler likevel at rekvalifiseringsretten i første omgang begrenses til én ny yrkeskompetanse. Det vil sikre bedre kontroll på kostnadene inntil vi har oversikt over hvor stor etterspørselen blir, og hvilke ordninger som blir etterspurte. Begrensningen vil imidlertid slå uheldig ut for enkeltpersoner som må omstille seg flere ganger i løpet av yrkeslivet. Regjeringen vil derfor vurdere å oppheve denne begrensningen når ordningen har satt seg. En øvre aldersgrense for retten vil bli vurdert dersom det skulle bli behov for det.

For å gjøre muligheten til rekvalifisering mest mulig tidseffektiv og tilgjengelig for voksne gis tilbudet i hovedsak som opplæring spesielt organisert for voksne. Rekvalifiseringstilbudet vil ikke påvirke muligheten til å dokumentere sin kompetanse gjennom praksiskandidatorrdningen.

Aldersgrense

Med forslag til ny opplæringslov vil regjeringen også foreslå en ny aldersgrense for når man kan ha rett til opplæring spesielt organisert for voksne. I dag er aldersgrensen 25 år. Endring av retten til VGO gir en mulighet til å revurdere aldersgrensen. For å få til økt fullføring og å møte omstillingsbehov i arbeidsmarkedet er det en fordel at flere får tilgang til et fleksibelt opplæringstilbud. Å senke aldersgrensen vil kunne gi økt press på tilbudet organisert for voksne, men samtidig bidra til at flere klarer å fullføre VGO. Regjeringen foreslår derfor at elever som er over vanlig opplæringsalder, det vil si over 19 år, bør kunne få velge om de ønsker en mer fleksibelt organisert opplæring for voksne i stedet for å gå i ordinær opplæring med ungdom. Dette kan også åpne for at påbygging til generell studiekompetanse etter fagbrev kan organiseres i moduler. Det nye fleksible tilbudet er beskrevet i kapittel 4.3.

Regjeringen vil

- foreslå en yrkesfaglig rekvalifiseringsrett som gir alle med fullført studie- eller yrkeskompetanse mulighet til å ta en ny yrkeskompetanse
- foreslå at rekvalifiseringstilbudet i hovedsak gis som opplæring spesielt organisert for voksne
- foreslå en rett til å velge opplæring spesielt organisert for voksne fra og med det året man fyller 19 år

¹⁸ NOU 2018: 15.

¹⁹ NOU 2019: 25.

4.3 Fremtidens opplæringstilbud for voksne

I Meld. St. 16 (2015–2016) *Fra utenforskap til ny sjanse – Samordnet innsats for voksnes læring* ble det pekt på rekke utfordringer med det tilbudet voksne får i grunnopplæringen. Det er for få opplæringstilbud, og de må bli mer fleksible og tilpasset voksnes behov for å kombinere opplæring med jobb- og familieforpliktelser. Det ble derfor satt i gang forsøk med opplæring organisert i moduler for å prøve ut om det kan bidra til å gjøre opplæringen bedre tilpasset voksnes behov.

Modulorganisert opplæring krever et velfungerende system for vurdering av realkompetanse. Dette er omtalt i kapittel 6.4.

Modulforsøket

Modulforsøket består av tre delforsøk: forberedende voksenopplæring på grunnskolenivå (FVO), modulstrukturerte læreplaner i utvalgte lærefag (MFY) og kombinasjonsforsøket som der FVO og MFY kombineres i ett felles opplæringsløp. Det overordnede målet med forsøkene er at flere får en kompetanse som gir en mer varig tilknytning til arbeidslivet.

Med modulstrukturert opplæring skal voksne få et bedre tilbud gjennom fleksible, hensiktsmessige og tilpassede opplæringsløp. Modulene avsluttes med en dokumentasjon av kompetansen som er oppnådd, og vil gjøre det enklere for den voksne å kunne «gå ut og inn» av opplæring. Kortere moduler kan dermed senke terskelen og bidra til å øke motivasjonen for å delta i opplæring. Moduler skal også gjøre det enklere å tilby opplæring på ulike arenaer som for eksempel i tiltak gjennom NAV, introduksjonsprogrammet eller i arbeidslivet.

Deltagerne kartlegges ved inntak for å plasseres på riktig nivå/modul i hvert enkelt fag. Det utvikles egne kartleggingsverktøy til bruk i forsøket. I samarbeid med den enkelte deltager utformer opplæringsstedet et individuelt løp, med utgangspunkt i den enkeltes kompetanse, forutsetninger og behov.

I forsøket med opplæringen på nivået under VGO er det utviklet egne læreplaner som er tilpasset voksne, men som er likeverdige med ordinær grunnskoleopplæring. Det undervises i norsk for språklige minoriteter, matematikk, naturfag, samfunnsfag, engelsk og norsk.²⁰

I forsøket i fag- og yrkesopplæringen er de eksisterende læreplanene for tretten lærefag

modulstrukturerte, og hver læreplan består av fire til sju moduler. Deltagerne skal opp til den samme fag- eller svenneprøven som ordinære lærlinger. Det er utviklet to varianter av norsklæreplanen – én for faget norsk og én med faget norsk for minoriteter. I forsøksperioden gjennomføres opplæringen hovedsakelig ute i bedrift.

I det tredje forsøket kombinerer deltagerne opplæring på grunnskole- og videregående nivå. På grunnlag av realkompetansevurdering får deltagerne opplæring i de fagene som den voksne trenger på nivået under VGO, samtidig med fagopplæring ute i bedrift. Målgruppa for kombinasjonsforsøket er voksne over 20 år som har som mål å ta et fag- eller svennebrev, men som samtidig har behov for opplæring i fag fra grunnskolen. Deltagerne blir rekruttert blant annet fra introduksjonsprogrammet og NAV. I kombinasjonsforsøket får deltagerne unntak fra inntaksforskriften til VGO, og kan starte på neste nivå uten å ha fullført grunnskoleopplæringen. De faglige kravene for å oppnå fag- eller svennebrev er de samme som ellers.

Forsøket evalueres underveis. Evalueringen omfatter både en effektevaluering og en kvalitativ prosessevaluering. Følgeevalueringen av forsøkene foregår frem til 2023 og resultat- og effektevalueringen frem til 2026.²¹ Første rapport om erfaringene fra modulstrukturert fag- og yrkesopplæring er en beskrivelse av deltagerne, opplæringsløpene og foreløpige resultater fra de første tre årene. Her ser vi blant annet at mange av deltagerne er rekruttert enten fra NAV eller introduksjonsprogrammet. Dette er et godt tegn for samordning av tilbud på tvers av sektorer. Videre ser vi at en betydelig andel av deltagerne er rekruttert fra virksomheter og har en tilknytning til arbeidslivet mens de tar opplæring.²²

Læreplaner i opplæring for voksne

Opplæringsloven slår fast at voksne skal følge de samme læreplanene for grunnskoleopplæring og VGO som barn og unge så langt det passer. Skolene og lærerne skal tilpasse kompetansemålene til den voksnes mål, og det er opp til den enkelte læreren eller skolen å vurdere hvilke kompetansemål som er relevante for den voksne.²³

²⁰ I forsøket kalles dette forberedende voksenopplæring – FVO.

²¹ Skutlaberg og Dahle (2019), Dahle mfl. (2018).

²² Ryssevik og Jones (2019), Ryssevik mfl. (2020).

²³ Forskrift til opplæringsloven § 1-2.

Boks 4.3 Nordland – VGO spesielt organisert for voksne

Nettskolen i Nordland er den største tilbyderen av opplæring til voksne som skal fullføre VGO i fylket. Voksne har behov for fleksible opplæringstilbud tilpasset den enkeltes livssituasjon, og en opplæring som er basert på en god karriereveiledning og realkompetansevurdering. Av den grunn er tilbudet for voksne i VGO i Nordland spesielt tilpasset dem. Kun unntaksvis går voksne i de ordinære tilbudene for ungdom.

Nordland er et langstrakt fylke med spredt bosetting. Lange avstander er en årsak til at fylkeskommunen helt siden 1990-tallet har satset på fleksible og nettstøttede tilbud (nettskole).

Det er til enhver tid omtrent 650 deltagere som enten følger studieforberedende eller yrkesfaglig opplæring gjennom nettskolen. Dette omfatter studier via nett, fysiske forelesninger eller klasseromsundervisning, studier med en fast progresjon og tradisjonell klasseromsundervisning og en kombinasjon av samlinger og nettstudier. På de fleste tilbudene kan deltakerne starte når det passer best for dem,

med kontinuerlig inntak, mens enkelte tilbud har fast oppstart.

Det tilbys opplæring på en rekke fagområder og nivåer. Innen yrkesfag er det lagt særlig vekt på helse- og oppvekstfag, salg, service og reiseliv og naturbruk.

Nordland deltar også i det nasjonale forsøket med modulstrukturert fag- og yrkesopplæring, der målgruppa er voksne som har fullført grunnskolen eller tilsvarende. Nettskolen i Nordland har så langt gode erfaringer med forsøkene. Deltagerne gir uttrykk for at modulene gjør opplæringen mer systematisk og oversiktlig, og at de opplever mestring og økt motivasjon, noe som viser seg i økt faglig bevissthet og bedre norskferdigheter. Deltagerne forteller at det er motiverende at fagbrevet er oppnåelig. Bedriftene er svært positive til modulstruktureringen og sier at dette er noe de har ventet på lenge. Fylkeskommunen mener at arbeidet med modulene dessuten bidrar positivt til samarbeidet med NAV. Per utgangen av januar 2021 er det totalt 99 deltagere i forsøkene, og 19 kandidater har oppnådd fagbrev.

Sektoren gir tilbakemeldinger om at det i praksis er vanskelig å trekke ut kompetansemål fra læreplanene som er egnet for voksne i grunnskoleopplæringen, og at voksne får unødvendig lange opplæringsløp fordi de i praksis må gjennom alle. Kompetansemålene i ordinære læreplaner er utviklet på barn og unges premisser, og det er mange kompetansemål som er lite relevante for voksne. I modulforsøket ble det derfor laget nye forsøkslæreplaner som skal ivareta voksnes behov for kompetanse og kravene til norsk og samfunnskunnskap for innvandrere. Det er også laget egne eksamener som bygger på forsøkslæreplanene.

Det ble gjort et prinsipielt skille mellom grunnskoleopplæring for voksne og VGO i spørsmålet om egne læreplaner for voksne. For modulforsøkene i fag- og yrkesopplæringen var det viktig at det var de eksisterende læreplanene og kompetansemålene som ble modulstrukturert, for å sikre legitimiteten til yrkesutøvelsen den voksne skal utføre etter endt fag- eller svenneprøve.

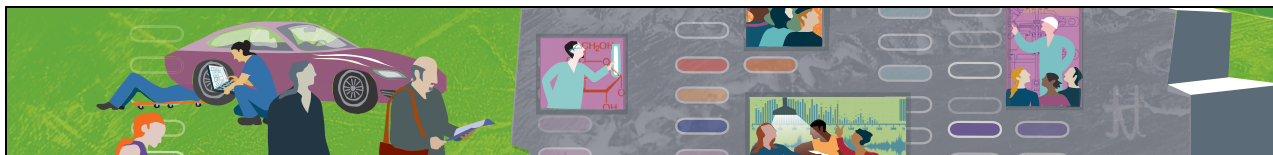
4.3.1 Regjeringens vurderinger og tiltak

Modulstrukturert opplæring

Regjeringen har lagt stor vekt på å gjøre det enklere å ta utdanning ved siden av jobb og i livssituasjoner der det er vanskelig være heltidselev eller -student. Regjeringen har foreslått å åpne for kortere fagskoleutdanninger og satser på tiltak som treparts bransjeprogram for kompetanseutvikling og fleksible videreutdanninger i både høyere utdanning og høyere yrkesfaglig utdanning. Nå er tiden kommet for å gjøre det samme i grunnskole- og VGO.

Regjeringen mener at modulstrukturert opplæring for voksne i grunnskole- og VGO vil bidra til å skape den fleksible opplæringen for voksne som Norge trenger for å øke tilgangen på relevant kompetanse i arbeidslivet.

Å dele opplæringen inn i moduler vil gjøre den mer tilpasset den enkeltes behov og livssituasjon, og gjøre terskelen lavere for å begynne på et opplæringsløp. Deltageren kan i større grad selv bestemme opplæringstempoet, antall moduler og



Figur 4.2

fag. Moduler gjør det enklere å kombinere opplæringen med arbeid for deltagerne som allerede er i jobb. For å gjøre tilbudet mest mulig attraktivt og tilgjengelig for den enkelte bør modulene kunne tilbys og gjennomføres på ulike arenaer, på skoler, på arbeidsplasser, nettbasert eller som kombinasjoner av disse. Det kan også bidra til et bredere tilbud enn det som finnes i dag, og fungere godt sammen med alternative veier til fag- eller svennebrev, som for eksempel Fagbrev på jobb eller Fagbrev som elev.

Når det gjøres en realkompetansevurdering eller kartlegging av hvilket kompetansenivå deltagerne ligger på før oppstart, kan de innplasseres på riktig nivå i fagene. Det hindrer at deltageren må ta hele fag de allerede har kompetanse i.

Hver gjennomført modul må gi mulighet for dokumentasjon. Det betyr at den enkelte kan få dokumentert delkompetanse selv om ikke opplæringsløpet er fullført. Denne typen organisering vil åpne grunnopplæringen for grupper som i dag har utfordringer med å binde seg til opplæring for lengre perioder, de vil kunne ta pauser, og det vil forhindre at de må rykke tilbake til start om de begynner på igjen. Muligheten til å ta moduler som teller for seg, kan bryte mange barrierer i veien mot utdanningsmålet, enten det er grunnkompetanse, studiekompetanse eller yrkeskompetanse.

Modulstrukturering kan også bidra til bedre samordning mellom utdanningssystemets tilbud, ordningene i introduksjonsloven/integreringsloven og arbeidsmarkedstiltak i regi av arbeids- og velferdsetaten. Kortere opplæringstilbud kan lettere kombineres med krav om å være tilgjengelig for arbeidsmarkedet.

Regjeringen mener modulstrukturert opplæring bør være hovedmodellen for grunnopplæring for voksne i fremtiden. Forsøkene med modulstrukturert opplæring følges med evaluering (se kapittel 4.3), som skal brukes til å videreutvikle VGO for voksne. Overgangen fra forsøk til standard kan skje gradvis og parallelt med evalueringen. Forsøkene på videregående nivå omhandler i hovedsak opplæring i bedrift på fag- og yrkesopplæring, men modulstruktureringen bør innføres i all opplæring for voksne, inkludert undervisning

på samisk og i de studieforbereidende utdanningsprogrammene. Kravene til sluttkompetanse vil være de samme.

Det kan bli ressurskrevende for fylkeskommunene hvis mange deltagerne skal ha ulike løp og individuell vurdering av realkompetansen, men resultatet blir kortere opplæringsløp og bedre muligheter for å få arbeid for den enkelte og økt tilgang på kompetanse til det regionale arbeidsmarkedet. Det forutsetter økt bruk av realkompetansevurdering og kartleggingsprøver. Det omtales i kapittel 6 om vurdering.

Opplæring på ulike nivå

Regjeringen mener det skal være den voksnes (planlagte) sluttkompetanse som skal bestemme innholdet i og organiseringen av opplæringen. Den voksne bør få opplæringen som er nødvendig for å for eksempel kunne nå mål om fag- eller svenneprøve. Dette innebærer, som i modulforsøkene, at opplæringen heller ikke trenger å være sekvensiell. Det skal være mulig å få opplæring både i moduler på grunnskolenivå og på videregående nivå samtidig.

Å kunne kombinere moduler fra nivået under VGO med opplæring i lærefag eller fag for å få studiekompetanse kan gi kortere og mer effektive opplæringsløp. Kvaliteten på tilbudet og sluttkompetansen skal være den samme, men organiseringen legges bedre til rette for voksnes kompetanse og livssituasjon. Dette åpner for at opplæringen for voksne kan bygges opp slik at den voksne får påfyll av det som er nødvendig for å nå studie- eller yrkeskompetanse.

Læreplaner

Regjeringens vurdering er at både formålet med opplæringen og læreplanene må være tilpasset voksne og voksne med innvandringsbakgrunn. På nivået under VGO er dagens læreplaner tilpasset barn i ulik alder og deres modning. I tillegg til det faglige er de ment å ivareta modning og dannelse gjennom det ti-årige grunnskoleløpet. Disse hensynene samsvarer ikke med voksnes behov for

opplæring, som er tilpasset deres arbeids- og livssituasjon.

Grunnskoleopplæring for voksne har også en annen funksjon enn for barn og unge. Opplæring for voksne på dette nivået må i større grad ses på som et redskap for å oppnå tilstrekkelige kompetanse til å kunne fullføre og bestå VGO eller få grunnkompetanse for å utvikle og vedlikeholde grunnleggende ferdigheter. Regjeringen mener derfor det bør være egne læreplaner med egne kompetansemål for voksne på nivået under VGO (nivå 2 i NKR), tilpasset opplæringsløp i moduler.

Behovet for egne læreplaner for voksne er ikke det samme i VGO. Disse læreplanene er allerede i mye større grad rettet inn mot en sluttkompetanse. Å lage to ulike læreplaner, en for ungdom og en for voksne, kan skape ulike standarder og tvil om at sluttkompetansen er lik. Selv om veien frem til målet er ulik, så skal resultatet ha like god kvalitet og legitimitet uavhengig av opplæringsform. Regjeringen mener derfor at de samme læreplanene skal brukes for unge og voksne, med de samme kompetansemålene. Men regjeringen vil at læreplanene skal modulstruktureres for opplæring spesielt organisert for voksne i VGO.

Engelskfaget kan være krevende for mange voksne. Liedutvalget foreslår blant annet at engelsk fortsatt skal være obligatorisk for å oppnå vitnemål fra VGO, men at det kan gis fritak for innvandrere med svake norsk- og engelskferdigheter etter en individuell vurdering.²⁴

Ved å gi fritak fra engelskkravet vil deltagerne 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 i enkelte oppgaver eller som kommunikasjonspråk, og manglende engelskkunnskaper kan derfor være et hinder for å få jobb. Samtidig er det få som stiller spørsmål ved mangel på engelskkrav i forbindelse med praksiskandidatordningen og Fagbrev på jobb. Regjeringen vil i forbindelse med gjennomgangen av fag- og timefordelingen (se kapittel 5) drøfte om det bør gis et slikt fritak, eller om engelskfaget kan erstattes med et annet fag eller språk. På mange arbeidsplasser kan andre språkferdigheter være like verdifulle som engelsk.

Begrepsbruk

Gjennom utvidet rett til VGO, modulstrukturert opplæring, rekvalifiseringsrett og nye læreplaner

for voksne på nivået under VGO legges grunnlaget for en helt ny fleksibel opplæring for voksne i Norge.

Opplæringstilbudet bør få et nytt navn for å synliggjøre overgangen til det nye tilbudet og mulighetene som ligger i det både for arbeidstgere og arbeidsgivere. Det vil også klargjøre forskjellen på formell voksenopplæring (opplæring spesielt organisert for voksne) og ikke-formell voksenopplæring. Grunnskoleopplæring assosieres med barn, og er heller ikke et godt egnet navn for opplæring for voksne på nivået under VGO. Regjeringen ønsker å omtale opplæringen som «videregående opplæring for voksne» (VOV) og «forberedende opplæring for voksne» (FOV).

Regjeringen vil også vurdere å følge opp denne endringen ved å foreslå i opplæringsloven at opplæring for voksne har et annet formål enn opplæring for barn og unge. Bestemmelsen bør understreke at opplæringen må bygge på den kompetansen voksne allerede har, og være rettet mot en konkret sluttkompetanse. Den bør også uttrykke et mål om at opplæringen må kunne gjennomføres mer effektivt for den enkelte slik at de voksne kan komme raskest mulig ut i arbeid og mestre livet sitt.

Andre rettigheter

Voksne skal få opplæring tilpasset deres behov. Opplæringslovutvalget foreslår at dette kravet i opplæringsloven ikke videreføres, men at det i stedet tas inn regler om de ulike formene for tilpassning, eksempelvis om tilpassning til livssituasjonen og til individuelle behov. Opplæringslovutvalget har også foreslått regler om opplæring i samisk for voksne i VGO.²⁵ Regjeringen vil vurdere dette i forbindelse med ny opplæringslov.

Regjeringen vil

- legge til rette for at opplæring for voksne blir bedre tilpasset voksnes behov, og at opplæringen tar utgangspunkt i at sluttkompetansen skal være styrende for måten opplæringen organiseres på
- foreslå at modulstrukturert opplæring skal være hovedmodell for all opplæring for voksne
- utvikle modulstrukturerte læreplaner med tilpassede kompetansemål for voksne på nivået under VGO
- modulstrukturere læreplanene i VGO for opplæring spesielt organisert for voksne

²⁴ NOU 2019: 25.

²⁵ NOU 2019: 23.

- foreslå ny begrepsbruk for opplæring spesielt organisert for voksne til «forberedende opplæring for voksne» (FOV) for nivået under VGO og «Videregående opplæring for voksne» (VOV) for opplæring spesielt organisert for voksne i VGO
- vurdere å foreslå endringer i opplæringsloven som åpner for at det kan tas moduler fra VGO samtidig som man fullfører opplæringen på nivået under

4.4 Inntak av voksne til VGO

4.4.1 Dagens regelverk

Unge som søker VGO, har rett på inntak til ett av sine tre valg av utdanningsprogram, og det er en felles søknadsfrist. Fra du er 25 år endrer inntaksreglene fra rett til en av tre, til rett på ønsket sluttkompetanse. Voksne kan søke inntak til VGO uavhengig av den vanlige søknadsfristen. Voksne har rett til å få avklart hvorvidt de har voksenrett, få vurdert sin realkompetanse og få et enkeltvedtak om inntak til VGO «innen rimelig tid» etter at de har søkt. Regelverket sier derimot ikke noe om hvor lang tid det kan ta før den voksne skal få et opplæringstilbud, selv om det er presisert at fylkeskommunene ikke kan ha ventelister. Utdanningsdirektoratet har presisert at fylkeskommunene bør bruke skjønn og ikke la ventetiden bli så lang at den voksnes behov eller motivasjon svekkes.

4.4.2 Regjeringens vurderinger og tiltak

Inntaksretten

En fullføringsrett og en rekvalifiseringsrett i VGO gjør det nødvendig å revurdere inntaksreglene til opplæring spesielt organisert for voksne. Fordi antallet deltagere i VGO blir større, vil en videreføring av dagens inntaksordning gi fylkeskommunene utfordringer med å dimensjonere tilbud som skal ta hensyn til søkerens ønskede sluttkompetanse, skolens kapasitet og tilgang på læreplasser og regionalt behov for arbeidskraft. Regjeringens forslag om å kunne ta moduler fra VGO samtidig som man fullfører nivået under, skaper også behov for å gjøre endringer i regelverket.

Inntaksretten til ungdommer gir, i større grad enn inntaksretten til voksne, fylkeskommunene mulighet til å avveie søkerens ønsker mot andre hensyn, som skolekapasitet, tilgang på læreplasser og regionale behov i arbeidsmarkedet. Inntaksretten til VGO spesielt organisert for voksne

bør reflektere dette handlingsrommet for fylkeskommunene.

Regjeringen ønsker i utgangspunktet å knytte voksnes inntak til ønsket sluttkompetanse, og vil vurdere ulike alternativer i forbindelse med forslag til ny opplæringslov. Regjeringen vil i den forbindelse også se på fylkeskommunenes plikt til å sørge for at voksne med betydelig realkompetanse får formalisert sin kompetanse.

Inntaksordningen

I praksis gjennomfører noen fylkeskommuner bare ett eller to inntak for voksne per år. Voksne som melder sitt opplæringsbehov til fylkeskommunene utenom søknadsfrister for inntak, kan risikere å vente lenge før de kan begynne. Det er dermed ikke alle voksne som får et opplæringstilbud innen rimelig tid, slik reglene legger opp til. Dette kan svekke motivasjonen for opplæring, og det skaper utfordringer med å kombinere utdanning med ordninger i NAV og introduksjonsordningen.

Skal fullføringsretten og rekvalifiseringsretten føre til at flere voksne tar VGO, er det essensielt at ikke inntaksordningen forsinkes oppstarten eller bidrar til frafall. Hvor ofte inntak er aktuelt, vil variere ut fra lokale behov, etterspørsel, organisering av tilbudene og kapasitet. Se også omtale av tidlig fordeling av læreplasser og opptak til Vg3 i skole / Fagbrev som elev i kapittel 8.2.

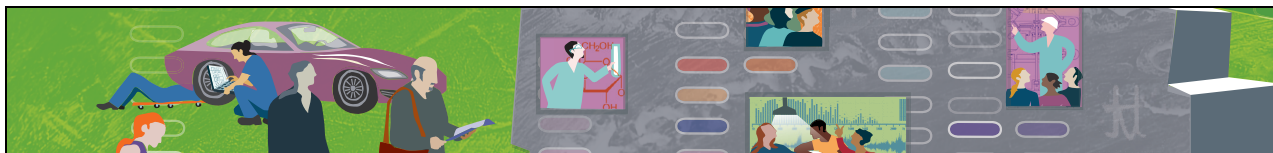
Det er ressurskrevende for fylkeskommunene å skulle ha tilgjengelige tilbud hele tiden, men med innføring av modulstrukturert opplæring for voksne vil situasjonen forbedres. Det er enklere å starte opplæringen løpende i korte enheter enn i lange opplæringsløp.

Regjeringen vil

- vurdere om inntaksretten til VGO for voksne bør endres som følge av nye rettigheter i fullføringsreformen
- sammen med fylkeskommunene se på hvordan inntaksordningen for voksne kan forbedres slik at voksne kommer raskere i gang med opplæringen

4.5 Finansiering av livsopphold

Norske borgere blir myndige når de fyller 18 år. De fleste vil i årene som følger, oppleve en gradvis økning i økonomiske forpliktelser. Dette vil for mange være en barriere for å delta i VGO som voksne hvis de ikke kan få støtte til livsopphold.



Figur 4.3

Støtte til livsopphold ved ordinær opplæring skal som hovedregel finansieres gjennom Lånekassen eller gjennom egne midler. Dette gjelder også for voksne som mangler grunnskole- eller VGO. I underkant av halvparten av deltagerne i grunnskoleopplæring for voksne får lån og stipend fra Lånekassen. Av disse får omtrent halvparten flyktningstipend. Omtrent én firedel får introduksjonsstønad, mens den siste firedelen trolig lever av en kombinasjon av yrkesinntekt og økonomisk stønad.

Blant deltagerne i VGO er omtrent en tredel voksenlæringer og praksiskandidater. Disse har i all hovedsak sikret livsopphold ved arbeidsinntekt. Én tredel er privatister som tar ett eller flere fag. Denne gruppa er også i høy grad sysselsatt og vil ofte dekke sitt livsopphold ved egen inntekt. Den siste tredelen tar opplæring for voksne på videregående nivå, og vil trolig være gruppa med størst behov for støtte til livsopphold.

Regjeringen satte i 2017 ned et utvalg for å se på livsopphold for voksne i grunnskole- og VGO.²⁶ I NOU 2018: 13 ble det utredet løsninger og modeller for inntektssikring, slik at flere voksne kan ta opplæring på grunnskolenivå og videregående nivå. Livsoppholdsutvalget viser blant annet til en bekymring for den totale gjeldsbelastningen for å ta VGO som voksen, og manglende fleksibilitet i Lånekassens ordninger til å ta opplæring på deltid eller som korte moduler. Det er store variasjoner i den økonomiske evnen til å egenfinansiere deler av livsoppholdet under opplæring, og mange opplever dette som en barriere.

4.5.1 Dagens ordninger

Voksne i VGO har rett til lån og stipend fra Lånekassen. Voksne opp til 25 år med ungdomsrett til VGO omfattes av den delen av utdanningsstøtteordningen som gjelder unge i VGO. Ordningen består i hovedsak av stipend, som for eksempel utstyrsstipend og ytelser til livsopphold som behovsprøves mot foreldrenes inntekt helt opp til 25 år.

Voksne som har brukt opp ungdomsretten, omfattes av den delen av utdanningsstøtteordningen som først og fremst baseres på lån. Ordningen gjelder også for studenter som tar universitets- og høyskoleutdanning og fagskoleutdanning. Her tilbys universelle ytelser til livsopphold med høyere beløp enn i ordningen for unge i VGO, og stipend behovsprøves mot egen inntekt eller formue, ikke foreldrenes. Grunnelementet i ordningen er basislånet, der opptil 40 prosent kan gjøres om til stipend etter hvert som utdanningen blir bestått.

Har du rett til grunnskoleopplæring som voksen, kan du få lån og stipend fra Lånekassen på linje med voksne i VGO. Det er i hovedsak innvandrere og flyktninger som mottar slik støtte. Flyktninger som ikke får introduksjonsstønad samtidig, kan få flyktningstipend i inntil tre år innenfor en periode på seks år etter datoen de fikk innvilget beskyttelse. Hvor mange år de kan få flyktningstipend, avhenger dermed av hvor raskt de begynner i utdanning etter at de fikk innvilget opphold. Flyktningstipend innebærer at beløpet som du ellers kunne fått fra Lånekassen, blir gitt som et stipend.

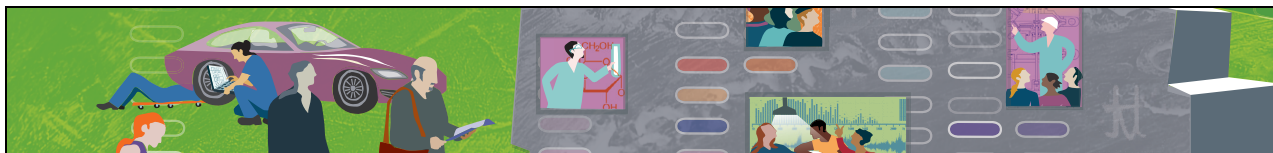
Den nye integreringsloven legger til rette for at grunnskole- eller VGO kan tas som en del av introduksjonsprogrammet.²⁷ Deltagere i introduksjonsprogrammet som avslutter programmet uten å ha fullført VGO, kan fullføre med flyktningstipend eller annen finansiering av livsopphold fra Lånekassen. I Prop. 89 L (2019–2020) *Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (integreringsloven)* understrekes målsettingen om at deltagerne som avslutter sitt introduksjonsprogram uten fullført VGO, ikke skal oppleve brudd i opplæringen som følge av manglende livsopphold.

Som oppfølging av NOU 2018: 13 fra livsoppholdsutvalget er det blant gjort endringer i utdanningsstøtten.²⁸ Regjeringen satte også ned et utvalgt for å se på tilbudet av etter-videreutdanning i Norge. NOU 2019: 12 hadde blant annet forslag om utvidede utdanningsmuligheter for personer som får dagpenger og sykepenger, og

²⁶ NOU 2018: 13.

²⁷ Prop. 89 L (2019–2020).

²⁸ NOU 2018: 13.



Figur 4.4

endringer i utdanningsstøtten for å gjøre den mer tilpasset livslang læring.²⁹

Regjeringens tiltak for å gi permitterte og ledige mulighet til å ta VGO i løpet av koronapandemien i 2020 og 2021 er omtalt i kapittel 8.

4.5.2 Regjeringens vurderinger og tiltak

Regjeringen vil sørge for bedre tilpasset livsoppholdstøtte gjennom Lånekassen for voksne i VGO. For voksne som er i jobb, kan tap av arbeidsinntekt i en opplæringsperiode gjøre at mange ikke har råd til å fullføre VGO, videreutdanne eller omskolere seg. Voksne som står uten arbeid, kan møte utfordringer med å kombinere utdanning med offentlige støtteordninger. I 2020 tydeliggjorde den økonomiske krisen forårsaket av koronapandemien at reglene for å motta dagpenger og samtidig ta utdanning var for rigide. Regjeringen valgte derfor å gi unntak fra disse reglene.

Arbeidslivet har selv ansvaret for den kompetanseutviklingen som er nødvendig for virksomheten. Sysselsatte som ønsker å videreutdanne seg for å skaffe seg en ny jobb, eller som vil omstille seg til et nytt yrke, vil imidlertid ofte måtte finansiere denne opplæringen selv. Regjeringen jobber med å gjøre ordningene i Lånekassen mer tilrettelagte for voksne slik at også voksne i jobb får råd til å ta mer opplæring.

Lånekassens utdanningsstøtteordninger er ett av statens viktigste virkemidler for å sørge for at alle har mulighet til å ta utdanning. Å legge til rette for lik rett til utdanning er noe av det mest betydningsfulle staten kan gjøre for å forebygge utenforskap og bygge et samfunn av likestilte og myndiggjorte mennesker. Ordningene i Lånekassen har først og fremst vært rettet mot unge elever og studenter. Regjeringen ønsker at også voksne i jobb som trenger mer utdanning, kan benytte seg av ordningene i Lånekassen. Med statsbudsjettet for 2020 har regjeringen innført flere tilpasninger i utdanningsstøtteordningen, som tilleggslån til livsopphold for voksne, avvikling av den nedre grensen for deltidsutdanning på 50 prosent av fulltidsutdanning og gunstigere

beregningsmåte for lån og stipend til deltidsutdanning. Videre ble aldersgrensen for når utdanningslånet skal være tilbakebetalt, hevet fra 65 til 70 år. I budsjettet for 2021 har regjeringen fulgt opp med en mer fleksibel beregningsmåte av maksimal periode med lån og stipend.

Mer fleksible ordninger gjør det mulig for voksne å få et høyere lånebeløp som er tilpasset voksnes utgifter. Det blir også lettere å få lån og stipend fra Lånekassen til opplæring på deltid. I tillegg innføres en gunstigere beregningsmåte for lån og stipend til opplæring på deltid. I takt med at folk må stå lenger i jobb, får de som er over 45 år, bedre betingelser for å ta opp lån i Lånekassen. Regjeringen vil også vurdere andre endringer for å tilpasse ordningene i Lånekassen til fremtidens arbeidsliv. Utdanningsstøtteordningen må endres når samfunnet endrer seg. Strukturen i utdanningsstøtteordningen må tilpasses til et arbeidsliv hvor elever og studenter går inn og ut av opplæring og utdanning. Regjeringens målsetting er at utdanningsstøtteordningene i Lånekassen skal bli enda mer fleksible og bedre tilpasset modulstrukturert opplæring og livslang læring.

Regjeringen vil også vurdere endringer i flyktningstipendet. Flyktninger som får introduksjonsstønads, har i dag ikke rett til flyktningstipend fra Lånekassen. Det er sentralt for mulighetene til å fullføre VGO at sammenhengen mellom introduksjonsprogrammet og flyktningstipendet er god, slik at det ikke oppstår perioder uten rett til livsopphold.

Endringene i retten til VGO og nye aldersgrenser for mulighet til å ta opplæring spesielt organisert for voksne gjør at Lånekassens regelverk og avgrensningene mellom stipendbasert ordning for unge og utdanningsstøtten for voksne må trekkes opp må nytt.

Utdanningsstøtten bør utformes slik at den gir økonomiske insentiver til å fullføre VGO, uansett alder. Forskjeller mellom ordningen for unge og ordningen for voksne bør være godt begrunnet og stå i et rimelig forhold til behovet. Det er spesielt viktig å unngå insentiver som får unge til å utsette fullføringen av VGO fordi ordningen for voksne er mer attraktiv. Samtidig bør heller ikke den stipendbaserte ordningen for unge gjelde voksne

²⁹ NOU 2019: 12.

som ikke kan regnes som en del av foresattes husholdning.

Regjeringen vil

- foreslå endringer i Lånekassens regelverk slik at det er bedre tilpasset modulstrukturert opplæring

- foreslå endringer i Lånekassens regelverk som følge av forslag om endringer i retten til VGO
- vurdere endringer i flyktningstipendet for å sikre god sammenheng med introduksjonsprogrammet



Figur 5.1

5 Mer fordypning, økt relevans. Struktur og innhold i videregående opplæring

For at flere skal fullføre og bestå videregående opplæring (VGO) og samtidig lære mer av det som arbeidsliv og videre utdanning etterspør, vil regjeringen sette i gang endringer i struktur og innhold i opplæringen. Det er regjeringens mål at alle elever i VGO skal få mer fordypning, mer relevant opplæring og mer valgfrihet. Når elevene får velge mer av innholdet i opplæringen kan det også føre til mer motivasjon, både fordi de får fordype seg i fag som interesserer dem, og fordi de får større kontroll over eget liv.

Elever og lærlinger trenger god fagkompetanse både i yrkesfaglige og i studieforbereende løp. Men gjennom fagene må elevene også opparbeide seg andre sentrale kompetanser, som evne til kreativitet, innovasjon, kritisk tenkning og problemløsning.¹ Det er avgjørende for å ha frihet til å kunne velge nye veier senere i livet. For å få til det må elevene få fordype seg i fag som er relevante for de planene og drømmene de har om fremtiden. Det er mindre viktig at alle elevene har de samme fagene med det samme innholdet. Ferdighetene de opparbeider seg gjennom fordypningen, vil uansett kunne tas i bruk i arbeid og utdanning.

Dette er i tråd med formålsparagrafen for grunnopplæringen, som stadfester at et formål med opplæringen er at «elevane og lærlingane skal utvikle kunnskap, dugleik og haldningar for å kunne meistre liva sine og for å kunne delta i arbeid og fellesskap i samfunnet. Dei skal få utfalde skaparglede, engasjement og utforskartrøng».²

Kompetansebehovsutvalget peker også på at for å kunne «bidra til nytenkning, innovasjon og omstilling i arbeidslivet, og for å håndtere fremtidige samfunnsutfordringer [må skolen] legge til rette for at elevene utvikler evne til å utforske, se nye muligheter og utvikle nye løsninger».³ Gjennom fagfornyelsen er det allerede tatt et steg i

denne retningen. Men i et tiårsperspektiv er det nødvendig å bygge videre på utviklingen.

Gjennom mer fordypning skal elevene på studieforbereende utdanningsprogrammer bli bedre studieforbereid. I dag er kravene til studiekompetanse i stor grad basert på at elevene skal ha vært gjennom et visst antall timer i bestemte fag. Regjeringen mener at det ikke er et godt uttrykk for hva som kreves for å være studieforbereid. I fremtidens VGO skal det legges enda større vekt på ferdigheter som kritisk tenkning og akademisk skriving og lesing. Disse ferdighetene er det vanskelig å utvikle med mange små fag, som igjen gir mange vurderingssituasjoner. Hyppige prøver i mange fag bidrar til å svekke muligheten til å utvikle dybdeforståelse, konsentrasjon og til å øve i et fag.⁴ Ferdighetene kan imidlertid øves opp gjennom å fordype seg og bruke mer tid på fagene. For at det skal være mulig å få til mer fordypning, i form av å bruke mer tid på å arbeide med fag og komplekse problemstillinger, må det frigjøres tid på elevenes timeplan.

Den nye yrkesfaglige tilbudsstrukturen og de nye læreplanene skal gi en fremtidsrettet og relevant fag- og yrkesopplæring for elever, lærlinger og arbeidslivet. Fag- og yrkesopplæringen skal lede frem til yrkesfaglige kompetanser som er etterspurt og relevante for videre arbeidsliv. Oppnådd yrkeskompetanse skal kunne bygges på med høyere yrkesfaglig utdanning. I et tiårsperspektiv må den yrkesfaglige tilbudsstrukturen videreutvikles i tråd med endringer i samfunns- og arbeidslivet. Fag- og yrkesopplæringen må også legge til rette for mer og bedre fordypning for å utdanne fremtidens fagarbeidere.

Vi lever i et samfunn i høy endringstakt. Utgangspunktet for regjeringens kompetansereform er at dagens og fremtidens arbeidsliv i større og større grad vil kreve at alle lærer hele livet. Det betyr at alle elever i VGO må få et grunnlag for å lære videre også etter å ha avsluttet skolegangen sin. Kompetansen de oppnår, må være et godt grunnlag for å kunne delta i arbeidslivet og ta

¹ NOU 2019: 2.

² Opplæringsloven § 1-1.

³ NOU 2019: 2.

⁴ Lødding og Aamodt (2015).

videre utdanning.⁵ Det betyr også at VGO i større grad må tilpasses voksnes livssituasjon. Dette beskrives i kapittel 4.

Dette kapitlet beskriver hvordan tilbudsstrukturen og fag- og timefordelingen skal bidra til at elever og lærlinger – både unge og voksne – skal bli forberedt til videre utdanning, arbeids- og samfunnsliv.

Regjeringen foreslår i kapittel 5.1 en gjennomgang og endring av fag- og timefordelingen. Et slikt utviklingsarbeid vil foregå i samarbeid med alle berørte aktører, herunder universiteter og høyskoler, lærer- og elevorganisasjoner, partene i arbeidslivet, Sametinget og fylkeskommunene. Arbeidet vil foregå i tråd med prinsippene som presenteres i meldingen.

5.1 Godt forberedt til videre utdanning og arbeidsliv? Fagene i VGO

Fag- og timefordelingen består av fellesfag og programfag. Fellesfag er obligatoriske fag på yrkesfaglige og studieforbereende utdanningsprogrammer. Programfag er fag som tilhører bestemte utdanningsprogram, og som elevene kan velge. Felles programfag er fag som er obligatoriske på et gitt utdanningsprogram.

Det er mye som tyder på at dagens fag- og timefordeling er en av årsakene til at elevene ikke blir så godt forberedt til arbeidsliv og videre utdanning som de kunne blitt. Liedutvalget har pekt på at elevene, særlig på studieforbereende, har en stor andel obligatoriske fellesfag. Både antallet fellesfag, timetallet i dem og dels den tematiske bredden i fagene hindrer elevene i å fordype seg grundig i et fag eller tema. Elevene møter mange fag om gangen, og med mange vurderingssituasjoner i hvert fag blir det lite tid til å fordype seg grundig, for eksempel å lese en lenge, krevende tekst. Regjeringen vil derfor gjøre endringer i fag- og timefordelingen som skal gi elevene bedre muligheter for fordypning, relevans og valgfrihet.

Elevene bør få bruke mer tid på fagene, og ha færre fag, for å gi rom for fordypning. Da får elever på studieforbereende utdanningsprogrammer tid til å tilegne seg ferdigheter som kreves i høyere utdanning, som evne til å lese og analysere og bruke større mengder komplekst stoff, evne til kritisk tenkning og til å jobbe selvstendig. Med færre fag vil elevene kunne oppnå en dypere

forståelse og kompetanse i de fagene de har⁶. Elever på yrkesfaglige utdanningsprogrammer skal ikke nødvendigvis ha færre timer fellesfag. Fellesfagene representerer viktige kompetanser, både i arbeidsliv og samfunnsliv. De bør ha fellesfag som er mer relevante for deres fremtidige yrke, og som de i større grad i enn i dag kan fordype seg i. I fag- og yrkesopplæringen har programfagene stor plass, noe som legger til rette for fordypning.

5.1.1 Fellesfagene

Fellesfagene har historisk sett, og i dag, sin begrunnelse i å være allmenndannende. I tillegg har det siden Reform 94 vært lagt vekt på å gjøre det mulig for elever å bytte fra yrkesfaglige løp til studieforbereende løp. Dermed blir innholdet i fellesfagene likt i de to løpene, og det blir mindre relevant for elevenes sluttkompetanse – og for det de skal gjøre når de er ferdige. Hvilke fag som har vært fellesfag, og omfanget av disse har endret seg lite over tid.⁷

Fra og med Reform 94 har fellesfagene i de yrkesfaglige utdanningsprogrammene vært norsk/samisk, matematikk, naturfag, engelsk, samfunnsfag og kroppsøving. Fellesfagene på yrkesfag utgjør totalt 30 prosent av timetallet i løpet av Vg1 og Vg2. Fellesfagene har en sentral plass i den yrkesfaglige opplæringen, og det er få blant partene i arbeidslivet eller i sektoren som mener at omfanget av fellesfag er for stort.⁸ Samtidig peker Liedutvalget på at opplæringen i fellesfagene i større grad må ses i sammenheng med opplæringen i programfagene og opplæringen i bedrift.

Det har vært flere forsøk på å øke relevansen til fellesfagene i det yrkesfaglige løpet. I 2010 ble det fastsatt i forskrift at opplæringen i fellesfagene i utgangspunktet skulle være tilpasset utdanningsprogrammet. Deretter startet Utdanningsdirektoratet opp prosjektet FYR – fellesfag, yrkesretting og relevans – har som hadde som mål at større relevans i fellesfagene skulle gi bedre motivasjon og mindre frafall i fag- og yrkesopplæringen. Gjennom fagfornyelsen har flere fellesfag fått egne programrettede læreplaner der omtrent 25–30 prosent av kompetansemålene er programspesifikke eller yrkesfagspesifikke. Målet er at elevene skal oppleve fagene som mer relevante.

⁶ Dette vil også gjenspeiles i utformingen av påbygging til generell studiekompetanse.

⁷ NOU 2019: 25.

⁸ NOU 2019: 25.

⁵ Meld. St. 14 (2019–2020).

Tabell 5.1 Oversikt over fellesfagenes timefordeling

	Studieforberedende	Yrkesfag	Påbygging
Norsk ¹	393	112	281
Matematikk	224	84	140
Naturfag	140	56	84
Engelsk	140	140	0
Samfunnsfag	84	84	0
Kroppsøving ²	168/0	112	56
Fremmedspråk ³	225/365	0	0
Geografi	56	0	0
Religion og etikk	84	0	0
Historie	169	0	140

¹ Elever som har opplæring i samisk/finsk/kvensk eller tegnspråk, har færre timer i norsk, men totalt flere timer opplæring i sitt første- og andrespråk. På studieforberedende utdanningsprogrammer er disse elevene unntatt krav om fremmedspråk.

² Elever i utdanningsprogrammene idrettsfag og musikk, dans og drama har 0 timer kroppsøving.

³ Elever uten fremmedspråk i grunnskolen har 365 timer fremmedspråk.

Kilde: NOU 2019: 25

De studieforberedende utdanningsprogrammene har flere fellesfag enn de yrkesfaglige. I tillegg til norsk, matematikk, naturfag, engelsk, samfunnsfag og kroppsøving har elever på studieforberedende programmer geografi, historie, fremmedspråk og religion og etikk.⁹ De studieforberedende utdanningsprogrammene har felles læreplaner i alle fellesfagene. Elevene på studieforberedende løp har også flere timer av enkelte

fag, som norsk og matematikk, enn elever på yrkesfag. Disse timene må elevene fra yrkesfaglige utdanningsprogrammer ta igjen dersom de velger å ta påbygging til generell studiekompetanse. Det er noen variasjoner: Elever med opplæring i samisk, kvensk, finsk eller tegnspråk har ikke krav til fremmedspråk. Elever på idrettsfag og musikk, dans og drama har ikke kroppsøving, men et programfag som vurderes som likeverdig.

Alle de studieforberedende utdanningsprogrammene har flere timer til fellesfag enn til programfag. På studiespesialisering utgjør fellesfa-

⁹ Med «norsk» mener vi norsk og kombinasjoner av norsk og samisk/kvensk/finsk eller tegnspråk.

Boks 5.1 Fag- og timefordelingen

Den nasjonale fag- og timefordelingen har status som forskrift og inneholder generelle bestemmelser om hvilke fag elevene skal ha på de ulike trinnene, og antall timer per fag, samt egne bestemmelser for elever som har rett til opplæring i samisk, og for elever som har rett til opplæring i tegnspråk. Elever som har opplæring i samisk/kvensk/finsk eller tegnspråk, har i hovedsak samme totale timetall som elever som følger ordinær fag- og timefordeling, men de har opplæring i både norsk og samisk/finsk/kvensk/tegnspråk og unntak fra kravet om fremmedspråk. På yrkesfaglige utdanningsprogrammer har denne elev-

gruppa færre timer i yrkesfaglig fordypning for å få rom til opplæring i et første- og et andrespråk. Elever på yrkesfag med rett til opplæring i samisk har noen flere timer totalt enn andre elever.

Forskriften til opplæringsloven åpner for at kommuner og fylkeskommuner kan legge fag på andre trinn enn det som er fastsatt i fag- og timefordelingen. Hensikten er kunne legge til rette for mer tilpassede tilbud for ulike elevgrupper. Ordningen er nærmere beskrevet i Utdanningsdirektoratets veiledning *Fleksibilitet i fag- og timefordelingen*.

gene nær 67 prosent av det totale timetallet. Dette gir programfagene en liten andel av opplæringstiden. Som nevnt er det mye som tyder på at de mange og til dels små fellesfagene har konsekvenser for hvor godt forberedt elevene er til videre utdanning.¹⁰ Studieforbereidhet innebærer blant annet evne til kritisk tenkning, å kunne forholde seg til større mengder tekst og å kunne fordype seg i et fagområde.¹¹ En studie viser at både ferske studenter og ansatte ved universiteter og høyskoler opplever at de som kommer rett fra VGO, ikke er godt nok studieforbereid. Elevene mangler i for stor grad erfaring med å fordype seg i fag, å lese og bearbeide større tekster og kritisk refleksjon.¹² Elevene på studiespesialisering kan heller ikke velge programfag før Vg2. Dette kan også ses som et hinder for fordypning.¹³

Liedutvalget har mange anbefalinger til hvordan fag- og timefordelingen kan endres. For det studieforbereidende løpet anbefaler Liedutvalget at opplæringen skal være mer relevant for sluttkompetansen til elevene, som er å være studieforbereid. De mener også at elevene skal ha økt valgfrihet og mulighet til fordypning. For å oppnå dette anbefaler utvalget blant annet å fjerne matematikk 2P, redusere antall timer fremmedspråk, øke timetallet i engelsk, programrette engelsk, norsk og matematikk og å gjennomgå fellesfagene med tanke på plass, omfang og ny fagstruktur. Videre foreslår utvalget at elevene må få mer tid til fordypning, og at alle må ha samme totale timeantall. Liedutvalget mener det bør vurderes om også elever på yrkesfag bør ha humanistiske fag som ivaretar temaer som medborgerskap, kulturforståelse, bærekraft og demokrati.

5.1.2 Programfagene studieforbereidende løp

I programfagene skal elevene i de ulike studieforbereidende utdanningsprogrammene kunne fordype seg og bli studieforbereid. Programfagene som tilbys på studieforbereidende utdanningsprogrammer, har bare i begrenset grad endret seg siden Reform 94. Med Kunnskapsløftet og Kunnskapsløftet samisk fikk de fleste programfagene på studieforbereidende utdanningsprogrammer et omfang på 140 timer. Dette skulle gjøre det

enkler for skolene å lage timeplaner der flere av elevene fikk oppfylt sine valg av fag.

Som følge av fagfornyelsen er alle de 68 læreplanene i programfag på studieforbereidende utdanningsprogrammer, inkludert de læreplanene som Sametinget fastsetter, fornyet. De har fått fornyet innhold, men fornyelsen har ikke omfattet endringer i struktur, organisering eller fagsammenheng. Arbeidet har ikke inkludert vurderinger av hvorvidt dagens utvalg av programfag er det riktige, om noen programfag bør slås sammen eller utgå, eller om det er behov for nye programfag for å dekke fremtidens kompetansekrav.

I de studieforbereidende utdanningsprogrammene i dag forstås fordypning i programfag som å ha opplæring i det samme faget/fagområdet over flere år. Elevene på studiespesialisering velger hvilke fag de skal fordype seg i fra Vg2. Elevene på de fire andre studieforbereidende utdanningsprogrammene fordypes seg i sine fagområder, for eksempel musikk, dans og drama eller idrett, allerede fra Vg1. Fagene elevene skal fordype seg i, felles programfag, er fastsatt i fag- og timefordelingen for det utdanningsprogrammet eleven har valgt. Elevene vet derfor ved oppstart i Vg1 hvilke fag de skal fordype seg i.

Hvor mye fordypning elevene skal ha, er fastsatt i fag- og timefordelingen. Det er ulike krav for de ulike studieforbereidende utdanningsprogrammene. Idrettsfag, musikk, dans og drama, medier og kommunikasjon og kunst, design og arkitektur har større krav til fordypning (målt i timer i fagene) enn studiespesialisering. Dette skyldes at studiespesialisering har 420 færre årstimer enn de andre studieforbereidende utdanningsprogrammene. Det er litt ulikt hvor stor andel programfagene utgjør av elevenes totale antall timer, men Liedutvalget og flere høringsinstanser peker på at programfagenes andel er for liten. Liedutvalget mente at kravet til fordypning bør øke, både i antall timer og i krav til kompetanse i fagene. Liedutvalget mente også at elever på de ulike studieforbereidende utdanningsprogrammene burde ha like mange timer, og at likt timetall kan bidra til likere krav til fordypning.

Hvilke programfag elevene kan velge mellom, avhenger av hva skolen de går på, tilbyr. Alle elever har, med noen variasjoner mellom utdanningsprogrammene, i prinsippet mulighet til å velge programfag fra andre programmer dersom skolen tilbyr dette. Det varierer mellom skoler og regioner i hvor stor grad dette er en reell mulighet.

¹⁰ NOU 2019: 25, Lødding og Aamodt (2015).

¹¹ Lødding og Aamodt (2015).

¹² Lødding og Aamodt (2015).

¹³ NOU 2019: 25.

Boks 5.2 Fagfornyelsen

Fagfornyelsen er en fornyelse av alle læreplaner for fag i Kunnskapsløftet og Kunnskapsløftet samisk. Fagfornyelsen er en oppfølging av Meld. St. 28 (2015–2016). Formålet med å fornye læreplanene er at det elever og lærlinger lærer, skal være relevant og fremtidsrettet og i tråd med overordnet del – verdier og prinsipper for grunnopplæringen. Læreplanene skal gjøre barn og unge bedre i stand til å møte og finne løsninger på dagens og fremtidens utfordringer. Elever og lærlinger skal utvikle verdier og holdninger som har betydning for den enkelte og samfunnet, i en tid preget av større kompleksitet, stort mangfold og rask endring. Fagfornyelsen skal bidra til et verdiløft i skolen. Det skal bli god sammenheng mellom formålsparagrafen, overordnet del og læreplaner for fag, slik at skolens brede dannelsesoppdrag får en tydelig plass i skolehverdagen. En målsetting med fagfornyelsen er også å prioritere innholdet i fagene slik at læreplanene legger bedre til rette for dybdelæring.

Meld. St. 28 (2015–2016) omtaler bare fornyelse av grunnskolefagene og de felles gjennomgående fagene i VGO. Ny tilbudsstruktur i fag- og yrkesopplæring (se kapittel 5.3) utløste et behov for å fornye læreplanene i alle programfagene i det yrkesfaglige løpet. Målet er også her at de nye læreplanene skal være fremtidsrettet

og relevante for elever, lærlinger og for arbeidslivets behov for kompetanse, ivareta innholdet i overordnet del og sikre sammenheng i læreplanverket for grunnopplæringen. Også læreplanene i programfag på studieforberedende utdanningsprogrammer er fornyet. Fornyelsen er gjort ut ifra gjeldende fag- og timefordeling, og det er lagt til grunn de samme føringene for fornyelsen av grunnskolefagene og fellesfagene.

Gjennom fagfornyelsen har læreplanverket fått en ny struktur som blant annet skal bidra til bedre sammenheng i læreplanverket. I den nye læreplanstrukturen er kjerneelementer, tverrfaglige tema og vurderingstekster noen av de nye elementene. Kjerneelementene skal bidra til å tydeliggjøre hva som er det mest sentrale i hvert enkelt fag. De tre tverrfaglige temaene (demokrati og medborgerskap, bærekraftig utvikling, folkehelse og livsmestring) tar utgangspunkt i aktuelle samfunnsutfordringer og skal bidra til en relevant opplæring. Vurderingstekstene skal fungere som støtte og veiledning til lærernes arbeid med vurdering i fagene.

Det nye læreplanverket, LK20 og LK20S, ble tatt i bruk for Vg1 skoleåret 2020. Læreplanene for Vg2 og Vg3 tas i bruk henholdsvis høsten 2021 og høsten 2022.

5.1.3 Programfagene og yrkesfaglig fordypning

I det yrkesfaglige løpet er fag- og timefordelingen lik i alle utdanningsprogrammene, og fagene er delt i tre kategorier: fellesfag, programfag og yrkesfaglig fordypning (YFF). Alle fagene er obligatoriske for elevene. Programfagene i yrkesfaglige utdanningsprogrammer utgjør opp mot 50 prosent av timetallet.

Formålet med YFF er å gi elevene mulighet til å prøve seg i ett eller flere aktuelle lærefag, å legge til rette for tidlig spissing og samtidig gi elevene mulighet til å velge fag fra studieforberedende utdanningsprogram. Faget utgjør omtrent 21 prosent av timetallet for elever i yrkesfaglige utdanningsprogrammer.¹⁴ Evalueringen fra Kunn-

skapsløftet viser at faget gir elevene bedre grunnlag for valg av utdanning og yrke, gir mer motiverte elever og er en arena for å skaffe læreplass. Lærlingundersøkelsen tyder på at YFF bidrar til å danne et godt grunnlag for å velge lærefag og til at elever knytter kontakt med aktuelle lærebedrifter.¹⁵ Samtidig peker Liedutvalget på at formålet med YFF er for vidt, og at behovet for faget kan variere mellom de ulike utdanningsprogrammene.

¹⁴ Forskriften om prosjekt til fordypning ble endret fra august 2016. Bakgrunnen for endringen var behovet for mer faglig fordypning og ønske om mer opplæring gjennom praksis i bedrift. Faget skiftet også navn til yrkesfaglig fordypning.

¹⁵ Utdanningsdirektoratet (2021b).

5.2 Regjeringens vurderinger og tiltak for fagene

Regjeringen mener at det er nødvendig å gjøre plass i fag- og timefordelingen til at elevene kan få fordype seg mer i fag, og slik gjøre opplæringen mer relevant for videre utdanning og arbeidsliv. Når elevene får fordype seg og bruke mer tid på fagene, legger det godt til rette for å styrke ferdigheter som kreativitet, nysgjerrighet og kritisk tenkning. Dette er ferdigheter som vil bli stadig viktigere i fremtidens samfunn, og som henger tett sammen med innovasjon og entreprenørskap. Samtidig vil det gi elevene større mulighet til å velge fag som motiverer og inspirerer. Ambisjonen er at disse grepene til sammen vil bidra til at flere fullfører og består VGO med en kompetanse som samfunnet trenger. For å få til dette vil regjeringen i samråd med berørte aktører sette i gang en gjennomgang og en endring av dagens fag- og timefordeling.

Regjeringen vil fortsatt ha en nasjonal regulering av fag og timer gjennom forskriften om fag- og timefordeling, men mener at forskriften regulerer fagene og timene for strengt. Dette bidrar til et lite fleksibelt opplæringssystem. Regjeringen vil derfor vurdere om det kun skal gis forskrift om fag og timetall i VGO – ikke hvordan timene skal fordeles mellom trinn og fag. En ny fag- og timefordeling skal utarbeides slik at den er mulig å digitalisere.

5.2.1 Overordnede prinsipper for en ny fag- og timefordeling

En gjennomgang av fag- og timefordelingen vil få ulike følger for studieforberedende og yrkesfaglige utdanningsprogrammer. Samtidig skal prinsippene om mer fordypning, relevans og valgfrihet ligge til grunn for en ny fag- og timefordeling for begge løpene. Regjeringen vil legge noen føringer for arbeidet. Disse prinsippene er beskrevet under.

Mer fordypning, færre fellesfag

Elevene skal bruke en større andel av tiden de er i opplæring, på fag som er store nok til å gi rom for fordypning, og som elevene selv velger ut fra interesse. For at det skal være mulig å få til mer fordypning, i form av å bruke mer tid på å arbeide med fag og problemstillinger, må det frigjøres tid på elevenes timeplan. Regjeringen mener derfor at antallet fellesfag skal reduseres.

Gjennom økt fordypning oppnår elevene at utdanningen har økt relevans for utdanning og

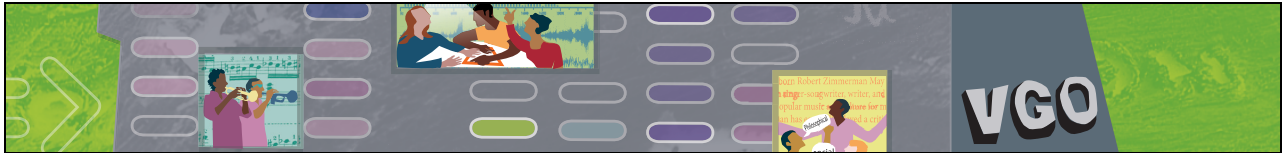
arbeidsliv. Som utgangspunkt mener regjeringen at alle elever skal ha en variant av *matematikk, engelsk, norsk* og et nytt fag som ivaretar andre sentrale sider ved formålet til opplæringen, som uttrykt i formålsparagrafen. Med norsk mener vi norsk og kombinasjoner av norsk og samisk/kvensk/finsk eller tegnspråk. Dette er første gang på flere tiår at det legges opp til å lage et nytt fag som skal være felles for alle i VGO. Et nytt fag vil kunne svare på nye utfordringer og gjenspeile samfunnsutviklingen.

Fagene som alle elever må ha, er fag som utstyret elevene med nødvendige ferdigheter for å tilegne seg annen kompetanse, samtidig som fagene i seg selv representerer en fagkompetanse som er sentral for alle mennesker i studier og arbeidsliv. Fag som i dag er fellesfag, med relativt lavt timetall vil da ikke være fellesfag, men vil kunne bli sentrale programfag, med flere timer og mer rom for fordypning. Elever med rett til opplæring i samisk/kvensk/finsk skal fortsatt ha opplæring i et første- og et andrespråk, og elever med rett til tegnspråk skal fortsatt ha bimodal tospråklig opplæring, uten at det gir mindre rom for fordypning eller økt samlet belastning for elevene.

Regjeringen mener også at det fortsatt skal være mulig å flytte fag mellom trinn for å legge til rette for mer tilpassede tilbud til ulike elevgrupper. I gjennomgangen vil det også være naturlig å revurdere om norsk og engelsk skal ligge på ulike trinn i fag- og yrkesopplæringen. Regjeringen vil utrede om det er behov for at timene i noen fag skal samles på én termin, slik at elevene har færre fag samtidig. Behovet må vurderes når den nye fag- og timefordelingen, der elevene skal ha færre fag enn i dag, er klar.

Mulighet for nye eller reviderte programfag og helt nye fag

Regjeringen ønsker at alle fagområdene i VGO skal styrkes, gjennom at alle fag skal få nok timer til at elevene skal kunne fordype seg, og gjennom mer motiverte elever som i større grad kan velge hva de skal bruke talentene sine til. Fagsammensetningen i VGO må gjenspeile den samfunnsmessige og teknologiske utviklingen. Gjennomgangen av fag- og timefordelingen skal derfor åpne for både revidering, sammenslåing og oppretting av helt nye fag. Det er for eksempel aktuelt å sette sammen deler av fag og innholdet i fag på en annen måte enn i dag. Det er også mulig å se for seg helt nye fag eller fagsammensetninger som reflekterer samfunnsutviklingen og endrede kompetansebehov. Regjeringen vil legge til rette for



Figur 5.2

kompetanseheving og omstilling for lærere som følger av dette, slik at disse endringene ikke vil være grunn til overtallighet blant lærerne.

Noen fag kan gå fra å være fellesfag til å bli programfag. Disse vil sidestilles med det som i dag er programfag på de ulike utdanningsprogrammene, og bli fag elevene kan fordype seg i. Det kan være nødvendig å dele opp fag som i dag går over flere år med vurdering til slutt, slik at disse får flere avsluttende vurderinger. Regjeringen mener det samtidig vil være nødvendig å vurdere grep for at flere skal velge fremmedspråk på ungdomsskolen, og for at flere skal kunne få erfaringer med et andre fremmedspråk allerede fra mellomtrinnet.

Fellesfagenes innretning kan variere mellom utdanningsprogram

Regjeringen mener at selv om alle elever skal ha de samme fagene som fellesfag, kan både mengden av hvert fag og innholdet i dem i langt større grad enn i dag tilpasses utdanningsprogrammets øvrige innhold og retning. For eksempel kan noen utdanningsprogram ha behov for mer eller mindre matematikk enn de har i dag. Mer programretting i fellesfagene vil gjøre det enklere for elevene å se sammenhengen mellom fellesfagene og programfagene. Det kan også bidra til at fellesfagene oppleves som mer relevante og motiverende, både for videre utdanning og arbeid.

For de yrkesfaglige utdanningsprogrammene kan gjennomgangen vise at det er behov for å ha noen av fagene som i dag er fellesfag, som felles programfag.

Det skal være en ordning med generell studiekompetanse, og det skal være mulig å ta påbygging

Et viktig utgangspunkt for gjennomgangen av fag- og timefordelingen er at det er mulig å bli godt forberedt til høyere utdanning selv om innholdet av fag på vitnemålet varierer mer enn det gjør i dag. Forskning viser at det er karakterer fra VGO og ikke hvilke fag eleven har tatt som påvirker hvordan studenter gjør det i høyere utdanning.¹⁶

Endringene som kommer i VGO, er en av grunnene til at kravene til generell studiekompetanse må vurderes på nytt. Regjeringen har nedsett et utvalg som skal se på hele opptakssystemet for høyere utdanning. Kravene til generell studiekompetanse, tilleggspoeng og mulighetene for å sette spesielle opptakskrav vil behandles av utvalget. Regjeringen vil se disse prosessene i sammenheng.

Gjennomgangen av fag- og timefordelingen skal ha som utgangspunkt at muligheten for påbygging etter Vg2 og etter fullført yrkeskompetanse består. Innretningen på påbygging må også tilpasses en endret fag- og timefordeling og reviderte krav til generell studiekompetanse. Se kapittel 5.5 for omtale av påbygging.

Prinsipper spesielt for studieforbredende utdanningsprogram

I dag utgjør fellesfagene en stor andel av elevenes totale timetall på studieforbredende utdanningsprogram. Da blir det vanskelig å få nok timer i programfagene til å oppnå tilstrekkelig fordypning i disse. Antallet fellesfag, og at flere av disse er relativt små, gjør det også utfordrende å oppnå tilstrekkelig fordypning. En indikasjon på dette er at både elever og høyere utdanningsinstitusjoner opplever at elevene ikke er studieforbredt etter fullført og bestått VGO.¹⁷ For at elevene skal bli godt nok studieforbredt, må det stilles strengere krav til fordypning enn det gjøres i dag. For eksempel kan fordypningskravet være at alle elever på studieforbredende utdanningsprogrammer må ha minst to programfag over tre år. Det arbeidet som er gjort for å sørge for mer fordypning gjennom fagfornyelsen, må videreutvikles. Det skal legges enda større vekt på ferdigheter som kritisk tenkning og akademisk skriving og lesing.

Regjeringen vil at alle elever på studieforbredende utdanningsprogram skal kunne velge programfag allerede fra Vg1. De fagene elevene har, skal være mer relevante for videre utdanning enn

¹⁶ Salvanes mfl. (2015), Albertsen (2020).

¹⁷ Hovdhaugen mfl. (2013).

de er i dag. Økt programretting av fellesfag på studieforberedende utdanningsprogrammer vil også bidra til dette. I tillegg vil flere fag bli større, og gi mer rom for fordypning, når de går fra å være små fellesfag til å bli programfag.

Prinsipper spesielt for yrkesfaglige utdanningsprogrammer

De yrkesfaglige utdanningsprogrammene ender opp i lærefag og yrker som krever svært ulik kompetanse. Regjeringen vil utrede å åpne for at ulike utdanningsprogrammer har behov for ulik, men likeverdig kompetanse i fellesfagene. Regjeringen ønsker derfor å vurdere både omfang og innhold i det som blir fellesfag for hvert enkelt av de yrkesfaglige utdanningsprogrammene. Samarbeidsrådet for yrkesopplæringen (SRY) og de faglige rådene for yrkesfag er sentrale samarbeidspartnere i en slik gjennomgang.

På yrkesfaglige utdanningsprogrammer vil den viktigste fordypningen fortsatt skje i programfagene og i YFF. Med færre fellesfag vil elevene få flere timer i hvert fellesfag og dermed økt mulighet til fordypning i fagene de har. Det er imidlertid ikke selvsagt at omfanget av fellesfagene skal reduseres i det yrkesfaglige løpet. Regjeringen ønsker at innholdet i fellesfagene skal være mer relevant for sluttkompetansen enn de er i dag, og i større grad tilpasses de enkelte utdanningsprogrammene. Dette kan ha en effekt på utformingen av påbygging til generell studiekompetanse (se omtale i kapittel 5.5).

Regjeringen vil

- utrede en fag- og timefordeling der alle elever har mer tid til fordypning
- at fellesfag utgjør en mindre andel av elevenes timeplan enn dagens fellesfag for elever på studieforberedende løp. Det bør også utredes hvor stor andel fellesfagene bør være for elever på yrkesfaglige løp;
- at utredningen skal legge til grunn at alle elever i begge løp skal ha en variant av matematikk, norsk og engelsk og et nytt fag som ivaretar andre sentrale sider ved formålet til opplæringen, som uttrykt i formålsparagrafen. Disse fagenes omfang og innhold kan variere mellom utdanningsprogrammene;
- at utredningen gjennomføres i samråd med berørte aktører og forankres hos disse
- utrede om det er behov for at timene i noen fag skal samles på én termin

5.2.2 Studieforbereidende programfag

Regjeringen vil gjøre en gjennomgang av programfagene

Gjennom fagfornyelsen har innholdet i programfagene blitt revidert, men det er ikke gjort en samlet vurdering av hvilke fag som skal være en del av tilbudet, eller om det skal etableres nye fag eller fagsammensetninger. Når noen fag går over fra å være fellesfag til å bli programfag, vil det være nødvendig å gjøre en samlet vurdering av fagene slik at de som tilbys, gir relevant kompetanse for arbeidsliv og videre utdanning.

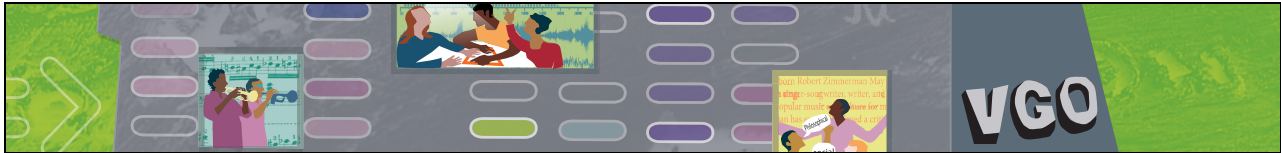
Som en del av gjennomgangen skal det vurderes om de enkelte programfagene bør få økt omfang. Færre fellesfag kan føre til at det blir mulig å velge flere programfag, men det vil ikke i seg selv legge til rette for økt fordypning. Det vil derimot en økning i timetallet for hvert programfag bidra til.

Når flere fag skal bli programfag, er det nødvendig å sikre at flest mulig elever får tilgang til dem. Fagene representerer viktige kompetanser som det fortsatt er behov for at mange fordyper seg i. Regjeringen ønsker at elever som velger studieforberedende utdanningsprogrammer, skal kunne velge en bred portefølje av programfag. Mange fag har lang historie og solide fagtradisjoner som tilsier at nettopp det kommer til å skje. Et lite land som Norge trenger å beholde en bredde i fagene i VGO.

Regjeringen ønsker en VGO som gir de elevene som velger språk, en språkopplæring med større rom for fordypning. I EUs program for utdanning, kultur og idrett, Erasmus +, vil det fra 2021 bli lagt større vekt på utveksling også på VGOs nivå. I Meld. St. 7 (2020–2021) *En verden av muligheter — Internasjonal studentmobilitet i høyere utdanning* har regjeringen satt et mål om at halvparten av dem som avlegger en grad i norsk høyere utdanning, skal ha et studieopphold i utlandet. Med mer engelsk og andre fremmedspråk som programfag vil elevene kunne være bedre rustet til å delta internasjonalt enn de er i dag. Se også omtale av det internasjonale perspektivet i kapittel 7.

Fjernundervisning – fordypning i fag som ikke kan tilbys i klasserom over hele landet

Koronapandemien har gitt erfaring med bruk av digitale løsninger for å opprettholde undervisningen og en rask bevisstgjøring av potensialet og utfordringene som ligger i bruk av digitale løsninger for undervisning. Erfaringene fra koronapande-



Figur 5.3

mien viser også at det digitale tilbudet ikke bør bli et hovedtilbud, men at det er et supplement til fysisk undervisning der det er gode grunner til det.

En kombinasjon av fjernundervisning og fysisk oppmøte har vært praktisert gjennom en årrekke i Norge, med fjernundervisning i samisk, blant annet fordi det er en utfordring å skaffe lærere med undervisningskompetanse i samisk. Ordningen innebærer at en skole eller et ressurs-senter legger til rette for fjernundervisning, og elevene følger undervisningen ved sin hjemskole. Det kan også i tillegg gjennomføres fysiske samlinger ved ressurs-senteret eller den skolen som har ansvaret for å tilby undervisningen. Denne modellen vil kunne overføres til bruk i undervisning av andre fag, ikke bare språkfag.

Opplæringslovutvalget har foreslått at offentlige skoler skal få større adgang til å bruke fjernundervisning enn hva som er tilfelle etter dagens regler. Dette forslaget fikk støtte fra et flertall av høringsinstansene da det var på høring.

Nå ønsker regjeringen at både den offentlige skolen og friskolene i større grad skal kunne bruke fjernundervisning i opplæringen. Departementet har derfor hatt på høring forslag til tilsvarende endringer i friskoleloven. Forslaget fikk støtte fra et flertall av høringsinstansene. Regjeringen tar sikte på fremleggelse av lovproposisjon våren 2021, slik at eventuelle endringer i både opplæringsloven og friskoleloven kan tre i kraft høsten 2021.

Fjernundervisning er ikke ensbetydende med at elevene skal være hjemme. Tvert imot bør hovedregelen være at elevene får fjernundervisning mens de er på skolen, men at læreren ikke er til stede fysisk sammen med elevene. For lærere kan økte muligheter for fjernundervisning bety bedre kontakt med et større fagmiljø utover egen skole og mer utstrakt kontakt med miljøer i høyere utdanning og høyere yrkesfaglig utdanning.

Adgang til mer bruk av fjernundervisning vil gjøre det enklere for flere elever å få tilgang til en større mengde fag selv om disse ikke kan tilbys fysisk ved alle skoler. Dette kan også bidra til å opprettholde elevtallet ved mindre skoler, siden elevene også kan få mulighet til å velge fag skolen ikke har fysisk tilbud om. Regjeringen vil foreslå

klare vilkår for å bruke fjernundervisning. En ulempe med fjernundervisning kan være at elevene ikke møter læreren og heller kanskje ikke andre elever (i samme fag) fysisk. Elev og lærer må derfor kunne kommunisere effektivt gjennom tekniske hjelpemidler. I vurderingene av om opplæringen kan organiseres som fjernundervisning, må kommunene og fylkeskommunene ta hensyn til alle elevene, og det må være gode grunner til å organisere opplæringen på den måten. I tillegg mener regjeringen at det er viktig at det kan godtgjøres at fjernundervisningen er trygg og pedagogisk forsvarlig.

Elevenes alder og modenhet vil ha betydning for vurderingen av om opplæringen kan gis som fjernundervisning. Fjernundervisning vil derfor være mindre aktuelt på grunnskolenivå enn på videregående nivå. I tillegg har det betydning hvor mye av opplæringen som gis gjennom fjernundervisning. Dersom elevene skal ha opplæring i et helt fag gjennom fjernundervisning, vil det normalt være aktuelt å kombinere slik undervisning med fysisk samhandling mellom lærer og elever i det aktuelle faget.

Digitalisering i skolen har vært høyt på regjeringens agenda. I 2017 la regjeringen frem en digitaliseringsstrategi for grunnopplæringen. Strategien har to hovedmål:

- Elevene skal ha digitale ferdigheter som gjør dem i stand til å oppleve livsmestring og lykkes i videre utdanning, arbeid og samfunnsdeltakelse.
- IKT skal utnyttes godt i organiseringen og gjennomføringen av opplæringen for å øke elevenes læringsutbytte.

Det skal utvikles en ny digitaliseringsstrategi for grunnopplæringen som skal gjelde fra 2022.

I slutten av 2020 la regjeringen frem en ny handlingsplan for digitalisering av grunnopplæringen. Handlingsplanen har tiltak som skal styrke infrastruktur, utvikling av digitale læremidler og kompetanse for lærere. I 2020 støttet regjeringen digital hjemmeundervisning med 80 millioner kroner i forbindelse med koronapandemien. Tiltaket ble videreført med 70 millioner kroner i 2021.

Boks 5.3 Troms og Finnmark – Opplæring i Váibmogiella – hjertespråket på Nord-Troms videregående skole / Davvi-Romssa joatkkaskuvla

Nord-Troms videregående skole / Davvi-Romssa joatkkaskuvla er og har vært ressurskole for samisk og finsk i Troms og Finnmark fylkeskommune siden starten av 2000-tallet. Fra 2017 er skolen også ressurskole i kvensk.

Skolen underviser elever fra hele landet. I skoleåret 2020–2021 deltar 66 av elevene på Nord-Troms videregående skole / Davvi-Romssa joatkkaskuvla i samiskopplæringen sammen med 45 elever fra andre deler av landet.

Elevene får opplæring i samisk på ulike nivå, og som første- og andrespråk og fremmedspråk. De fleste elevene får opplæring på VGO-nivå, mens noen følger opplæring på grunnskolenivå. Opplæringen foregår både med stedlig lærer og

nettbasert til elever på andre skoler. Samisklærerne på Nord-Troms videregående skole / Davvi-Romssa joatkkaskuvla bruker ulike plattformer for den nettbaserte undervisningen, og organiserer opplæringen i samarbeid med elevenes hjemskole.

Skolen arrangerer i tillegg to språksamlinger i året for alle elever i VGO i Troms og Finnmark som har opplæring i samisk. På disse samlingene møter elevene andre jevnaldrende til språkbud og kulturell samhandling. Dette gir elevene en mulighet til å praktisere språket og til å knytte kontakter med andre elever i fylket. Skolen arrangerer språksamlingene på ulike steder i Troms og Finnmark.

I kapittel 4 beskriver regjeringen tiltak for økt fleksibilitet i opplæringen spesielt organisert for voksne, dette vil ses i sammenheng med tiltak for digitale løsninger.

Videreutvikle UNG-ordningen

Elever som går på ungdomstrinnet, kan i dag få mulighet til å ta fag fra VGO (forsering). Elever vil få disse fagene godkjent som en del av sin VGO.¹⁸ Elever i VGO kan også følge undervisning og ta eksamen i enkeltemner i høyere utdanning (UNG-ordningen). Elevene vil få studiepoeng for avlagt eksamen når de har fullført VGO. UNG-ordningen gir talentfulle elever som har forsert fag i VGO, mulighet til å videreutvikle seg og forfølge sine talenter. Regjeringen mener at UNG-ordningen er et godt tiltak som også i større grad bør være tilgjengelig for og tilpasset behovene til elever med stort læringspotensial. Det bør vurderes om fjernundervisning bør være mer aktivt brukt også i denne ordningen.

UNG-ordningen viser at noen universiteter og videregående skoler får til et samarbeid som lar elever ta fag på høyere nivå og får brynt seg faglig. Dette kan også være aktuelt for høyere yrkesfaglig utdanning (fagskoler).

Sammen med endringer som åpner for større valgfrihet og mer fordypning, mener regjeringen at UNG-ordningen også kan bidra til å skape en

bedre skolehverdag for elever med stort læringspotensial.

Regjeringen vil

- gjøre en samlet gjennomgang av programfagene på studieforbereende utdanningsprogrammer for å øke relevansen for samfunns- og arbeidslivet
- utrede hvordan det kan legges bedre til rette for at alle elever skal ha reell mulighet til å velge programfag fra andre utdanningsprogrammer
- vurdere å gi større adgang til fjernundervisning for å gi alle elever et bredt tilbud om opplæring i flest mulig fag i hele landet
- utrede hvordan UNG-ordningen kan videreutvikles, inkludert hvordan den kan omfatte høyere yrkesfaglig utdanning

5.2.3 Yrkesfaglige programfag og yrkesfaglig fordypning

Som følge av ny tilbudsstruktur i fag- og yrkesopplæringen er det laget nye læreplaner i programfagene. Det første elevkullet med ny tilbudsstruktur og nye læreplaner i programfagene startet høsten 2020 og vil være ferdig våren 2023 og 2024. Målet er at opplæringstilbudet skal være mer relevant og legge til rette for at flere elever kan fullføre med yrkeskompetanse.

¹⁸ Utdanningsdirektoratet (2019d).

Mer og bedre fordypning gjennom YFF

YFF skal gi elevene mulighet til å prøve ut lærefag i utdanningsprogrammet, legge til rette for tidlig spissing, samtidig som elever kan velge å ta fag fra studieforbereende utdanningsprogrammer. YFF utgjør en stor del av opplæringen og er en arena der elevene kan fordype seg i et programområde eller et fremtidig lærefag. Det er imidlertid mye som tyder på at formålet med faget er for vidt, og at organiseringen av faget ikke er godt nok tilpasset hvert enkelt utdanningsprogram.

For å rendyrke formålet foreslo Liedutvalget å fjerne muligheten til å bruke timer til YFF til fag fra de studieforbereende utdanningsprogrammene. Regjeringen støtter utvalgets vurdering om at YFF bør brukes for å oppnå en god kompetanse som fagarbeider. Samtidig kan det å fjerne åpningen for å ta studieforbereende fag påvirke muligheten til å tilby de kombinerte løpene yrkes- og studiekompetanse (YSK) og tekniske allmennfag (TAF). Dette er tilbud som gir motiverte elever et utfordrende utdanningsløp og en sluttkompetanse som gir store valgmuligheter senere. Regjeringen ønsker derfor ikke å fjerne muligheten til å ta studieforbereende fag som del av YFF nå. Det er imidlertid behov for å revidere forskriften for YFF, slik at den ivaretar behovet for fordypning bedre, og samtidig legger til rette for dobbeltkompetanseløp.

I dag er omfanget av YFF likt for alle utdanningsprogrammer og fastsatt i fag- og timefordelingen. Regjeringen mener imidlertid at behovet for YFF kan variere mellom de ulike utdanningsprogrammene. I revideringen av forskriften til YFF bør det åpnes for at de ulike utdanningsprogrammene kan ha ulike bestemmelser, slik at omfanget av og innholdet i faget kan tilpasses. Regjeringen vil samarbeide med partene i arbeidslivet om dette arbeidet.

Forberedelse til læreplass som innhold på Vg2

De fleste elevene i fag- og yrkesopplæringen er avhengige av en læreplass for å fullføre sin VGO. En del ungdommer klarer ikke å skaffe seg en læreplass, og en del opplever overgangen fra skole til lære som utfordrende.¹⁹ Regjeringen mener derfor at forberedelse til læretiden og det å skaffe seg læreplass bør bli en tydeligere del av innholdet, kompetansemålene og opplæringen på Vg2. Formålet med et slikt tiltak er å forberede og kvalifisere elevene best mulig for læretiden, og at

elever får læreplass. Gjennom opplæringen bør elevene få trening i det å søke læreplass, få forståelse av hva det innebærer å være lærling, og hva slags forventninger en arbeidsgiver vil ha.

Arbeidet ses i sammenheng med utredningen av fag- og timefordelingen og den videre utviklingen av YFF. Utviklingen av tiltaket gjøres i samarbeid med partene i arbeidslivet og lærer- og elevorganisasjoner.

Regjeringen vil

- utvikle formål og organisering av faget yrkesfaglig fordypning for å legge til rette for mer og bedre fordypning i fag- og yrkesopplæringen
- vurdere hvordan forberedelse til læreplass kan bli en tydeligere del av innholdet i opplæringen på Vg2

5.3 Tilbudsstrukturen i VGO

Tilbudsstrukturen er oversikten over alle tilbudene i VGO. VGO har to hovedveier: studieforbereende og yrkesfaglige utdanningsprogrammer. Det siste tiåret har det vært omtrent like mange elever som velger de to ulike løpene. Studieforbereende utdanningsprogrammer leder frem til studiekompetanse som kvalifiserer til videre utdanning. De yrkesfaglige utdanningsprogrammene fører frem til 197 ulike yrkeskompetanser, og mange av disse kvalifiserer til høyere yrkesfaglig utdanning.

Det første året i VGO kan elevene velge mellom 15 ulike utdanningsprogrammer. Så går de videre og velger mellom ulike programområder på Vg2 og igjen mellom ett eller flere programområder eller lærefag på Vg3. Å velge et programområde innebærer som regel at innholdet i opplæringen blir mer rettet mot en sluttkompetanse. For eksempel fra Vg1 helse og oppvekst til Vg2 barne- og ungdomsarbeider. Tilbudsstrukturen skal være innrettet slik at det er mulig for fylkeskommunene å tilby alle utdanningsprogrammene. Fagene og timene i utdanningsprogrammene er regulert i forskrift.²⁰

Det finnes en del nasjonalt fastsatte kryssløp i tilbudsstrukturen som gir elever mulighet til å skifte, eller «krysse», fra et utdanningsprogram til et annet. Kriteriene for kryssløp er enten at det er en faglig fordel å rekruttere elever fra et annet fagområde, eller at det er så mye felles innhold at det blir mulig for elevene, å følge opplæringen selv

¹⁹ Utdanningsdirektoratet (2018a).

²⁰ Rundskriv Udir-1 Fag og timefordeling.

Tabell 5.2 Elevtallet på Vg1 i alle utdanningsprogrammene skoleåret 2020–2021

	Utdanningsprogram	Antall elever på Vg1
Studieforberedende utdanningsprogram	Studiespesialisering	27 665
	Idrettsfag	4 457
	Kunst, design og arkitektur	1 143
	Medier og kommunikasjon	2 003
	Musikk, dans og drama	2 260
Yrkesfaglige utdanningsprogram	Bygg- og anleggsteknikk	4 792
	Elektro og datateknologi	4 711
	<i>Frisør, blomster, interiør og eksponeringsdesign</i>	1 257
	Helse- og oppvekstfag (HO)	10 139
	<i>Håndverk, design og produktutvikling</i>	328
	<i>Informasjonsteknologi og medieproduksjon</i>	1 378
	Naturbruk	2 288
	Restaurant- og matfag	1 981
	<i>Salg, service og reiseliv</i>	3 234
	Teknologi- og industrifag	6 449
Totalt alle utdanningsprogram		74 085

Kilde: Utdanningsdirektoratet 2021

om de ikke har vært med fra start. Det er flest kryssløp i det yrkesfaglige løpet, for eksempel fra Vg1 bygg- og anleggsteknikk til Vg2 trearbeid.

I 2018 ble det etablert et kryssløp fra Vg1 studiespesialisering til alle Vg2 yrkesfag. Ifølge en rapport har søkningen og antallet deltagere i kryssløpet fra studiespesialisering vært lavt, og det var 58 elever som benyttet ordningen i skoleåret 2019–2020. Arbeidslivet har i liten grad vært med på å utforme de tilbudene som nå er etablert i dette kryssløpet. Rapporten viser at det i stor grad har vært enkeltskoler og ildsjeler i ledelsen eller blant lærere som har vært pådrivere for å opprette tilbudene. Rapporten påpeker at det er gode grunner for å arbeide videre med å få tilbudet til å finne sin plass og bli mer synlig, men da primært i de fagområdene som selv mener dette er forsvarlig.²¹

For øvrig har elevene rett til ett omvalg dersom de ønsker å skifte utdanningsprogram eller programområde. Elever i de yrkesfaglige utdan-

ningsprogrammene kan velge påbygging til generell studiekompetanse etter Vg2 og etter fullført yrkeskompetanse.

I 2013 ble tilbudsstrukturen vurdert med bakgrunn i Meld. St. 20 (2012–2013) *På rett vei*. I 2016 ble medier og kommunikasjon gjort om fra et yrkesfaglig til et studieforberedende utdanningsprogram. Programområdet formgivingsfag ble omgjort til et eget utdanningsprogram: kunst, design og arkitektur. Det er ikke gjort endringer i utdanningsprogrammet musikk, dans og drama, men det er laget et kunnskapsgrunnlag for å vurdere bedre muligheter for fordypning for elever som ønsker det.²²

I de yrkesfaglige utdanningsprogrammene har det vært en større gjennomgang av tilbudsstrukturen i samarbeid med partene i arbeidslivet. Bakgrunnen var et behov for å øke kvalitet og relevans i fag- og yrkesopplæringen. Gjennomgangen har blant annet resultert i de fire nye utdanningsprogrammene markert i kursiv i tabell 5.2, og

²¹ Høst og Skålholt (2020).

²² Utdanningsdirektoratet (2016a), Lødding mfl. (2016).

Tabell 5.3 Oversikt over antallet timer til ulike fag i utdanningsprogrammene

	Timer til fellesfag (obligatorisk)	Timer til programfag fra eget programområde	Timer til programfag valgt fra alle de studieforbereende utdanningsprogrammene	Totalt timetall
Studiespesialisering	1683	560	280	2523
Idrettsfag	1515	1008	420	2943
Musikk, dans og drama	1515	952	476	2943
Medier og kommunikasjon	1683	840	420	2943
Kunst, design og arkitektur	1683	840	420	2943

Kilde: Rundskriv Udir-1-2020.

flere opplæringsløp er endret. Nye lærefag er opprettet, enkelte lærefag er slått sammen. Noen lærefag er lagt ned på grunn av manglende etterspørsel og relevans i arbeidsmarkedet.

5.3.1 Studieforbereende utdanningsprogram

Alle fylkeskommunene tilbyr de fem studieforbereende utdanningsprogrammene og alle de tilhørende programområdene i sitt fylke. Gjennomføringen på alle de fem utdanningsprogrammene er god, og de fleste av elevene fortsetter i videre utdanning. Elevene fra de ulike utdanningsprogrammene klarer seg omtrent like bra i høyere utdanning.²³ Som nevnt i kapittel 2 og 5.2 er det kompetansen elevene har opparbeidet seg, uttrykt i karakterer, som har mest å si.²⁴

Til tross for at mye fungerer godt i de studieforbereende utdanningsprogrammene, er det også noen utfordringer. Det er fortsatt ikke ni av ti som fullfører, men først og fremst er utfordringen at mange elever ikke blir godt nok studieforbereid.²⁵ Dette kan som nevnt skyldes at elevene ikke får brukt nok tid på å fordype seg, og at elevenes sluttkompetanse dermed er mindre relevant for videre studier enn de kunne vært (se også omtale i kapittel 2).

Liedutvalget mente at dagens tilbudsstruktur ikke gjenspeiler fremtidens kompetansekrav, og foreslo å opprette utdanningsprogrammer som i større grad viser vei til høyere utdanning.²⁶ De

fleste høringsinstansene stiller seg bak Liedutvalgets forslag om å gjøre en gjennomgang av utdanningsprogrammene, men det er delte meninger om det er behov for nye programmer, og hvilke det eventuelt skal være.

De studieforbereende utdanningsprogrammene har litt ulik struktur på programområdene. Noen utdanningsprogrammer har bare ett felles programområde, mens andre er delt i ulike programområder som elevene kan velge mellom etter Vg3. For eksempel har idrettsfag bare ett programområde på Vg2, mens musikk, dans og drama deles i de tre programområder fra Vg2.

Liedutvalget trakk særlig frem at utdanningsprogrammet studiespesialisering har noen problematiske sider ved seg. Blant annet er valgfriheten liten, spesielt på Vg1. Tabell 5.3 viser at dagens fordeling mellom obligatoriske fag og fag elevene kan velge, varierer mellom utdanningsprogrammene. På studiespesialisering må elevene bruke 560 av de 840 timene til fordypning i programfag fra eget programområde. De resterende 280 timene som er avsatt til programfag, kan de bruke til fag fra andre studieforbereende utdanningsprogrammer. Elevene på de andre utdanningsprogrammene har et høyere totaltimetall, både fordi de har flere timer til fag fra eget programområde, og fordi de har flere timer avsatt til fag på tvers av utdanningsprogrammene.

5.3.2 Yrkesfaglige utdanningsprogram

Den yrkesfaglige tilbudsstrukturen skal romme opplæringsløp rettet mot ulike sluttkompetanser. Tilbudsstrukturen skal balansere behovet for bredde på Vg1 og samtidig gi elever og lærlinger tilstrekkelig tid underveis i opplæringsløpet til å

²³ Albertsen (2020).

²⁴ Salvanes mfl. (2015), Albertsen (2020).

²⁵ Lødding og Aamodt (2015).

²⁶ NOU 2019: 25.

Boks 5.4 Variasjon i opplæringsmodeller i fag- og yrkesopplæringen

Omtrent 25 prosent av opplæringsløpene har en annen organisering enn 2+2-modellen. Enkelte fag er organisert som rene *skoleløp* som leder frem til yrkeskompetanse med vitnemål. Enkelte fag er organisert som *særløp*, det vil si at opplæringen er organisert som Vg1 i skole, etterfulgt av tre år som lærling i bedrift. Det er som regel små lærefag med få elever som organiseres på denne måten, siden det ikke er stort nok elevgrunnlag for å opprette egne Vg2 i skole. Skoleåret 2020–2021 var 19 lærefag orga-

nisert som særløp. Andre fag er definert som *avviksfag*, der opplæringen avviker ved å ha lengre opplæring enten i skole eller i bedrift enn 2+2-modellen. Fra 2013 startet utprøving av vekslingsmodeller i enkelte lærefag, hvor eleven tegner lærekontrakt fra Vg1 og veksler mellom opplæring i skole og i bedrift i hele fireårsperioden. Stadig flere fylker tilbyr også opplæringsløp som kombinerer yrkeskompetanse med studiekompetanse: YSK og TAF.

fordype seg i lærefagene. Alle fylkeskommunene tilbyr alle utdanningsprogrammene på Vg1, men tilbudet på Vg2 og Vg3 varierer mellom fylkeskommunene.

Det er stor variasjon i utdanningsprogrammene oppbygging. For eksempel har salg, service og reiseliv to programområder på Vg2 og fire på Vg3, mens teknologi- og industrifag har ni programområder på Vg2 og 57 på Vg3. Teknologi- og industrifag på Vg1 må derfor inneholde elementer fra mange flere fagområder enn det Vg1 på salg, service og reiseliv må. For elevene kan det bety at de får prøve ut mange ulike fremtidige yrker, men det kan også bety at de som allerede vet hva de vil, ikke får bruke tid på det yrket.

Arbeidet med å gjennomgå de yrkesfaglige utdanningsprogrammene har ledet frem til en ny tilbudsstruktur. Dagens tilbudsstruktur er et resultat av behovet for å gjøre opplæringen mer relevant for elevene, lærlingene og arbeidslivet.²⁷ Prosessen og arbeidet har vært ressurs- og tidkrevende og involvert mange. Med et arbeidsliv og samfunn i stadig endring er det utfordrende for utdanningssystemet, og spesielt for fag- og yrkesopplæringen, å holde tritt. Liedutvalget trekker frem at endringer i tilbudsstrukturen bør skje fortløpende for at fag- og yrkesopplæringen skal være dynamisk og reflektere arbeidslivets behov.

Opplæringsmodeller

De fleste opplæringsløpene i fag- og yrkesopplæringen følger 2+2-modellen som ble innført med Reform 94. Modellen innebærer to år med opplæring i skole, etterfulgt av to år som lærling i lære-

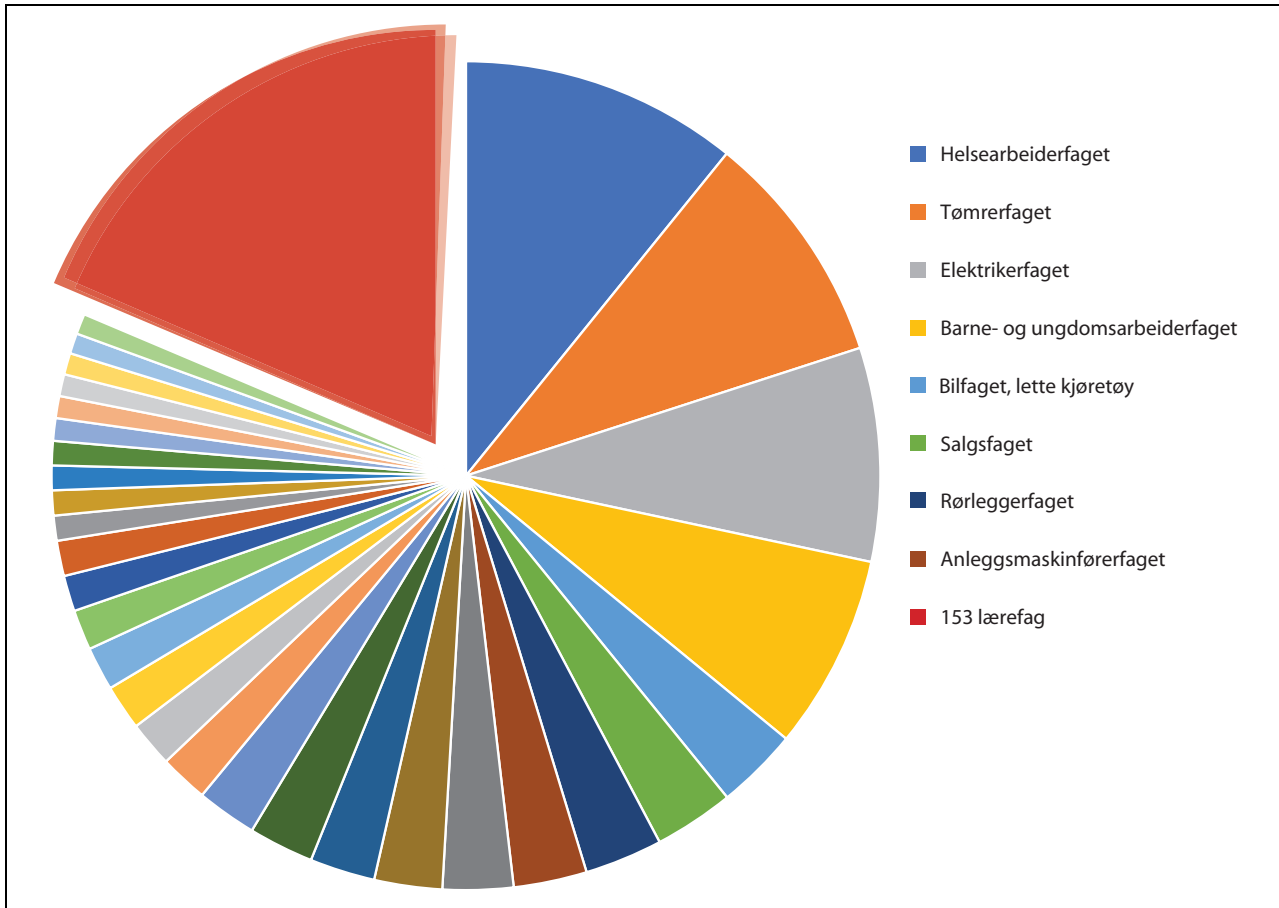
bedrift. Opplæringstiden er definert til tre år, og det fjerde året er verdiskaping i lærebedriften. Da modellen ble innført, ble den blant annet begrunnet med at det var behov for brede innganger tidlig i opplæringsløpet. Tanken er at dette vil gjøre elevene bedre i stand til å omstille seg i et arbeidsmarked i endring og med stadig nye krav til kompetanse, og at de som ikke er sikre på sine utdanningsvalg, skal få et godt grunnlag for å gjøre riktig valg. Samtidig gir modellen rom for fordypning i læretiden. Etter Reform 94 har alternative modeller som gir økt fleksibilitet for vekslingen mellom opplæring i skole og bedrift, blitt etterspurt og prøvd ut, se boks 5.4.

Små lærefag

Blant lærefagene i tilbudsstrukturen er det stor variasjon i antallet nye lærekontrakter i hvert lærefag årlig. Som vist i figur 5.4 kan noen lærefag karakteriseres som virkelig store med mellom 1 600 og 2 400 nye lærekontrakter i året. Her finner vi lærefagene helsefagarbeider-, elektriker-, tømrer og barne- og ungdomsarbeiderfaget. Deretter er det en del lærefag som har fra rundt 170 til 700 nye lærekontrakter årlig. Til sammen utgjør disse to gruppene de 30 største lærefagene i tilbudsstrukturen. Omtrent 80 prosent av de nye lærekontraktene tegnes i disse 30 fagene. Tallene er basert på nye lærekontrakter fra 2020, men vi ser den samme fordelingen for tidligere år. Tilbudsstrukturen kan derfor sies å bestå av mange og til dels små lære- eller yrkeskompetansefag på Vg3, heretter omtalt som små lærefag.

De små lærefagene består av lærefag som leder frem til svært ulike yrkeskompetanser. En del er verneverdige tradisjonshåndverksfag som

²⁷ Meld. St. 20 (2012–2013).



Figur 5.4 Nye lærekontrakter i 2020 fordelt på lærefag

ivaretar tradisjonelle håndverksfaglige teknikker, metoder og materialer. Lærefagene har en kulturell verdi som av samfunnsmessige årsaker er viktige å videreføre, tross begrenset rekrutteringsbehov. Lærefag som de identitetsskapende og kulturbærende samiske duodji-fagene er blant de totalt 40 lærefagene som er på listen over verneverdige tradisjonshåndverksfag i 2020. På den andre siden er det en del små lærefag med lavt rekrutteringsbehov, men der etterspørselen i arbeidsmarkedet er stabil og vedvarende. Slike lærefag finnes i mange av utdanningsprogrammene, men teknikk og industriell produksjon har spesielt mange lærefag i denne gruppa.

Antallet små lærefag kan representere en utfordring. Kvaliteten og relevansen på opplæringen i Vg1 og Vg2 kan påvirkes når opplæringen må være bred nok til at elevene skal kunne gå videre til mange ulike lærefag, med varierende grad av felleselementer. Det kan også være utfordrende for fylkeskommunenes dimensjoneringsarbeid, og tilbudsstrukturen kan virke uoversiktlig for elever å orientere seg i.

Det er også en del lærefag hvor det hovedsakelig er personer over 25 år (voksne) som oppnår fag- eller svennebrev. Progresjonen i tilbudsstrukturen før læretiden kan i slike lærefag fremstå som lite relevant siden de fleste som oppnår fag- eller svennebrev, gjør dette gjennom ordninger for voksne, som praksiskandidatordningen eller Fagbrev på jobb. Tall for avlagte fag- og svennebrev i perioden 2014 til 2020 viser at det er rundt 30 lærefag hvor andelen fagbrev tatt av voksne er 90 prosent eller mer. Tabell 5.4 viser lærefagene med høy voksenandel og minst ti avlagte fag- eller svennebrev.

5.4 Regjeringens vurderinger og tiltak for tilbudsstrukturen

Fra innføringen av Reform 94 har balansen mellom bredde, relevans, valgmuligheter og forutsigbarhet i et desentralisert opplæringsssystem vært grunnleggende prinsipper for tilbudsstrukturen i VGO. Regjeringen ønsker også i fremtiden at tilbudsstrukturen

Tabell 5.4 Lærefag med over 90 prosent voksenandel og minst 10 avlagte fag- eller svennebrev i perioden 2014–2020

Lærefag	Antall fag/ svennebrev i alt	Antall fag/svennebrev tatt av voksne	Andel fag/svennebrev tatt av voksne (prosent)
Byggdrifterfaget	890	801	90,0 %
Renholdsoperatørfaget	3 569	3 556	99,6 %
Steinfaget	50	46	92,0 %
Keramikerfaget	12	11	91,7 %
Maskør- og parykkmakerfaget	12	12	100,0 %
Møbeltapetsererfaget	12	11	91,7 %
Sjømatproduksjon	255	242	94,9 %
Vaskerifaget	58	57	98,3 %

Kilde: Utdanningsdirektoratet (2021)

- legger til rette for fordypning, relevans og valgfrihet
- er forutsigbar, og enkel å orientere seg i
- har en innretning som gjør det mulig for fylkeskommunene å tilby alle utdanningsprogrammene

Regjeringen ønsker å beholde hovedlinjene i dagens tilbudsstruktur for yrkesfaglige og studieforberedende utdanningsprogrammer. Årsaken til det er at hovedutfordringene for økt fordypning, relevans og valgfrihet ligger i innholdet i opplæringen og i fag- og timefordelingen – ikke i tilbudsstrukturen. Regjeringen vil likevel se videre på hvordan de studieforberedende utdanningsprogrammene er bygd opp, spesielt studiespesialisering, med sikte på økt fordypning, relevans og valgfrihet. Se mer om dette i 5.4.1. I det yrkesfaglige løpet er det nylig gjort en gjennomgang som har resultert i en ny tilbudsstruktur som gjør tilbudet mer relevant for elevenes, lærlingenes og arbeidslivets behov.

I dag er det en fleksibilitet i tilbudsstrukturen og fag- og timefordelingen lokalt til å tilpasse tilbud etter lokale forhold. Regjeringen mener dette må videreføres også i fremtiden.

5.4.1 Det studieforberedende løpet

Alle elever som fullfører og består et studieforberedende utdanningsprogram, skal oppnå generell studiekompetanse og være forberedt til høyere utdanning. Men som beskrevet i kapittel 2.2 og 5.1 er det mange nye studenter som ikke føler seg

studieforberedt, og universiteter og høyskoler etterlyser bedre studieforberedte studenter.²⁸

Regjeringen mener at det ikke er selve tilbudsstrukturen som fører til at elevene ikke blir godt nok studieforberedt. Derfor skal alle de fem utdanningsprogrammene fortsatt være en del av tilbudsstrukturen. Gjennom endringer i fag- og timefordelingen er det mulig å skape mer rom for fordypning, relevans og valgfrihet uten å endre tilbudsstrukturen. Dette behandles i kapittel 5.1. Selv om regjeringen ikke vil gjøre en gjennomgang av den studieforberedende tilbudsstrukturen nå, vil regjeringen likevel gjøre noe med utfordringene på studiespesialisering. Elevene her opplever Vg1 som en repetisjon av ungdomstrinnet i større grad enn andre elever. I møte med Liedutvalget har elever gitt uttrykk for at det er demotiverende ikke å møte noen nye fag første året i VGO.²⁹ Dette synliggjør at det er behov for mer valgfrihet for elever på Vg1 studiespesialisering.

I tillegg til å gjøre endringer på studiespesialisering er det mulig å se for seg noen mindre endringer i de studieforberedende utdanningsprogrammene, som vil gjøre elevene bedre forberedt til videre studier.

Ett første grep for at elevene skal bli bedre studieforberedt, er at strukturen må legge til rette for den fordypningen i fagene som er et av målene med gjennomgangen av fag- og timefordelingen. I forskriften om fag- og timefordelingen stilles det krav om fordypning i fag for å få vitnemål og der-

²⁸ Se kapittel 2 og Lødding og Aamodt (2015).

²⁹ NOU 2019: 25.

med oppnå generell studiekompetanse. Kravene til fordypning varierer imidlertid mellom utdanningsprogrammene, og kravene er knyttet til et visst antall timer i fag og kombinasjoner av fag.

Holdenutvalget peker imidlertid på at «Det sentrale poenget med kompetanse er anvendelse, det vil si kapasitet til å ta i bruk kunnskaper og ferdigheter til å mestre utfordringer og løse oppgaver». Videre skriver utvalget at å lære og beherske fagenes metoder og tenkemåter er vesentlig for alle fagene i skolen – matematikk og naturfagene, språkfagene, samfunnsfag og etikkfag, de praktiske fagene og de estetiske fagene. Med en opplæring som er tilpasset den enkelte, vil elevene ha ulike behov for hva de fordyper seg i, og hvordan.³⁰ For å sikre at elevene når en tilstrekkelig god studiekompetanse uavhengig av hvilke fag de fordyper seg i, vil regjeringen øke kravene til fordypning. Økt krav til fordypning gir elevene større mulighet til å velge og fordype seg i et interessefelt enn i dag. Å kunne gjøre egne valg kan også gi større motivasjon til å fullføre opplæringsløpet.

Regjeringen vil i nært samarbeid med representanter for VGO, fagskoler og universiteter og høyskoler også vurdere kravene til vitnemål fra VGO og se om innholdet i kravene til generell studiekompetanse bedre kan samsvare med dagens reelle krav og forventinger.³¹ Spørsmålet vil i første omgang behandles av utvalget som skal gjennomgå opptaksregelverket for høyere utdanning, og i gjennomgangen av fag- og timefordelingen som varsles i denne meldingen.

Et annet grep er å gå gjennom programområdene på de studieforbredende utdanningsprogrammene. Inndelingen i programområder har noen fordeler, blant annet at de gir et tydelig signal om retning og innhold til elevene før de velger et opplæringsløp. Samtidig er det viktig at inndelingen ikke blir til hinder for å velge fag på tvers av programområder og utdanningsprogrammer. Det er også grunn til å vurdere hvorvidt delingen av studiespesialisering i programområde for realfag og programområde for språk, samfunnsfag og økonomi er et kunstig skille. Denne inndelingen legger begrensninger for hvilke fag elevene kan velge å fordype seg i, samtidig som elever fra disse to retningene kan ha de samme fagene på vitnemålet.³²

Et tredje grep som skal vurderes, er å gi elevene større valgfrihet til å sette sammen relevante

fagkombinasjoner på tvers av utdanningsprogrammene. Det er ikke kombinasjonen av fag innenfor et utdanningsprogram som gjør elevene studieforbredt, men mulighetene til å kunne jobbe grundig med fag. I dag kan for eksempel elever fra yrkesfag velge fag fra de studieforbredende utdanningsprogrammene, mens det motsatte ikke er mulig. Regjeringen vil vurdere å legge bedre til rette for at valg på tvers blir en reell mulighet for flest mulig.

Det er viktig å understreke at elevenes mulighet til å velge fordypninger og fagkombinasjoner som interesserer dem i praksis begrenses av hvilke utdanningsprogrammer og fag den enkelte skolen kan tilby, av lokale inntaksordninger og av antallet elevplasser på ulike utdanningsprogrammer og ulike skoler. Med endringen fra 19 til 11 fylkeskommuner vil avstandene innenfor regionene bli større, og det er dermed viktig at den studieforbredende tilbudsstrukturen legger til rette for et desentralisert utdanningstilbud som gir alle elever reelle valgmuligheter

Rådsstruktur for studieforbredende utdanningsprogrammer

I fag- og yrkesopplæringen er det lang tradisjon for at relevante aktører i utdanningssektoren og partene i arbeidslivet er involvert i diskusjoner rundt opplæringens utforming, innhold og slutt-kompetanse. Samarbeidsrådet for yrkesopplæringen (SRY) og ett faglig råd for hvert yrkesfaglige utdanningsprogram utgjør de rådgivende foraene i fag- og yrkesopplæringen.

I dag finnes det ikke tilsvarende fora der relevante aktører kan diskutere innholdet i og utformingen av studieforbredende utdanningsprogrammer. Liedutvalget foreslår å gjøre noe med dette både på nasjonalt og fylkeskommunalt nivå, og høringsinstansene er i all hovedsak positive til et mer formalisert samarbeid, forutsatt at det ikke medfører økt byråkratisering.

Regjeringen ønsker å etablere et nasjonalt råd for studieforbredende utdanningsprogrammer. Dette rådet skal ivareta alle de studieforbredende utdanningsprogrammene og være en sentral aktør i gjennomgangen av den studieforbredende tilbudsstrukturen og fag- og timefordelin-

³⁰ NOU 2019: 2.

³¹ Rådet for studieforbredende programmer som regjeringen vil opprette, vil ha en naturlig rolle her.

³² En elev på programområde for realfag har for eksempel fordypning i matematikk og fysikk. Øvrige timer til programfag fylles med samfunnsøkonomi. En elev på programområde for språk, samfunnsfag og økonomi har for eksempel fordypning i samfunnsøkonomi og matematikk. Øvrige timer til programfag fylles med fysikk. Disse to elevene har de samme fagene (fellesfag og programfag) i alle timer.

gen i de studieforberedende utdanningsprogrammene. Rådet skal ledes av Utdanningsdirektoratet og bestå av representanter fra VGO og høyere utdanning, samt Elevorganisasjonen, lærerorganisasjonene, Sametinget og representanter for fylkeskommuner og ulike fagmiljøer.

Liedutvalget foreslår å etablere nettverk og faste strukturer for samarbeid mellom videregående skoler, regionale høyere utdanningsinstitusjoner og andre kompetansemiljøer, herunder lokalt arbeidsliv. Regjeringens vurdering er at fylkeskommunene som en sentral kompetansepolitisk aktør kan ivareta behovet for regional samhandling for de studieforberedende programmene gjennom ulike arenaer som allerede er etablert.

5.4.2 Det yrkesfaglige løpet

Regjeringen vil at fag- og yrkesopplæringen skal lede frem til yrkesfaglige kompetanser som er etterspurt og relevante for videre arbeidsliv, samt gir muligheter til høyere yrkesfaglig utdanning. Da må opplæringen dekke elevenes, lærlingenes og arbeidslivets behov bedre enn i dag. Ubalansen i fag- og yrkesopplæringen kommer til uttrykk i at mange unge ikke får lære plass, selv når bedrifter mangler lærlinger, at for få fullfører med fag- eller svennebrev, og at studiekompetanse er attraktivt for mange som går på yrkesfag. Dette er nærmere beskrevet i 2.3.

Videreutvikle tilbudsstrukturen i et langsiktig perspektiv

Det første elevkullet med ny tilbudsstruktur og nye læreplaner i programfagene startet høsten 2020 og vil være ferdig våren 2023 og 2024. Gjennomgangen som dannet grunnlaget for den nye tilbudsstrukturen, var en omfattende og grundig prosess med bredt kunnskapsgrunnlag og involvering fra partene i arbeidslivet. De overordnede målene var å få en tilbudsstruktur med opplæringstilbud som er mer relevant for elever og arbeidslivet, og at elevene i større grad skal fullføre med fag- eller svennebrev eller yrkeskompetanse.³³ Implementeringen av tilbudsstrukturen skal evalueres, og regjeringen vil følge utviklingen tett.

Den nye tilbudsstrukturen vil ikke alene løse utfordringene i fag- og yrkesopplæringen, men den vil bidra til å gjøre opplæringen mer relevant for elevenes, lærlingenes og arbeidslivets behov. I

et samfunn og et arbeidsliv i stadig endring mener regjeringen at det er nødvendig å utvikle rutiner og ordninger som sikrer at tilbudsstrukturen forblir relevant og samtidig reduserer behovet for omfattende revisjoner i fremtiden. Regjeringen vil derfor legge til rette for rutiner og retningslinjer som gjør det mulig å gjøre mer løpende endringer i strukturen og dermed sikre at tilbudet av utdanningsprogram og lærefag svarer på arbeidslivets behov. I forbindelse med gjennomgangen av tilbudsstrukturen ble det påpekt at det manglet retningslinjer for når lærefag skal legges ned. En del av arbeidet med å legge til rette for endringer vil være å vurdere slike retningslinjer.

For å få til dette er det nødvendig med oppdatert og tilgjengelig informasjon og statistikk som kan vise behov for endringer i tilbudsstrukturen. Analysebrettet for endringer i fag- og yrkesopplæringen som Utdanningsdirektoratet publiserte høsten 2020, vil være et viktig bidrag. Verktøyet gir informasjon om antall søkere, gjennomføring og sysselsetting for de ulike opplæringsløpene og fag- og svennebrevene. Informasjonen kan brukes av de faglige rådene når de skal skrive sine utviklingsredegjørelser og samtidig vurdere behov for endringer i strukturen. Regjeringen vil se på hvordan blant annet analysebrettet kan brukes til å vurdere endringer i opplæringsmodellen for lærefagene, og hvordan analysebrettet kan brukes i prosessene der faglige råd vurderer søknader om endringer i tilbudsstrukturen. Samarbeidet med partene vil være viktig både i arbeidet med å lage nye rutiner og i den videre utviklingen av tilbudsstrukturen.

Regjeringen mener at begrunnelsen for endringer i tilbudsstrukturen bør være behovene i det enkelte lærefaget. Behovene i lærefaget bør også være styrende for hvilken opplæringsmodell det følger. Her kan det åpnes for større variasjon enn i dag. Som hovedregel bør opplæringsmodellen være nasjonalt fastsatt i tilbudsstrukturen. Det er imidlertid flere mulige unntak fra denne hovedregelen, og noen av dem er beskrevet under.

Utrede alternativ organisering for små lærefag

I dag er det slik at 80 prosent av de nye lærekontraktene tegnes i de 30 største lærefagene. Se figur 5.4. Det betyr at tilbudsstrukturen i fag- og yrkesopplæringen består av mange og til dels små lærefag som leder frem til svært ulik kompetanse. At det finnes mange små lærefag, er ikke et problem i seg selv, siden flere av dem er etterspurt og gir varig tilknytning til arbeidsmarkedet. Samtidig

³³ Utdanningsdirektoratet (2016b).



Figur 5.5

mener regjeringen at en stor tilbudsstruktur gir utfordringer for fylkeskommuner og elever. For eksempel kan dimensjoneringen av VGO være utfordrende i en stor tilbudsstruktur, og den kan virke uoversiktlig for elever å orientere seg i. Kvaliteten og relevansen på opplæringen i Vg1 og Vg2 kan også påvirkes når den må være bred nok til at elevene skal kunne gå videre til mange ulike lærefag, med varierende grad av felleselementer.³⁴

Regjeringen vil derfor utrede om de små lærefagene bør organiseres på en annen måte enn i dag. Arbeidet vil gjøres i dialog med SRY og andre berørte aktører.

Utredningen skal først ta for seg hvordan fylkeskommunene kan få økt frihet og fleksibilitet i organiseringen av tilbudene for de små lærefagene. I gjeldende tilbudsstruktur er opplæringsmodell og eventuelle behov for endringer nasjonalt fastsatt og gjelder for alle utdanningsprogrammer, programområder og lærefag. Tilbudene i flere små lærefag er knyttet til en enkelt skole og/eller fylkeskommune og et lokalt arbeidsmarked. Da kan det fremstå tungrodd og byråkratisk at dette styres gjennom en nasjonal tilbudsstruktur. Det kan også forsinke nødvendige endringer i fagene. Et mulig resultat av gjennomgangen kan være at tilbudsstrukturen blir mer veiledende enn førende for de små lærefagene, og at fylkeskommunene får mer rom til å utøve sin kompetansepolitiske rolle.

Utredningen må videre vurdere om alle de små lærefagene er plassert på riktig nivå i utdanningssystemet. Det kan tenkes at enkelte av de små lærefagene i tilbudsstrukturen tilbyr veldig spiss eller spesialisert kompetanse som egentlig er på nivået til høyere yrkesfaglig utdanning. Hvis unge fagarbeidere eller lærlinger har en for spiss kompetanse, kan de bli ekstra sårbare for endret eller fallende etterspørsel i arbeidsmarkedet eller for ny teknologi. Et alternativ til dagens organisering kan være at fag som i dag er lærefag, kan tilbys som spesialisering i høyere yrkesfaglig utdanning.

Til slutt må det utredes om opplæringen i lærefag som i stor grad tas av voksne, kan tilpas-

ses denne gruppa bedre. Utredningen skal vurdere om lærefagene kan og bør tas ut av tilbudsstrukturen for ungdom, siden lærefagenes plassering i tilbudsstrukturen har liten reell betydning. Eventuelle endringer bør ses i sammenheng med forslaget om modulstrukturering av opplæringen for voksne som foreslås i kapittel 4, og forslaget om at elevene kan gå over i opplæring spesielt organisert for voksne når de fyller 19 år.

Utredningen må ta hensyn til at de små lærefagene er ulike og trolig vil ha nytte av ulike tiltak. Noen er verneverdige tradisjonshåndverksfag, og bærere av den norske kulturarven. De er derfor relevante for Norges tilslutning til UNESCOs konvensjon om vern av den immaterielle kulturarven. Andre er spesialiserte håndverks- og industrifag som er sentrale i ulike deler av næringslivet og industrien. Det er også en del lærefag som i hovedsak tas av voksne og gir viktige muligheter til livslang læring.

Følge opp arbeidet med fordypningsområder på Vg3

Våren 2021 kommer de første læreplanene i utvalgte lærefag med fordypningsområder. Tanken er at lærlinger i slike lærefag kan velge å fordype seg i ett eller flere områder før de går opp til fag- eller svenneprøven. Bakgrunnen for å innføre fordypningsområder er at det kan bidra til mer relevant kompetanse for et arbeidsmarked i endring. Fordypningsområder kan være et alternativ til splitting av lærefag, slik at tilbudsstrukturen ikke blir enda større, og et alternativ til sammenlåing av lærefag.

Regjeringen vil følge opp og vurdere arbeidet med fordypningsområder i den videre utviklingen av tilbudsstrukturen. Arbeidet skal gjøres i nært samarbeid med partene i arbeidslivet. Basert på erfaringer og behov i arbeidsmarkedet vil regjeringen vurdere å åpne for å innføre fordypninger i andre lærefag.

Forbedre kryssløpsordningen

Kryssløpene gir fleksibilitet til å velge på tvers av utdanningsprogram. En undersøkelse viser at kryssløpene kan virke som en sikkerhetsventil

³⁴ Utdanningsdirektoratet (2016b).

mot frafall og forsinkelser i opplæringsløpet for elever og lærlinger.³⁵ Samtidig utløser både fagfornyelsen og den nye yrkesfaglige tilbudsstrukturen behov for å vurdere kryssløpene som finnes i dag. Nytt innhold og ny struktur på utdanningsprogram og programområder kan utfordre etablerte kryssløp.

I fagfornyelsen har fellesfagene matematikk og naturfag fått egne programrettede læreplaner der 25–30 prosent av kompetansemålene er tilpasset det yrkesfaglige utdanningsprogrammet. For elever som krysser, kan dette bli utfordrende. I tillegg til å ha fulgt andre programfag, har elevene også fått en opplæring i fellesfagene som er spisset mot kompetansebehovet i det utdanningsprogrammet som eleven krysser fra. Eleven vil da kunne mangle deler av kompetansen fra fellesfagene som er særlig relevant for sluttkompetansen eleven krysser til. Denne utfordringen kan bli forsterket av at fellesfagene i større grad skal kunne tilpasses sluttkompetansen og de enkelte utdanningsprogrammene (se 5.1.3). Det er også grunn til å vurdere erfaringene med kryssløp fra studie-spesialisering til Vg2 yrkesfag.

Regjeringen mener kryssløpene gir en nødvendig fleksibilitet i tilbudsstrukturen, men ser samtidig behov for å utrede kriteriene som ligger til grunn for ordningen. Bakgrunnen for utredningen er fagfornyelsen, en ny tilbudsstruktur og den varslede endringen i fag- og timefordeling som gir færre og mer programrettede fellesfag.

Regjeringen vil

- beholde hovedlinjene i tilbudsstrukturen for de studieforberedende og yrkesfaglige utdanningsprogrammene
- gå gjennom oppbyggingen av de studieforberedende utdanningsprogrammene, spesielt studie-spesialisering, med sikte på økt fordypning, relevans og valgfrihet
- oppnevne et nasjonalt råd for studieforberedende utdanningsprogrammer
- videreutvikle den yrkesfaglige tilbudsstrukturen i tråd med endringer i samfunns- og arbeidslivet
- gå gjennom organiseringen og plasseringen av små lærefag i tilbudsstrukturen, og vurdere om enkelte små lærefag bør tilbys som fagskoleutdanning eller opplæring spesielt organisert for voksne

³⁵ Vibe mfl. (2011).

- vurdere hvordan fylkeskommunene kan få mer frihet og fleksibilitet i organiseringen av tilbudene for små lærefag
- foreslå forbedringer i ordningen med kryssløp

5.5 Påbygging til generell studiekompetanse

5.5.1 Muligheten til å ta påbygging til generell studiekompetanse

Siden 1970-tallet har det eksistert muligheter til påbygging fra yrkesfaglige utdanninger til studiekompetanse. Det er mulig å ta påbygging til generell studiekompetanse både etter Vg2 og etter fullført yrkeskompetanse. Retten til påbygg etter fullført yrkeskompetanse ble innført fra skoleåret 2014–2015.

Med Reform 94 har et økende antall elever gått denne veien.³⁶ Skoleåret 2020–2021 gikk 46 565 elever på Vg3 på de studieforberedende utdanningsprogrammene. 10 980 av disse elevene gikk påbygging til generell studiekompetanse.³⁷ Det betyr at det bare er studiespesialisering som har flere elever på Vg3.³⁸

En studie fra 2012 viser at en del elever som går påbygging (18 prosent), planlegger denne veien allerede fra start, men de aller fleste velger påbygging underveis. Enten fordi de ikke får læreplass, fordi de tror de ikke får læreplass, eller fordi de har endret mening om hva de ønsker.³⁹ Tendensen til å gå fra yrkesfaglige til studieforberedende utdanningsprogrammer øker med økende antall grunnskolepoeng.⁴⁰

Påbyggingsåret blir ofte beskrevet som teori-tung og utfordrende for elevene.⁴¹ En studie SSB har gjort på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet, viser at mange opplever påbygging som en hard vei til videre studier. Det er flere elever på påbygging enn på de fem andre studieforberedende utdanningsprogrammene som stryker i fag. Sammenlignet med andre elever er det også færre påbyggingselever som befinner seg i høyere utdanning to år etter oppnådd studiekompetanse.⁴²

Når vi ser på hvor mange som har fullført en grad på fem år, er det imidlertid mindre enn ti pro-

³⁶ NOU 2019: 25.

³⁷ Tallet inkluderer også elever, voksne og privatister som tar enkeltfag for å oppfylle kravene til generell studiekompetanse.

³⁸ Utdanningsdirektoratet (2021c).

³⁹ Markussen og Gloppen (2012).

⁴⁰ NOU 2019: 25.

⁴¹ NOU 2019: 25.

⁴² Albertsen (2020).

sentpoengs forskjell mellom elever fra studiespesialisering og fra påbygging. SSBs studie viser videre at grunnskolepoeng er mer utslagsgivende for fullføringen av en grad i høyere utdanning enn hvordan studentene har oppnådd generell studiekompetanse.⁴³

Liedutvalget foreslår at opplæringen i de to hovedløpene skal innrettes mer mot den planlagte sluttkompetansen, og at elever som ønsker å bytte hovedløp, må få anledning til å bruke den tiden det tar å opparbeide seg de kompetansene som kreves. Utvalget foreslår derfor å fjerne muligheten til å ta påbygging til generell studiekompetanse etter Vg2, men samtidig beholde retten til påbygging etter bestått yrkeskompetanse.

5.5.2 Regjeringens vurderinger og tiltak

Regjeringen mener at det fortsatt skal være mulig å ta påbygging til generell studiekompetanse både etter Vg2 og etter bestått yrkeskompetanse, men åpner for at påbygging kan ta kortere eller lenger tid avhengig av elevenes kompetanse og de til enhver tid gjeldende kravene til generell studiekompetanse.

En viktig grunn til at fellesfagene ble innført, var at elever på yrkesfag skulle ha mulighet til å bytte til et studieforbereende løp. Likt omfang og innhold i fellesfagene har vært et krav for å oppnå generell studiekompetanse, noe som har lagt tunge føringer på fag- og timefordelingen i fag- og yrkesopplæringen. Regjeringen vil gjøre noe med dette, men mener at det ikke er nødvendig å fjerne muligheter til å endre retning etter Vg2. Regjeringen ønsker heller å tilpasse påbyggingsdelen slik at elevene har tilstrekkelig tid til å oppnå generell studiekompetanse.

Regjeringen mener at det er kravene til sluttkompetanse som skal være rettesnor for innretningen av påbygging til generell studiekompetanse. Det innebærer blant annet at innholdet i påbygningen ikke nødvendigvis må bestå av et bestemt antall timer for at elevene skal kunne «ta igjen» elevene fra studieforbereende utdanningsprogram. Innholdet kan også være basert på andre mål for kompetanse, som for eksempel å ha oppnådd et visst kompetansenivå i ferdigheter og fag som er viktige i høyere utdanning.

⁴³ Albertsen (2020).

Regjeringen beskriver i 5.2.1 at det skal vurderes om fellesfagene i mye større grad enn i dag skal programrettes. Dersom innholdet i fagene varierer, mener regjeringen også at dette må reflekteres i at påbygging ikke ser likt ut for alle elever, men avhenger av hvilket utdanningsprogram eleven kommer fra. Hvilke tilleggskompetanser elevene trenger for å bli studieforbereid (oppnå generell studiekompetanse), avhenger av hva slags kompetanse de har med seg fra sitt utdanningsprogram.⁴⁴ Det kan i prinsippet bety at påbygging for noen elever blir mer omfattende, mens det for andre blir mindre omfattende enn i dag. Elevene må bruke påbyggingstiden til å bli best mulig studieforbereid. I tråd med tanken om at det ikke trenger å bety at elevene skal ha akkurat det samme innholdet i påbyggingen, er det grunn til å vurdere om det skal lages et eget studieforbereende fag.

Det kan være aktuelt å se innretningen for påbygging etter bestått yrkeskompetanse i sammenheng med endringene i opplæring spesielt organisert for voksne, omtalt i kapittel 4.

En del av dem som i dag velger påbygging, gjør det fordi de ikke fikk en læreplass og dermed opplever at veien til fag- eller svennebrev blir lukket.⁴⁵ Regjeringen ønsker at de som er motivert for å ta påbygging skal kunne gjøre det, men det skal ikke være en nødløsning for dem som egentlig ønsker seg læreplass. For denne gruppa skal det nå utvikles tilbud om Fagbrev som elev (se kapittel 3.4 for beskrivelse av tiltaket).

Regjeringen vil

- at det fortsatt skal være mulig å ta påbygging til generell studiekompetanse både etter Vg2, og etter Vg3 eller fag- eller svennebrev
- at innhold og omfang av påbygging til generell studiekompetanse skal utformes på nytt etter at fag- og timefordelingen er utredet, og i lys av eventuelle nye krav til generell studiekompetanse

⁴⁴ Elever med rett til opplæring i samisk/kvensk/finsk skal fortsatt ha opplæring i et første- og et andrespråk og elever med rett til tegnspråk skal fortsatt ha bimodal tospråklig opplæring, uten at det gir vesentlig mindre rom for fordypning eller økt samlet belastning for elevene. Dette gjelder også påbygging.

⁴⁵ Utdanningsdirektoratet (2018a).



Figur 6.1

6 Vurdering i VGO – kunnskap og utfordringer

Fullføringsreformen skal føre til at flere elever og lærlinger fullfører og består, og kompetansen de oppnår, skal gjøre dem enda bedre rustet for arbeidsliv og videre utdanning. Vurderingssystemet skal gi elevene og lærlingene underveisvurderinger som bidrar til utvikling, og sluttvurderinger som er rettferdige, pålitelige og gyldige. Eksamen er en vesentlig del av vurderingssystemet i skolen og skal opprettholdes blant annet for å sikre rettssikkerhet og likebehandling. Vurderingssystemet skal ha tillit i samfunnet, og vitnemålene, inkludert fag- og svennebrevene, skal være et godt uttrykk for kunnskapene og ferdighetene som er oppnådd. For elever med generell studiekompetanse skal vitnemålet også være en billett inn i videre utdanning. Dersom det er god sammenheng mellom vurderingsordninger og vurderingskultur i VGO og høyere utdanning og høyere yrkesfaglig utdanning, vil det bidra til at elevene er beredt på de kravene som stilles på de neste utdanningsnivåene.

Vurderingssystemet spiller også en rolle for innholdet i opplæringen. Hvordan eksamen og fag- og svenneprøven er utformet, påvirker for eksempel hvordan lærere, faglige ledere og instruktører tolker og vektlegger læreplanene. Slik kan endringer i sluttvurdering og eksamen være et verktøy for å påvirke kvaliteten i opplæringen. Underveisvurdering er en viktig og integrert del av elevenes opplæring ved at elevene får tilbakemeldinger på den kompetansen de viser underveis i opplæringen. I forbindelse med fagfornyelsen ble det gjort flere endringer i vurderingsforskriften, nettopp med sikte på å sikre en bedre sammenheng mellom nytt læreplanverk og hvordan lærerne jobber med vurdering.

Vurderingssystemet og kravene til vitnemålet må være utformet på en måte som gir elever og lærlinger like muligheter til å uttrykke sin kompetanse slik at de kan fullføre og består. Dette kapitlet beskriver dagens vurderingssystem og peker på noen områder der det er mulig å vurdere endringer.

6.1 Underveisvurdering

Underveisvurdering er all form for vurdering som skjer før avslutningen av opplæringen i fagene. Vurderingen skal være en integrert del av elevens og lærlingens opplæring, fremme videre læring og bidra til at eleven og lærlingen øker kompetansen sin i faget. Informasjon fra underveisvurderingen skal hjelpe læreren og instruktøren med å tilpasse opplæringen.

Det er noen utfordringer med underveisvurdering slik den praktiseres i dag. Blant annet er det noen indikasjoner på at noe av underveisvurderingen og måten den gjennomføres på, kan bidra til å skape stress for elevene. Mens god vurderingspraksis vil kunne føre til motivasjon og mestring, blir vurderingsarbeid i form av lekser og karaktergivende prøver ofte trukket frem som en kilde til negativt skolestress.¹ Disse utfordringene kan skyldes både behov for mer kompetanse og at det er behov for et bedre regelverk.

Liedutvalget pekte blant annet på undersøkelser som viste at lærere i mange tilfeller baserte halvårs- og standpunktskarakterer på minimum to–tre karaktergivende prøver. Isolert til hvert enkelt fag er ikke dette så mye, men når man tar i betraktning at elever kan ha så mye som åtte–ni ulike fag samtidig, kan mengden bli utfordrende. Stress trenger ikke å være negativt, men det er godt dokumentert at langvarig negativt stress over tid er helseskadelig.² Det er vanskelig å peke på én enkelt årsak til at underveisvurdering i en del tilfeller praktiseres på en måte som bidrar til negativt stress. Sedvane på skolene, press på lærerne for å dokumentere vurderinger eller hvordan forskriften er formulert, kan tenkes å spille en rolle i dette.

Dagens bestemmelser om underveisvurdering bygger på forskning om læringsfremmende vurdering, der eleven og lærlingens læring står i sentrum. Vurderingen skal bidra til å utvikle elevens og lærlingens evne til å vurdere og reflektere over eget arbeid og bli en aktiv og ansvarlig deltager i

¹ Amundsen og Garmannslund (2018).

² Lillejord mfl. (2017).

egen læringsprosess.³ I forbindelse med innføringen av nytt læreplanverk etter fagfornyelsen ble bestemmelsene om underveisvurdering revidert. Endringene har som hensikt å følge opp og forsterke målet som ble innført med Kunnskapsløftet, om at vurdering skal være læringsfremmende.⁴

I den nye forskriften er «løpende og systematisk» erstattet med at «underveisvurderingen skal være en integrert del av opplæringa». Noe av bakgrunnen for endringen er tilbakemeldinger om at «løpende og systematisk» kan tolkes som at lærerne hele tiden må vurdere elevene, og at all underveisvurdering må planlegges. Intensjonen med endringen er både å understreke at underveisvurderingen skal være læringsfremmende, og å fjerne misforståelsen om at bestemmelsen innebærer at elevene skal utsettes for stadige og isolerte testsituasjoner.

I ny overordnet del fremheves det også at skolen og lærerne må balansere behovet for informasjon om elevenes læring med eventuelle uønskede konsekvenser av vurdering.⁵ En annen endring som ble innført med fagfornyelsen, er at læreplanene i hvert fag har fått vurderingstekster. Tekstene er et helt nytt element i læreplanene og skal gi støtte og retning til lærernes underveis- og sluttvurdering. Kunnskapsdepartementet følger implementeringen og mottagelsen av vurderingstekstene tett, og vil vurdere behovet for eventuelle justeringer i tekstene når de har vært i bruk en stund.

En forutsetning for læringsfremmende vurderingspraksis er god vurderingskompetanse på skolene og i lærebedriftene. Erfaringer har vist at skoler som deltok i satsingen Vurdering for læring, fikk økt vurderingskompetanse, bedret vurderingspraksis og en mer læringsorientert vurderingskultur.⁶ Forskning tyder på at kompetansemål og læringsfremmende vurdering har fått en mer sentral posisjon i skolehverdagen de siste årene.⁷ Likevel er det fortsatt stor variasjon og ulik forståelse i skolen om hva god vurderingspraksis er.⁸ Det tar tid å endre etablert praksis. Innholdet i nytt læreplanverk med tilhørende regelverk skal bidra til å støtte opp om en læringsfremmende vurderingspraksis i større grad enn

tidligere. Det er imidlertid viktig å videreutvikle og styrke kulturen for en læringsfremmende vurderingspraksis i VGO. Dette er nøkkelen til å realisere mange av intensjonene i det nye læreplanverket.

6.1.1 Regjeringens vurderinger og tiltak

Underveisvurdering bør bidra til læring og ikke bidra til negativt stress. Kunnskapsgrunnlaget viser at de mange eksplisitte vurderingssituasjonene som skjer underveis i skoleåret, kan bidra til negativt stress for deler av elevgruppa. Underveisvurderingen i VGO må fungere etter hensikten. Den skal være en integrert del av opplæringen og bidra til elevenes læring. Gjennom underveisvurderingen skal elevene få utvikle egenrefleksjon og kritisk tenkning. Det skal også være rom for at elevene kan prøve og feile gjennom skoleåret uten at de opplever at det har avgjørende betydning for sluttvurderingen.

For å bidra til at underveisvurderingen oppfyller formålet, må vi fortsette arbeidet med å utvikle en læringsfremmende vurderingskultur i VGO. Samtidig må regelverket om underveisvurdering og standpunktvurdering være tydelig nok til at det ikke bidrar til uønsket praksis på skolene.

Det er gjort flere grep med fagfornyelsen og endringer i vurderingsforskriften som samlet sett skal bidra til å forenkle og støtte lærernes vurderingsarbeid. I tillegg pågår det et arbeid med videreutvikling av eksamen. Hvorvidt og hvordan disse endringene vil påvirke opplevelsen av negativt stress knyttet til vurdering, gjenstår å se. Regjeringen vil derfor vurdere ytterligere tiltak for å redusere skolerelatert negativt stress. Både mer kompetanseheving og endringer i vurderingsforskriften kan være aktuelle tiltak.

Den teknologiske utviklingen innebærer nye muligheter for å vurdere elevens kompetanse. Med økende bruk av digitale læremidler og -verktøy blir større mengder data om elevers aktiviteter i læringsprosesser tilgjengelige, og dette kan brukes til å tilpasse læremidlene til elevenes kunnskaper og ferdigheter. Denne måten å bruke aktivitetsdata på inngår i forsknings- og praksisfeltet læringsanalyse. Fagfeltet handler om måling, innsamling, analyse og rapportering av data om de lærende og deres kontekst, med formål om å forstå og optimalisere læring og læringsomgivelser.⁹

Aktivitetsdata kan også føre til endringer i vurderingsarbeidet. Bruk av læringsanalyse kan bidra til å tilpasse prøver til eleven, slik at eleven opplever

³ Wiliam og Thomson (2007).

⁴ Forskrift til opplæringsloven, kapittel 3 og 4, forskrift til friskoleloven, kapittel 3.

⁵ Overordnet del – Undervisning og tilpasset opplæring.

⁶ Utdanningsdirektoratet (2019e).

⁷ Prøitz (2020).

⁸ Utdanningsdirektoratet (2019e).

⁹ Misiejuk og Wasson (2017).



Figur 6.2

mer mestring i vurderingssituasjonen, og kan dermed også bidra til å redusere negativt skolestress for elevene. Samtidig oppstår det flere problemstillinger, blant annet knyttet til personvern og bruk av stordata i undervisningssammenheng, og spørsmål om slik bruk av læringsanalyse også endrer hva eleven blir målt på. I tillegg er det nødvendig å sikre at læringsanalyse brukes riktig, og at det ikke påvirker elevenes mulighet til å prøve og feile underveis i opplæringen negativt. Det er ikke ønskelig at elevene opplever at alt de gjør, overvåkes og vurderes til enhver tid. Regjeringen vil derfor utrede pedagogiske, juridiske, teknologiske og etiske problemstillinger med bruk av læringsanalyse og eierskap til elevdata i skolen.

Regjeringen vil

- vurdere flere tiltak for å sikre at underveisvurdering fremmer læring og ikke fører til negativt stress for elevene
- utvikle digital støtte til underveis- og standpunktvurdering
- nedsette en ekspertgruppe for å utrede pedagogiske, juridiske, teknologiske og etiske problemstillinger knyttet til læringsanalyse og eierskap til elevdata i skolen

6.2 Sluttvurdering

Vitnemålet, inkludert fag- og svennebrev, åpner dører for opptak til høyere yrkesfaglig utdanning, høyere utdanning og åpner veier til deler av arbeidslivet.¹⁰ Små forskjeller i karakterer på vitnemålet kan ofte få store utslag for om man får plass på ønsket utdanning eller jobb. Det er derfor viktig at sluttvurderingen gir mest mulig pålitelig og riktig informasjon om kompetansen ved avslutningen av opplæringen i faget. Dagens sluttvurderingssystem består av standpunkt karakterer, eksamens karakterer og karakterer i fag- og svenneprøve, praksisbrevprøve og kompetanseprøve.

En standpunkt karakter er et uttrykk for den samlede kompetanse en elev har i faget ved endt

opplæring. Eleven skal ha fått mulighet til å vise kompetanse på flere og varierte måter. Kompetansen eleven har vist underveis i opplæringen, er en del av grunnlaget for standpunkt vurderingen.¹¹ Standpunkt karakterer utgjør størsteparten av elevens vitnemål, og de fleste lærere i VGO er involvert i å sette standpunkt karakterer.

Flere utredninger og undersøkelser etter innføringen av Kunnskapsløftet har vist at det er noen utfordringer med å vurdere elevenes kompetanse ut fra kompetansebaserte læreplaner. Det at vurderingen i stor grad hviler på lærernes faglige skjønn og tolkning av læreplanen, gjør at det kan oppstå stor variasjon i karaktersetning både på og mellom skoler. Skolene har også ulik praksis for samarbeid og tolkningsfellesskap.¹² Som nevnt tidligere har læreplanene i fagfornyelsen fått vurderingstekster. Dette inkluderer tekster om standpunkt vurdering på de trinnene der det skal settes standpunkt karakter. Tekstene er basert på innholdet i vurderingsforskriften, og er ment å gi støtte og retning til lærernes arbeid med standpunkt vurdering. De siste 10-15 årene har det vært arbeidet systematisk med å utvikle en god felles praksis for standpunkt fastsetting i norske skoler, blant annet gjennom satsingen *Vurdering for læring*.

Fag- eller svenneprøven er den endelige sluttvurderingen for de fleste lærefag i det yrkesfaglige løpet. Prøven består av de fire delene planlegging, gjennomføring, vurdering og dokumentasjon av arbeid.¹³ Kandidaten skal normalt gjennomføre fag- eller svenneprøven i bedriften hvor kandidaten har hatt hoveddelen av opplæringen, og prøven skal være tilpasset bedriftens arbeid.¹⁴ Slik skal kandidaten få mulighet til å vise sin spisskompetanse, samtidig som kandidaten også må vise kompetanse i hele bredden i lærefaget etter læreplanen. Prøvenemnda har ansvaret for utformingen av fag- og svenneprøven, og nemnda skal ha minst to medlemmer som har formell faglig

¹¹ Forskrift til opplæringsloven §3-15, forskrift til friskoleloven § 3-15.

¹² Buland mfl. (2014), Sandvik mfl. (2012), Prøitz mfl. (2010), Hovdhaugen mfl. (2014).

¹³ Forskrift til opplæringsloven § 3-50.

¹⁴ Forskrift til opplæringsloven § 3-46.

¹⁰ NOU 2019: 25.

kompetanse innenfor fagområdet. Disse skal så langt det er mulig ha oppdatert arbeidslivserfaring i faget.¹⁵

Det finnes relativt lite forskning på fag- og svenneprøven. Basert på tilbakemeldinger fra dem som jobber med fag- og svenneprøven, og den forskningen som er tilgjengelig, er det likevel mulig å peke på noen utfordringer. Stor variasjon i kvalitet mellom fylkeskommunene, variasjon i hvordan fagprøven gjennomføres, og lang saksbehandlingstid i klagesaker er blant tilbakemeldingene fra sektoren. En studie av fagprøven viser at det er stor variasjon i hvordan ulike prøvenemder utformer oppgavene, og i hvilken grad de følger kravene i forskriften.¹⁶

Eksamen

I VGO er det eksamener både i Vg1, Vg2 og Vg3. Eksamensformene i dag er skriftlig, muntlig, praktisk eller muntlig-praktisk. Eksamenskarakterer står på elevenes vitnemål. Sentralt gitt skriftlig eksamen er en sluttvurdering hvor kandidaten skal få anledning til å vise sin kompetanse ved å løse en oppgave og/eller en kompleks utfordring. Skriftlig eksamen utarbeides sentralt, gjennomføres lokalt og sensureres av to eksterne sensorer. Muntlig og muntlig-praktisk eksamen utarbeides og gjennomføres lokalt i samarbeid mellom elevenes faglærer og én ekstern sensor. Tverrfaglig praktisk eksamen på Vg2 yrkesfag skal prøve kompetansemålene fra alle de felles programfagene. Fra 2020 åpner forskriften for andre kombinasjoner av eksamenformer enn de ovennevnte, som for eksempel skriftlig-muntlig. Denne eksamensformen kan være aktuell for fag som engelsk og andre fremmedspråk, og skal prøves ut i mindre skala før den eventuelt blir innført. Uavhengig av eksamensform er det alltid kompetansemålene i læreplanen som er utgangspunkt for utarbeidelse og vurdering av eksamensoppgavene. Eksamen skal altså gi informasjon om elevens kompetanse i fagene.

I forbindelse med fagfornyelsen ble det satt ned en ekstern eksamensgruppe som skulle utrede hvilken betydning fagfornyelsen og den teknologiske utviklingen burde ha for eksamensordningen. Gruppen var sammensatt av representanter fra blant annet relevante fagmiljøer i universitets- og høyskolesektoren og lærerorganisasjonene. Eksamensgruppen leverte sin sluttrapport i 2020 og pekte på flere utfordringer med dagens system for eksamen.

¹⁵ Forskrift til opplæringsloven § 3-52.

¹⁶ Høst (2015).

Boks 6.1 Langtidsoppgave

En mulig ny vurderingsform som kan brukes til eksamen, er langtidsoppgaven. I universitets- og høyskoleutdanningene er det lang tradisjon for å bruke langtidsoppgave som sluttvurdering. Både bachelor- og masteroppgaver er en form for langtidsoppgave. En langtidsoppgave kan være relevant for å bli studie- eller yrkesforberedt.

En langtidsoppgave gir elever mulighet til å ha innflytelse på hva slags innhold de skal fordype seg i, og til å velge hva slags format de vil presentere det i. Å arbeide med en langtidsoppgave gir elever mulighet til mer fordypning i faget og til å kunne uttrykke kompetanse på flere måter.

Oppgaven kan ha tilsvarende krav til sensor som til muntlig eksamen. Det vil si at den blir vurdert av en faglærer og en ekstern sensor. Det er også mulig å kombinere langtidsoppgaven med en muntlig eksamen. En slik sluttvurdering vil innebære en mer omfattende prøving av eleven enn i dagens eksamensordning.

For det første har innføringen av nytt læreplanverk gitt nytt innhold i fagene, nytt og utvidet kompetansebegrep og økt vekt på dybdeløring i fagene. Eksamensgruppen mente at dagens utforming av eksamen begrenser måten å prøve elevens nye sluttkompetanse på.¹⁷ For at eksamen skal kunne måle kompetansen eleven har opparbeidet seg, må det være en god og tett sammenheng mellom læreplanene og vurderingsordningene. Gruppen mener derfor at det er viktig å utvikle en eksamen som lar elevene vise kompetanse i faget. Et eksempel på en slik eksamensform kan være langtidsoppgaven – beskrevet i boks 6.1. Dette er også en vurderingsform som brukes i høyere utdanning. Gjennomføring av samme type vurdering i VGO kan forberede elevene bedre til de kravene de møter til akademisk oppgaveløsning i høyere utdanning.

For det andre viste eksamensgruppen til at eksamen har flere formål, men at noen av disse ikke er klart uttrykt i regelverket. Hovedmålet med eksamen er å uttrykke elevens kompetanse ved avslutningen av opplæringen og å være en del

¹⁷ Eksamensgruppen (2019).

av grunnlaget for opptak til videre utdanning og arbeidsliv. I tillegg til dette spiller eksamen en sentral rolle som ekstern kvalitetsfunksjon i sluttvurderingssystemet, både som sammenligningsgrunnlag for skolene og ved at sensorskoleingen bidrar til kompetanseheving og mer enhetlig vurderingspraksis. Eksamensgruppa anbefalte en tydeliggjøring av eksamens formål i regelverket for å bidra til mer helhet og systematikk i sluttvurderingen.

For det tredje mente eksamensgruppa at fremtidens høyere utdanning og arbeidsliv vil ha økt behov for andre typer kompetanser og ferdigheter enn bare de rent faglige. Kreativitet, innovasjon, kritisk tenkning og samhandling er eksempler på slike ferdigheter. I det nye læreplanverket er slike ferdigheter tydeligst i overordnet del. Siden dette er ferdigheter som anses som viktige for fremtidens samfunns- og arbeidsliv, stiller gruppa spørsmål om dette også er kompetanser og ferdigheter som vitnemålet på sikt bør synliggjøre.

For å øke kvaliteten på eksamen konkluderte eksamensgruppa med at det er behov for mer forskningsbasert kunnskap om eksamen. Det er også behov for å øke kunnskapsgrunnlaget om standpunktvurderingen og fag- og svenneprøven. Å bygge en kunnskapsbase over tid er en forutsetning for å arbeide systematisk med å utvikle kvaliteten i sluttvurderingen. Systematiserte bruker-innsikter og erfaringer, utprøvinger og forsøk og forskning bidrar til å utvide kunnskapsgrunnlaget.

I tillegg til de utfordringene eksamensgruppa finner, er det mye som tyder på at det er problemer med reliabiliteten i noen fag, altså om en eksamen vurderes til samme resultat av ulike sensorer. En ny analyse vurderer sensorreliabilitet ut

ifra karakterforslag fra to uavhengige sensorer på skriftlig eksamen i VGO. Resultatene viser at sensorreliabiliteten varierer mellom fag. I enkelte fag er sensorene i stor grad enige om karakterforslagene, mens i andre fag er avstanden mellom de to sensorenes vurdering av besvarelsen stor. Undersøkelsen viser at eksamenskarakteren i enkelte fag avhenger mer av hvilke sensorer som har vurdert besvarelsen, enn av selve besvarelsen. Analysen viser et behov for videre studier i tillegg til et systematisk arbeid for å sikre kvaliteten på eksamen.¹⁸

Trekkordningen

I VGO er det, som nevnt, elevenes standpunkt-karakterer som utgjør den største delen av vitnemålet. Elevene har ikke eksamen i alle fag. I dagens system er det noen eksamener som er obligatoriske for elevene avhengig av utdanningsprogram, men størsteparten av eksamenene bestemmes ved et tilfeldig trekk. Trekkordningen innebærer at elevene blir trukket ut til eksamen i fag etter gitte nasjonale føringer. Selv om elevene ikke skal ha eksamen i alle fag, skal de skal være eksamensforberedt i de fagene der eksamen er en mulig sluttvurdering ved siden av standpunkt-karakteren.

Trekkordningen kan være en form for ytre motivasjon for å opprettholde innsatsen i faget helt til slutten av opplæringen. Eksamen har også en kvalitetsfunksjon fordi skolene får et sammenligningsgrunnlag til standpunktvurderingen, og ved at lærere deltar i sensorskolering. Trekkord-

¹⁸ Bjørnson og Skar (2020).

Boks 6.2 Trekkordningen

For studieforberedende utdanningsprogram:

- Vg1: Omtrent 20 prosent av elevene trekkes ut til eksamen.
- Vg2: Alle elever trekkes ut til eksamen i ett fag.
- Vg3: Obligatorisk skriftlig eksamen i hovedmålet. I tillegg trekkes alle elevene ut til eksamen i tre fag. Hvorvidt disse eksamenene skal være skriftlige, muntlige og/eller muntlig-praktiske, varierer mellom de ulike utdanningsprogrammene.
- Særskilt for Vg3 påbygg til generell studiekompetanse: I tillegg til den obligatoriske eksamenen i hovedmålet skal elevene trek-

kes ut til én skriftlig og én muntlig, praktisk eller muntlig-praktisk eksamen.

For yrkesfaglige utdanningsprogram:

- Alle elever på Vg2 skal opp til en obligatorisk tverrfaglig eksamen i programfag.
- I tillegg skal cirka 20 prosent av elevene på Vg1 og Vg2 trekkes ut til eksamen i ett fag. Andelen på 20 prosent skal ses over en to-års periode. Elever og faglærere blir først kjent med fag ved offentliggjøring av trekk 48 timer før selve eksamenen ved lokalt gitt eksamen, og 48 timer før den første eksamen for sentralt gitt eksamen.

ningen bidrar til at denne kvalitetsfunksjonen gjelder i flere fag enn i et system der det fra starten av er fastsatt hvilke eksamener man skal ha.

Eksamensgruppa pekte på at trekkordningen for eksamen er særegent norsk, og at den har flere problematiske sider. Det er vist at trekkordningen kan slå uheldig ut for enkelte elever til skriftlig eksamen. Sammenlignet med de elevene som blir trukket til muntlig eksamen i samme fag, har elever som blir trukket til skriftlig eksamen, betydelig økt sjans for ikke å bestå. Elever som ikke består eksamen, får heller ikke vitnemål, slik at det å bli trukket ut til skriftlig eksamen også gir redusert sannsynlighet for å fullføre og bestå videregående.¹⁹

Eksamensgruppa pekte på en annen grunn til at tilfeldig trekk til eksamen gir utslag elever opplever som uforutsigbare og urettferdige. Enkelte elever kan bli trukket ut til fag de presterer sterkt i, og har dermed et fortrinn til eksamen, mens andre elever må ta eksamen i fag de presterer svakt i. I Vg1, der kun 20 prosent av elevene trekkes ut til eksamen, er dette særlig tydelig. Det betyr at svært få av elevene får en sjans til å vise kompetansen sin.

Selve eksamensformen kan også gi elever ulike muligheter til å vise kompetanse fordi den legger føringer for om kandidatene skal vise kompetansen i faget muntlig, skriftlig og/eller praktisk. For enkelte læreplaner er skriftlige, muntlige og praktiske ferdigheter en del av kompetansen som skal prøves (for eksempel i språkfag), men for et flertall av kompetansemålene er ikke dette tilfelle. Kompetansen i de fleste fag kan oppnås og vises på flere måter. Dette betyr at for noen elever kan skriftlige eller muntlig ferdigheter påvirke muligheten for å vise kompetanse i faget, der slike ferdigheter ikke skal måles. For disse elevene vil uttrekk til «feil» eksamensform kunne ha stor betydning for muligheten til å få vist kompetansen sin i faget. I disse tilfellene vil ikke eksamen nødvendigvis gi en ekstra mulighet til å få vist kompetansen, men heller oppleves som et dårlig utgangspunkt for å vise kompetansen. Dette kan igjen gi uheldige utslag for karaktersnittet og dermed elevens mulighet for opptak til høyere utdanning.

På bakgrunn av det ovennevnte anbefalte eksamensgruppa at trekkordningen burde avvikles og erstattes av en mer rettferdig og forutsigbar ordning.²⁰ En lignende anbefaling ble gitt av Liedutvalget, som mente at trekkordningen måtte

avvikles og at det heller skulle bestemmes et gitt antall fastsatte eksamener.

Spørsmål om rettferdighet og forutsigbarhet i trekkordningen var inkludert i høring om endring av bestemmelser om vurdering, eksamen og eksamensordninger i læreplanene våren 2020. Et flertall blant dem som svarte på høringen, var positive til å endre trekkordningen, med størst oppslutning fra fylkesmenn, fylkeskommuner og til dels skolene. Spesielt fylkeskommuner og de videregående skolene ga tilbakemelding om at dagens ordning med 20 prosent uttrekk til eksamen på Vg1 studieforberedende er urettferdig for elevene, og de mener det er et behov for å se på endringer.

Privatisteksamen

I tillegg til eksamener som er en del av opplæringsløpet, er det mulig å ta eksamen som privatist. Privatister melder seg til eksamen i fag uten å være elev i faget. Fylkeskommunene har ansvaret for å gjennomføre privatisteksamen. Privatistordningen benyttes i stor grad av elever som er i VGO, eller som nylig har vært elever i VGO. Det er mulig å ta privatisteksamen i fag som man har strøket i, og å forbedre karakterer i fag som allerede er bestått. Man kan ikke ta privatisteksamen i fag der man er registrert som elev.

Privatistordningen gir dem som ikke har fullført VGO, en sjans til å oppnå vitnemål. Ordningen gir også dem som ikke oppnår ønsket resultat til standpunkt eller eksamen i et fag, anledning til å forbedre karakterene sine. En utfordring med at elevene kan forbedre karakterer gjentatte ganger, er at det bidrar til at inntakskravene til høyere utdanning blir kunstig høye. Dette har store konsekvenser både for enkeltelever som må sette livet sitt på vent, og i et samfunnsøkonomisk perspektiv.

6.2.1 Regjeringens vurderinger og tiltak

For at sluttvurderingen skal ha høy kvalitet og tilitt i samfunnet, må den være gyldig, pålitelig og rettferdig. Skoler og prøvenemnder må utvikle god felles kultur for tolkning, slik at lærernes og nemndsmedlemmenes faglige skjønn formes og støttes. Det er gjennom systematisk samarbeid og diskusjoner i profesjonene at det er mulig å styrke og utvikle kvaliteten på sluttvurderingen. For å lykkes med dette må lærere og skoler ha tilgang på gode støtteressurser som kan bidra til utviklingen av et profesjonelt vurderingsfellesskap. Regjeringen vil derfor fortsette å styrke kvaliteten på standpunktvurdering, fag- og svenneprøve og

¹⁹ Andresen og Løkken (2019).

²⁰ Eksamensgruppa (2020).



Figur 6.3

eksamen gjennom kompetanseheving og støtte til lokalt arbeid med å utvikle felles vurderings-skjønn.

Fra 2021 har regjeringen satt av midler til å øke lærernes vurderingskompetanse. Midlene vil bli brukt både til å styrke kvaliteten på sluttvurderingen og til en langsiktig videreutvikling av sluttvurderingssystemet. Utdanningsdirektoratet lyser våren 2021 ut et forskningsoppdrag på fag- og svenneprøven, noe som vil bidra til å styrke kunnskapsgrunnlaget også om denne vurderingsformen.

Eksamen

Eksamen er en viktig del av vurderingssystemet i skolen og skal opprettholdes blant annet for å sikre rettsikkerhet og likebehandling. Det er avgjørende at tilliten til vitnemål og eksamen opprettholdes. Arbeidslivet og universitets- og høyskolesektoren må kunne stole på at sluttvurderingssystemet gir et godt bilde av elevenes kompetanse. Derfor må videreutviklingen av eksamensfeltet ivareta kvalitet og pålitelighet, i tillegg til rettferdighet og gyldighet. Det er også viktig at elevene beholder muligheten til å bli vurdert av eksterne fagpersoner.

Regjeringen vil samtidig se på mulige endringer, og vurdere fordeler og ulemper med disse. I dag er det mye som tyder på at eksamen ikke møter alle kravene som er listet opp over. Målet er at elevene skal få vise frem både bredden og dybden av kompetansen sin på eksamen. Da må eksamen gi mulighet til at elevene får ta i bruk den kompetansen de har tilegnet seg gjennom dybdelering og fordypning. Langtidsoppgaven er en mulig vurderingsform som kan bidra til at elevene får vist større deler av sin kompetanse enn med dagens eksamensformer. Langtidsoppgave som eksamensform vil også kunne bidra til at elevene får mer fordypning i opplæringen og bidra til å gjøre elevene forberedt på videre studier. Det vil være en fordel for det videre arbeidet med eksamen og vurdering dersom dialogen mellom vurderingsmiljøene i universitets- og høyskolesektoren og VGO styrkes.

For å videreutvikle underveis- og sluttvurderingen i grunnopplæringen i lys av fagfornyelsen og ny tilbudsstruktur, har regjeringen bevilget midler til at Utdanningsdirektoratet skal kunne prøve ut endringer i eksamensordningen, utvikle digitale vurderingsverktøy og arbeide med kvalitetsutvikling og kvalitetssikring. Eksamen skal tilpasses det brede kompetansebegrepet i de nye læreplanene og legge til rette for andre typer oppgaver.

En forbedret trekkordning

Regjeringen ønsker at VGO skal være bygd opp rundt et sluttvurderingssystem av høy kvalitet, der rettferdighet, pålitelighet og gyldighet er godt ivaretatt. Hvordan trekkordningen er utformet, og hvordan den blir oppfattet av elever og samfunnet, henger tett sammen med dette. Dagens trekkordning har noen utfordringer som er verdt å se nærmere på. Trekket er tilfeldig og kan slå urettferdig ut på elevenes sjanser for videre utdanning. Det kan også bidra til negativt stress blant elevene. Det er særlig trekkordningen på Vg1 som skaper disse utfordringene, da kun 20 prosent av elevene på Vg1 blir trukket ut.

Argumenter som brukes for trekkordningen, er at den bidrar til å «å holde trykket oppe» i alle fagene, og at siden alle avsluttende fag er eksamensfag, får alle fag like høy status. Selv om trekkordningen kan sies å bidra til høyt læringstrykk, mener regjeringen at det ikke er god nok grunn til ikke å vurdere mulige endringer i trekkordningen. Alle elever skal uansett ha en sluttvurdering i form av standpunkt. Eksamensgruppas rapport støtter, sammen med tilbakemeldinger fra sektor, opp om behovet for å gjennomgå trekkordningen med tanke på omfang og fordelingen av eksamener på fag og trinn. Regjeringen vil derfor vurdere å endre trekkordningen slik at den blir mer forutsigbar og rettferdig, med et særlig fokus på trekkordningen på Vg1. Eventuelle endringer i trekkordningen skal baseres på systematisk kunnskap-sinnhenting og utprøving.

Privatisteksamen

Det er mange gode grunner til at privatistordningen er moden for endring. Behovet for å gjøre endringer forsterkes av at ordningen er kostbar både for samfunnet og for de elevene som bruker tid på å ta opp igjen fag. Omfanget av privatisteksamen er stort og innebærer kostnader for fylkeskommunene. En fersk analyse viser at den totale kostnaden for privatisteksamener i 2019 var 406 millioner kroner.²¹ Tiden mange elever bruker på å ta opp igjen fag, er også kostbar for dem selv, i form av tapt tid i arbeidslivet.

Med utvidet rett og andre tiltak i denne meldingen som skal gi elevene bedre forutsetninger for å fullføre, vil det trolig bli mindre behov for privatisteksamen. Intensjonen med privatistordningen var opprinnelig at personer med et reelt behov for å få dokumentert kompetanse, skulle ha et tilbud. Ordningen har nå mange elever som ønsker å forbedre karakterene for å komme inn ved universiteter og høyskoler. Muligheten til å forbedre karakterer bidrar til å skape unødig hard konkurranse om mange studieplasser ved universiteter og høyskoler, og dermed mer press og stress blant unge som ønsker å studere.

Regjeringen vil vurdere innstramminger i privatisteksamen i lys av utvalget som skal se på opp-taksregelverket for høyere utdanning. Retten til omgjøring av lån til stipend ble avvirket fra og med 2021 for fag man har karakter i fra før. Til slik utdanning blir det nå bare mulighet for å få utdanningsstøtte i form av lån. Det kan bidra til å redusere mengden forbedringsprivatister.

Regjeringen vil

- styrke kvaliteten på standpunktvurdering gjennom kompetanseheving og støtte til lokalt arbeid med å etablere mer enhetlig vurderingspraksis nasjonalt
- styrke kvaliteten på fag- og svenneprøven gjennom kompetanseheving og støtte til lokalt arbeid med å etablere mer enhetlig vurderingspraksis nasjonalt
- vurdere mulige endringer i eksamen, blant annet i trekkordningen

²¹ Amundsen mfl. (2020).

6.3 Krav til bestått vitnemål og vekting av karakterer

Sammenlignet med andre land har Norge en streng praksis for hva som regnes som fullført VGO. Alle fag og alle eksamener må være bestått. Flere nordiske og europeiske land har ordninger hvor gode karakterer i andre fag kan kompensere for ikke bestått i enkelte fag, for eksempel hvis gjennomsnittet på tvers av fag er bestått.²² I dag har alle karakterer på vitnemålet lik verdi. Det er uavhengig av om karakterene er standpunkt- eller eksamenskarakterer, eller karakterer fra fellesfag eller programfag.

Vitnemålsinnholdet har utviklet seg over lang tid. Eksamensgruppa mener at begrunnelsen for antall karakterer og fordeling på dagens vitnemål er uklar.²³ Hvor mange karakterer eleven får på vitnemålet, har liten eller ingen sammenheng med antall opplæringstimer i faget. Enkelte fag er gitt større betydning på vitnemålet enn andre fag, i form av flere karakterer. Her skiller norsk seg ut. Elevene har minst fire norskkarakterer hvis de går på studieforbereidende utdanningsprogram. Hvis de blir trukket ut til eksamen, kan de få seks karakterer i faget. Dette vil være heldig for en elev som er sterk i norsk, mens for en elev som er svakere i faget, kan det få uheldige utslag for mulighetene for videre utdanning.

Standpunktkarakterene utgjør den store majoriteten av karakterene på vitnemålet. Standpunktkarakteren måler en bredere kompetanse enn eksamen, men likevel teller eksamenskarakteren like mye på vitnemålet som standpunktkarakteren i et fag. Det er også en skjevhet mellom de to sluttvurderingene; stryk i standpunkt overprøves dersom eleven består eksamen, mens stryk på eksamen betyr stryk uansett.²⁴

Våren 2020 gjennomførte Utdanningsdirektoratet en høring om endring av bestemmelser om vurdering, eksamen og eksamensordninger i læreplanen. Et flertall av høringsinstansene støttet at enten bestått standpunkt eller bestått eksamen skal gi bestått i faget, blant annet sju av elleve fylkeskommuner, Kompetanse Norge og et klart flertall av de videregående skolene.

Av elevene som gikk ut av Vg3, men ikke besto VGO, mangler mer enn en tredel karakter i

²² Eksamensgruppa (2020).

²³ Eksamensgruppa (2020).

²⁴ Hvis en elev har fått 1 i standpunktkarakter og ikke er trukket ut til eksamen, har eleven rett til særskilt eksamen i faget. Dersom en elev har fått 2 i standpunkt og 1 på eksamen, er faget ikke bestått. Eleven har da rett til ny eksamen.

kun ett eller to fag.²⁵ Hvis kravene til bestått vitnemål endres, kan det innebære at flere elever fullfører og består VGO gjennom at de har vist bred kompetanse og bestått alle fagene, og dermed vist at de er forberedt til videre utdanning eller arbeid.

Vekting av karakterer ved overgang fra Vg1 til Vg2 yrkesfag

Elever blir hovedsakelig rangert på grunnlag av poeng når de søker seg videre i opplæringsløpet i VGO.²⁶ I utregningen har alle karakterer lik verdi. Dette er uavhengig av om karakterene er en standpunktvurdering eller eksamenskarakter, eller om karakteren er satt på et fellesfag, programfag eller på yrkesfaglig fordypning. Dette har noen uheldige utslag for elever på yrkesfag.

Antall programfag en elev skal ha i programområdene på Vg1 og Vg2, er fastsatt i fag- og timefordelingen. Elevene på yrkesfag har et vesentlig høyere antall undervisningstimer i programfag enn i fellesfagene gjennom hele opplæringsløpet. Til tross for at opplæringen i programfagene står for omtrent to tredeler av opplæringstiden på Vg1, blir karakterene i fellesfagene i flere tilfeller avgjørende for om en elev får plass på videre ønsket programområde på Vg2. Med et stort antall søkere til enkelte av de yrkesfaglige programområdene på Vg2 kan karakterene på fellesfagene bli avgjørende for inntaket.

6.3.1 Regjeringens vurderinger og tiltak

Regjeringen vil at kravene til å fullføre og bestå VGO fortsatt skal være høye, men de skal ikke være unødvendige snublesteiner for elevene. I dag har eksamenskarakteren en avgjørende betydning for om en elev består faget eller ikke. Standpunkt karakteren skal dekke de samlede kompetansemålene i læreplanen i faget. Siden rammene for eksamen kan begrense muligheten for å prøve alle kompetansemålene i læreplanen, kan det oppfattes som urimelig at eksamenskarakteren likevel skal ha en mer avgjørende betydning enn standpunkt karakteren. Det kan være flere årsaker til at eleven ikke består. Konsekvensene av dårlig dagsform eller uheldig sensur kan for eleven bety manglende vitnemål og kortere eller lengre skolegang, og elevene som har bestått standpunkt, har vist at de har tilstrekkelig kompetanse til å bestå faget.

²⁵ NOU 2019: 25.

²⁶ Forskrift til opplæringsloven § 6-29 og § 6-33.

Regjeringen vil se videre på hvordan ulike modeller for vekting av standpunkt og eksamen kan gi bestått i faget. En endring som medfører at bestått standpunkt er bestått i faget, vil for eksempel føre til at flere elever kan fullføre på normert tid og fortsette i høyere utdanning uten unødvendige forsinkelser. Forslaget innebærer at elevene vil få flere muligheter til å bestå enn i dag, noe som sannsynligvis vil bety at flere elever vil kunne gjennomføre VGO. Siden bestått eksamen også vil være bestått i faget, vil elevene, i likhet med i dag, ha mulighet til å ta ordinær eksamen selv om de stryker i standpunkt. Eksamenskarakteren vil fortsatt telle på gjennomsnittskarakteren. Det er derfor liten grunn til å frykte at elever som har gode standpunkt karakterer, ikke vil gjøre sitt beste hvis de skal ha eksamen i faget.

Regjeringen merker seg at mange andre land har kompensasjonsordninger der det er mulig å gjøre opp for stryk i et fag gjennom gode karakterer i de andre fagene. Hensikten med slike ordninger er å se mer helhetlig på elevenes kompetanse, og at de ikke skal straffes unødig hardt på grunn av ett enkeltfag. Eksamensgruppa skisserte flere alternativer til dagens modell. En modell er at vitnemålet er bestått dersom et utvalg av sentrale fag er bestått. En annen modell kan være å gi elevene mulighet til å velge bort fag som ikke skal inngå i karaktergjennomsnittet. Regjeringen tar ikke stilling til en konkret modell på dette tidspunktet, men vil vurdere om kravene til bestått vitnemål i dagens system er de riktige.

Regjeringen ønsker å endre inntaksordningen på yrkesfag. Elever i VGO søker seg videre til neste trinn hvert år, og inntaket er basert på karakterene fra Vg1 og Vg2. I poengberegningen vektet alle fag likt, og i enkelte utdanningsprogram er det flere fellesfag enn de yrkesfaglige fagene. Det kan bety at en elev som har gode karakterer i fagene rettet mot ønsket fagbrev, kan risikere å bli fortrent av en elev med svakere yrkesfaglig kompetanse, men gode karakterer i fellesfagene. Regjeringen mener at gjennomsnittskarakterer i de yrkesfaglige fagene bør vektet mest i inntak på yrkesfag.

Regjeringen vil

- vurdere modeller der ulike vektinger mellom eksamen og standpunkt kan gi bestått i faget
- gjennomgå kravet til bestått vitnemål
- endre inntaksforskriften for yrkesfag slik at programfag vektet tyngre enn fellesfag

tansevurdering. I grunnopplæringen gjøres vurderinger opp mot nasjonale læreplaner, mens i høyere utdanning og høyere yrkesfaglig utdanning er læringsutbytter i de lokale studieplanene vurderingskriterier, og hver utdanningsinstitusjon er en autonom vurderingsaktør. Regjeringen vurderer at det kan være hensiktsmessig å utvikle felles rutinebeskrivelser og prosedyrer i grunnopplæringen for å fremme mer likeverdige vurderinger i kommuner og fylker.

Vurdering av kompetanse kan ende opp med at den enkelte har kompetanse tilsvarende deler

av fag i VGO. I dag er det ikke alltid lagt til rette for at en kan få opplæring i kun deler av fag. Regjeringen mener at dette vil endre seg når modulstrukturert opplæring blir hovedmodellen for opplæring for voksne.

Regjeringen vil

- vurdere om det skal lages et nasjonalt rammeverk og/eller verktøy for realkompetansevurdering på VGO-nivå



Figur 7.1

7 Kompetanse og kvalitet i VGO

Rettigheter og plikter, struktur og fag- og timefordeling utgjør rammene for en god videregående opplæring (VGO). Det er imidlertid ikke det eneste som skaper kvalitet i opplæringen. I dette kapittelet drøfter regjeringen noen andre forutsetninger for å gjennomføre fullføringsreformen.

Det aller viktigste for en kvalitativt god opplæring er gode lærere. Regjeringen ønsker å legge til rette for at VGO fortsatt skal ha faglærere med høy kompetanse og stor pedagogisk frihet. Derfor vil regjeringen blant annet vurdere en satsing på lærerkompetanse i forbindelse med de kommende endringene i VGO.

I fag- og yrkesopplæringen vil regjeringen i samarbeid med blant andre Samarbeidsrådet for yrkesopplæring (SRY) videreutvikle arbeidet med å skape en fremragende fag- og yrkesopplæring. Regjeringen vil også vurdere ytterligere tiltak for å bidra til bedre kjønnsbalanse i fag- og yrkesopplæringen.

Internasjonalt samarbeid er en byggestein for å videreutvikle VGO og bidra til høy kvalitet på opplæringen både i og utenfor Norge. Elever, lærlinger og lærere skal få økt mulighet til å delta i internasjonalt samarbeid, inkludert mobilitets-samarbeid, og vi skal fortsette å utvikle utdanningspolitikken i samarbeid med andre land, spesielt i Europa.

7.1 Forskning og kunnskapsbehov

For å fortsette å bygge kvalitet og kompetanse i VGO er det stadig behov for et godt datagrunnlag og forskning av høy kvalitet om denne delen av opplæringsløpet. NIFU har kartlagt ressursbruken til utdanningsforskning i form av FoU-midler og menneskelige ressurser ved universiteter, høyskoler og i instituttsektoren.¹ Forskning på VGO og fagskoleutdanning utgjorde til sammen 15 prosent av forskningsinnsatsen.

I årene frem mot 2021 har det kommet en rekke utredninger fra offentlige utvalg som dekker ulike temaer og problemstillinger om VGO.

Rapportene danner til sammen et godt utgangspunkt for å ta fatt i sentrale problemstillinger og for å vurdere behovet for videre innhenting av kunnskap om denne delen av utdanningssystemet.

En ny kilde til kunnskap om VGO er evalueringen av Utdanningsløftet. Det overordnede målet med denne evalueringen er å få frem kunnskap om hvordan fylkeskommunene har iverksatt kretsiltakene for VGO i forbindelse med koronapandemien, og hvilke resultater dette har gitt. Arbeidet skal blant annet evaluere hvordan fylkeskommunene implementerer tiltakene, og i hvilken grad målene nås. Evalueringen ble satt i gang parallelt med tiltakene.

Kunnskapsgrunnlaget om VGO er bygd opp annerledes enn for grunnskolen. Det gjennomføres for eksempel ikke nasjonale prøver i VGO, og det finnes heller ikke komparative undersøkelser tilsvarende det grunnskolen har gjennom PISA. Samtidig finnes det sentralt tilgjengelige data om elevenes eksamener på hvert trinn i VGO, og gjennom IT-systemet Vigo rapporteres det mye data om VGO fra fylkeskommunene.

Mye av forskningen på VGO-området er om fag- og yrkesopplæringen og om frafallsproblematikk. Det har blitt satt i gang mange ulike tiltak de siste tiårene for å øke gjennomføringen i VGO. Imidlertid vet vi for lite om effekten av disse tiltakene. I de tilfellene der tiltakene er godt evaluert, er det ofte ikke funnet store nok effekter til å kunne trekke sikre konklusjoner om hvorvidt tiltakene har virket etter hensikten.

Selv om det er behov for mer forskning på alle områder i VGO, er det noen tema som skiller seg ut. Kunnskapsgrunnlaget om voksne i VGO er for svakt. I NOU 2018: 15 peker Liedutvalget på at datagrunnlaget om voksne i VGO er mangelfullt og holder variabel kvalitet. Spesielt mangelfull er søkerstatistikken. Utvalget mener at nasjonal statistikk om voksne i VGO fremstår fragmentert, og at det er behov for mer forskning, blant annet om hva som er gode opplæringsmodeller for voksne.

Forskning om opplæring for samiske elever i grunnopplæringen er generelt av lite omfang. Blant annet har Riksrevisjonen vist at det man-

¹ Rørstad mfl. (2019b).



Figur 7.2

gler informasjon om læringsutbyttet til elever som får opplæring i og på samisk.² Kunnskapsdepartementet har derfor bedt Utdanningsdirektoratet om å foreslå tiltak for å bedre kunnskapen om læringsutbyttet til elever som har opplæring i og på samisk.

7.1.1 Regjeringens vurderinger og tiltak

Regjeringen mener det er nødvendig å stimulere til at kunnskapsgrunnlaget om VGO stadig blir bedre. Den beste kunnskapsproduksjonen får vi når forskningsmiljøene gis gode rammebetingelser. *Strategi for utdanningsforskning 2020–2024* synliggjør hvordan departementet vil ivareta sektoransvaret for forskning i årene fremover. Strategien bidrar til å følge opp regjeringens langtidspan for forskning og utdanning.

Regjeringen mener at kunnskapsgrunnlaget om voksne i VGO bør styrkes. Usikre data om gjennomføring og resultater i VGO spesielt organisert for voksne, og mangel på individdata i grunnskoleopplæringen for voksne, fører også til usikkerhet når nye tiltak skal vurderes. Et bedre kunnskapsgrunnlag er nødvendig for å utforme gode tiltak for voksne i VGO, og for å kunne bidra til regjeringens arbeid med å utforme en helhetlig kompetansepolitikk.

Det er behov for forskning som kan si noe om hvilke tiltak regjeringen bør prioritere for å få flere til å fullføre og bestå VGO. Dette gjelder både fag- og yrkesopplæringen og studieforberevende utdanningsprogrammer, men det finnes særlig lite kunnskap om innhold, gjennomføring og utfordringer i det studieforberevende løpet. Når utdanningsmyndighetene og -sektoren skal gjennomføre fullføringsreformen, er det nødvendig med mer kunnskap om vurdering, vurderingsformer og eksamen, samt mer kunnskap om hva som virker i klasserommet og ute i bedriftene.

Evalueringen av Utdanningsløftet er et godt eksempel på hvordan forskningsbasert evaluering og rask politikktutforming kan kombineres. Evalueringen vil bidra med nyttig informasjon om krise-tiltakene, men også kunnskap om hvordan tiltak

rettet mot målgruppa best kan implementeres, og hva som er utfordringer og suksesskriterier. Regjeringen vil vurdere om tiltakene i fullføringsreformen skal bli evaluert på samme måte.

Kunnskap om frafall, gjennomføring og lærerkompetanse er nødvendig for å utforme samisk utdanningspolitikk. Regjeringen mener at fremtidig forskning på VGO må bidra til å øke kunnskapen om samiske elever der det er relevant. Regjeringen vil også vurdere Utdanningsdirektoratets forslag til hvordan det er mulig å få frem bedre kunnskap om læringsutbytte til elever som har opplæring i og på samisk.

Samisk høyskole har blitt tildelt prosjektmidler til evalueringen av fagfornyelsen. Evalueringen skal foregå over fem år og ble satt i gang høsten 2020. Evalueringen består av tre delprosjekter. Det første delprosjektet skal undersøke hvordan samisk innhold og samiske språk, verdier og kultur fremstilles i læreplanverkene, og hvordan dette forstås og implementeres i skolen. Det andre delprosjektet skal undersøke hva fagfornyelsen innebærer for opplæring i og på samisk. Det tredje delprosjektet skal undersøke hvordan fagfornyelsen påvirker praksis i samiske skoler og elevers læring. Data fra dette prosjektet kan gi mer kunnskap om elevenes læringsutbytte.

Regjeringen vil

- fortsette å styrke kunnskapsgrunnlaget om VGO gjennom gode rammebetingelser for forskningsmiljøene
- vurdere å lyse ut forskningsoppdrag for å støtte gjennomføringen av tiltakene i fullføringsreformen og evaluere tiltakene som implementeres
- styrke datagrunnlaget og stimulere til mer forskning om voksne i VGO
- styrke kunnskapsgrunnlaget om samiske elever og lærlinger i VGO

7.2 Lærere med høy kompetanse

Lærerne i VGO er sentrale aktører for å lykkes med en reform av VGO. Uansett hvilke endringer som vedtas i utdanningsprogrammer, krav til

² Riksrevisjonen (2020).

vitnemål, nye vurderingsordninger eller plikt til tettere oppfølging, må disse endringene virke gjennom lærerne.

Lærerne i videregående skole er fagspesialister heller enn generalister. De underviser i få fag, og har også gjerne mer fordypning i sine fagområder enn lærere i grunnskolen. Vurderingsarbeid er en fremtredende del av hverdagen. Dette gjelder både som en integrert del av det pedagogiske opplegget og som sensorer på eksamen. Lærerne må etterstrebe objektivitet, rettferdighet samt faglig og pedagogisk kvalitet på vurderingsarbeidet. For elevene betyr godt vurderingsarbeid økt læringsutbytte, samtidig som resultatet brukes i konkurranse om lære- og studieplasser og arbeid.

Bredden i tilbudet i VGO stiller også høye krav til lærernes faglige selvstendighet og profesjonalitet. I små programfag, på både yrkesfaglige- og studieforberedende utdanningsprogrammer, er det få kolleger å samarbeide med, og lærerne må være trygge nok fagpersoner til å drive faglig utviklingsarbeid uten et stort lag rundt seg. Det å holde seg faglig og pedagogisk oppdatert er nødvendig for at lærerne skal kunne bidra i den kontinuerlige utviklingen av skolen. I en fremtidsrettet skole skjer utvikling og innovasjon innenfra, med utgangspunkt i en profesjonell og utviklingsrettet lærergruppe.

På lik linje med andre profesjonsutøvere inngår lærere i VGO i et profesjonsfellesskap. Velfungerende profesjonsfellesskap er avgjørende for at læreren skal kunne utvikle undervisningspraksisen sin gjennom hele yrkeskarrieren. Arbeidet med å utvikle kvaliteten på undervisningen har best vilkår på skoler der lærerne samarbeider. For at skolen på best mulig måte skal kunne bidra til elevenes læring og sosiale utvikling, er skolen og lærerne avhengige av selv å kunne utvikle seg. Det forutsetter en kultur der det er åpenhet om egen undervisningspraksis, og der man deler kunnskap og erfaringer.

Lærere som underviser i yrkesfag, må holde seg oppdaterte i lærefaget sitt. De fleste har bakgrunn fra praktisk yrkesutøvelse og må vedlikeholde kompetansen i faget og ha god kontakt med bransjene mens de arbeider i skolen. Et annet særtrekk ved yrkesfaglærernes jobb er at de skal formidle det som ofte er praktisk og erfaringsbasert kunnskap i en skolekontekst.

Lærerne i VGO skal, som andre lærere, møte og se de unge og de voksne som hele mennesker. De skal forvalte de verdiene som ligger i læreplanverket og være trygge voksenpersoner for ungdommer som står midt i en krevende fase av livet. Det å være trygg og tydelig i møte med temaer

som rus, utenforskap og seksualitet er en del av arbeidshverdagen for lærere. Utfordringene med økende psykiske plager for mange elever stiller også høye krav. Lærere som underviser voksne, skal møte deltagere som i tillegg til å lære, må oppfylle voksenlivets forpliktelser til familie og arbeid.

Elevene trenger høye forventninger og krav for å oppleve mestring og motivasjon, men det er viktig at det samlede presset ikke blir for stort for den enkelte. Her har læreren en nøkkelrolle. Lærerne skal imidlertid ikke stå alene om å hjelpe elever som har det vanskelig. Skolehelsetjenesten, rådgivere og miljøarbeidere i VGO spiller en stor rolle for å ivareta hele elevgruppa, men særlig dem som sliter mest.

VGO er den siste delen av utdanningssystemet som i stor grad er en felles arena. Elevene skal være selvstendige og kritiske tenkere, og lærerne må være åpne for kritiske spørsmål og uenighet. Lærerne og de videregående skolene må lage en arena som gjør at elevene får utøve demokrati og medborgerskap i større grad enn tidligere. I tillegg må lærerne bidra til et miljø der det legges til rette for et identitets- og meningsmangfold. Slik sett har lærerne et mandat som går utover det å utdanne elevene til videre studier og yrkesliv. De skal bidra til elevenes dannelse og bidra til å opprettholde, styrke og videreutvikle sentrale verdier som demokrati, kritisk tenkning og medmenneskelighet.³

7.2.1 Lærerkompetanse i VGO

Uten gode, faglig oppdaterte og engasjerte lærere vil ikke elever eller voksne deltagere i VGO bli forberedt til videre utdanning og arbeidsliv. Det er lærernes faglige og pedagogiske kompetanse som er nøkkelen for at hele bredden av elevene og de voksne får realisert sitt potensial.

For lærere som skal undervise på studieforberedende utdanningsprogrammer, er det tre veier til formell kompetanse: praktisk-pedagogisk utdanning (PPU), lektorutdanning og faglærerutdanning.

Denne regjeringen har gjort flere endringer i ulike lærerutdanninger som er relevante for VGO:

- Fra og med studieåret 2016–2017 fikk lektorutdanningene opptakskrav om karakteren 4 i fellesfaget matematikk, eller bestått programfag i matematikk fra VGO. Dette kravet kommer i tillegg til kravene om minst 35 skolepoeng og

³ Overordnet del av læreplanen.

Tabell 7.1 Lærere i videregående skole fordelt på kompetanse. 2019.

Lærere i VGO	Andel
<i>Universitets-/høyskoleutdanning høyere nivå</i>	40 %
Med lærerutdanning	32 %
Med andre pedagogiske utdanninger	3 %
Uten pedagogisk utdanning	5 %
<i>Universitets-/høyskoleutdanning lavere nivå</i>	56 %
Med lærerutdanning	44 %
Med andre pedagogiske utdanninger	6 %
Uten pedagogisk utdanning	5 %
<i>Videregående utdanning eller lavere</i>	5 %

Kilde: SSB 2019

et gjennomsnitt på minimum karakteren 3 i norsk.

- Fra og med studieåret 2019–2020 må søkere til PPU ha mastergrad i et fag som gir kompetanse til å undervise. Unntak er bachelorgrad i utøvende eller skapende kunstfag eller i idrettsfag.
- Fra høsten 2021 skjer det en gradvis innfasing av femårig lærerutdanning i praktiske og estetiske fag (LUPE). Dette er et ledd i at regjeringen vil at masterutdanning skal være hovedmodell for norsk lærerutdanning, og vil gi lærere i praktiske og estetiske fag med lektor-kompetanse. Høsten 2022 er siste opptak til treårig faglærerutdanning i praktiske og estetiske fag.

Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT) er i gang med en evaluering av lektorutdanningene. Evalueringen bygger på en kartlegging NOKUT utførte i 2019. Denne kartleggingen tydeliggjorde flere utfordringer i lektorutdanningene knyttet til integrasjonen mellom teori og praksis, lav fullføringsgrad og kompleks organisering. Funnene viser at det kan være hensiktsmessig å bruke evalueringen til å se på organisatorisk samspill, faglig integrasjon og frafall og fullføring. Arbeidet med evalueringen startet våren 2020. NOKUT skal også våren 2021 gjennomføre en spørreundersøkelse blant studenter som går på PPU for allmenn- og yrkesfag ved norske utdanningsinstitusjoner. Målet er å kartlegge studentenes oppfatninger av kvaliteten i PPU.

I tillegg til krav om lærerutdanning gjelder kravet om at læreren skal ha 60 studiepoeng i fag

som er relevante for faget læreren underviser i. Dette gjelder ikke for dem som oppfylte kravet for å bli ansatt som lærer før 2014. Det er fylkeskommunen som avgjør hva som er relevant utdanning i de ulike fagene.

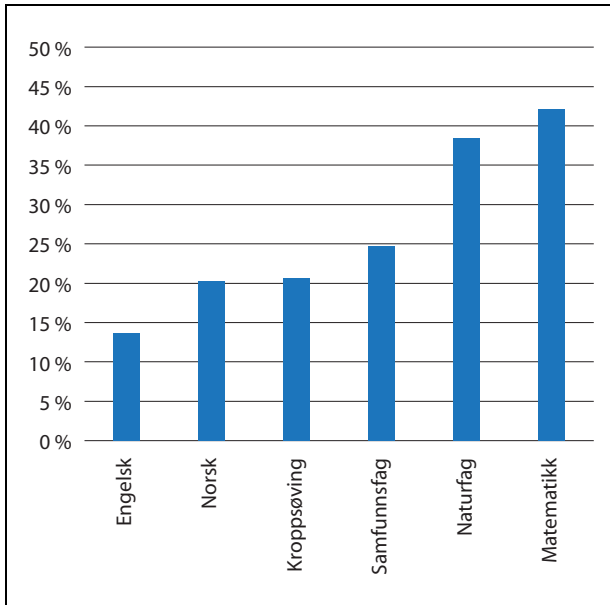
Det finnes to ulike veier til å bli yrkesfaglærer: enten å bygge på sin yrkesfaglige utdanning med praktisk-pedagogisk utdanning for yrkesfag (PPU-Y) eller en treårig yrkesfaglærerutdanning (YFL). Utdanningene leder til likeverdig lærerkompetanse, men henvender seg til ulike studentgrupper.

Mens YFL er tilpasset kandidater med bestått fag- eller svennebrev fra VGO og to års praksis etter avsluttet utdanning, er PPU-Y tilpasset to studentkategorier. Den ene er kandidater med fullført treårig relevant profesjonsrettet bachelorgrad og minimum to års relevant yrkespraksis. Den andre er kandidater med fag- eller svennebrev, generell studiekompetanse, to års relevant yrkes-teoretisk utdanning utover VGOs nivå og fire års yrkespraksis.

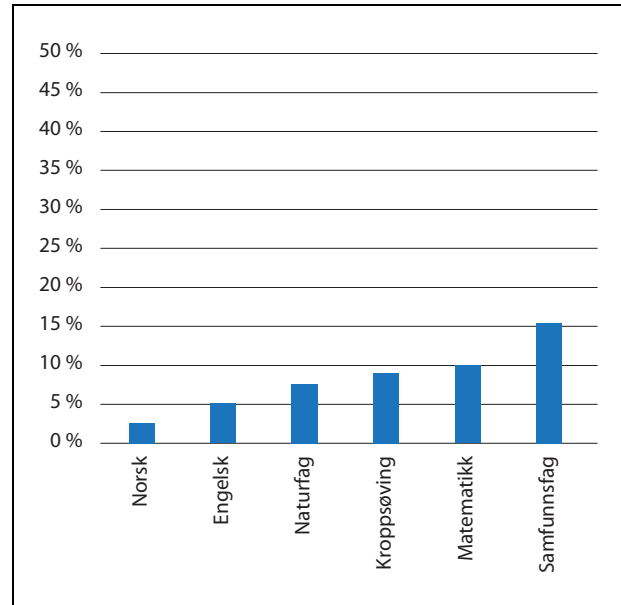
Det er 26 755 lærere ansatt i videregående skole i 2019. Tabell 7.1 viser disse lærerne fordelt på hvilken utdanning de har. 96 prosent har en universitets- eller høyskoleutdanning, og av disse har 76 prosent en lærerutdanning.

SSB har undersøkt lærernes kompetanse i fellesfagene, vist i figur 7.3 til figur 7.5.⁴ Kartleggingen viser at lærere på studieforberedende utdanningsprogram stort sett oppfyller kompetansekra-vene til undervisning. Lærere som underviser i fellesfag på yrkesfaglige utdanningsprogrammer,

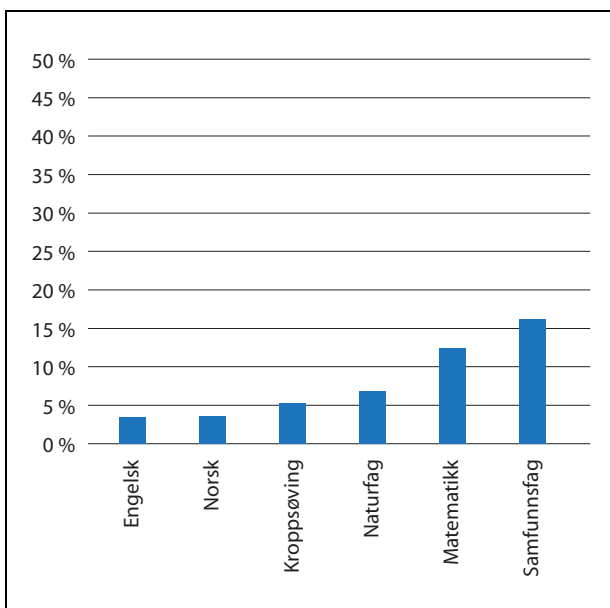
⁴ Ekren mfl. (2017).



Figur 7.3 Andel lærere som har mindre enn 60 studiepoeng i undervisningsfaget. Yrkesfaglige utdanningsprogram.



Figur 7.5 Andel lærere som har mindre enn 60 studiepoeng i undervisningsfaget. Studieforberedende utdanningsprogram



Figur 7.4 Andel lærere som har mindre enn 60 studiepoeng i undervisningsfaget. Underviser på begge utdanningsprogram.

oppfyller sjeldnere kompetansekravene. Blant matematikklærere på yrkesfaglige programmer er det for eksempel bare 57 prosent som har minst 60 studiepoeng i faget.

7.2.2 Kompetansehevingstiltak for lærere i VGO

Desentralisert ordning for kompetanseutvikling

I 2017 innførte Kunnskapsdepartementet en ny modell for kompetanseutvikling i skolen. Fylkeskommunene og de videregående skolene ble med i 2019. Modellen består av tre ordninger: desentralisert ordning, oppfølgingsordningen og innovasjonsordningen. Den desentraliserte ordningen skal bidra til at kommuner og fylkeskommuner gjennomfører kollektiv kompetanseutvikling med utgangspunkt i lokale behov. Fylkeskommuner, kommuner og universiteter eller høyskoler skal samarbeide om å vurdere hvordan lokale behov for kompetanseutvikling kan møtes, og planlegge og gjennomføre kompetansetiltak.

Resultater fra undersøkelsen *Spørsmål til Skole-Norge* tyder på at det i VGO og fylkeskommunene fortsatt er utfordringer knyttet til å etablere ordningen og komme i gang med gode tiltak. Tilbakemeldinger fra spørringen og andre kilder tyder på at etterspørselen etter individuelle etterutdanningstilbud fortsatt er stor, og organisasjon og struktur i videregående skoler gjør det noe mer utfordrende å etablere kollektive etterutdanningstiltak, slik denne ordningen stiller krav til.⁵

⁵ Rogde mfl. (2020).

Boks 7.1 Innlandet – Kollektiv og individuell kompetanseutvikling for økt gjennomføring på Ringsaker VGS

Gjennom flere år har Ringsaker VGS satset på kollektiv kompetanseutvikling. I fellesskap har de ansatte på skolen jobbet med blant annet klasseledelse, vurdering og pedagogisk bruk av IKT og fagfornyelsen som tema. Lærerne videreutvikler egen undervisningspraksis i samarbeid med sine kollegaer og ledere. Motivasjonen for å jobbe på denne måten er å gi elevene best mulig undervisning og læring og å hindre frafall.

Sammen med de pedagogiske utviklingsprosjektene bruker skolen tilgjengelig data om elevenes læringsresultater for å kunne følge opp elevene best mulig. Basert på tydelige forventninger fra skolen selv og fra Innlandet fylkeskommunene, jobber skolen kontinuerlig med å forbedre lærernes undervisningspraksis. For å hjelpe til med det systematiske arbeidet bruker skolen en «forventningsindikator» som er

basert på elevens grunnskolepoeng og utdanningsprogram. Denne indikatoren danner grunnlaget for å sette realistiske gjennomføringsmål for den enkelte klasse i oppstarten av skoleåret.

Siden 2008 har Ringsaker VGS sammen med Innlandet fylkeskommune, tidligere Hedmark fylkeskommune samarbeidet med Senter for praksisrettet utdanningsforskning (SePU) ved Høgskolen i Innlandet. Formålet med samarbeidet er å utvikle profesjonelle læringsfellesskap mellom lærere på tvers av utdanningsprogram. Samarbeidet gir mulighet for lærerne til å bruke forskningsbasert kunnskap når de utvikler egen undervisningspraksis.

Dette helhetlige utviklingsarbeidet har gitt resultater. Ringsaker VGS har de senere årene hatt en stor andel som fullfører og består skoleåret.

Kompetanseutvikling i yrkesfagene er skilt ut i en egen ordning der midlene til kompetanseutvikling går direkte til fylkeskommunene. En sentral del av ordningen er muligheten for hospitering. Det gir lærere som underviser elever i yrkesrettede programmer, mulighet til å hospitere ute i bedrifter. Dette gjelder både programfag- og fellesfaglærere. Instruktører som jobber ute i lærebedriftene, kan hospitere i skolene for å bli bedre kjent med hvordan undervisningen foregår. Fylkeskommunene skal legge til rette for at hospiteringsordningen styrkes. Kompetanseutvikling rettet mot yrkesfagene skal fortsatt være en egen ordning. Fylkeskommunene har vært tydelige i sine anbefalinger om at de ønsker en egen ordning for yrkesfag, blant annet på grunn av mangfoldet av aktører som deltar. Det overordnede inntrykket er at fylkeskommunene er fornøyde med ordningen så langt.

Fra 2021 er den desentraliserte ordningen for kompetanseutvikling i skolen omfattet av ny forskrift med felles retningslinjer for lokal kompetanseutvikling for barnehage og grunnopplæring. Retningslinjene skal bidra til tydelige målsettinger, roller og ansvar for disse ordningene. På tilsvarende måte er det forskriftsfestet retningslinjer for tilskuddsordning for lokal kompetanseutvikling i fag- og yrkesopplæringen.

Kompetanse for kvalitet

Kompetanse for kvalitet er regjeringens strategi for videreutdanning av lærere og skoleledere i hele grunnskolen og VGO. *Kompetanse for kvalitet* skal særlig være et tilbud som gjør det mulig for kommuner og fylkeskommuner å oppfylle kompetansekravene for undervisning i engelsk, matematikk, norsk, norsk tegnspråk og samisk i løpet av ti år. Ordningen skal også bidra til å oppfylle kravene til relevant kompetanse i alle fag. Staten bidrar økonomisk med midler til vikar eller stipend for lærere som skal ta videreutdanning.

I 2021–2022 finnes det 225 forskjellige videreutdanningstilbud spesielt opprettet for *Kompetanse for kvalitet*. Lærere i VGO er en del av målgruppa for flere av tilbudene. I tillegg kan lærere søke støtte til å gjennomføre andre videreutdanningstilbud. Søknader i matematikk, engelsk og norsk, samisk og norsk tegnspråk er prioriterte for det kommende studieåret, og inntil 30 millioner kroner er øremerket søknader til videreutdanning i praktisk-estetiske fag.

Omtrent 11 500 lærere søkte videreutdanning for lærere studieåret 2020–2021. Av disse var 19 prosent lærere i VGO. 16 prosent av dem som fikk godkjent søknadene sine, var lærere fra VGO.

Yrkesfaglærere har egne tilbud om videreutdanning som finansieres på samme måte som *Kompetanse for kvalitet*. Studieåret 2021–2022 er det 27 tilbud som skal gi økt kompetanse i pedagogiske metoder og yrkesdidaktikk, klasseledelse, elevkunnskap og veiledning og yrkesfaglig kompetanse – i bredde og dybde.

Lærerspesialistordningen

I 2015 startet Kunnskapsdepartementet en prøveordning med lærerspesialister, både i grunnskolen og i VGO. Formålet med ordningen er å gi dyktige lærere en alternativ karrieremulighet i skolen, og gjennom det beholde dem som lærere slik at de kan bidra til mer læring for elevene. Lærerspesialistenes oppgave er å holde seg oppdatert på fag og fagdidaktikk, samtidig som de har en viktig rolle i den kollektive profesjonsutviklingen på skolen. Det kan for eksempel innebære å være i front av arbeidet med å ta i bruk fagfornyelsen, ta initiativ til å gjennomføre skolebasert vurdering eller å lede faglige prosjekter innenfor sitt spesialiseringsområde.

Siden oppstarten i 2015 er piloteringen blitt betydelig utvidet – til flere fag og fagområder. I 2020 var det 480 lærerspesialister i VGO. Erfaring tyder på at lærerspesialistordningen er etterspurt i VGO, og at den blir sett på som en måte å bruke høy kompetanse og lang erfaring på. Den er også utviklende for de lærerne som er lærerspesialister.

Kompetanseheving til fagfornyelsen

I forbindelse med fagfornyelsen har Utdanningsdirektoratet utviklet kompetansepakker for å legge til rette for innføring av nytt læreplanverk, programmering og algoritmisk tenkning og for å legge til rette for elever med stort læringspotensial.

Kompetansepakkene er ment å støtte innføringen av det nye læreplanverket, og kan tilpasses til lokale behov gjennom eget arbeid eller i samarbeid med universiteter og høyskoler. «Innføringspakken» er laget for arbeid i profesjonsfellesskapet, med mål om at deltagerne skal styrke forståelsen og bruken av det nye læreplanverket. Innføringspakken skal gi støtte til hele skoleløpet. Direktoratet skal oppdatere innholdet for å sikre at det er relevant for både studieforberedende og yrkesfaglige utdanningsprogram i VGO. Utdanningsdirektoratet vil også lage en kompetansepakke for å støtte innføringen av nye læreplaner i opplæring i bedrift i løpet av 2021, se kapittel 7.3.2 for nærmere beskrivelse.

Det har vært stor oppslutning om og interesse for kompetansepakken for innføring av nytt læreplanverk. Utdanningsdirektoratet vil i videre arbeid hente mer erfaring med hvordan kompetansepakker best kan tilpasses behov i VGO, i både skole og i bedrift.

7.2.3 Regjeringens vurderinger og tiltak

Den store majoriteten av lærerne i VGO oppfyller kravene til formell faglig og pedagogisk kompetanse. Kvalifiserte lærere og kollektiv kompetanseutvikling er forutsetninger for god kvalitet i opplæringen.

Regjeringen mener det er viktig at grunnutdanningene for lærere i VGO tar opp i seg de endringene som fullføringsreformen er startskuddet for. Forslaget om utvidet rett til å fullføre og plikt til å arbeide systematisk og forebyggende for å hindre at elever stryker i fag, vil stille høyere krav til oppfølgingen av enkeltelever. Forslaget om at modulstrukturert opplæring skal være hovedmodell for voksne (se kapittel 4), vil stille nye krav til lærere som underviser i opplæring spesielt organisert for voksne.

Til tross for at andelen lærere med formell kompetanse er høy, vil regjeringen likevel understreke at arbeidet med kompetanseheving i VGO skal fortsette. Lærere i VGO skal ha tilgang til relevant og nødvendig etter- og videreutdanning. De fleste lærere står mange år i yrket. Samfunnet og innholdet i fagene vil ofte endre seg i løpet av karrieren. Etter- og videreutdanning er livslang læring for lærere og en mulighet til å oppdatere kompetanse og utvikle profesjonsfellesskapet.

Om selv om de fleste lærere i videregående har fordypning i sine undervisningsfag, er det mange lærere som underviser i fellesfag på yrkesfag som mangler tilstrekkelig formell kompetanse. Disse lærerne bør få tilbud om å søke videreutdanning.

Regjeringen vil gjenta kartleggingen av lærernes kompetanse i undervisningsfag, som sist ble gjennomført i 2017. Hensikten er både å kunne følge utviklingen og vurdere relevante tiltak for økt kompetanse. Det er et mål at kartleggingen skal vise andelen lærere som har masterutdanning i undervisningsfaget sitt. Det er også et mål å kartlegge samiskkompetanse blant lærere i VGO.

Videre er det også klart at fullføringsreformen vil føre til endringer som kan påvirke kompetansebehovet i VGO:

- Lærere i VGO vil trenge kompetanseutvikling for å møte en mer mangfoldig elevgruppe og tilpasse opplæringen slik at flere kan fullføre og bestå. Det er særlig behov for at flere lærere

skal kunne videreutdanne seg i temaer som andrespråkspedagogikk, spesialpedagogikk og digitalisering.

- Reformen skal føre til at elevene skal kunne fordype seg mer i fagene de velger, og innholdet i fagene skal være mer relevant. Dette vil skape behov for mer fordypning også blant mange lærere.
- I tillegg vil endringer i tilbudsstruktur og fag- og timefordeling kunne skape økt behov for etter- og videreutdanning. Reformen kan føre til at det blir mindre etterspørsel etter noen fag og økt etterspørsel etter andre fag. Lærere som har undervist i disse fagene, kan komme til å trenge videreutdanning for å utvide antall fag de kan undervise i. Da er det viktig å sørge for at lærere får mulighet til å utvide sin fagkrets slik at de fortsatt har mulighet til å undervise i full stilling.

De utvidede rettighetene vil føre til flere deltagere i VGO, og dermed til økt behov for lærere. Samlet sett mener regjeringen derfor at endringene i meldingen ikke vil medføre mindre behov for lærerressurser. Endringer i fagsammensetning skal følges av tilbud om kompetanseutvikling.

Regjeringen vil både fortsette og fornye satsingen på etter- og videreutdanning for lærere. Etterutdanning og kollektiv kompetanseutvikling ivaretas i hovedsak gjennom lokale tiltak og den desentraliserte ordningen for kompetanseutvikling. Regjeringen mener at den kollektive kompetanseutviklingen som skjer i skolene, er viktig for økt profesjonalisering av læreryrket og dermed økt kvalitet i opplæringen. Når endringene som er foreslått i denne meldingen, skal implementeres, vil regjeringen vurdere å utarbeide digitale kompetansepakker som støtte i reformarbeidet.

Lærere i videregående skoler har tilgang på statlige støtte til formell videreutdanning gjennom *Kompetanse for kvalitet*. Vi ser likevel en tendens til at lærere i videregående skole i mindre grad får søknader om videreutdanning godkjent. Det er sannsynligvis fordi de i stor grad søker på fag som ikke er prioritert i strategien. Regjeringen forventer at fullføringsreformen kommer til å utløse økt behov for videreutdanning. Samtidig er en stor del av plassene i *Kompetanse for kvalitet* satt av til lærere som trenger videre utdanning for å oppfylle de nye kompetansekravene i grunnskolen. Regjeringen vil vurdere enn forsterket satsing på videreutdanning i VGO gjennom *Kompetanse for kvalitet*.

Regjeringen vil

- kartlegge VGO-lærernes kompetanse i undervisningsfag
- sørge for at eksisterende kompetansehevings tiltak skal bidra til å dekke behov for kompetanseutvikling skapt av fullføringsreformen
- vurdere å styrke satsingen på *Kompetanse for kvalitet* slik at ordningen dekker behovene til lærere i VGO
- vurdere tiltak for at flere lærere i VGO skal få kompetanse i norsk som andrespråk, spesialpedagogikk og digitalisering
- vurdere behovet for kompetansepakker som støtte til implementeringen av ny fag- og timefordeling og modulstrukturert opplæring

7.3 God kvalitet i fag- og yrkesopplæringen

Fag- og yrkesopplæringen bygger på lange tradisjoner med samarbeid med partene i arbeidslivet, bransjer og virksomheter. Samarbeidet handler om at arbeidslivets organisasjoner og myndighetene sammen skal komme frem til gode løsninger som på best mulig måte ivaretar både elevs, lærlingers, arbeidslivets og samfunnets behov for kompetanse.

Samarbeidet tar form gjennom SRY, de faglige rådene for utdanningsprogrammene og yrkesopplæringsnemndene i hver enkelt fylkeskommune. Det er også et nært samarbeid mellom videregående skoler og lærebedriftene lokalt, der også opplæringskontorene spiller en rolle.

Arbeidslivet og lærebedriftene tar samfunnsansvar ved å stå for en stor del av opplæringen til lærlinger frem mot bestått fag- eller svennebrev. Opplæringen og praksisen i bedrift er motiverende for elever og lærlinger, og bidrar til relevant yrkeskompetanse og kompetente fagarbeidere.

Samarbeid med arbeidslivet bidrar også til at innovasjon og entreprenørskap er en integrert del av fag- og yrkesopplæringen. Norge trenger unge mennesker som gjennom å bruke sine kunnskaper og ferdigheter har evne til å tenke nytt. Dette er egenskaper som er med på å forme landet. Norske fagarbeidere er kjent for å arbeide selvstendig og si fra når noe kan løses på en annen og bedre måte. Det er en av grunnene til at norske bedrifter er konkurransedyktige. Å utvikle gode ideer og utarbeide gode løsninger er ferdigheter

**Boks 7.2 Vestfold og Telemark –
Færder VGS samarbeider med lokalt
næringsliv for å forberede elevene
til læreplass**

På Færder VGS skal yrkesfagelevne oppleve at det de lærer skal være relevant for arbeidslivet og yrket de sikter mot. Skolen er opptatt av at høy yrkesrelevans i opplæringen forbereder elevene på læretiden og det reelle yrkeslivet som venter dem senere.

Færder VGS samarbeider tett med det lokale næringslivet og opplæringskontorene om investeringer til verkstedene slik at elevene bruker moderne og oppdatert utstyr når de har undervisning i programfag på skolen. Det er et økonomisk og faglig samarbeid i forbindelse med vurderinger ved innkjøp. På denne måten får elevene jobbe med samme utstyr som de møter i læretiden og yrkeslivet. Samarbeidet mellom skolen og lokalt arbeidsliv gir også faglærerne mulighet til å hospitere i bedrifter gjennom hospiteringsordningen, og faglærere kan oppdatere seg i eget fag. I tillegg bidrar samarbeidet til å bygge et nettverk med næringslivet – noe som gir godt grunnlag for å styrke arbeidet med yrkesrelevans i opplæringen og med å formidle til læreplass.

Skolens yrkesfagskoordinator fungerer sammen med YFF- og kontaktlærere som kontaktledd mellom skolen og bedriftene – for elevene som har praksis i faget yrkesfaglig fördypning (YFF), og når de søker læreplass.

som vil være avgjørende for Norges økonomi og utvikling i fremtiden. Dette gjelder ikke bare for selvstendig næringsdrivende og utvikling av nye virksomheter. Det er forventet at ansatte i norske virksomheter bidrar med ideer og løser problemer i den daglige driften.

7.3.1 Instruktører og faglige ledere

En lærebedrift skal ha én eller flere faglig kvalifiserte personer som har ansvaret for opplæringen, og sørger for at lærlingene får den opplæringen de har krav på. I lærebedriftene er det instruktører og/eller faglige ledere som har dette ansvaret. En lærebedrift må være faglig vurdert av yrkesopplæringsnemnda før fylkeskommunen kan godkjenne bedriften. For at lærlingenes opplæring

skal gi motivasjon og læringsutbytte og ha høy kvalitet, er det nødvendig at instruktørene og de faglige lederne har god kompetanse.

Instruktørene skal veilede, motivere og bidra til at lærlingene når kompetansemålene i læreplanen. En dyktig instruktør trenger dermed både solid yrkeskompetanse, en pedagogisk tilnærming og didaktiske egenskaper. Kravet til kompetanse for faglig ledere og instruktører er at de skal være kvalifisert. Det innebærer at det ikke stilles eksplisitte krav til formell kompetanse, og at uformell og ikke-formell kompetanse som er tilegnet gjennom arbeidserfaring og kurs, kan være en del av det å være kvalifisert.

Prøvenemndene har ansvaret for utarbeidelse av fag- og svenneprøven. De er dermed ikke direkte involvert i opplæringen av lærlingene, men har likevel stor betydning i kraft av at fag- og svenneprøven er med på å sette standarden for hva lærlingene må kunne. Kravet til sammensetningen av prøvenemndene er at de skal ha minst to medlemmer med formell faglig kompetanse fra fagområdet. Disse skal så langt det er mulig, ha oppdatert arbeidslivserfaring i faget.⁶

7.3.2 Regjeringens vurderinger og tiltak

Instruktørene og de faglige lederne i bedriftene har ansvaret for lærlingenes opplæringsløp. Regjeringen vil derfor understreke at deres kompetanse og tilgang til kompetanseheving er viktig. Rammebetingelsene er imidlertid annerledes for å drive kompetanseutvikling for instruktører og faglige ledere, enn for lærere. Det store antallet lærebedrifter spredt rundt i landet, med et stort antall faglige ledere og instruktører i mange lærefag, gjør arbeidet med kompetanseheving komplekst.

Mye av kompetansehevingsarbeidet foregår på lokalt nivå. Det er derfor viktig at det også finnes gode initiativer og støtte fra statlig hold som legger til rette for arbeidet. Regjeringen har derfor prioritert flere tiltak for å støtte kompetanseutviklingen de seneste årene, og kommer til å fortsette med det i årene som kommer.

Den desentraliserte ordningen for kompetanseutvikling i yrkesfag er også rettet mot instruktører, faglige ledere og prøvenemndsmedlemmer. I løpet av 2021 vil Utdanningsdirektoratet utvikle en nettbasert kompetansepakke for å støtte innføringen av nye læreplaner i bedrift. Denne kompetansepakken vil være særskilt rettet mot lærebedrifter, prøvenemnder og fylkeskommunene. Den vil ligge på Utdanningsdirektoratets kompetanseportal, og vil

⁶ Forskrift til opplæringsloven § 3-49.

derfor være tilgjengelig for alle aktører som driver kompetanseutvikling mot målgruppene, og også kunne brukes i ulike samarbeidsfora.

Kompetansepakken skal bidra til økt kompetanse til å tolke, forstå og bruke læreplanverket. Vurdering vil også inngå som et tema. Kompetansepakken vil inngå som en del av og ses i sammenheng med de andre tiltakene som skal støtte innføringen av nye læreplaner. Målsetningen er at kompetansepakken skal kunne tas i bruk i desember 2021, slik at den kan brukes i forberedelsen av innføring av nye læreplaner i Vg3 høsten 2022. Dette vil kunne gi et felles utgangspunkt for opplæring og forståelse på tvers av fylkeskommuner og andre aktører. Involvering av de faglige rådene, fylkeskommunene og ulike brukergrupper i utviklingsprosessen skal bidra til utviklingen av et praksisnært og relevant tilbud.

Instruktører og faglige ledere i bedrift kan tas opp til videreutdanningstilbud rettet mot yrkesfaglærere hvis det er ledige plass.

Regjeringen vil

- utvikle en nettbasert kompetansepakke for å støtte innføringen av nye læreplaner i bedrift

7.3.3 Utstyr i fag- og yrkesopplæringen

Tilgang til oppdatert og relevant utstyr for elever og lærlinger i fag- og yrkesopplæringen er grunnleggende for at opplæringen skal være mest mulig relevant. Dette vil gi bedre forutsetninger for både læretid og deltagelse i arbeidslivet. Med utstyr i videregående skoler menes relevant utstyr som skal til for at undervisningen skal være i tråd med kompetansemålene i læreplanene. For fag- og yrkesopplæringen er det snakk om tyngre utstyr som hovedsakelig er på skolene, men som også kan være i bedriftene.

En kartlegging av utstyrssituasjonen i videregående skoler fra 2016 viser at den i all hovedsak er vurdert som god, og særlig av skolene og fylkeskommunene.⁷ Representanter fra arbeidslivet er noe mer forbeholdne i sin vurdering, men også her er hovedoppfatningen at skolene har tilgang på nødvendig utstyr. I medlemsundersøkelsen til Utdanningsforbundet i 2020 melder også en del lærere at elever mangler nødvendig utstyr i opplæringen, og at det er et visst behov for kompetanseheving knyttet til bruk og vedlikehold av utstyret.⁸

⁷ Ryssevikk mfl. (2016).

Kartleggingen fra 2016 viser at det er forskjeller mellom skoler og fylkeskommuner i hvilken grad utstyrssituasjonen er tilstrekkelig. Med regionreformen kan det også bli forskjeller innad i de nye fylkeskommunene. Kartleggingen viser også at lokalt næringsliv spiller en sentral rolle når skolens egen utstyrssituasjon er mindre tilfredsstillende. Skoler samarbeider også seg imellom om deling av utstyr, noe som kartleggingen antyder har en positiv effekt på utstyrssituasjonen. Kartleggingen peker på at skoler og lærebedrifter ser potensialet for mer samarbeid om bruk av utstyr i opplæringen.

7.3.4 Regjeringens vurderinger og tiltak

Fag- og yrkesopplæringen er avhengig av at videregående skoler har en god utstyrssituasjon for at opplæringen skal være relevant og av god kvalitet. Som grunnlag for regjeringens videre arbeid danner kartleggingen fra 2016 et godt utgangspunkt for utstyrssituasjonen i VGO. Kartleggingen identifiserer utstyrstunge utdanningsprogram på Vg1 og programområder med et særlig behov for nytt utstyr og investeringer.

Regjeringen ønsker en bærekraftig og langsiktig finansiering av utstyrssituasjonen for de yrkesfaglige utdanningsprogrammene. Derfor ønsker regjeringen å utvikle modeller for finansiering av utstyr i videregående skoler som bidrar til oppdatert og kvalitetssikret utstyr i de yrkesfaglige utdanningsprogrammene.

Regjeringen vil gjennom et forskningsprosjekt prøve ut og teste ulike modeller som utstyrsamarbeid og spleiselag mellom stat, fylkeskommune og næringsliv. Det er bevilget 65 millioner kroner til dette prosjektet, hvor det meste skal finansiere utstyr i utvalgte fylkeskommuner. Høsten 2020 opprettet Utdanningsdirektoratet en arbeidsgruppe i samarbeid med SRY hvor NHO, LO, Utdanningsforbundet og fylkeskommunene er representert. Arbeidsgruppa skal blant annet utarbeide de ulike modellene som det skal forskes på. Modellene skal evalueres for å finne ut hvilke modeller som er bærekraftige og som gir den beste utstyrssituasjonen.

Regjeringen vil

- utvikle modeller som bidrar til oppdatert og kvalitetssikret utstyr i VGO

⁸ Utdanningsforbundet (2020).

7.3.5 Fremragende fag- og yrkesopplæring

Det norske arbeidslivet er kompetansekrevende, og en rapport fra SSB viser at Norge vil ha for få arbeidstgere med yrkesfaglig bakgrunn i årene som kommer.⁹ NHOs kompetansebarometer viser at 60 prosent av bedriftene trenger yrkesfaglig kompetanse på videregående nivå og 50 prosent trenger folk med høyere yrkesfaglig utdanning.¹⁰ I tillegg øker kravene til fagarbeidere i takt med den teknologiske utviklingen, og dermed også behovet for livslang læring. Økte kompetansekrav og etterspørsel etter yrkesfaglig kompetanse stiller krav til fremragende kvalitet i den norske fag- og yrkesopplæringen.

Fremragende yrkesfaglig kompetanse har sitt utgangspunkt i europeisk politikktutvikling og er et sentralt element i Osnabrück-deklarasjonen (se boks 7.3). Tanken er at fremragende yrkesfaglig kompetanse vil sikre europeisk økonomi, jobbskaping og sosial utvikling. Med fremragende menes det at fag- og yrkesopplæringen har god kvalitet og at den fører til kompetanse som reelt etterspørres i arbeidslivet.

Sentre for fremragende fag- og yrkesopplæring er et sentralt element i arbeidet med fremragende yrkesfaglig kompetanse. Sentrene skal bidra til å utvikle og styrke kvaliteten i fag- og yrkesopplæringen. I den europeiske politikken omtales disse som *Centres of Vocational Excellence* (CoVE) og er en del av Erasmus+ programmet. Prosjektene skal ha god lokal og regional forankring og være et samarbeid mellom regionale styremakter, utdanningsaktører og næringsliv. Sentrene skal gi opplæring av høy kvalitet og

⁹ Cappelen mfl. (2020).

¹⁰ Rørstad mfl. (2019).

støtte entreprenørskap og innovasjon blant elever og lærlinger, samt være et kunnskapssenter.¹¹ Som den første i Norge ble Guri Kunna videregående skole i samarbeid med Trøndelag fylkeskommune utnevnt til CoVE og tildelt 40 millioner kroner fra Europakommisjonen. Prosjektet skal utvikle fremtidsrettet undervisning i oppdrettsnæringen og fremme digitalisering, grønn innovasjon og inkludering.

7.3.6 Regjeringens vurderinger og tiltak

Økte kompetansekrav og etterspørsel etter yrkesfaglig kompetanse kombinert med behovet for å inkludere flest mulig i utdanning og arbeid setter fag- og yrkesopplæringen i en særstilling. Det er et uttalt mål at flere unge og voksne skal få tilgang til og fullføre VGO. Regjeringen mener derfor at det blir avgjørende i tiden fremover å balansere behovet for og kravene om at fag- og yrkesopplæringen skal være både inkluderende og fremragende.

Det må arbeides videre med hvordan hensynet til fremragende og inkluderende fag- og yrkesopplæring skal balanseres, og hvordan fremragende fag- og yrkesopplæring skal forstås i den norske sammenhengen. SRY har utarbeidet rapporten *Fremragende fag- og yrkeskompetanse, inkludering og kvalifisering*. I rapporten uttrykker rådet et behov for en synlig, forutsigbar og gjennomgående yrkesfaglig utdanningsvei. Denne må sikre arbeidslivet tilgang på fagarbeidere med yrkesfaglig utdanning på flere utdanningsnivåer. Regjeringen mener at SRY har satt i gang et viktig arbeid og vil vurdere forslag til tiltak for fremragende fag- og yrkesopplæring.

¹¹ Cedefop/OECD (2021).

Boks 7.3 Osnabrück-deklarasjonen

Osnabrück-deklarasjonen som ble signert 30. november 2020, viderefører det europeiske samarbeidet om fag- og yrkesopplæringen gjennom Københavnprosessen. Københavnprosessen ble igangsatt av EU-landene, EØS/EFTA-landene og Sveits i 2002.

Osnabrück-deklarasjonen er en ikke-bindende enighet om å jobbe sammen for å modernisere fag- og yrkesopplæringen, slik at den skal spille en nøkkelrolle i bærekraftig utvikling, digitalisering og livslang læring. Et sentralt ele-

ment i deklarasjonen er at fag- og yrkesopplæringen er og skal være fremragende og inkluderende. Deklarasjonen ser på fag- og yrkesopplæringen som et grunnlag for grønn, digital og bærekraftig utvikling, og kan utløse innovasjon i Europa. Samtidig anerkjenner deklarasjonen at ny teknologi og utvikling, digitalisering, klimadring og økonomisk krise forårsaket av koronapandemien, skaper utfordringer som krever en motstandsdyktig fag- og yrkesopplæring som gir muligheter til livslang læring.

Boks 7.4 Yrkeskonkurranser

WorldSkills Norway er en ideell organisasjon som arbeider for å høyne statusen, kunnskapen, interessen og kvaliteten på norsk fag- og yrkesopplæring. Organisasjonen bruker blant annet yrkeskonkurranser som virkemiddel i dette arbeidet. WorldSkills har ansvar for det norske Yrkeslandslaget, som hvert annet år deltar i de internasjonale konkurransene World Skills Competition (Yrkes-VM) og EuroSkills (Yrkes-EM). I tillegg arrangerer WorldSkills Norway i samarbeid med fylkeskommunene årlige Skole-NM og hvert annet år Yrkes-NM.

Bakgrunnen er at yrkeskonkurransene skal inspirere og motivere ungdom til å nå yrkes-

kompetanse i verdensklasse. Lærebedrifter, instruktører og yrkesfaglærere er også med gjennom ulike roller som dommere, trenere eller annet i de ulike yrkeskonkurransene. Det er nå omtrent 80 land fra alle kontinenter som deltar i WorldSkills. Organisasjonene samarbeider med arbeidslivet, bedrifter og internasjonale organisasjoner, blant annet ILO, UNESCO og OECD, om utviklingen av yrkesfagene. Bak WorldSkills Norway står NHO, LO, Utdanningsdirektoratet, KS fagforbund, opplæringskontor, skoler og fylkeskommuner.

Sentre for fremragende yrkesfag er allerede en sentral del av det å utvikle og fremme kvalitet i fag- og yrkesopplæringen. For å bidra til en god utvikling av det yrkesfaglige utdanningsløpet kan noen spydspisser bane vei. Regjeringen mener det kan være en mulighet å opprette en ordning for tildeling av status som «sentre for fremragende yrkesfag». En slik ordning vil supplere det europeisk CoVE og vil måtte utvikles i tråd med SRYs arbeid. Som et utgangspunkt kan en slik status tildeles miljøer i VGO og høyere yrkesfaglig utdanning som bidrar til å samle opplæringsmiljø, arbeidsliv og forskningsmiljø. I utviklingen av tiltaket vil det være hensiktsmessig å bygge på erfaringene med Sentre for fremragende utdanning og europeiske CoVE.

Regjeringen vil

- videreføre arbeidet med fremragende fag- og yrkesopplæring og vurdere tiltak basert på forslag fra SRY
- vurdere å etablere sentre for fremragende yrkesfag

7.3.7 Likestilling i fag- og yrkesopplæringen

Kjønnsfordelingen på de fleste yrkesfaglige utdanningsprogrammene er svært skjev. Med unntak av naturbruk og restaurant- og matfag er det ingen av utdanningsprogrammene som har en fordeling som er i nærheten av å gjenspeile rekrutteringsgrunnlaget i et ungdomskull, se figur 7.6. I 2021 er det, som før, store forskjeller i søkemønsteret til

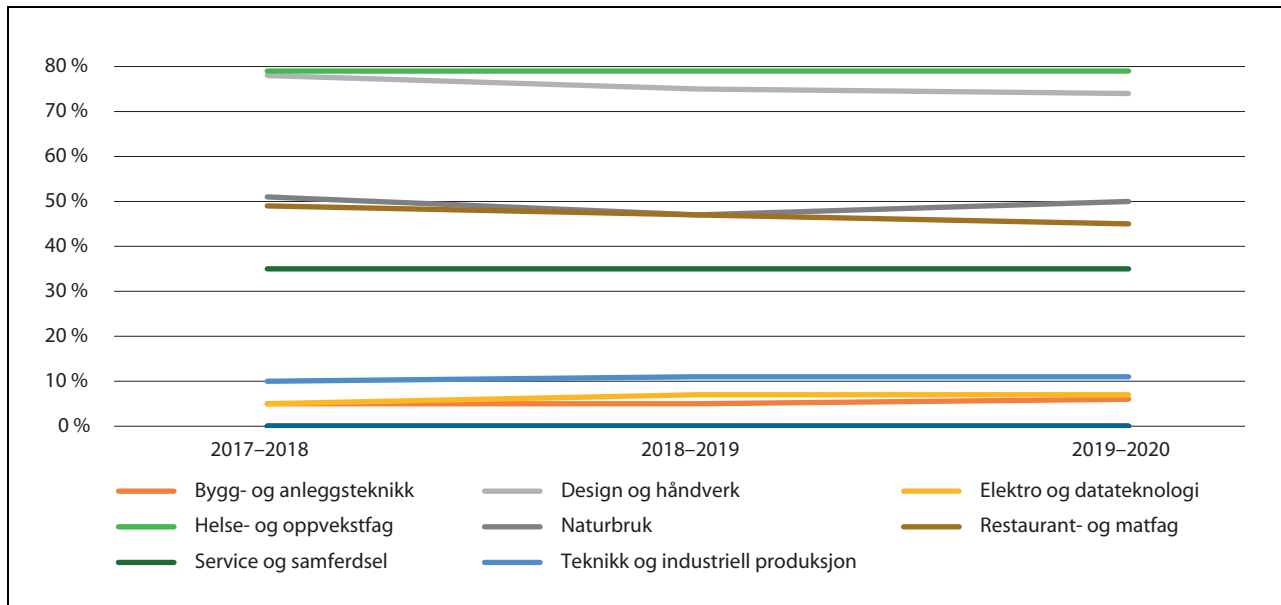
gutter og jenter. De tradisjonelt mannsdominerte programmene fortsetter å være det. Gutter dominerer i svært stor grad blant søkere til bygg- og anleggsteknikk, elektro og datateknologi og teknologi- og industrifag. Det nye utdanningsprogrammet informasjonsteknologi og medieproduksjon har også en sterk overvekt av gutter med kun 15 prosent kvinnelige søkere. Kjønnsforskjellen har holdt seg stabil over tid. Men de siste årene har det vært en økning i jenter som søker bygg- og anleggsteknikk og teknologi- og industrifag. Det har aldri vært flere jenter som søker seg til disse utdanningsprogrammene enn i år.

Det er stor overvekt av jenter som søker helse- og oppvekstfag, kunst, design og håndverk og frisør, blomster, interiør og eksponeringsdesign. I disse utdanningsprogrammene er det henholdsvis 17, 17 og 11 prosent mannlige søkere.

En rapport fra Samfunnsforskning peker på at på yrkesfag går 86 prosent av elevene på et utdanningsprogram der det er mindre enn 40 prosent jenter eller gutter. Den samme rapporten viser til at det er iverksatt mange tiltak for bedre kjønnsbalansen i utdanning og arbeidsliv, men at det er vanskelig å peke på hvilke tiltak som har hatt god effekt.¹²

En så stor kjønnsubalanse er uheldig av flere grunner. For de elevene som velger utradisjonelt, kan det oppleves belastende og bidra til frafall. En ubalanse kan også bli forsterket gjennom at elever som egentlig ønsker å gå på et utdanningsprogram der de fleste er av motsatt kjønn, ikke velger

¹² Reisel mfl. (2019).



Figur 7.6 Andel jenter som begynner på de yrkesfaglige utdanningsprogrammene. 2017–2018 – 2019–2020.

Kilde: Utdanningsdirektoratet 2021

dette programmet fordi de ikke ønsker den belastningen. Dette er uheldig for den enkelte og bidrar til å forsterke ubalansen i senere utdanning og arbeidsliv.

Flere bransjer har satt i gang tiltak for å bedre kjønnsbalansen i rekrutteringen til både utdanningsprogrammer i VGO og til yrket. Blant annet har Fagforbundet, Fellesforbundet, El og IT Forbundet og OsloMET gått sammen om å foreslå en langsiktig strategi for å bedre kjønnsbalansen i fag- og yrkesopplæring og arbeidsliv. De ønsker en langsiktig satsing for å gjøre det lettere for gutter og jenter å velge utradisjonelle fagutdanninger.

Jenter og teknologi er en landsdekkende ordning drevet av NHO i samarbeid med NITO og Nasjonalt senter for realfagsrekruttering. Jenter og teknologi gjennomfører arrangementer over hele landet slik at alle deler av landet blir besøkt. Nasjonale og lokale rollemodeller deltar for å informere og inspirere deltagerne til å velge teknologiutdanninger på videregående nivå og i høyere utdanning. Jenter og teknologi bruker også sosiale medier for å nå jenter, foreldre og karriereveiledere. Ulike kampanjer i sosiale medier har hatt en rekkevidde på nærmere to millioner.

Menn i helse er et nasjonalt prosjekt for menn mellom 25–55 år som mottar ytelse fra NAV. Prosjektet gir mulighet til å ta fagbrev som helsefagarbeider og innebærer både praksis og teoretisk opplæring. Bedre kjønnsbalanse blant helsefagarbeiderne er en fordel både for helsefagarbeiderne og for pasienter og brukere.

Nettressursen *Menn i barnehage* driftes av Dronning Mauds Minne Høgskole for barnehagelærerutdanning på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet. Nettstedet skal være en arena for erfaringsdeling for alle som arbeider for flere menn i norske barnehager og i utdanningen.

Dette er noen eksempler på tiltak i regi av arbeidslivet, utdanningsinstitusjoner og nasjonale myndigheter.

7.3.8 Regjeringens vurderinger og tiltak

Regjeringen vil legge til rette for økt likestilling i fag- og yrkesopplæringen og bidra til bedre kjønnsbalanse i opplæringen. Det innebærer blant annet å fortsette å støtte tiltak som arbeider for kjønnsbalanse i rekrutteringen til yrker og utdanning der kjønnsbalansen er skjev.

Regjeringen har besluttet å legge frem en strategi for et mer likestilt utdannings- og arbeidsmarked i første halvdel av 2021. Målet med strategien er formulert slik i Granavolden-plattformen:

Kjønnsdelte utdanningsvalg bidrar til å opprettholde et kjønnsdelt arbeidsmarked. Regjeringen vil derfor fremme en strategi for å bidra til et mer likestilt utdannings- og arbeidsmarked.

Strategien skal ha en varighet på fire år. Strategien har to hovedmål: flere menn inn i kvinnedominerte bransjer og flere kvinner inn i mannsdominerte bransjer. Satsingsområdene er å få flere



Figur 7.7

menn inn i barnehage, grunnskole og helse- og omsorg, og flere kvinner i teknologi, flere kvinnelige gründere og flere kvinnelige ledere. Disse områdene er valgt fordi de er noen av de mest kjønnsdelte delene av arbeidslivet vårt. I tillegg vil behovet for økt arbeidskraft være stort på flere av disse områdene. Økt likestilling og jevnere kjønnsbalanse vil være bra for et mer fleksibelt arbeidsmarked, der både kvinner og menn søker seg til områdene.

Regjeringen mener tilgang til god karriereveiledning er viktig for å ta gode valg om utdanning og arbeid. Å vise frem muligheter ut fra den enkeltes forutsetninger og ønsker vil kunne bidra til at flere gjør kjønnsutradisjonelle valg.

Regjeringen vil

- videreføre og styrke tilbudet om karriereveiledning i VGO
- i samarbeid med partene sette i gang et arbeid for økt likestilling i fag- og yrkesopplæringen
- støtte opp om tiltak og initiativ som skal bidra til bedre kjønnsbalanse i yrker og utdanninger der rekrutteringen er skjev

7.4 Kvalitet gjennom internasjonalt samarbeid

Samarbeid og dialog på tvers av landegrensler er forutsetninger for å kunne håndtere de store globale samfunnsutfordringene verden står overfor, og her er utdanningspolitikken sentral. Gjennom internasjonalt samarbeid har Norge muligheten til å utvikle både vårt eget utdanningssystem og til å bidra til andre lands utvikling. Dette gjør vi ved gjensidig deling av kunnskap og nye perspektiver, som kan føre til ny politikkkutforming hos involverte land og internasjonale organisasjoner. Regjeringen mener dette er viktig, og derfor deltar Norge blant annet aktivt i nordisk og europeisk utdanningssamarbeid.

Det er stor grad av sammenfall mellom målene for europeisk, nordisk og norsk utdanningspolitikk. Internasjonale utdanningsprogrammer gir norsk utdanningssektor mulighet til å delta i tverr-

nasjonalt og tverrsektorielt samarbeid for å analysere årsaker til problem og virkninger av tiltak. Basert på disse samarbeidene kan det komme forslag til tiltak for å styrke norsk utdanning. På denne måten kan internasjonalt samarbeid være et supplement til nasjonale tiltak og virkemidler for å øke fullføringen, og for at elever skal være godt forberedt til videre studier og å møte arbeidslivet med den kompetansen som kreves.

7.4.1 Internasjonalt utdannings samarbeid – et virkemiddel for kvalitetsutvikling i norsk skole

Regjeringen ser stor verdi i at norsk skolesektor jobber internasjonalt og har ambisiøse mål for deltagelse i nordiske og europeiske utdanningsprogrammer. Den tette koblingen mellom norsk, nordisk og europeisk utdanningspolitikk gir muligheter for å styrke eget arbeid med en rekke av de prioriterte områdene som er omtalt i denne meldingen.

Det er for eksempel klare paralleller mellom overordnet del av læreplanen og nordiske og europeiske målsettinger. Norske fylkeskommuner og skoler kan dermed bruke deltagelse i internasjonale utdanningsprogrammer til å støtte implementeringen av fagfornyelsen.

Programmene gir også flere voksne muligheter til livslang læring. Norge er kommet forholdsvis langt når det gjelder arbeidsrettet kompetanseutvikling og kan derfor bidra med kunnskap og erfaringer på europeisk nivå. Likevel kan erfaringer fra andre land bidra til å øke kvaliteten på opplæringen i Norge. Internasjonalisering gir nye muligheter når nye markeder åpnes, men krever også ny kompetanse i et arbeidsmarked der stadig flere jobber i miljø hvor de involverte har ulike kulturelle bakgrunn og ulike språk.

Deltagelse i internasjonale utdanningsprogrammer bidrar til regional utvikling gjennom økt samarbeid mellom skole og næringsliv, og til å utvikle profesjonelle nettverk som inkluderer internasjonale aktører, for både lærere og bedrifter. Mulighetene for elever og lærlinger til å ha praksis i utlandet gjør også yrkesfaglige utdanninger mer attraktive. Samtidig kommer utenlandske

yrkesfagelever og lærlinger til norske bedrifter og virksomheter, og kan bidra med kompetanse og utvikling av nettverk.

Internasjonalt samarbeid kan på denne måten være et verktøy for utvikling i norsk skole, som kan bidra til økt gjennomføring og til å gjøre opplæringen mer relevant for elever, lærlinger og for arbeidslivet.

Personlig vekst og utvikling

Internasjonalt samarbeid er viktig for politikkutvikling og kvalitetsarbeid på systemnivå. Det har imidlertid også en direkte effekt for elever og ansatte som deltar. Å delta på læringsopphold i utlandet gir ansatte i norske utdanningsinstitusjoner kompetanseheving og motivasjon, noe som igjen bidrar til bedre opplæring for elevene.

Elever som har deltatt på mobilitetsaktiviteter, har stort utbytte når det gjelder sosiale ferdigheter og personlig utvikling i tillegg til læringsutbytte i språkkunnskaper og kulturforståelse. Elever som reiser utenlands for å studere, må tilpasse seg nye kulturer og læringsmiljø. Det fremmer generelle ferdigheter og egenskaper, som evne til problemløsning, samarbeidsevner, selvtillit, toleranse og aksept for alternative fremgangsmåter, beslutningsdyktighet, aktivt medborgerskap og engasjement for politikk og samfunn.¹³ Slike ferdigheter og egenskaper er selvsagt nyttige i utdannings- og jobbsammenheng, men de kan også ha stor verdi for den enkelte i livet ellers.

I en undersøkelse Direktoratet for internasjonalisering og kvalitetsutvikling i høyere utdanning (Diku)¹⁴ har gjennomført blant nye og tidligere utvekslings elever, primært innenfor studieforbereende utdanningsprogrammer, svarte 80 prosent at de har blitt flinkere i fremmedspråk, at de har blitt mer selvstendige og tryggere på seg selv, og at de har fått økt forståelse for andre kulturer. Hele 94 prosent oppgir at de trolig eller absolutt vil anbefale andre å velge et utvekslingsår. Undersøkelsen tyder på at utbyttet er langsiktig. Flertallet opplever at utenlandsoppholdet har vært til nytte i videre studier.

Undersøkelsen tyder også på at tidlig mobilitet også kan bidra til mobilitet i høyere utdanning. Andelen som har reist på utenlandsopphold i høyere utdanning med støtte fra Lånekassen, er tre ganger høyere blant personer som var på utveksling i Vg2, enn blant norske studenter generelt.¹⁵

Undersøkelser gjort blant et utvalg videregående skoler viser at utveksling blant elever kan bidra til økt motivasjon og ha en positiv effekt på gjennomføringsgraden ved skolen.¹⁶

Opplæring i fremmedspråk

I dag har alle elever på studieforbereende utdanningsprogrammer fremmedspråk som fellesfag. Elevene velger i stor grad samme fremmedspråk i videregående skole som på ungdomstrinnet. Elever som ikke har hatt fremmedspråk på ungdomsskolen har fremmedspråk over tre år, mens elever som har hatt fremmedspråk på ungdomsskolen avslutter fellesfaget etter to år. De kan velge å fortsette med fremmedspråk som programfag.

Fremmedspråk programfag er i dag et valgfritt programfag som hører til programområde for språk, samfunnsfag og økonomi. Elever fra alle de studieforbereende utdanningsprogrammene kan imidlertid velge det.

I fremmedspråk fellesfag får elevene én standpunkt karakter, og de kan trekkes ut til skriftlig og/eller muntlig eksamen. I både fellesfaget og programfaget kan elevene trekkes ut til skriftlig og/eller muntlig eksamen. For elever som starter opplæringen i et nytt fremmedspråk kan det være utfordrende å vise kompetansen sin i språket skriftlig etter kort tids opplæring. Våren 2023 skal det være en utprøving av skriftlig-muntlig eksamen i fremmedspråk fellesfag og programfag nivå 1. Det vil trolig gi god kunnskap om hva som er hensiktsmessige vurderingsordninger i fremmedspråk.

I europeisk sammenheng anses flerspråklighet som en forutsetning for at EUs borgere fullt ut skal kunne ta del i utdanning og arbeid, og for å bli integrerte i et flerkulturelt Europa. EUs målsetting er at alle borgere skal lære to fremmedspråk i tillegg til morsmålet. En styrking av opplæringen i fremmedspråk i grunnskole og i VGO kan være med på å løse utfordringer i høyere utdanning og arbeids- og næringsliv. Dette gjelder både engelsk og andre fremmedspråk. Det å starte tidlig og skape autentiske språkopplevelser har stor betydning både for kvaliteten i opplæringen og motivasjonen for å studere språk.

I Norge har det vært gjennomført flere forsøk med opplæring i et annet fremmedspråk enn engelsk på barnetrinnet. Evalueringene av disse forsøkene har vært positive. I et forsøk der skoler

¹³ Roy mfl. (2018).

¹⁴ Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse fra 1. juli 2021.

¹⁵ Diku (2019a).

¹⁶ Diku (2019b).

ga språkopplæring i tysk, fransk eller spansk fra 2. til 7. klasse, mente lærerne at elever som hadde faglige utfordringer i andre fag hang godt med i opplæringen.¹⁷ Det ser også ut til at elever som har fått lære fremmedspråk allerede på barnetrinnet er motiverte til å lære mer språk. Dette viser evalueringene etter at 71 skoler har prøvd ut fremmedspråk på 6. og 7. trinn.¹⁸ Nesten 83 prosent av elevene valgte å fortsette med fremmedspråk på ungdomstrinnet.

7.4.2 Virkemidler for internasjonalt utdannings samarbeid

EU er en hovedarena for internasjonalt samarbeid om utdanning og opplæring. Det er en satsing for regjeringen å delta på denne arenaen, og Norge investerer store summer årlig for at norske utdanningsinstitusjoner skal kunne delta. I perioden 2014–2020 fikk norske utdanningsinstitusjoner i grunntopplæringssektoren tildelt mer enn 680 millioner kroner til samarbeidsprosjekter og mobilitet gjennom EUs utdanningsprogram Erasmus+. I samme periode fikk mer enn 15 000 elever og 5 000 ansatte i VGO mulighet til et mobilitetsopphold i utlandet.

Europeisk samarbeid blir viktig for norsk utdanningssektor også i tiden fremover. EU har vedtatt å etablere et europeisk utdanningsområde (European Education Area) innen 2025, der målene blant annet er kvalitet i utdanning og en helhetlig styrking av lærerprofesjonen. Det er blant annet et mål at alle skal få mulighet til et utenlandsopphold i løpet av utdanningsløpet, at land skal godkjenne hverandres kvalifikasjoner i VGO og høyere utdanning, og at kunnskap om to fremmedspråk skal bli standard. Det nye Erasmus+ programmet som strekker seg fra 2021–2027, er det viktigste virkemiddelet for å oppnå disse målene, og det tilføres økte budsjetter og tilpassede tiltak i den nye programperioden. Det legges blant annet i enda større grad til rette for mobilitet for ansatte, elever og lærlinger innenfor både studieforbereidende og fag- og yrkesopplæring.

Som en følge av brexit har Storbritannia besluttet å ikke delta i den nye programperioden for Erasmus+ fra 2021. Dette vil påvirke utdannings samarbeidet mellom Norge og Storbritannia, som inntil i dag i stor grad har funnet sted innenfor rammen av programmet. Det planlagte britiske Alan Turing-programmet er ment å erstatte Eras-

mus+, men det er foreløpig innrettet kun med tanke på utgående mobilitet fra Storbritannia av elever og studenter på alle nivåer.

Regjeringen er også opptatt av å styrke det nordiske utdannings samarbeidet. Nordisk ministerråds visjon om et grønt, konkurransedyktig og sosialt bærekraftig Norden gjenspeiles i utdanningsprogrammet Nordplus, som er et mobilitets- og nettverksprogram for de nordiske og baltiske landene. Gjennom Nordplus legges det til rette for mobilitet for elever og lærere og for samarbeidsprosjekter som blant annet har som mål å skape et felles nordisk og baltisk utdanningsområde, styrke språk- og kulturforståelse i regionen og utvikle kvalitet og innovasjon i utdanningen.

Det å styrke kontakt og samarbeid i utdanningssektoren mellom Norge og land i Sentral- og Sør-Europa er pilarer i EØS-samarbeidet. EØS-midlene finansierer prosjektsamarbeid og mobilitet mellom norske skoler og utdanningsinstitusjoner og samarbeidslandene. Det overordnede målet med ordningen er å bidra til sosial og økonomisk utjevning i Europa, og samtidig styrke relasjonene og samarbeidet mellom Norge og samarbeidslandene.

Norge har virkemidler for lærere og elever som tilrettelegger for opphold i utlandet, enten gjennom samarbeid på institusjonsnivå eller individuell mobilitet med finansiering fra Lånekassen. Dette gir blant annet mulighet til utveksling der elevene får praktisert fremmedspråk, samt kompetanseheving for lærere.

7.4.3 Regjeringens vurderinger og tiltak

Regjeringen ser internasjonalt samarbeid som et godt virkemiddel for å styrke utdanningskvaliteten i Norge. Det er et mål at internasjonalisering skal være en integrert del av norsk utdanning på alle nivåer. Utdanningssektoren må utnytte bredden av muligheter til internasjonalt utdannings samarbeid og hvordan det kan støtte mål og aktiviteter i det norske utdanningssystemet.

Regjeringen vil utvikle en strategi for norsk deltagelse i ny programperiode for Erasmus+. Strategien skal gi retning for en effektiv politikk og god utnyttelse av mulighetene i det internasjonale samarbeidet. Dette innebærer at det skal settes nasjonale mål og ambisjoner, og det skal defineres prioriteringer og innsatsområder. Det er et uttalt mål å øke deltagelsen i programmet og å få med nye og underrepresenterte grupper og deltagere. Regjeringen har i Meld. St. 7 (2020–2021) et mål om at halvparten av dem som avlegger en grad i norsk høyere utdanning, skal ha et studie-

¹⁷ Speitz mfl. (2007).

¹⁸ Mordal mfl. (2013).

opphold i utlandet. Et utenlandsopphold i VGO kan bidra til å oppnå målet om mobilitet i høyere utdanning når elevene en gang blir studenter.

Mye ansvar hviler på nasjonale utdanningsmyndigheter, herunder KD og Diku som direktorat for internasjonalisering i utdanning, men sektoren har et selvstendig ansvar for å ta relevante virkemidler i bruk. Dette gjelder også for VGO.

De internasjonale utdanningsprogrammene som Norge deltar i, gir gode muligheter for mobilitet for elever og ansatte både i yrkesfaglige og studieforberedende utdanningsprogrammer. For å kunne utnytte disse mulighetene best mulig må arbeidet gis prioritet, og skolestrukturen og organiseringen av timeplaner og fagplaner må gi rom for dette. Yrkesfaglig fordypning (YFF) er et godt eksempel på et fag som gir rom for internasjonal mobilitet, og der aktører i et fylke og et arbeidsliv med internasjonalt rettet virksomhet har mulighet for å påvirke innholdet i opplæringen for å gi økt arbeidsrelevans (se omtale av YFF i kapittel 5.2.3).

Innenfor timerammen til YFF har faget en fleksibel struktur som innebærer at skole og bedrift kan bli enige om måter å organisere arbeidet på. Mange av de deltagende yrkesfaglige skolene i Erasmus+ ser på dette som en svært god mulighet til å benytte seg av kortidsmobilitet på to til fire uker. Her inngår skolene, enten gjennom direkte kontakt med bedriftene eller kontakt via samarbeidsskolene i mottagerlandet, en samarbeidskontrakt som gir elevene nødvendig opplæring i tråd med nasjonale retningslinjer. Yrkesfaglærere er ofte med elevene som følgeperson, der de i tillegg til å bistå elevene også får tilegnet seg relevant kompetanse som for eksempel nye undervisningsmetoder og teknikker de kan bruke i undervisningen. Dette gjelder også for instruktører i bedriftene der de er involvert. Denne typen aktivitet kan ha overføringsverdi og gi inspirasjon til å utvikle mobilitetsmulighetene videre.

De siste årene har det vært en økning i antallet som velger fremmedspråk, helt fra grunnskolen til høyere utdanning. Denne utviklingen bør fortsette selv om fremmedspråkene kan bli programfag i VGO. Fordi fremmedspråk ikke er obligatorisk i grunnskolen, er det nødvendig å vurdere tiltak for at elever skal fortsette å velge disse fagene på alle trinn i opplæringen.

Opplæring i fremmedspråk

Regjeringen mener at elever i VGO skal ha gode muligheter til å velge og til å fordype seg i fremmedspråk, og vi vil bidra til at flere velger frem-

medspråk både i VGO og i høyere utdanning. Da er det særlig viktig at opplæringen i fremmedspråk har høy kvalitet. Regjeringen vil derfor videreutvikle etter- og videreutdanningstilbudet for fremmedspråklærere ved bruk av både nasjonale og internasjonale virkemidler. Dette kan også bidra til god rekruttering av fremmedspråklærere. Et internasjonalt virkemiddel er Erasmus+ ansattmobilitet med kurs og hospitering som på ulike måter kan bidra til fagutvikling for språklærere knyttet til både praktisering og læring av språk, og til undervisningsmetoder/-opplegg. Erasmus+ kan også brukes til å utvikle samarbeidsprosjekter hvor språk og språkopplæring kan være tema. Trollstipend gir blant annet støtte til studieopphold i Frankrike for fransklærere.

Internasjonalt samarbeid kan bidra til utvikling av metodikk og undervisningsmetoder for å styrke kvaliteten på fremmedspråkopplæringen. Mye av behovet for fremmedspråkkompetanse er knyttet til leseferdigheter og ferdigheter i muntlig kommunikasjon. Økt satsing på fjernundervisning vil derfor bidra til å gjøre fremmedspråkopplæringen mer relevant. Som eksempel kan fjernundervisning gi elevene tilgang til autentisk språk og mulighet til å kommunisere med personer som har det aktuelle fremmedspråket som morsmål. Dette, kombinert med lærings/mobilitetsopphold i relevante land, kan styrke kvaliteten på fremmedspråkopplæringen.

Å åpne for mer bruk av fjernundervisning kan bidra til at flere elever kan få et større og bedre tilbud i fremmedspråk fordi det kan åpne for å gi tilbud også på skoler der elevgrunnet ikke er stort nok i det enkelte faget. I dag er det flere skoler som tilbyr et begrenset antall fremmedspråk fordi de ikke har tilgang på kvalifiserte lærere.

For at flere som ikke har hatt fremmedspråk i grunnskolen skal velge fremmedspråk i VGO vil regjeringen vurdere et programfag med større vekt på kommunikasjon og leseforståelse i begynnelsen, mens skriftlige ferdigheter gradvis blir viktigere. En viktig begrunnelse for fremmedspråk er tilgang til faglitteratur for utdanning og yrkesutøvelse. Dette krever i hovedsak leseferdigheter og språkforståelse, ikke skrivekompetanse i språket. Studier i utlandet er i økende grad tilgjengelig på engelsk også i ikke-engelskspråklige land, slik at man kan komme langt med muntlige ferdigheter til bruk i hverdagslivet på landets språk.

Å legge mer vekt på muntlighet og mindre på skriftlighet i et nytt programfag kan gjøre det mer attraktivt for elevene å velge fremmedspråk. Å legge mindre vekt på skriftlighet vil frigjøre tid

som kan brukes til bedre språkbeherskelse muntlig, som kan gi økt mestring og opplevd relevans. Mer muntlighet tidlig i språkopplæringen vil ikke være til hinder for økt vektlegging av skriftlighet utover i opplæringsløpet for elever som velger å fordype seg i fremmedspråk. En gradvis økt vektlegging av skriftlighet kan blant annet reflekteres i vurderingsordningen i fremmedspråk.

Regjeringen vil også utrede tiltak for å styrke fremmedspråk i grunnskolen. Det grunnlaget som legges der er avgjørende for elevenes videre valg. Regjeringen vil både vurdere tiltak som kan bidra til å styrke kvaliteten på opplæringen i fremmedspråk og tiltak som kan bidra til at flere elever enn i dag får kompetanse innenfor et annet fremmedspråk. En utredning vil blant annet innebære å vurdere om faget bør være obligatorisk eller ikke og hvilke trinn opplæringen bør begynne på. Det vil også være nødvendig å utrede tiltak for å bedre kvalitet på og tilgang til undervisningskompetanse i ulike språk i grunnskolen. Vi vil også se på muligheter for å stimulere til ulike forsøk. Elever som velger fremmedspråk tidlig, vil være bedre rustet til senere mobilitetsopphold, videre studier der språk er særlig relevant og deltagelse i et stadig mer internasjonalt rettet arbeidsliv.

Regjeringen vil

- legge til rette for at internasjonalt samarbeid brukes aktivt i videregående opplæring, som et ledd i å gjøre elevene bedre forberedt for videre studier og arbeidsliv
- legge til rette for at elever, lærlinger og lærere skal få mulighet til å delta i mobilitet
- vurdere ulike løsninger for å gi alle elever et bredt tilbud i opplæring i fremmedspråk, herunder:
 - gi elever bedre muligheter for å fordype seg i fremmedspråk
 - vurdere å åpne opp for mer fjernundervisning slik at alle elever kan få et bredt tilbud om opplæring i fremmedspråk
 - utrede tiltak for å styrke fremmedspråk i grunnskolen
 - vurdere et nytt programfag i fremmedspråk, med mer vekt på leseforståelse og muntlighet på laveste nivåene

7.5 Godkjenningsordning for utenlandsk fag- og yrkesopplæring

Godkjenningsordningen for utenlandsk fag- og yrkesopplæring ble opprettet i 2016. Den er forankret i opplæringsloven og forvaltes av Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT). I tråd med stortingsbehandlingen av lovforslaget utvides ordningen gradvis, slik at utdanninger fra fem europeiske land nå kan bli vurdert mot nitten norske fag- eller svennebrev.¹⁹ Ordningen ble innført som en direkte oppfølging av Meld. St. 16 (2015–2016) og inngår også i regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet.

I godkjenningsordningen blir utenlandsk fag- og yrkesopplæring vurdert opp mot og sidestilt med norsk fag- eller svennebrev. En opplæring godkjennes som sidestilt når den har samme nivå, omfang og inneholder mange av de vesentlige faglige elementene som det norske faget.

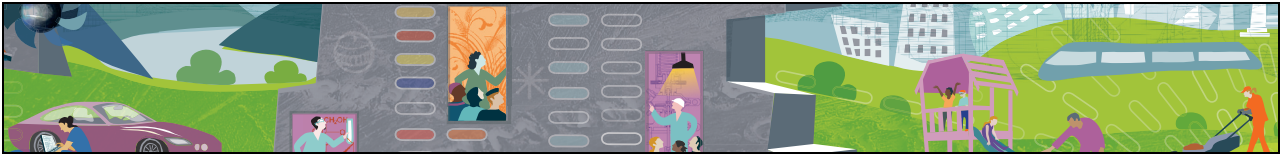
NOKUT publiserte juni 2019 en egenevaluering av godkjenningsordningen.²⁰ Den viser blant annet at mange av dem som har fått godkjenning opplyser at de har fått nye oppgaver, forbedret status i bedriften og høyere lønn. Evalueringen peker også på utfordringer knyttet til det å vurdere det faglige innholdet og varigheten i utenlandsk fag- og yrkesopplæring. NOKUT viser i evalueringen at dette fører til mange avslag for opplæring som ellers har samme nivå og omfang som norsk opplæring. Opplæringen kan for eksempel ha et bredere eller smalere faglig innhold sammenlignet med aktuelt norsk lærefag. Egenevalueringen peker også på det omfattende arbeidet med å finne, oversette og vurdere læreplaner for å vurdere det faglige innholdet i en utenlandsk fag- og yrkesopplæring.

Kunnskapsdepartementet etablerte en arbeidsgruppe, med representanter fra partene i arbeidslivet, som skulle vurdere erfaringene med ordningen og foreslå endringer for å utvide og videreutvikle godkjenningsordningen. Arbeidsgruppa leverte sin rapport i november 2020.²¹ Arbeidsgruppa mener at en utvidelse av dagens ordning vil føre til utfordringer, og foreslår derfor noen justeringer før ordningen kan utvides. Arbeidsgruppa anbefalte imidlertid at ordningen fortsatt skal være en dokumentbasert ordning, som skal gjelde for personer som kan dokumentere fullført fag- og yrkesopplæring fra utlandet.

¹⁹ Prop. 72 L (2015–2016).

²⁰ NOKUT (2019).

²¹ NOKUT (2020).



Figur 7.8

En sentral anbefaling er at ordningen reguleres i forskrift, som erstatter dagens vilkår for godkjenning som er fastsatt av NOKUT. Arbeidsgruppa mener at utfordringene knyttet til å vurdere det faglige innholdet må tydeliggjøres i forskriften, og da særlig hva det vil si at opplæringen må inneholde mange av de vesentlige faglige elementene. I forbindelse med forskriftsarbeidet mener arbeidsgruppa at kravene til nivå og omfang i den utenlandske opplæringen bør vurderes. Arbeidsgruppa anbefaler også at det opprettes en klagenemnd for godkjenningsordningen. Det påpekes av arbeidsgruppa at det ikke er vurdert om ordningen som i dag er begrenset til enkelte land og kvalifikasjoner, er innenfor EØS sine bestemmelser for borgere fra land og/eller med kvalifikasjoner som ikke behandles i ordningen.

7.5.1 Regjeringens vurderinger og tiltak

Regjeringen ønsker å videreutvikle og utvide godkjenningsordningen for utenlandsk fag- og yrkesopplæring. Samarbeidet med partene i arbeidslivet har vært sentralt i etableringen av ordningen, og vil være viktig i den videre utviklingen.

Godkjenningsordningen er en frivillig ordning, og det er ikke krav i regelverket om at en må ha en slik godkjenning. Ordningen kan være til hjelp for arbeidssøkende som ønsker jobb i en av disse nitten fagene, og som kommer fra de fem landene.

Etableringen av godkjenningsordningen viser at det er krevende å vurdere utenlandsk fag- og yrkesopplæring i nivå, omfang og faglig innhold opp mot norske fag- eller svennebrev. Regjeringen

støtter derfor arbeidsgruppas anbefaling om at det er behov for å foreta justeringer av dagens ordning, før det gjøres utvidelser av kvalifikasjoner og nye land. Som et ledd i å videreutvikle ordningen vil regjeringen vurdere å regulere ordningen i forskrift, og ta grep for å tydeliggjøre de begrepene og elementene som i dag skaper utfordringer i saksbehandlingen, og sikre likebehandling og god saksbehandling.

Fra godkjenningsordningen ble etablert, har den gradvis blitt utvidet til å gjelde nye land og kvalifikasjoner. I stortingsbehandlingen av lovforslaget ble det påpekt at ordningen gradvis måtte bygges opp etter hvert som man fikk erfaring og kompetanse.²² Samtidig viser erfaringsrapporten til NOKUT og arbeidsgruppas vurderinger at det tar tid å utvide ordningen. Med de justeringer som foreslås, vil ordningen trolig fortsatt være begrenset til utvalgte land og kvalifikasjoner i den videre utviklingen av ordningen. Det legges til grunn at dagens ordning er innenfor EØS-regelverket, og regjeringen vil kvalitetssikre at dette også vil gjelde ved eventuelle endringer i ordningen.

Regjeringen ønsker også å etablere en klagenemnd for ordningen. Regjeringen anser utviklingsarbeidet som en forutsetning for at ordningen kan utvides til nye land og fagområder.

Regjeringen vil

- videreutvikle godkjenningsordningen for utenlandsk fag- og yrkesopplæring
- etablere en klagenemnd for godkjenningsordningen for utenlandsk fag- og yrkesopplæring

²² Prop. 72 L (2015–2016).



Figur 8.1

8 Fylkeskommunenes helhetlige ansvar for regional kompetansepolitikk

Fylkeskommunene har ansvaret for regional kompetansepolitikk, videregående opplæring (VGO), fagskoleutdanning og karriereveiledning. Fylkeskommunene spiller derfor en viktig rolle i unge og voksnes liv og påvirker deres mulighet til å utvikle seg individuelt og som deltagere i samfunns- og arbeidslivet. I denne meldingen foreslår regjeringen en rekke tiltak som skal bidra til at enda flere får rett til et tilbud om VGO, tilrettelagt av fylkeskommunene.¹ Forslag til endringer i fylkeskommunens ansvar vil bli fulgt opp blant annet i forbindelse med ny opplæringslov.

En utvidet rett til VGO gjør det mulig og nødvendig å tenke helt nytt om VGO for elevgrupper som trenger bedre tilrettelagte løp. Personer med nedsatt funksjonsevne skal bli inkludert i det ordinære utdanningssystemet på lik linje med andre. Alle unge og voksne skal få bedre mulighet til å realisere sine mål i VGO.

Fylkeskommunene har fått et utvidet og helhetlig ansvar for alle i aldersgruppa 16–24 år.² Det betyr at fylkeskommunene nå har et ansvar for at alle i denne aldersgruppa får opplæring som gjør at de har en mulighet til å oppnå yrkeskompetanse, studiekompetanse eller planlagt grunnkompetanse. Det innebærer videre at fylkeskommunene må bli enda bedre til å utnytte det handlingsrommet som allerede er i regelverket for å gi tilpassede opplæringsløp som favner hele den mangfoldige elevgruppa som er i VGO nå. Dette stiller høye krav til tettere og bedre oppfølging av ungdom som av ulike årsaker har dårlige forutsetninger for å fullføre og bestå, men også et bedre tilbud til elever som trenger faglige utfordringer på høyt nivå. Det forutsetter også et godt samarbeid med kommunene for å utvikle helhet og sammenheng i det pedagogiske tilbudet fra barnehage til grunnskole og VGO. Her bygger regjeringen videre på Meld. St. 6 (2019–2020) *Tett på –*

tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO.

Et særlig ansvar for de unge skal ikke gå på bekostning av voksne som ønsker og trenger VGO. En omlegging av opplæring for voksne i tråd med forslagene i denne meldingen vil også kreve at fylkeskommunene tenker nytt rundt både organisering av og rekruttering til tilbudene.

Tiltakene skal også gjøre tilbudet om VGO bedre, mer synlig og gjøre det mulig for flere å benytte retten til opplæring. Dette vil igjen skape behov for økt kapasitet og flere typer opplærings-tilbud, samtidig som tilbudet i VGO må ses i sammenheng med etterspørselen etter kompetanse og arbeidskraft. Gjennomføringen av fullføringsreformen vil være avhengig av at fylkeskommunene forvalter sitt ansvar godt, finner nye og innovative løsninger og utnytter det handlingsrommet som ligger i regelverket. Fullføringsreformen gir sammen med Utdanningsløftet fylkeskommunene en historisk mulighet til å realisere målet om at de fleste skal gjennomføre VGO.

Tilstrekkelig og oppdatert arbeidskraft er en forutsetning for innovasjon, omstilling og verdiskaping i hele landet. Kompetanse- og utdanningspolitikken henger nært sammen med regional planlegging og næringsutvikling. Med regionreformen har fylkeskommunene fått et større strategisk ansvar for den regionale kompetansepolitikken, blant annet for å sikre bedre sammenheng mellom tilbud og etterspørsel av kompetanse og arbeidskraft. Dimensjonering av VGO og fagskoleutdanning gir sammen med regionale kompetanseplaner fylkeskommunene viktige kompetansepolitiske virkemidler.³ Gjennom planlegging og utvikling kan fylkeskommunene legge til rette for bedre tilgang på kompetent, kvalifisert og relevant arbeidskraft i det regionale arbeidsmarkedet. Økt ansvar og handlingsrom gir økte muligheter til å ligge i forkant av endringer i behovet for arbeidskraft og til å prioritere etter lokale og regionale styrker og svakheter. Fylkeskommunene har fått et tydeligere ansvar for at kompetansepla-

¹ Fylkeskommunene er selvstendige forvaltningsorganer som ikke er en del av statsforvaltningen. De kan derfor ikke styres gjennom instruks. Det er Stortinget som gjennom lov tildeler oppgaver til fylkeskommunen.

² Kommuneproposisjonen 2020.

³ Meld. St. 6 (2018–2019).

Boks 8.1 Samisk VGO

Staten eier to videregående skoler, Samisk videregående skole i Karasjok (SVS) og Samisk videregående skole og reindriftsskole i Kautokeino (SVSRS). Disse to skolene er organisert som én virksomhet under ett felles styre. Styrelederen er oppnevnt av Utdanningsdirektoratet, mens de andre styremedlemmene er oppnevnt av Sametinget, vertskommunene og fylkeskommunen mfl. Skolene skal være landsdekkende og rekruttere samiske elever fra hele landet, og gi et tilbud om VGO, stedlig og gjennom fjernundervisning. Opplæringen ved skolene følger Kunnskapsløftet samisk. Skolene har et bredt opplæringstilbud innen studieforbereende og yrkesfaglige utdanningsprogram. Skolenes særskilte oppgave er å gi opplæring i og på samisk, i samisk kultur og samfunnsliv, og i spesielle samiske kurs og fag. I tillegg tilbyr Åarjelsaemien Vierhtiesáafoe / Sørsamisk Kunnskapspark fjernundervisning og språksamlinger for samiske elever på videregående nivå. Formålet med disse statlige skolene er å medvirke til å utvikle samisk identitet, språk og kultur. Dette er et sentralt bidrag for å innfri Norges forpliktelse overfor urfolks rettigheter.

nene også ivaretar flyktninger og innvandreres behov for opplæring⁴.

Det er mange aktører som er involvert i opplæringsløpene, og fylkeskommunene er sentrale for å sikre godt samarbeid og god involvering. Ett eksempel er organisasjonene i arbeidslivet, som blant annet er representert i yrkesopplæringsnemndene, et annet eksempel er kommunene. Fylkeskommunenes rolle i samarbeidet er blant annet å kartlegge regionale kompetansebehov, formidle behov til tilbydere og tilrettelegge for etterspurte opplærings- og utdanningstiltak.

I dette kapitlet vil regjeringen gå gjennom oppgaver som det er særlig viktig at fylkeskommunene tar tak i for at gjennomføringen av de store tiltakene i fullføringsreformen skal bli vellykket: bedre dimensjonering, mer bruk av tilpassede opplæringsløp, større kapasitet og god karriereveiledning.

⁴ Prop. 89 L (2019–2020).

8.1 Dimensjonering av VGO

Fylkeskommunene har et strategisk ansvar for tilgang til utdanning og kompetanse i sitt fylke. I dette ansvaret ligger det at fylkeskommunen, i samarbeid med det regionale kompetansepartnerskapet, utarbeider kunnskapsgrunnlag om regionale kompetansebehov, fylkeskommunale kompetanseplaner eller strategier og årlige handlingsplaner.⁵ Hensikten er at private og offentlige virksomheter skal få tilgang på arbeidskraft med oppdatert og god kompetanse.

Fylkeskommunene har et særlig ansvar for å dimensjonere VGO.⁶ Opplæringsloven fastslår at fylkeskommunene skal planlegge og bygge ut opplæringstilbudet med hensyn til nasjonale mål, søkeres ønsker og behov i samfunnet. Fylkeskommunene har også ansvar for at det tilbys akkreditert fagskoleutdanning i samsvar med behovet for kompetanse lokalt, regionalt og nasjonalt.⁷ Fylkeskommunene har videre et ansvar for karriereveiledning, som er et viktig virkemiddel for å bidra til at befolkningen får den kompetansen de trenger og ønsker.⁸ Karrieresentrene eies i dag av fylkeskommunene, ofte i partnerskap med NAV. Karriereveiledning kan bidra til bedre samsvar mellom befolkningens valg av utdanning og yrke og arbeidslivets behov for kompetanse (se omtale i kapittel 8.3).

Regjeringen har gitt kompetansebehovsutvalget (KBU) i oppdrag å bidra til at fylkeskommunene har et kunnskapsgrunnlag for bedre dimensjonering. Godt kunnskapsgrunnlag og gode analyser gjør det mulig å ta strategiske valg om dimensjonering. KBU har vært oppdragsgiver for to utredninger. Den første studien ser på mobilitet blant fagutdannede, mens den andre gjør et dypdykk i fylkeskommunenes dimensjoneringsarbeid av VGO.⁹

I KBUs oppsummering ser vi blant annet at fylkeskommunene til en viss grad dimensjonerer VGO opp mot egne målsettinger, strategier og visjoner. Fylkeskommunene har noe ulike tradi-

⁵ For å bidra til en helhetlig politikk og konkrete tiltak har fylkeskommuner opprettet regionale partnerskap eller kompetansefora. Fylkeskommunene har i tillegg etablert et felles nettverk for regional kompetansepolitikk. Nettverket skal blant annet bedre dialogen og kunnskapsdelingen mellom regionene, fylkene og på nasjonalt nivå. Kompetanse Norge har fått et oppdrag om å støtte fylkeskommunene i sin nye kompetansepolitiske rolle. Dette er under utvikling.

⁶ Opplæringsloven § 13-3.

⁷ Fagskoleloven § 3.

⁸ Opplæringsloven § 13-3f.

⁹ NOU 2020: 2.

sjoner for hvordan de balanserer elevenes utdanningsønsker og søknader til VGO mot arbeidslivets behov. Hovedskillet går mellom såkalte skolefylker og fagopplæringsfylker, der skolefylkene i hovedsak dimensjonerer etter elevenes ønsker, mens fagopplæringsfylkene i større grad dimensjonerer etter arbeidslivets behov.¹⁰

Opplæringslovutvalget viser til at det er store variasjoner i fylkeskommunenes dimensjonering av VGO, men at de fleste fylkeskommunene i dag vektlegger søkerens førsteønske mer enn samfunnets behov. Utvalget har derfor blant annet foreslått å lovfeste at fylkeskommunene i dimensjoneringen av tilbudet skal legge stor vekt på hvilken kompetanse samfunnet trenger. Utvalget foreslår at det også i ny opplæringslov skal være samme krav til planlegging og utbygging i VGO-tilbudet til ungdom og voksne.¹¹

Liedutvalget viser til at de sammenslåtte fylkeskommunene vil kunne ha bedre mulighet til å gi opplæring i både små fag og utstyrstunge fag, fordi fagmiljøene og næringslivet i regionen kan bli større. Dette kan til sammen gi bedre forutsetninger for å se fagmiljøene i sammenheng og å planlegge opplæringstilbudet i fylket.¹²

Det finnes to samiske videregående skoler med egne styrever. Styrets oppgaver er i hovedsak de samme som i opplæringsloven er gitt fylkeskommunene. Tilbudet på skolene er nærmere beskrevet i boks 8.1.

Utfordringer med dimensjonering

Fylkeskommunene skal balansere ulike interesser og behov i arbeidet med dimensjonering. I tillegg til politiske prioriteringer, fremskrivninger, undersøkelser, rapporter og analyser av kompetansebehov er elevenes søkemønster, tilgang på læreplasser og råd fra de fylkesvise yrkesopplæringsnemndene (y-nemndene) sentrale grunnlag for fylkeskommunenes arbeid med dimensjonering.

Det er noen utfordringer med dimensjonering knyttet til VGO. For det første gjør mangel på tilgjengelig informasjon om behov for arbeidskraft på kort og lengre sikt det vanskelig både for fylkeskommunene, y-nemndene, elevene, skolene og lærestedene å vurdere fremtidig kompetansebehov.¹³ Det kommer også utforutsette svingninger i behovet gjennom for eksempel omstilling i

arbeidslivet og økonomiske nedgangstider som vi har opplevd i forbindelse med koronapandemien i 2020 og 2021.

For det andre samsvarer ikke antallet skoleplasser med tilgjengelige læreplasser og behovene for arbeidskraft. Mange elever blir gående uten opplæringstilbud etter Vg2 og har utfordringer med å få fullført VGO med yrkeskompetanse. Samtidig vet vi at elevene som får oppfylt førsteønsket sitt, har større sjanse for å fullføre VGO enn de som får andre- eller tredjeønsket.¹⁴ Det er et dilemma for fylkeskommunene om de skal ta mest hensyn til elevenes førsteønsker for opplæringstilbud, eller tilgangen på læreplasser.

Et tredje problem er at opplæringstilbudene til unge og voksne i VGO ikke ses godt nok i sammenheng i dimensjoneringsarbeidet. Begge deler er viktige for å fylle kapasiteten, og behovene må ses i sammenheng, selv om de gjerne dekker ulike deler av arbeidsmarkedet. Opplæringstilbudet for voksne er også mangelfullt både i bredde og antall plasser. Mange opplever lang ventetid og få alternativer hvis de ønsker å gå tilbake til VGO som voksen. Det gjelder både voksne generelt og innvandrergruppa spesielt.

Den siste utfordringen er samarbeidet med andre aktører i fylket. Y-nemndene har for eksempel en sentral rolle i å bidra til å sikre dimensjoneringen og kvaliteten på opplæringen, men undersøkelser viser at det er uklart hvorvidt nemndene i dag fungerer slik de er tenkt. Flere fylkeskommuner har pekt på behovet for mer aktive nemnder. Forskning tyder dessuten på at det er forskjeller på hvordan nemndene løser sine oppgaver i de ulike fylkene.¹⁵

Dimensjonering på nasjonalt nivå

Regjeringen har gjort endringer i retningslinjene for landslinjeordningen fra 2021.¹⁶ Landslinjeordningen skal bidra til å sikre at elever fra hele landet har et nasjonalt tilbud i små og/eller kostbare programområder i VGO. Det statlige, øremerkede tilskuddet gis til fylkeskommuner med godkjente landslinjetilbud. Søkere fra hele landet likestilles ved inntak til landslinjene.

De reviderte retningslinjene har blant annet nye kriterier for søknader om opprettelse av nye landslinjetilbud og utvidelse av eksisterende tilbud. Som hovedregel skal nye tilbud og utvidelsen av eksisterende tilbud ha tilslutning fra samt-

¹⁰ Høst og Reegård (2019).

¹¹ NOU 2019: 23.

¹² NOU 2019: 25.

¹³ Høst og Reegård (2019).

¹⁴ SSB (2020).

¹⁵ Høst (2015).

¹⁶ Prop. 1 S (2020–2021).

lige fylkeskommuner. På den måten vil landslinjetilbudene være bedre forankret i fylkeskommunenes samlede prioriteringer. Videre vil opprettelsen av nye tilbud og utvidelsen av eksisterende landslinjetilbud finansieres ved et trekk i det samlede rammetilskuddet til fylkeskommunene. Endringene i retningslinjene reflekterer regionreformens mål om robuste fylkeskommuner med et tydelig ansvar for opplæring og kompetansepolitikk i sin region.

8.1.1 Regjeringens vurdering og tiltak

I 2020 la regjeringen frem kompetansemeldingen. Meldingen tydeliggjør fylkeskommunenes ansvar for den regionale kompetansepolitikken. Ansvaret innebærer å kartlegge kompetansebehov, opprette møteplasser og bistå arbeidslivet i fylket med å formidle deres kompetansebehov til utdanningsinstitusjoner i fylket.¹⁷

Regjeringen følger i VGO-meldingen opp med en rekke tiltak som vil påvirke fylkeskommunenes mulighet til og ansvar for å dimensjonere VGO. Flere vil få rett til VGO, både blant unge og voksne, og opplæringen vil bli tilgjengelig for flere som hadde rett fra før, men som manglet den tilstrekkelige fleksibiliteten i tilbudet.

Den nye fleksibiliteten gjør det mulig å planlegge tilpassede løp og sette inn tiltak før eleven får problemer som truer gjennomføringsevnen. Elever som har svake faglige forutsetninger, kan ta færre fag samtidig eller fagene over lengre tid. Det samme kan elever som strever med andre utfordringer enn de faglige.

Det er imidlertid ikke bare elever som har utfordringer, som bør ha bedre tilpassede løp. Noen fylkeskommuner har prøvd ut komprimerte løp, men det kan også være aktuelt å tilby elever å ta flere fag enn det som er nødvendig for å få vitnemål. Fylkeskommuner og universiteter, høyskoler og fagskoler bør samarbeide tett for å sikre at elever som ønsker det, kan ta fag på høyere nivå. Den utvidede retten vil også gi bedre muligheter til å tilby løp som kombinerer yrkes- og studiekompetanse. De fleste fylkeskommuner tilbyr slike løp allerede, og det ser ut til at dette er etterspurt blant elevene.

Rekvalifiseringsretten vil føre til at flere kommer tilbake til VGO for ny kompetanse. Både distriktsdemografiutvalget og distriktsnæringsutvalget fremhever mangelen på nødvendig kompetanse som en sentral utfordring for både offentlig og privat virksomhet i distriktene.¹⁸ En styrking

av fylkeskommunenes mulighet til å dimensjonere VGO etter de regionale kompetansebehovene, i tillegg til at flere voksne får mulighet til å ta VGO, vil kunne bidra til å forbedre situasjonen.

Gjennom bedre karriereveiledning vil unge og voksne få mer informasjon om mulighetene sine og dermed kunne gjøre gode valg. Modulstrukturert opplæring vil tilrettelegge for at flere kan delta i VGO, og flere kan få tilbud gjennom NAV og gjennom introduksjonsordningen.

Distriktsdemografiutvalget anbefaler at økningen i utdanningskapasitet skjer gjennom å legge til rette for desentralisert og fleksibel utdanning, og å utnytte praksisplasser i distriktskommuner. Utvalget sikter særlig til høyere utdanning i helse- og sosialfag. Fag- og yrkesopplæring er et godt eksempel på en opplæringsordning som er organisert på denne måten. Behovet for arbeidskraft med helse- og omsorgsfag fra VGO vil også være økende, særlig i distriktene.¹⁹

Alle samiske språk er klassifisert som truede eller alvorlig truede språk. Det er et mål å styrke bruken av samiske språk fordi fremtiden for de samiske språkene er avhengig av hvilke muligheter barn og unge har til å lære og bruke dem. Sametinget har påpekt at det særlig er behov for å styrke videregående opplæring i lulesamisk. Regjeringen vil derfor vurdere tiltak som kan styrke opplæring i lulesamisk språk.

Informasjon om kompetansebehov

Fylkeskommunene trenger et bedre kunnskapsgrunnlag for å dimensjonere bedre. I tillegg til å følge opp tiltakene fra Meld. St. 14 (2019–2020) *Kompetansereformen – Lære hele livet*, om blant annet regionale analyser, vil regjeringen sørge for at fylkeskommunene kan benytte registerdata i dimensjoneringen av VGO. Tilgang på bedre regionalt tilpassede rapporter basert på offentlige registre for arbeidsmarkedet vil forhåpentligvis lette det strategiske arbeidet med dimensjonering.²⁰

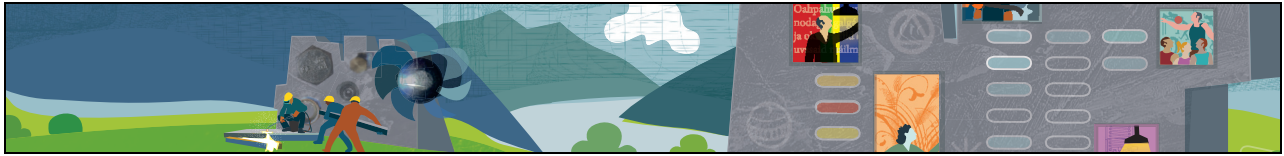
Det er etter hvert utviklet flere gode kilder for vurdering av arbeidsmarked regionalt og lokalt. Hos utdanning.no finnes blant annet finnlærebedrift.no som kobler sammen oppdaterte data fra Brønnøysundregistrene med arbeidsmarkedsregistre i NAV og registre over godkjente lærebedrifter. Disse og andre kilder kan bidra til prognoser og felles kunnskapsgrunnlag til både y-nemn-

¹⁷ Meld. St. 14 (2019–2020).

¹⁸ NOU 2020: 15, NOU 2020: 12.

¹⁹ NOU 2020: 15.

²⁰ Meld. St. 14 (2019–2020).



Figur 8.2

denes vurderinger og til fylkeskommunenes beslutninger om dimensjonering regionalt.

Fylkeskommunene vil kunne nyttiggjøre seg arbeidet fra kompetansebehovsutvalget (KBU). Utvalget har fått nytt mandat der det er stadfestet at «utvalgets arbeid og leveranser skal være relevant for nasjonale og regionale myndigheter i utviklingen av kompetansepoltikken, herunder dimensjonering av utdanningssektoren».²¹ Kompetanse Norge har også fått ansvar for faste oppdateringer og utvikling av kunnskapsgrunnlaget om fremtidig kompetansebehov.

Fylkeskommunene vil også kunne benytte analysebrettet for endringer i fag- og yrkesopplæringen. Analysebrettet som Utdanningsdirektoratet publiserte høsten 2020, gir verdifull informasjon om antall søkere, gjennomføring og sysselsetting for de ulike opplæringsløpene og fag- og svennebrevene (se omtale i kapittel 5.2.2). Informasjonen kan brytes ned på utdanningsprogram og fylke, og kan dermed være et verktøy i dimensjoneringen av opplæringstilbudet.

Regjeringen vil komme tilbake til opplæringslovutvalgets forslag om å legge stor vekt på samfunnets behov for kompetanse i dimensjoneringen av VGO i forbindelse med ny opplæringslov.²² Hvis det legges stor vekt på samfunnets behov for kompetanse, utelukker ikke dette at andre hensyn også kan vektlegges. Elevenes ønsker vil også ha betydning for dimensjoneringen av tilbudet, siden elevene har rett til å få oppfylt ett av tre ønsker om utdanningsprogram. På samme måte vil voksne deltageres ønsker ha betydning for dimensjoneringen av tilbudet. Dimensjoneringen må derfor gjøres i spennet mellom det regionale arbeidsmarkedets etterspørsel etter kompetanse og søkerens utdanningsønsker. Statlige og private utdannings tilbydere må bidra til at tilbud og etterspørsel etter kompetanse i det enkelte fylket balanserer, og arbeidslivet må stille med praksis- og læreplasser både for unge og voksne.

Selv om elever som tar yrkesfag, i liten grad er mobile på tvers av fylkesgrenser, så vil de fylkesvise avgjørelsene om dimensjonering også være viktige, for at vi på nasjonalt nivå får dekket det samlede behovet for arbeidskraft. Dette forutsetter at fylkeskommunene har avtaler på tvers av fylkesgrensene som sikrer at elever som ønsker opplæringstilbud som fylkeskommunen mangler, kan få det tilbudet andre steder.

Dimensjonering av yrkesfag

Fylkeskommunene har et ansvar for å formidle læreplass til elever fra Vg2 i de yrkesfaglige utdanningsprogrammene både i offentlig og privat sektor. I dag foregår det aktive formidlingsarbeidet av læreplasser på vårsemesteret. Regjeringen mener det er grunn til å vurdere om formidlingsprosessen bør starte tidligere. Slik vil elevene tidligere få vite om de har en læreplass å gå til, og fylkeskommunene vil få mer tid til å arbeide med formidling av læreplasser og dimensjonering av Fagbrev som elev (omtale i kapittel 3.4).

Regjeringen mener at opplæringskontorene kan spille en stor rolle i å bidra med informasjon om behov for arbeidskraft lokalt og om potensialet for læreplasser i ulike bransjer. Opplæringskontorene er et samarbeid mellom bedrifter og virksomheter om inntak og opplæring av lærlinger, og fyller en funksjon i fag- og yrkesopplæringen.

Regjeringen utreder nå et nasjonalt lærlingstorg. Formålet er å effektivisere formidlingsprosessen med å koble lærebedrifter med lærlinger, lærekandidater og yrkesfagelever som ønsker praksis i bedrift gjennom yrkesfaglig fordypning (YFF). Regjeringen vil i samarbeid med fylkeskommunene vurdere behovet for å videreutvikle digitale verktøy som kan benyttes for å effektivisere formidlingsprosessen.

Fylkeskommunene bør se dimensjoneringen av fagskoleutdanning i sammenheng med dimensjoneringen av VGO for å sikre videre utdanningsmuligheter for fagarbeidere som har spesialisert kompetanse til arbeidslivet i fylket. Høyere yrkesfaglig utdanning forvaltes og eies delvis av fylkeskommunene. Regjeringen merker seg at det potensialet som ligger i dette, utnyttes i stadig

²¹ Kompetansebehovsutvalget skal i forkant av fristen for opp-tak til utdanning legge frem det best mulige grunnlaget for fremtidige kompetansebehov. Rapporten skal avgis innen 1. februar annethvert år, første gang i 2022.

²² NOU 2019: 23.

større grad for å utvikle regionens arbeids- og næringsliv. Regjeringen vil legge frem en strategi for høyere yrkesfaglig utdanning våren 2021.

Fylkeskommunenes virkemidler for å bidra til samsvar mellom tilbud og etterspørsel av faglært arbeidskraft kommer vi også tilbake til i kapittel 8.5 om finansiering. Det finnes også ordninger som fylkeskommunene kan velge å ta i bruk for å gi befolkningen mer fleksibel opplæring. Fylkeskommunene kan for eksempel tilby ordningen Fagbrev på jobb for at flere ufaglærte skal ta fagbrev. Fylkeskommunene kan også initiere eller delta i forsøk med alternative opplæringsløp i VGO.

Plass til flere voksne

Voksne som vil ta VGO, enten det er på egen hånd eller gjennom NAV-tiltak eller introduksjonsordningen, opplever hindringer, enten i mangel på tilbud eller i form av hvordan regelverket er utformet. Kompetansemeldingen varslet at regjeringen vil sette i gang et arbeid for å vurdere hvordan NAV og fylkeskommunene kan samarbeide tettere om å gi voksne arbeidssøkende formell kompetanse på videregående nivå.²³ Bakgrunnen for dette forslaget var omtalen i NOU 2019: 25. Her kommer det frem at modulforsøket har vist at det er manglende koordinering mellom NAV og fylkeskommunene og et lite samordnet regelverk.

Regjeringen vil følge opp dette punktet når nytt regelverk for dagpenger trer i kraft 1. juli 2021. Regjeringen har gitt Arbeids- og velferdsdirektoratet og Kompetanse Norge i oppdrag å samarbeide med mål om å utvikle effektive og gode utdannings- og opplæringstjenester for ledige, permitterte og utsatte grupper på arbeidsmarkedet. Direktoratene skal blant annet etablere et felles kunnskapsgrunnlag om samarbeidet om opplæring og karriereveiledning i fylkene, spre gode eksempler og god praksis som kan ha overføringsverdi på tvers av fylkesgrensene. De skal også utvikle og prøve ut modeller for tilpassede opplærings- og utdanningstiltak som svarer til arbeidslediges og personer med nedsatt arbeidssevnes behov og realkompetanse. Arbeidet skal gjøres i samarbeid med utvalgte NAV-kontor og fylkeskommuner.

Arbeids- og sosialdepartementet har sendt til høring et lovforslag som åpner for at arbeidsledige i større grad enn i det eksisterende regelverket kan kombinere VGO og fagskoleutdanning med dagpenger. I løpet av koronapandemien innførte regjeringen et unntak i regelverket for dagpenger, slik at

de som er permitterte eller arbeidsledige, med noen begrensninger kan ta utdanning mens de mottar dagpenger. Det er god samfunnsøkonomi å bruke ledighetsperioder til kompetanseutvikling, og det vil også bidra til å redusere etterslepet av voksne uten VGO når rettighetene utvides. Fylkeskommunene samarbeider med NAV om tiltakene rettet mot permitterte og ledige.

Det er vedtatt ny integreringslov. Den innebærer at introduksjonsprogrammets varighet i større grad skal differensieres, og det legges til rette for at flere skal kunne gjennomføre VGO innenfor rammene av programmet. Kravet om å ha gjennomført et visst antall timer opplæring i norsk og samfunnskunnskap erstattes med et krav om at den enkelte skal oppnå et minimumsnivå i norsk. Videre er det blant annet vedtatt å regulere fylkeskommunens ansvar på integreringsfeltet, å innføre et krav om at kommunenes opplæring og tjenester skal være forsvarlige, og å innføre et kompetansekrav for lærere som skal undervise i norsk og samfunnskunnskap etter integreringsloven. Flere voksne vil dermed både få mulighet til å delta i VGO og være bedre språklig forberedt til å kunne fullføre. Ved å fjerne strukturelle barrierer og tilrettelegge for flere opplæringstilbud spesielt organisert for voksne vil en større andel kunne fullføre VGO eller rekvalifisere seg for å møte behovene i arbeidslivet.

Ekstraordinære utfordringer det siste året

Da koronapandemien rammet Norge våren 2020, satte regjeringen i gang en stor satsing på utdanning og opplæring som har fått navnet Utdanningsløftet. Satsingen skal motvirke de negative økonomiske konsekvensene av krisen og gi dem som blir rammet, mulighet til å ta mer utdanning og opplæring. Med Utdanningsløftet fikk fylkeskommunene en sentral rolle i å håndtere den økonomiske krisen i eget fylke.

Den økonomiske krisen førte til høy arbeidsledighet og mange permitteringer. De som ble permittert først, var i stor grad personer med lav eller ingen formell utdanning. Behovet for å dimensjonere opp utdanningstilbudet var stort, og fylkeskommunene har fått flere tilskudd for både 2020 og 2021 for å gi flere mulighet til å fullføre VGO. Dette gjelder blant annet:

- midler for at permitterte og ledige kan fullføre VGO
- midler for at personer som går ut av VGO uten studie- eller yrkeskompetanse, kan få et tilbud for å fullføre og bestå
- økt lærlingtilskudd

²³ Meld. St. 14 (2019–2020).



Figur 8.3

- midler for å legge til rette for et utvidet tilbud om Vg3 i skole for elever som ikke får læreplass
- midler til tilbud for å ta et fagbrev for personer som allerede har studie- eller yrkeskompetanse
- midler til å utvide forsøket med modulstrukturert opplæring innenfor utvalgte lærefag i fag- og yrkesopplæringen

I tillegg har Stortinget bevilget midler til en stor opptrapping av studieplasser til fagskolene. Samlet sett har Utdanningsløftet gitt fylkeskommunene et økt handlingsrom for å gi befolkningen utdanning som arbeidslivet i fylket har behov for.

Regjeringen vil

- vurdere tiltak for å styrke opplæring på og i lulesamisk språk
- gi fylkeskommunene større mulighet og ansvar for at flere skal fullføre VGO, gjennom utvidet rett, plikter til å følge opp elevene tettere og plikt til å tilby overgangstilbud for elever som har svake norsksferdigheter
- legge til rette for at flere voksne kan fullføre VGO gjennom blant annet utvidet rett, rett til rekvalifisering og modulstrukturert opplæring
- forbedre fylkeskommunenes kunnskapsgrunnlag og handlingsrom for dimensjonering av utdanning
- i samarbeid med fylkeskommunene vurdere behovet for å videreutvikle digitale verktøy som kan benyttes for å effektivisere formidlingsprosessen

8.2 Karriereveiledning

Karriereveiledning er nøkkelen til å gjøre gode valg for både ungdom og voksne. Vi skal i stadig større grad tilbake i opplæring gjennom arbeidslivet. Det er derfor viktig at unge og voksne både får god veiledning når de skal gjøre valg om VGO, valg underveis i opplæringsløpet og om videre utdanning. Alle trenger også å tilegne seg kompe-

tanse til å gjøre valg og håndtere overganger i utdanning og arbeid, såkalt karrierekompetanse.

Med denne meldingen foreslår regjeringen større endringer i VGO som skaper mer rom for valg for både unge og voksne. Økt valgfrihet er et gode for elevene, men det å gjøre valg har konsekvenser som elevene og lærlingene må ha informasjon om og forståelse for.

I dette kapitlet brukes begrepet karriereveiledning også om utdannings- og yrkesrådgivning i skolen.²⁴

Kjærgårdutvalget har følgende definisjon av karriereveiledning i skolen, og anbefaler å bruke dette begrepet istedenfor «utdannings- og yrkesrådgivning»

Utvalget legger til grunn en forståelse av karriereveiledning som «tjenester og aktiviteter som skal hjelpe personer, uavhengig av alder og tidspunkt i livet, til å ta valg når det gjelder utdanning, opplæring og arbeid, og til å håndtere egen karriere». Karriereveiledning i grunnopplæringen omhandler dermed både oppfølging i konkrete overgangsfaser underveis i opplæringsløpet, og et kontinuerlig arbeid med å sette elever i stand til å håndtere egen karriere, herunder forskjellige overganger.²⁵

8.2.1 Tilgang til og kvalitet i karriereveiledningen i dag

Fylkeskommunene har, som sentral kompetansepolitisk aktør, en lovpålagt plikt til å ha et tilbud om karriereveiledning til hele befolkningen.²⁶ Alle fylkeskommuner har også et karrieresenter der befolkningen kan henvende seg. I tillegg skal elever i VGO få nødvendig rådgivning.²⁷ Flere fylkeskommuner er også med og bemanner den nasjonale digitale karriereveiledningstjenesten karriereveiledning.no, som ble lansert høsten

²⁴ Begrepet utdannings- og yrkesrådgivning brukes der det er nødvendig for å unngå misforståelser.

²⁵ NOU 2016: 7.

²⁶ Opplæringsloven § 13-3f.

²⁷ Opplæringsloven § 9-2, jf. forskrift til opplæringsloven §§ 22-1 og 22-3.

Boks 8.2 Nasjonalt kvalitetsrammeverk for karriereveiledning

Det nasjonale kvalitetsrammeverket for karriereveiledning er utviklet av Kompetanse Norge, i tett samarbeid med aktører fra hele feltet. Det er et verktøy for utvikling av kvalitet i karriereveiledningen i alle sektorer. Det er utviklet for å være nyttig både for praktikere, ledere og eiere av karriereveiledningstjenester. Rammeverket har fire deler, og etablerer felles standarder, prinsipper og verdier for karriereveiledningen og besvarer følgende spørsmål:

- Kompetansesstandarder – hva må de som jobber med karriereveiledning, kunne?
- Etikk – hva er god og etisk praksis i karriereveiledning?

- Karrierekompetanse – hva skal utbyttet av karriereveiledning være?
- Kvalitetssikring – hvordan vet vi at tjenestene har god kvalitet?

Rammeverket er tilgjengelig på nettstedet *Kvalitet i karriereveiledning*, der det også finnes ulike ressurser og skreddersydde digitale verktøy for å ta i bruk rammeverket i arbeid med kvalitetsutvikling.

Mer informasjon finnes på kompetansenorge.no/kvalitet-i-karriere/

2020. Dette sikrer profesjonell karriereveiledning og bidrar til at kompetansemiljøer i hele landet blir brukt. Oppfølgingstjenesten følger opp og veileder ungdom med rett til VGO som ikke er i opplæring eller arbeid. NAV tilbyr også veiledning til noen av sine brukere. For at innbyggerne skal få tilgang til god veiledning, må alle tjenester som tilbyr veiledning, samarbeide. Liedutvalget mener at både ungdom og voksne må få god karriereveiledning på et tidlig tidspunkt, og at fylkeskommunene må få et større ansvar for å ivareta karriereveiledningen. Liedutvalget mener dette innebærer at fylkeskommunene må jobbe tettere opp mot kommunene og grunnskolene i arbeidet.²⁸

Mange unge oppgir at Internett er deres viktigste kilde til informasjon om utdanningsvalg, og over halvparten av elevene både på studieforberevende og yrkesfaglige løp oppgir at de ikke har snakket med en rådgiver.²⁹

En nasjonal kartlegging av utdannings- og yrkesvalg for unge mellom 15 og 25 år viser også at det er delte meninger om karriereveiledningen i skolen. I underkant av 40 prosent av de spurte er fornøyde, mens 28 prosent oppgir at de er misfornøyde. I underkant av halvparten av dem som svarer at de er misfornøyde, sier det er fordi de kan finne bedre informasjon selv, eller fordi rådgiveren ikke hadde den nødvendige kompetansen.³⁰

Kjærgårdutvalget mener at kvaliteten på karriereveiledningen i skolen er for varierende, og

anbefalte blant annet både kompetansekrav for karriereveiledere i skolen, minimumsnivåer for formell karriereveiledningsfaglig kompetanse og etablering av et tilbud om videreutdanning for karriereveiledere og lærere gjennom ordningen *Kompetanse for kvalitet*. Kjærgårdutvalget anbefalte også en egen stillingskategori for karriereveiledere og at det utvikles kompetansekrav til stillingen.³¹

Videre anbefalte utvalget å etablere et nasjonalt kvalitetsrammeverk for karriereveiledning for å skape et mer helhetlig og likeverdig system og en felles forståelse av kvalitet. Rammeverket skal også øke kvaliteten og profesjonaliteten i tjenestene på tvers av sektorer. På oppdrag fra regjeringen har Kompetanse Norge i samarbeid med aktører fra alle aktuelle sektorer og alle deler av landet utviklet et tverrsektorielt kvalitetsrammeverk. Målet med rammeverket er at det skal bli et nyttig verktøy for å utvikle kvaliteten i alle sektorer, blant annet i skolen. Rammeverket er digitalt tilgjengelig via nettstedet *Kvalitet i karriereveiledning*.

En viktig del av kvalitetsrammeverket er kompetansesstandarder for karriereveiledning. For å sikre kvalitet i tjenestene er det avgjørende at de som jobber med karriereveiledning i alle sektorer, har god og relevant kompetanse. Kompetansesstandarder tydeliggjør hva en karriereveileder bør kunne for å jobbe med karriereveiledning, og setter en standard for profesjonell yrkesutøvelse, uavhengig av rammen som veiledningen tilbys

²⁸ NOU 2019: 25.

²⁹ NOU 2019: 25.

³⁰ IPSOS (2019).

³¹ NOU 2016: 7.

Boks 8.3 Karriereveiledning og informasjon på nett

Karriereveiledning.no og utdanning.no skal til sammen gi hele befolkningen god karriereveiledning og informasjon om utdannings- og yrkesvalg.

- Våren 2021 består karriereveiledning.no av
- nettsider med noe informasjon og selvhjelpsressurser. Utdanning.no er sentral i tjenestens tilbud med sine selvhjelpsverktøy og informasjon om utdannings- og yrkesvalg
 - e-veiledningstjeneste der hele befolkningen kan få karriereveiledning på chat eller telefon

Målet med e-veiledningstjenesten er å øke tilgangen til kvalitetssikret karriereveiledning for alle, inkludert dem som vurderer eller skal gjennomføre VGO. Tilbudet er steds- og situasjonsuavhengig, anonymt og tilgjengelig også utenfor ordinær arbeidstid enkelte dager.

E-veiledningstjenesten er et driftssamarbeid mellom fylkeskommunene og Kompetanse Norge som statlig aktør og eier. De tre fylkeskommunene som er med i første fase, Innlandet, Trøndelag og Vestland, bidrar med tre karriereveiledere hver gjennom et offentlig-offentlig samarbeid. I tillegg til at dette er en innovativ organisering, er digital karriereveiledning til hele befolkningen også et nytt fagområde i Norge. Brukerbehov, erfaringer og innsikt fra driften, sammen med dialog med andre sektorer, vil danne grunnlaget for videre utvikling og eventuell oppskalering av tjenesten.

Utdanning.no eies av Kompetanse Norge og er det nasjonale nettstedet for informasjon om utdannings-, yrkes- og karrierevalg. Nettstedet har informasjon og digitale selvhjelpsressurser både for unge og voksne.

innenfor. Standarder vil også bidra til et mer likeverdig tilbud på tvers av sektorer, målgrupper og fylker. Å utvikle kompetansestandarder vil gi en god indikasjon på og retning for hva de som jobber med karriereveiledning i skolen, bør ha av kompetanse.

En annen del av kvalitetsrammeverket er karrierekompetanse. Karrierekompetanse er kompetanse som setter mennesker i stand til å håndtere sin karriere gjennom endring og overganger. Karrierekompetanse kan tilegnes gjennom ulike karrierelæringsaktiviteter, enten som del av undervisningen eller gjennom individuell veiledning. Karrierekompetanse er et viktig utbytte av karriereveiledning også i VGO.

Flere utvalg har foreslått endringer i reguleringen av utdannings- og yrkesrådgivning (av flere utvalg omtalt som karriereveiledning) i grunnskole og VGO. Liedutvalget uttaler generelt at som ledd i å sikre kvaliteten på opplæringen bør det vurderes om det er behov for å stille bestemte kompetansekrav til ulike funksjoner i skolen.³² Opplæringslovutvalget foreslår å videreføre plikten for kommuner og fylkeskommuner til å gi nødvendig rådgivning om utdannings- og yrkesvalg for elever på 8.–10. trinn og i VGO.³³

Utvalget foreslår at det innføres en plikt for fylkeskommunene til å sørge for at lærlinger har tilgang til utdannings- og yrkesrådgivning, og rådgivning om sosiale og personlige forhold. Utvalget foreslår ikke å innføre kompetansekrav. Det vises til at kompetansekrav og ressurskrav er en sterk inngripen i det kommunale selvstyret og vil dessuten innebære økte kostnader for kommunene. Utvalget mener derfor at det ikke er gode nok grunner til å innføre slike krav.

Rådgivning om sosiale og personlige forhold omtales i kapittel 3.

8.2.2 Regjeringens vurderinger og tiltak

God karriereveiledning er viktig for elevene i dag. Med endringene i VGO som er beskrevet i denne meldingen, vil mange elever gjøre flere valg på et tidligere tidspunkt. Det stiller enda større krav til karriereveiledningen i ungdomsskolen og i VGO. Elevene må få god informasjon om tilbudet på den enkelte skolen og i sitt fylke, og om hvilke tilbud som eventuelt er tilgjengelige digitalt fra andre skoler. I tillegg må elevene få utviklet kompetanse til å gjøre gode valg. Økt valgfrihet er et gode for elevene, men det krever også at karriereveiledningen er god og støtter elevene i deres valg.

For å sikre at elever i VGO har gode forutsetninger for å gjøre valg og håndtere fremtidige overganger i utdanning og arbeid, er både tilgan-

³² NOU 2019: 25.

³³ NOU 2019: 23.

gen til og kvaliteten på karriereveiledningstilbudet avgjørende. Karriereveiledning kan forebygge og motvirke feilvalg, omvalg og frafall. Opplæringslovutvalget har foreslått endringer i reguleringen av det som i loven kalles rådgivning om utdannings- og yrkesvalg. Regjeringen legger frem eventuelle forslag til endringer i høringsnotat til ny opplæringslov.³⁴

Det er gjort mye godt arbeid med å heve kvaliteten på karriereveiledningen både i og utenfor skolen. Mange fylkeskommuner gjør en stor innsats for at befolkningen både i og utenfor grunnopplæringen skal få tilgang til god karriereveiledning.

De som jobber med karriereveiledning i skolen, må ha tilstrekkelig og relevant kompetanse, slik at tilbudet kan få god kvalitet. Regjeringen vil derfor vurdere behovet for å videreutvikle utdannings- og videreutdanningstilbudene og se på hvordan slike tilbud kan gjøres mer tilgjengelig. Et eventuelt utviklingsarbeid må ta utgangspunkt i nasjonalt kvalitetsrammeverk for karriereveiledning.

Den nasjonale digitale karriereveiledningstjenesten, karriereveiledning.no, gir kvalitetssikret informasjon om utdanning og arbeid. Tjenesten gir befolkningen tilgang til profesjonell karriereveiledning blant annet gjennom chat og telefon. Tjenesten ble etablert i 2020 og er under utvikling. Regjeringen vil videreutvikle og styrke tjenesten.

I dag gjelder rådgivningsplikten i opplæringsloven for elever. Lærlinger har tradisjonelt vært en gruppe som i liten grad har hatt tilgang til karriereveiledning. Med etableringen av en digital karriereveiledningstjeneste for hele befolkningen og en fylkeskommunal plikt til å ha et tilbud til innbyggerne forventer regjeringen at flere får tilgang til karriereveiledning. Regjeringen vil også i oppfølgingen av opplæringslovutvalgets forslag vurdere å foreslå å gi lærlinger bedre tilgang til det som i loven kalles utdannings- og yrkesrådgivning.³⁵

Det er et mål for regjeringen at elever i VGO har tilgang til karriereveiledning av høy kvalitet. Nasjonalt kvalitetsrammeverk for karriereveiledning er et verktøy for å utvikle kvaliteten i tilbudet i VGO videre. Det er imidlertid behov for mer innsikt i hvordan tilbudet kan utvikles, slik at det sikrer elevene god karriereveiledning og tilstrekkelig karrierekompetanse. Kompetanse Norge har fra 2021 fått det faglige ansvaret for karrierevei-

ledning i skolen og skal sette i gang et arbeid for å vurdere hvordan tilbudet kan videreutvikles.

Regjeringen ønsker et mer helhetlig og samordnet karriereveiledningstilbud for de målgruppene som skal gjennomføre VGO. Et samarbeid mellom alle aktørene i fylket som tilbyr veiledning, vil være et steg på veien. Regjeringen ønsker at tilbudet skal bidra til å nå målet om at både unge og voksne velger å starte på og gjennomføre VGO. Denne samordningen kan gjøres på ulike måter regionalt, og regjeringen vil vurdere muligheten for ulike utprøvinger av samordning.

Regjeringen vil

- utvikle kompetansestandarder for karriereveiledning i skolen basert på det nasjonale kvalitetsrammeverket
- forbedre og videreutvikle videreutdanningstilbudet for dem som jobber med karriereveiledning i skolen
- styrke og videreutvikle karriereveiledning.no
- legge til rette for økt samarbeid mellom ulike aktører på veiledningsfeltet, spesielt mellom skolen, oppfølgingstjenesten og de fylkesvise karrieresentrene
- vurdere om det bør lovfestes en plikt for fylkeskommunene til å gi lærlinger tilgang til rådgivning om utdannings- og yrkesvalg i oppfølgingen av NOU 2019: 23 *Ny opplæringslov*

8.3 Forvaltningsnivå for opplæring av voksne

I dag er ansvaret for grunnopplæring delt mellom kommunen og fylkeskommunen. Erfaringer fra modulforsøket (se kapittel 4) med kombinasjon av tilbud fra grunnskole og VGO for voksne viser at det krever mye tilrettelegging og stor grad av samarbeid mellom kommune og fylkeskommune.³⁶ Delt ansvar for opplæringen kan også innebære utfordringer med helhetlig planlegging og muligheter for samordning. Både fylkeskommunene og kommunene har utfordringer med tilstrekkelig kapasitet i fagmiljøene og kapasitet i opplæringstilbudet.

Nyankomne innvandrere kan ha rett til særskilt opplæring i norsk og samfunnskunnskap eller introduksjonsprogram etter introduksjonslo-

³⁴ NOU 2019: 23.

³⁵ NOU 2019: 23.

³⁶ Grunnskoleopplæring for voksne gir i dag adgang til å få opplæring i fag på videregående nivå etter forskrift til opplæringsloven § 1-15, men bestemmelsen gir ingen rett til slik opplæring for deltageren eller plikt for kommunen eller fylkeskommunen til å legge til rette for dette.

Boks 8.4 Opplæring i kriminalomsorgen

Elever som deltar i opplæring i kriminalomsorgen har like rettigheter til opplæring som øvrige i Norge, og kvaliteten skal være den samme. Opplæringen som gis til innsatte i fengsel, er en del av det ordinære opplæringstilbudet, og det er fylkeskommunene som har ansvaret for å gi opplæringen (opplæringsloven § 13-2 a).

Studier viser at innsatte har et utdanningsnivå som kan sammenlignes med befolkningen for øvrig for 30 år siden. Imidlertid deltar i overkant av 40 prosent av de innsatte i grunnopplæring tilbudt under soningen. I 2019 tilsvarte det 7 750 personer.

Muligheten til å delta i opplæring under soningen kan bidra positivt til å redusere utenforskap ettersom økt kompetanse kan føre til inkludering i samfunnet på flere områder. Det går tydelige sosiale og økonomiske skillelinjer mellom personer som har gode grunnleggende ferdigheter og fullført VGO, og de som mangler dette.

Sikkerheten under soning har imidlertid konsekvenser for bruk av IKT for elever i fengslene. Sikkerhetshensynene begrenser tilgangen til læremidler og programmer til bruk i opplærings-

gen. Dette gjør det vanskelig å nå målene i læreplanverket. Av sikkerhetsmessige hensyn er det etablert en egen nasjonal IKT-løsning for opplæring i kriminalomsorgen, som heter «Desktop for skolen (DFS)». DFS har i dag for svak funksjonalitet, kapasiteten i systemet setter begrensninger på antall brukere, det er for få læremidler tilgjengelig og systemet gir utfordringer for gjennomføring av eksamener. Dette fører til at det er store skiller i det som tilbys elever i og utenfor fengsel. For å finne gode løsninger til forbedringer av systemet er det etablert et samarbeid mellom Statsforvalteren i Vestland, Vestland fylkeskommune, Agder fengsel og Kriminalomsorgsdirektoratet. Prosjektet planlegger å levere et forslag til forbedringer av systemet til Kunnskapsdepartementet i 2021. Forslaget vil vurderes i samarbeid med Justis- og beredskapsdepartementet. Målet er at elevene som mottar opplæring i kriminalomsorgen får et likeverdig opplæringstilbud som øvrige elever, samtidig som sikkerheten ivaretas.

Kilde: Årsrapport for 2019 fra Fylkesmannen i Vestland og Eikeland mfl. (2016).

ven. Det er regjeringens målsetting at flere skal få mulighet til å ta ordinær opplæring, også som en del av sitt introduksjonsprogram. For denne gruppa kan det også være behov for å kombinere særskilt norskopplæring med annen opplæring. Dette har vært en del av modulforsøket på nivået under VGO.

8.3.1 Regjeringens vurdering og tiltak

Regjeringen vil at flere skal kunne fullføre VGO. Å samle ansvaret for grunnskoleopplæring og VGO for voksne på ett forvaltningsnivå er et mulig tiltak for å lykkes med det. Dette forvaltningsnivået kan også ha ansvaret for opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven. Komplexiteten i VGO og ansvaret fylkeskommunene allerede har for en del grunnskoleopplæring for voksne (blant annet i kriminalomsorgen), tilsier at ansvaret i så fall bør legges til fylkeskommunene.

Gjennom å modulstrukturere opplæringen for voksne og la deltagerne ta opplæring på flere opplæringsnivåer samtidig ønsker regjeringen å tilret-

telegge for at flere kan fullføre VGO raskere uten at det går ut over kvaliteten. Å ha ett forvaltningsnivå vil gjøre det enklere å samordne tilbudene og planlegge både for den enkelte deltageren og for tilbyderne av opplæringen. Det vil også kunne styrke fagmiljøene og bedre kvaliteten på tilbudet.

Forsøkende der det gjennomføres opplæring i kombinasjon på ulike utdanningsnivå, organiseres av fylkeskommunene. Evalueringen vil vise om det gjør det enklere å administrere og finansiere tilbudene, og om større avstand mellom deltager og forvaltningsnivå gir utfordringer.

Mange av deltagerne i grunnopplæring for voksne er innvandrere. Derfor vil det samtidig også være bra å sikre at kommunene har insentiver for å bosette flykninger og asylsøkere. Det er en del deltagerer i grunnskoleopplæringen som får opplæring i å utvide og vedlikeholde grunnleggende ferdigheter. For denne delen av målgruppa kan det være vel så viktig med mulighet for å samordne grunnskoleopplæringen med andre kommunale tilbud som å se opplæringen på ulike nivå i sammenheng.

Regjeringen vil

- vurdere behovet for å overføre ansvaret for all opplæring for voksne til fylkeskommunene etter at forsøket med modulstrukturert opplæring er evaluert

8.4 Finansiering av VGO

Fullført og bestått VGO er en av de viktigste forutsetningene for en stabil tilknytning til arbeidslivet og dermed for å unngå utenforskap i både dagens og fremtidens samfunn. De som ikke fullfører VGO, har dårligere tilknytning til arbeidsmarkedet og høyere sannsynlighet for å være mottager av trygdeytelser.

Særlig på yrkesfaglige utdanningsprogram er fullføringen for lav. Grunnene til det er sammensatte, men mangel på læreplasser hindrer mange elever i å fullføre med yrkeskompetanse. De siste årene har stadig flere fått læreplass, men antallet som hvert år står uten en læreplass, er nokså stabilt (6 300 i 2019). Tiltakene i meldingen som skal bidra til økt deltagelse i VGO, for eksempel rekvalifisering og modulstrukturert opplæring for voksne, vil gi et ytterligere behov for læreplasser.

Økonomiske konjunkturer og regional næringsstruktur påvirker potensialet for å skape læreplasser i fylkene. Det er forhold som fylkeskommunene vanskelig kan styre. Samtidig har fylkeskommunenes arbeid med dimensjonering av VGO og læreplassformidling mye å si for andelen som får læreplass i det enkelte fylket. For eksempel skiller det 20 prosentpoeng mellom fylket der den høyeste andelen av godkjente lærebedrifter har lærling, og fylket med lavest andel. I forbindelse med regionreformen og fornyingen av inntektssystemet til fylkeskommunene i 2020 ble antall søkere til læreplass en faktor som det tas hensyn til i omfordelingen mellom fylkeskommunene i utgiftsutjevningen. Faktoren utgjør i 2021 2,9 prosent av delkostnadsnøkkelen for VGO. Fylkeskommunene har per i dag ingen andre økonomiske insentiver til å øke antall læreplasser.

Bedrifter som tar inn lærlinger, får lærlingtilskudd fra fylkeskommunene etter nasjonale minstesatser, finansiert av fylkeskommunenes frie inntekter (rammetilskudd og skatteinntekter). Det skilles mellom basistilskudd I, som gjelder for lærlinger med ungdomsrett, og basistilskudd II, som gjelder for lærlinger som har fylt 21 år, og lærlinger som tidligere har fått oppfylt sin rett til VGO. Ved innføring av basistilskudd I og II ble det

lagt vekt på at lærlingordningen var en utdanning for ungdom, og et høyere tilskudd for de yngste skulle gi insentiver til at flere ungdommer får læreplass.

8.4.1 Regjeringens vurderinger og tiltak

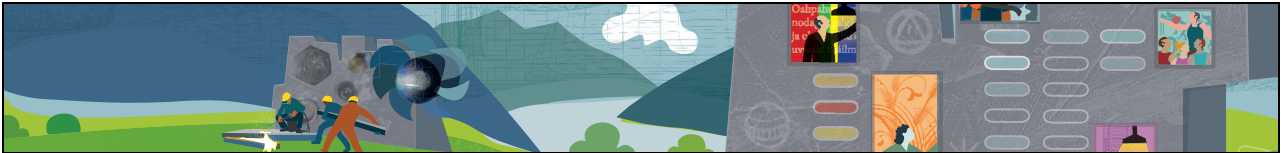
For at flere skal fullføre VGO uten unødig opphold, må flere få tilbud om læreplass i bedrift eller muligheten til å ta Fagbrev som elev. Flere av tiltakene i VGO-meldingen, og spesielt rett til rekvalifisering, vil gi ytterligere press på tilbudet, og det gjør det nødvendig å se på hvordan fag- og yrkesopplæringen er finansiert, og om noe kan gjøres for å bedre situasjonen.

Rammefinansiering er hovedprinsippet for finansiering av fylkeskommunene, noe som gir handlingsrom for lokale prioriteringer. Regjeringen mener VGO også fremover i hovedsak skal finansieres gjennom fylkeskommunenes frie inntekter (rammetilskudd og skatteinntekter). I lys av det vedvarende problemet med for få læreplasser og at det kan bli et enda større behov for læreplasser med nye rettigheter som varsles i VGO-meldingen, mener regjeringen likevel det er grunn til å vurdere om dagens finansiering er den beste for å bidra til tilstrekkelig antall læreplasser. Regjeringen vil derfor sette i gang et arbeid for å vurdere om endringer i hvordan læretiden finansieres, kan bidra til flere læreplasser.

Arbeidet med å vurdere endringer i hvordan læreplasser finansieres, bør ses i sammenheng med vurderingen av behovet for endringer i lærlingtilskuddet som følge av innføring av rekvalifiseringsrett. Ett alternativ kan være å se om dagens ordning, der læreplass for dem over 21 år får et lavere tilskudd, bør endres til fullt tilskudd for første fagbrev og redusert tilskudd for det neste. Den tidsbegrensede retten til VGO som skal foreslås, er også relevant i denne vurderingen. Det er viktig å trekke inn berørte aktører i arbeidet, inkludert partene i arbeidslivet og fylkeskommunene.

Stortinget har i en flertallsmerknad til 2021-budsjettet bedt Kunnskapsdepartementet om å se nærmere på finansieringen av voksenopplærings-tilbudene ved friskolene.³⁷ Departementet vil komme tilbake til Stortinget om dette spørsmålet på egnet måte. Departementet vil samtidig drøfte friskolenes plass i arbeidet med verneverdige tradisjonshåndverksfag.

³⁷ Innst. 12 S (2020–2021).



Figur 8.4

Regjeringen vil

- vurdere hvordan finansieringen av VGO kan bidra til flere læreplasser
- vurdere endringer i lærlingtilskuddet som følge av forslagene om utvidet rett til VGO og en yrkesfaglig rekvalifiseringsrett

8.5 Veien videre

Kompetansemeldingen varslet at den nasjonale kompetansepolitiske strategien skal fornyes i 2021, i samråd med medlemmene i Kompetansepolitisk råd. Dialogen mellom nasjonalt og regionalt nivå skal styrkes som følge av fylkenes forsterkede rolle i kompetansepolitikken. Kompetansemeldingen varslet også at kompetansebehovsutvalget videreføres med nytt mandat og ny organisering. En endring er at fylkeskommunene får en egen representant i utvalget for i større grad å kunne ivareta det regionale perspektivet i analysene av Norges kompetansebehov. Dette er særlig viktig siden kompetansebehov og kompetanseutfordringer varierer i stor grad mellom de ulike fylkene.

Våren 2021 legger regjeringen frem to strategier om sentrale områder for kompetansepolitikken, nemlig strategi for desentralisert utdanning og strategi for høyere yrkesfaglig utdanning. Spesielt den sistnevnte vil bli sentral å se i sammenheng med utviklingen i VGO. Fylkeskommunene har ansvar for å forvalte og styre både VGO og

høyere yrkesfaglig utdanning. Gjennom å tilrettelegge og synliggjøre yrkesfaglige/yrkesrelevante utdanningsveier etter VGO vil flere få insentiver til å fullføre VGO og mulighet til å fylle på med relevant kompetanse.

Regjeringens arbeid med friere skolevalg og karriereveiledning er to andre områder som vil løfte den enkelte elevs mulighet til å finne gode utdanningsveier for sine interesser og ferdigheter.

Regjeringen ønsker at elever skal ha større mulighet til å velge hvilken videregående skole de skal starte på, enn det mange opplever å ha i dag. Regjeringen har derfor bestemt at det skal innføres friere skolevalg i hele landet, og det jobbes med å konkretisere inntaksmodeller for dette.

Det er i dag opp til fylkeskommunene å bestemme hvordan inntaket til VGO skal gjennomføres. Dette gjøres i de lokale inntaksforskriftene som fylkene selv fastsetter. Mange fylkeskommuner har hatt ulike varianter av fritt skolevalg i flere år, men det er også flere fylkeskommuner som har et inntakssystem der bosted er bestemmende for hvilken skole ungdommene kan søke til – en såkalt nærskolemodell.

Det tas sikte på at endringen i forskriften til opplæringsloven kan fastsettes våren 2021, og den vil da tidligst gjelde for elever som søker seg til videregående skole våren 2022.

Regjeringens arbeid med ny opplæringslov foregår parallelt med denne meldingen, og høringsen er estimert til sommeren 2021.



Figur 9.1

9 Økonomiske og administrative konsekvenser

Det er godt dokumentert at utdanning har positive samfunnsøkonomiske effekter. Tiltak som fører til at elevenes læringsutbytte øker, vil kunne føre til høyere økonomisk vekst og lavere offentlige utgifter til velferds- og trygdeordninger. Det er også godt dokumentert at utdanning har positive effekter på blant annet helse og omfanget av kriminalitet.¹ Det er vanskelig å beregne hvor store disse effektene er, men studier antyder at vellykkede skolereformer kan ha betydelige effekter på fremtidig økonomisk vekst.²

I denne meldingen presenterer regjeringen flere tiltak som vil medføre økte kostnader og et økt ansvar for fylkeskommunene. Dersom disse tiltakene fører til at flere fullfører og består VGO, og senere deltar i arbeidslivet, er det god grunn til å forvente at de samfunnsøkonomiske gevinstene vil være langt høyere enn utgiftene knyttet til de ulike tiltakene. Økt arbeidsinnsats sammen med høy kompetanse i arbeidsstyrken gir høyere økonomisk vekst og mer velferd. Bedre inkludering i arbeidslivet kan også gi lavere trygdeutgifter. For den enkelte vil det å komme i jobb bety en stabil inntekt og økt livskvalitet. Veien til arbeid og deltagelse i samfunnet går gjennom utdanning og kunnskap.

Intensjonen med forslagene i meldingen er at fylkeskommunene får et større ansvar for å legge til rette for at flere kan fullføre og består VGO. Elevgruppa blir mer mangfoldig, og færre vil gå i strømlinjeformede løp. Noen vil stå lenger i det ordinære tilbudet for å fullføre. Voksne vil komme tilbake for rekvalifisering. Flere vil ta VGO ved siden av jobb eller andre forpliktelser. Det vil bli enklere for NAV og den kommunale introduksjonsordningen å tilby brukerne opplæring når det er tilbud om korte moduler.

Fullføringsreformen bygger på Utdanningsløftet. Regjeringen lanserte Utdanningsløftet våren 2020 som en storstilt satsing på kompetansetiltak og større kapasitet på alle nivåer i utdanningssystemet. I statsbudsjettet for 2021 ble

satsingen videreført med flere tiltak som er relevante for VGO. Dette gjelder blant annet:

- midler til at permitterte og ledige kan fullføre VGO
- midler til at personer som går ut av VGO uten studie- eller yrkeskompetanse, kan få et tilbud for å fullføre og bestå
- økt lærlingtilskudd
- midler til å legge til rette for et utvidet tilbud om Vg3 i skole for elever som ikke får læreplass
- midler til at personer som allerede har studie- eller yrkeskompetanse, kan ta et fagbrev
- midler til å utvide forsøket med modulstrukturert opplæring innenfor utvalgte lærefag i fag- og yrkesopplæringen

Flere av tiltakene i satsingen kan gi erfaringer som kan brukes i implementeringen av tiltakene som foreslås i denne meldingen. Det tas forbehold om tilstrekkelig budsjettmessig dekning for alle tiltaksforslagene i meldingen.

Utvidet rett

Departementet vil sende ut til høring et lovforslag om å innføre en tidsbegrenset rett til VGO. Hvert år fullfører om lag ni prosent av et årskull, eller 5 500 elever, VGO uten å få vitnemål eller fag-/svennebrev. Disse bruker opp retten sin til VGO uten å ha oppnådd studie- eller yrkeskompetanse. Dette innebærer også at det kan legges til grunn at det i aldersgruppa 19–24 år er om lag 33 000 personer som har fullført VGO uten å bestå. Departementet anslår at det er om lag 150 000 personer i aldersgruppa over 25 år som har brukt opp retten til VGO uten å ha oppnådd studie- eller yrkeskompetanse.

På usikkert grunnlag legger departementet til grunn at 5 000 personer årlig vil benytte seg av en utvidet rett til VGO de første tre årene, og at det deretter vil bli en varig økning på 2 000 personer som vil benytte seg av muligheten til å ta mer opplæring. Anslaget er blant annet basert på erfaringer fra tidligere rettighetsutvidelser til VGO.

¹ Barth (2005).

² Hanushek og Woessmann (2010).

For å beregne budsjettvirkningene ved tiltaket legger departementet til grunn at elevene mangler 4,5 fag for å bestå, samt en snittkostnad per fag som er i tråd med beregninger som ble gjort i forbindelse med NOU 2018: 13 *Voksne i grunnskole- og videregående opplæring – Finansiering av livsopphold*. 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. Det er derfor brukt avtakende snittkostnader per fag med alder.

Med disse forutsetningene anslår departementet en helårsvirkning av tiltaket på om lag 290 millioner kroner med 5 000 personer som benytter seg av den utvidede retten årlig. På sikt, anslagsvis tre år etter en eventuell utvidelse av retten, anslår departementet økte kostnader til opplæring på om lag 145 millioner kroner. Det legges til grunn en høyere gjennomsnittlig snittkostnad på sikt fordi det antas at økningen i antall elever som følge av tiltaket vil bestå av yngre elever enn de første årene etter en eventuell rettighetsutvidelse. Utgifter til utdanningsstøtte vil komme i tillegg. Departementet vil utrede økonomiske konsekvenser som følge av behov for tid i lære nærmere i forbindelse med forslaget til ny opplæringslov.

Departementet vil komme tilbake til innføringstakt og omfang av utvidet rett til VGO i de årlige forslagene til statsbudsjett.

Forslaget innebærer administrative konsekvenser for fylkeskommunene. En utvidet rett innebærer ikke bare at elever skal få mulighet til å ta opp fag de har strøket i, men også at fylkeskommunene i større grad må se på individenes forutsetninger og planlegge mer fleksible løp for dem som trenger det.

Rekvalifiseringsrett

Departementet vil sende ut til høring et lovforslag om å innføre en rett til yrkesfaglig rekvalifisering for alle som har oppnådd yrkes- eller studiekompetanse. I statsbudsjettet for 2021 er det bevilget 45,5 millioner kroner for at flere som allerede har studie- eller yrkeskompetanse fra VGO, skal få tilbud om å ta et fag- eller svennebrev. Målgruppa inkluderer personer med omstillingsbehov, og unge med studiekompetanse som ikke er motivert for eller ikke kommer inn på høyere utdanning. Tilskuddet legger til rette for 1 000 nye deltagere i fag- og yrkesopplæringen fra høsten 2021. Det er lagt til grunn at halvparten har behov for et tilnærmet fullt løp (inntil 3,5 år), mens den andre

halvparten bare trenger ett år i lære. Helårseffekten er anslått til 167,5 millioner kroner. Kunnskapsdepartementet legger til grunn at en eventuell ny rettighet vil finansieres av dette tilskuddet. Departementet vil komme tilbake til innføringstakt for rekvalifiseringsretten i de årlige forslagene til statsbudsjett.

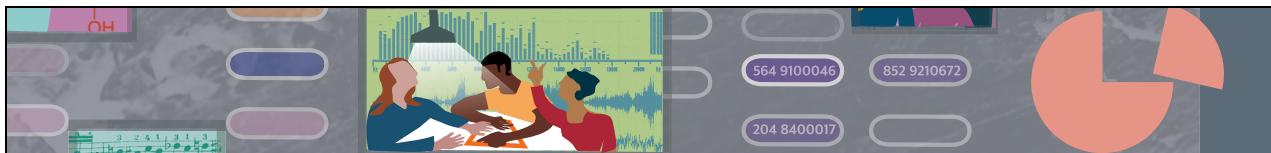
Forslaget innebærer administrative konsekvenser for fylkeskommunene, som må legge til rette for økt kapasitet i opplæringen. Det er imidlertid grunn til å tro at mange voksne vil ta meste parten av opplæringen i bedrift.

Tiltak for at flere skal fullføre

Departementet vil vurdere å sende ut til høring flere lovforslag som gjelder fylkeskommunenes ansvar for at flere skal fullføre og bestå VGO.

- *Innføre en plikt for fylkeskommunene til å jobbe systematisk og forebyggende med elever som står i fare for å ikke bestå fag.* Målet er at elever skal følges opp bedre på et tidligere tidspunkt enn i dag, og at det skal bidra til at flere elever består fagene sine. Dette vil sannsynligvis kreve både flere lærerressurser og nye måter å organisere skolehverdagen på.
- *Innføre en plikt til å ha et overgangstilbud for elever som har innvandret og har svake norskferdigheter og/eller faglige ferdigheter.* Tilbudet skal organiseres som et helt skoleår, og skal gi elevene nødvendig opplæring i språk og fag. Tilbudet skal organiseres av fylkeskommunene og være på en videregående skole for å bidra til at elevene opplever progresjon og sosial tilhørighet med de øvrige elevene.
- *Utvide målgruppa for den fylkeskommunale tjenesten for ungdom utenfor opplæring og arbeid (OT) til 24 år.* Ved å utvide OTs målgruppe er målet at flere ungdommer som ikke har fullført VGO, skal fanges opp og få god informasjon om hvilke muligheter de vil få med utvidet rett til VGO.

Det er departementets vurdering at tiltakene som skal vurderes, vil medføre økte kostnader for fylkeskommunene, både i form av årsverk og kompetanseutvikling. Et ekstra årsverk på hver videregående skole for å implementere en plikt til systematisk og forebyggende innsats vil for eksempel medføre kostnader på om lag 340 millioner kroner i helårseffekt. Kostnadene ved å gi et overgangstilbud til elever med svake norskferdigheter og kort botid må utredes videre. Som et utgangspunkt har departementet sett på hvor mange med opp til to års botid som startet i VGO i 2013. Å gi



Figur 9.2

disse elevene ett års ekstra opplæring vil medføre kostnader på rundt 240 millioner kroner årlig. Å utvide målgruppen for OT til 16–24 år har anslagvis en merkostnad på om lag 17 millioner kroner.

Departementet vil vurdere en utprøving av frivillige innføringsfag. En utprøving må være stor nok til at evalueringen gir resultater som kan brukes videre. Å tilby innføringsfag tilsvarende 140 timer til 1 100 elever vil koste cirka 60 millioner kroner. Departementet vil også vurdere en øremerket satsing på psykisk helse i skolen. Med om lag 30 millioner kroner vil det være mulig å utvikle kompetansepakker som gir lærere og andre ansatte på skolen kompetanse i en praktisk tilnærming til hvordan skolen kan forebygge psykiske vansker, og hvordan opplæringen best mulig kan tilpasses elever som har psykiske vansker.

Departementet vil eventuelt komme tilbake til innføringstakt og omfang av fullføringstiltakene i de årlige forslagene til statsbudsjett.

I kapittel 3 varsles det også at regjeringen vil vurdere å foreslå en plikt for fylkeskommunene til å samarbeide med kommunene om overgangen fra grunnskoleopplæring til VGO. Det vil gi fylkeskommunene et tydeligere ansvar for god informasjonsoverføring og dialog med kommunene. Fraværsgrensen har bidratt til nedgang i fraværet i VGO, men det er fortsatt mange elever som har høyt fravær. Regjeringen vil også vurdere å foreslå at fylkeskommunene får plikt til å følge opp elever med fravær. Dette tydeliggjør fylkeskommunenes og skolens ansvar for systematisk fraværsoppfølging. På usikkert grunnlag anslår Kunnskapsdepartementet at plikt til samarbeid vil koste om lag 10 millioner. Plikt til å følge opp elever med fravær må ses i sammenheng med en utvidet målgruppe for OT, og departementet antar at det ikke kommer til å medføre ekstra kostnader.

Rett til læreplass eller et likeverdig tilbud

Departementet vil sende ut til høring et forslag om rett til læreplass eller et likeverdig tilbud. I statsbudsjettet for 2021 er det bevilget 150 millioner kroner til Fagbrev som elev, som skal brukes til å gi et likeverdig tilbud til dem som ikke får læreplass. Helårseffekten av tilskuddet er 200 mil-

lioner kroner, men det er tatt hensyn til et særlig stort behov for tilbudet i 2021 og 2022. Grunnlaget for beløpet er de om lag 1 000 elevene som årlig takker ja til Vg3 i skole. Med et bedre tilbud og ny rett kan imidlertid flere av dem som ikke får læreplass, ønske å begynne på Fagbrev som elev. Departementet vil eventuelt komme tilbake til økt omfang av ordningen i de årlige forslagene til statsbudsjett.

Forslaget innebærer administrative konsekvenser for fylkeskommunene, som må legge til rette for et likeverdig tilbud.

Kompetanseutvikling for lærere

Lærere i VGO har allerede gode muligheter for både etter- og videreutdanning gjennom den desentraliserte ordningen for kompetanseutvikling og gjennom videreutdanningsordningen *Kompetanse for kvalitet*. Departementet forventer imidlertid at fullføringsreformen kommer til å utløse et økt behov for formell kompetanseutvikling for lærere i VGO. Regjeringen vil derfor vurdere en økt satsing på videreutdanning, slik at lærere i VGO skal ha tilgang på relevant og nødvendig etter- og videreutdanning, og slik at ungdom og voksne skal kunne fullføre VGO med god kompetanse. Departementet vil eventuelt komme tilbake til økt omfang av ordningen i de årlige forslagene til statsbudsjett.

Modulstrukturert opplæring for voksne

Regjeringen ønsker at modulstrukturert opplæring skal være hovedmodell for grunnskolens nivå og VGO for voksne. Deltagere i modulstrukturert opplæring på grunnskolens nivå, i VGO eller i norskopplæring har rett til opplæring etter opplæringsloven eller introduksjonsloven/integreringsloven. Modulstrukturert opplæring vil ikke bety en utvidelse av målgruppen og ansvaret for opplæringen.

Opplæring for voksne finansieres gjennom kommunesektorens frie inntekter og særskilt tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Modulstrukturering av opplæringen vil kunne medføre at flere ønsker å

delta i opplæring. Erfaringene fra forsøket tilsier at opplæring i moduler ikke vil bli mer kostbart enn ordinær opplæring, fordi opplæringen kan tilrettelegges bedre for den enkeltes behov og være mer effektiv. Det vil kunne oppveie for økte kostnader til individuell vurdering og realkompetansevurderinger/kartleggingsprøver.

Forslaget om modulstrukturert opplæring for all opplæring for voksne må ses i sammenheng med forslaget om utvidet rett og rekvalifiseringsretten. Fylkeskommunene som ikke allerede har gjort det, må regne med å legge om til et mer fleksibelt tilbud for voksne, inkludert inntaksordninger.

Andre tiltak

Meldingen varsler en gjennomgang av fag- og timefordelingen med sikte på å redusere mengden fellesfag og øke muligheten til fordypning, relevans og valgfrihet. Dette kan ha økonomiske konsekvenser for fylkeskommunene, men endrer ikke selve ansvaret de har for elevene. Det kan også gi fylkeskommunene større fleksibilitet i hvordan opplæringen organiseres.

Regjeringen mener at tilbudsstrukturen i fag- og yrkesopplæringen kan være veiledende for de små lærefagene, og at fylkeskommunene bør få større frihet til å organisere tilbudet (se omtale i kapittel 4 og 8). Regjeringen mener dette inngår som en naturlig del av ansvaret som fylkeskommunene har som kompetansepolitisk aktør. Fylkeskommunene får da mulighet til å organisere tilbudet og velge opplæringsmodell ut fra lokale behov, elevgrunnlag, kapasitet og arbeidslivets behov.

Departementet vil jobbe videre med vurderingssystemet. Fylkeskommunene har et ansvar for å sikre kvalitet i standpunktvurderingen, og for at de profesjonelle fellesskapene på skolene jobber kontinuerlig med dette. Regjeringen vil vurdere om det skal foreslås endringer i realkompetansevurderingen.

Kunnskapsdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Kunnskapsdepartementet 26. mars 2021 om Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden blir sendt Stortinget.

Ordliste

Dobbeltkompetanse: Opplæringsløp som gir både generell studiekompetanse og fag- eller svennebrev.

Etterkommere: personer som er født i Norge med to utenlandske foreldre.

Etterutdanning: Kortere kurs som ikke gir formell kompetanse.

Europakommisjonen er et av styringsorganene i EU.

Fag- og timefordeling: Forskrift som oppdateres hvert år og som inneholder tabeller som gir oversikt over hvilke fag og hvor mange timer elevene skal ha.

Fagbrev på jobb: Ordning med opplæring på arbeidsplassen for å ta fag- eller svennebrev.

Fellesfag: Obligatoriske fag alle elevene i videregående opplæring har. De fleste er gjennomgående fag, det vil si at elevene også har fagene i grunnskolen.

Flyktninger: I denne meldingen er flyktninger personer som får oppholdstillatelse på grunnlag av en søknad om beskyttelse. Begrepet innbefatter da også personer med opphold på humanitært grunnlag.

Formell opplæring/utdanning omfatter all offentlig godkjent opplæring/utdanning som leder til formell kompetanse når den er bestått og dokumentert. Dette inkluderer grunnskole, moduler, årskurs, fagbrev eller studiekompetanse på videregående opplæringsnivå (inkludert lærlingpraksis og praksiskandidatkurs), offentlig godkjent fagskoleutdanning og annen høyere utdanning.

Grunnleggende ferdigheter: Vanligvis uttrykkes grunnleggende ferdighetene som å kunne lese, regne, skrive, bruke digitale verktøy og kunne uttrykke seg muntlig. Grunnleggende ferdigheter er avgjørende redskaper for læring og utvikling i opplæring, arbeid og samfunnsliv.

Grunnopplæringen består av grunnskole- og videregående opplæring.

Grunnskole består av barnetrinn (1–7) og ungdomstrinn (8–10).

Grunnskolepoeng: Grunnskolepoeng er en samlet poengsum beregnet ut fra alle standpunkt- og

eksamenskarakterene på vitnemålet, og danner grunnlag for opptak til videregående skole.

Ikke-formell (opp)læring omfatter kurs, seminarer og konferanser der opplæring er hovedformålet med deltakelse, samt privattimer og forelesninger/ foredrag som ikke inngår i en formell utdanning.

ILO: International Labour Organization

Innføringstilbud: Et skoleår for å styrke kompetansen for elever som skal starte i videregående opplæring.

Innvandrere: Personer som er født i utlandet av to utenlandsfødte foreldre, og som på et tidspunkt har innvandret til Norge.

Kombinasjonsklasser: Kombinasjonsklasse er et vanlig navn på opplæringstilbud der ungdommer 16 og 24 år med kort botid i Norge får tilbud om tilrettelagt grunnskoleopplæring på en videregående skole sammen med jevnaldrende.

Kompetanse: Evnen til å løse oppgaver og mestre utfordringer i konkrete situasjoner. Kompetanse inkluderer en persons kunnskap, ferdigheter og holdninger og hvordan disse brukes i samspill.

Kompetansesstandarder brukes for å beskrive krav til utførelse av oppgaver i arbeidslivet.

Kryssløp: Et opplæringsløp der eleven går over fra et utdanningsprogram til et annet. Brukes også om å "krysse" fra et programområde til et annet.

Kvalifikasjon: En kvalifikasjon er et formelt læringsutbytte på et visst nivå, som er godkjent av en instans og som kan dokumenteres.

Lærekandidatordning: Lærekandidatordningen er tilpasset dem som ønsker videregående opplæring i bedrift, men som ikke har forutsetninger for å oppfylle kravene til fag- og svenneprøven. Lærekandidaten får opplæring i deler av læreplanen ut fra sine evner og forutsetninger.

Modul: Mindre opplæringsenhet som kan avsluttes med en dokumentert vurdering.

NOKUT: Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen.

Opplæring (ev. grunnopplæring) spesielt organisert for voksne: I denne meldingen er dette en betegnelse på formell voksenopplæring i tråd

med opplæringsloven. Grunnskole- og videregående opplæring for voksne.

Opplæringsrett: Samlebegrep for rett til opplæring etter opplæringsloven. Det brukes her for både voksenretten og ungdomsretten.

PPU: Praktisk-pedagogisk utdanning.

PPU-Y: Praktisk-pedagogisk utdanning for yrkesfag.

Praksisbrev: En standardisert ordning for elever som kan ha svake karakterer og høyt fravær, men som ikke har lærevansker eller særskilte opplæringsbehov. Elevene skal over tid kunne nå kompetansemålene ved en mer praktisk opplæring i bedrift. Praksisbrevet kan bygges på til fagbrev og yrkeskompetanse.

Praksiskandidat: En dokumentasjonsordning som gir fagbrev for voksne som har lang og allsidig yrkespraksis.

Programfag: Fag som er spesielle for et utdanningsprogram eller et programområde. Yrkesfaglige utdanningsprogram har programfag som er felles for alle elevene. De studieforberevende utdanningsprogrammene, med unntak av studiespesialisering, har noen programfag som er felles og noen elevene velger selv. På studiespesialisering velger elevene selv hvilke programfag fra eget programområde de vil fordype seg i.

Programområde: Hvert utdanningsprogram er fra Vg2 delt i ett eller flere programområder. Programområdet angir en mer avgrenset retning enn utdanningsprogrammet.

Realkompetanse: Realkompetanse er all den kompetansen en person har skaffet seg gjennom betalt eller ubetalt arbeid, etterutdanning, fritidsaktiviteter og annet som kommer i tillegg til den kompetansen man har dokumentert gjennom det formelle utdanningssystemet.

Realkompetansevurdering: I en realkompetansevurdering måles realkompetansen opp mot fastsatte kriterier, for eksempel et kompetansemål i en læreplan/studieplan eller kompetansekriterier i et arbeidsforhold. Realkompetansevurdering i utdanningssystemet handler om å vurdere den enkeltes kompetanse opp mot kriterier fastsatt i gjeldende læreplan/studieplan. Realkompetansevurdering kan gi grunnlag for opptak til eller avkortning av studier. Innenfor det formelle utdanningssystemet utføres realkompetansevurdering av kommuner, fylkeskommuner, fagskoler, universiteter og høyskoler.

SRY: Samarbeidsrådet for yrkesopplæringen.

Tilbudsstruktur: utdanningsprogrammene med tilhørende programområder.

Uformell læring: Læring som ikke er organisert, men som kan karakteriseres som hverdagslæring fra de ulike situasjoner en person deltar i gjennom hjem, skole, arbeidsliv og samfunnsdeltakelse.

UNESCO: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.

Utdanning.no: En nasjonal internettportal for informasjon om utdanning og yrker. Her gis oversikt over utdanningstilbudet i Norge.

Utdanningsprogram: Retning i videregående opplæring. Det første året i videregående opplæring velger eleven utdanningsprogram. Det er 15 forskjellige utdanningsprogram, 5 studieforberedende og 10 yrkesfaglige.

Vg1: Videregående trinn 1 – det første året i videregående opplæring. Opplæringen foregår i skole.

Vg2: Videregående trinn 2 – det andre året i videregående opplæring. Opplæringen foregår som hovedregel i skole.

Vg3: Videregående trinn 3 – det tredje året i videregående opplæring. Opplæringen foregår enten i skole eller i bedrift.

VGS: Videregående skole.

Videregående opplæring (VGO) består av studieforberedende utdanningsprogram og yrkesfaglig utdanningsprogram.

Videreutdanning: Opplæring eller studier som gir formell kompetanse.

Vigo.no: En internettportal for søking til videregående opplæring i skole og bedrift, videregående opplæring for voksne og realkompetansevurdering. Vigo er eid av Vigo IKS som er et interkommunalt selskap, og er et samarbeid mellom alle fylkene i Norge i tillegg til Oslo kommune.

Voksenopplæring: All organisert opplæring for voksne, både formell (i tråd med opplæringsloven § 4A) og ikke-formell (jf. voksenopplæringsloven).

YFF: Yrkesfaglig fordypning.

YFL: Treårig yrkesfaglærerutdanning.

Yrkeskompetanse: Den kompetansen som trengs for å jobbe i et bestemt yrke når en elev har gjennomført og bestått yrkesfaglig utdanningsprogram eller fått fag- eller svennebrev.

YSK/TAF: Yrkes- og studiekompetanse (YSK) (tidligere tekniske og allmenne fag, TAF) er et fireårig videregående yrkesfaglig utdanningsprogram som gir spesiell studiekompetanse i tillegg til fag- eller svennebrev.

Litteratur

- Albertsen, D. (2020). *Tyngre vei til universitet og høyskole? Hvordan går det med elever som tar et påbyggingsår?* SSB Analyse 2020/09 Hentet 16.09.2020: <https://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/tyngre-vei-til-universitet-og-hoyskole>
- Albæk, K., R. Asplund, E. Barth, L. Lindahl, M. Strøm og P. Vanhala (2020). «Bedre sent enn aldri? Hvordan sen fullføring av videregående skole påvirker tidlig karriere» *Søkelys på arbeidslivet*. 37 (01-02), 124-141.
- Amundsen, M., E. Bjørkås, A. Einarsdottir, J. Furuholmen, og H. Vennemo, (2020). *Samfunnsøkonomiske kostnader av eksamen og obligatoriske statlige prøver*. Rapport 2020/37 Oslo: Vista Analyse
- Amundsen, M. og P.E. Garmannslund (2018). «Skolerelaterte faktorer knyttet til psykisk stress og uro hos elever i ungdomstrinnet» *Psykologi i kommunen*. 63 (6), 29-38
- Andersen, R., A. Skålholt, A.H Tønder og K. Reegård (2020). *Relevans i fag- og yrkesopplæringen. Utvikling og analyse av en fagarbeiderundersøkelse og en arbeidsgiverundersøkelse*. Fafo-rapport 2020:30 NIFU Rapport 2020:30
- Andresen, M. E. og S.A. Løkken (2019). *High school dropout for marginal students: Evidence from randomized exam form*. Discussion Papers No. 894. Oslo: SSB
- Aspøy, T.M. og T. Nyen (2015). *Godt, men ikke for godt. Evaluering av forsterket alternativ Vg3 for elever som ikke får læreplass*. Fafo-rapport 2015:46. Oslo: Fafo.
- Bakken, A. og C. Hyggen (2018). *Trivsel og utdanningsdriv blant minoritets elever i videregående. Hvordan forstå karakterforskjeller mellom elever med ulik innvandrerbakgrunn?* Rapport 01/18. Oslo: NOVA.
- Bakken, P., L.F. Pedersen, K.S. Wiggen og K.F. Øygarden (2018). *Studiebarometeret 2018. Hovedtendenser*. Oslo: NOKUT.
- Bakken, A. (2018). *Ungdata 2018 Nasjonale resultater*. NOVA-rapport 8/18. Oslo: OsloMet
- Bakken, A. (2019). *Ungdata 2019 Nasjonale resultater*. NOVA-rapport 9/19. Oslo: OsloMet
- Bakken, A. (2020). *Ungdata 2020 Nasjonale resultater*. NOVA-rapport 16/20. Oslo: OsloMet
- Bakken, P., L.F. Pedersen, K.S. Wiggen og K.F. Øygarden (2018). *Studiebarometeret 2018. Hovedtendenser*. Oslo: NOKUT.
- Barne- ungdoms- og familiedirektoratet (2015). «Barn med nedsatt funksjonsevne i skole og fritid.» Hentet 02.08.2021: https://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Nedsatt_funksjonsevne/Oppvekst_og_utdanning/Skole/
- Bjørnset, M., H. Høst, T. Nyen, K. Reegård og A.H. Tønder (2018). *Evaluering av vekslingsmodeller fag- og yrkesopplæringen. Sluttrapport*. NIFU-rapport 2018:42 Fafo-rapport 2018:33
- Bjørnset, M., T. Gunnes, M. T. Kindt, L.J. Kirkebøen, L. Lindenskov, J. Rogstad, og M. Rønning (2020). *Målrettet og tilrettelagt matematikkundervisning for elever som presterer svakt i matematikk – Resultater frå et randomisert kontrollert forsøk på 8. trinn og videregående skole i Oslo* Rapporter 2020/7 Oslo: Statistisk Sentralbyrå
- Bjørnson, J.K. og G.B. Skar (2021). *Sensorreliabilitet på skriftlig eksamen i videregående opplæring*. Oslo: UiO
- Borgonovi, F., A. Ferrara og S. Maghnouj (2018). *The General Gap in Education Outcomes in Norway*. OECD Education Working Paper No. 183
- Bratholmen, N. V. L., og R. Ekren (2020). *Hvordan går det med elever som ikke får læreplass? Gjennomføring i videregående opplæring og tilknytning til arbeidsmarkedet* Rapporter 2020/34 Oslo: SSB
- Bratsberg, B., T. Nyen og O. Raaum (2020). «Economic returns to adult vocational qualifications.» *Journal of Education and work* 33 (2), 4-15.
- Bratsberg, B., S. Markussen, K. Røed, O. Raaum, T. Vigtel og G. Eielsen (2020). *Hvem tar støytten? Arbeidsmarkedet under Korona-krisen*. Oslo: Frischsenteret.
- Buland, T., mfl. (2014). *Vurdering i skolen – Utvikling av kompetanse og fellesskap. Sluttrapport fra prosjektet individuell vurdering i skolen (FIVIS)*. Trondheim: NTNU.

- Cappelen, Å. B. Dapi, H. M. Gjefsen og N. M. Stølen (2020). *Framskrivninger av arbeidsstyrken og sysselsettingen etter utdanning mot 2040*. Rapporter 2020:41 Oslo: SSB
- Cedefop/OECD (2021). *The next steps for apprenticeship*. Luxembourg: Publications Office. Cedefop reference series; No 118
- Dahle, M., H. Lerfaldet, M. Monsen, A. O. Ervik (2018). *Forberedende voksenopplæring – evaluering fra første forsøksår*. Ideas2evidence, Rapport 11: 2018
- Deloitte (2019). *Evaluering av nytt kapittel 9 A i opplæringsloven*
- Diku (2019a). *Utfordrende og utbytterikt. Norske elever på utenlandsopphold i Vg 2*. Dikus rapportserie 12/2019
- Diku (2019b). *Europeisk mobilitet i fag- og yrkesopplæringen – erfaring og utbytte*. Dikus rapportserie 07/2019
- Drange, N., H. Gjefsen, M. T. Kindt og J. Rogstad (2020). *Suksess og besvær Evaluering av fra-værsgrensen i videregående skole 2016-2019 Sluttrapport*. Fafo-rapport 2020:09 Oslo: Fafo
- Dæhlen, M., K. Danielsen, Å. Strandbu, og Ø. N. Seippel (2013). *Voksne i grunnskole og videregående opplæring*. Rapport nr. 7/13 Oslo: NOVA
- Eikeland, O.J., T. Manger og A. Asbjørnsen (2016). *Norske innsette: Utdanning, arbeid, ønske og planer*. Rapport 2/2016, Statsforvalteren i Vestland
- Ekornes, S. M. (2016). «*School Mental Health – Teacher Views. An Exploratory Study of Teachers' Perceived Role, Competence and Responsibility in Student Mental Health Promotion.*» Volda: Høgskulen i Volda
- Ekren, R., H. Holgersen, og K. Steffensen (2017). *Kompetanseprofil for lærere i videregående skole. Hovedresultater 2017*. Oslo: SSB
- Eksamensgruppa (2019). *Kunnskapsgrunnlag for evaluering av eksamensordningen*
- Eksamensgruppa (2020). *Vurderinger og anbefalinger om fremtidens eksamen*
- Eren, O., M. F. Lovenheim, og H. N. Mocan (2020). *The effect of Grade Retention on Adult Crime: Evidence from a Test-Based Promotion Policy*. NBER Working Paper no. 25384
- Eriksen, I., M. A. Sletten, A. Bakken og T. von Soest (2017). «*Stress, press og psykiske plager blant unge.*» Hentet 19.09.2020: <https://www.ungdata.no/stress-press-og-psykiske-plager-blant-unge/>
- Erstad, O., S. Amdam, H.C. Arnseth og K. Silseth (2014). *Om fremtidens kompetansebehov. En systematisk gjennomgang av internasjonale og nasjonale initiativ*. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Falch, T., A.B. Johannesen, og B. Strøm (2009). *Kostnader av frafall i videregående opplæring* Trondheim: Senter for økonomisk forskning AS
- Falch, T. J. M. V. Iversen, O. H. Nyhus og B. Strøm (2020). *Yrkesfagelevers utbytte av intensivundervisning i matematikk*. SØF Rapport 01/2020. Trondheim: Senter for økonomisk forskning AS
- Finnvold, J. E. (2013). *Langt igjen? Levekår og sosial inkludering hos menneske med fysiske funksjonsnedsetjingar*. NOVA-Rapport 12/13. Oslo: NOVA
- Folkehelseinstituttet (2018). *Folkehelse rapporten – kortversjon. Helsetilstanden i Norge 2018*. Oslo: FHI
- Forskrift til friskolelova
- Forskrift til opplæringslova
- Forskrift om kommunens helsefremmende og forebyggende arbeid §6
- Furlong, A., F. Cartmel, A. Biggart, H. Sweeting og P. West (2003). *Youth Transitions: Patterns of Vulnerability and Processes of Social Inclusion*
- Fylkesmannen i Vestland (2019). *Årsrapport 2019*
- Hansen, K. H., G. Haaland, E. Møller, og I. Vagle (2020). «*Kjønn på dagsordenen – et ikketema i yrkesfaglærerutdanningene?*» *Scandinavian Journal of Vocations in Development*. 5 (1) 129-150.
- 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.
- Hovdhaugen, E., I. Seland, B. Lødding, T. S. Prøitz og N. Vibe (2014). *Karakterer i offentlige og private videregående skoler. En analyse av eksamens- og standpunkt vurdering i norsk og matematikk og rutiner for standpunkt vurdering i offentlige og private videregående skoler*. Rapport 24/14 Oslo: NIFU
- Hovdhaugen, E. (2019). *Årsaker til frafall i høyere utdanning*. Arbeidsnotat 2019:3. Oslo: NIFU
- Huitfeldt, I., L. J. Kirkebøen, S. Strømsvåg, G. Eiel-sen og M. Rønning (2018). *Fullføring av videregående opplæring og effekter av tiltak mot frafall. Sluttrapport fra effektevalueringen av Overgangsprosjektet i Ny GIV*. Rapport 8/2018. Oslo: SSB.
- Hvidman, C., A. K. Koch, J. Nafziger, S. A. Nielsen og M. Rosholm (2020). *An intensive, School-Based Learning Camp Targeting Academic and Non-Cognitive Skills Evaluated in a Randomized Trial*. IZA Discussion Papers No. 13771 Bonn: Institute of Labor Economics (IZA)

- Høgestøl, A., L. S. Skutlaberg, H. Lerfaldet, (2019). *Rom for kvalitet. Sluttrapport i følgeevaluering av Jobbsjansen 2017-2019*. Ideas2evidence-rapport 09:2019
- Høst, H. og S. Michelsen (2010). «Ungdom, lærlingordning og overgang til arbeidsmarkedet – endringer fra 1994 til 2008». *Søkelys på arbeidslivet*, 3(10), 175-190.
- Høst, H. (2015). *Kvalitet i fag- og yrkesopplæringen – sluttrapport*. NIFU-rapport 2015:14. Oslo: NIFU
- Høst, H. og K. Reegård (2019). *Dimensjonering av videregående opplæring: Fylkeskommunenes politikk og prioriteringer*. NIFU-rapport 2019:23. Oslo: NIFU
- Høst, H., og A. Skålholt (2020). *Kryssløp fra Vg1 studiespesialisering til alle Vg2 yrkesfag. Foreløpige erfaringer*. Rapport 2020:27. Oslo: NIFU
- Høst, H., O. S. Lillebø, R. B. Myklebust, K. Reegård, A. Skålholt (2021). *Evalueringsløftet 2020: Iverksettingen av fire tiltak rettet mot videregående opplæring høsten 2020*. NIFU Arbeidsnotat 2021:1.
- Innst. 12 S (2020–2021). *Innstilling frå utdannings- og forskningskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2021, kapitler under Kunnskapsdepartementet samt forskningskapitler under Nærings- og fiskeridepartementet og Landbruks- og matdepartementet (rammeområde 16)*
- Instebø, D., N.V.L. Bratholmen og A.L. Keute (2021). *Utdanningsløpet til unge innvandrere. Personer som innvandret før fylte 17 år, født fra 1980 til 1990, i utdanning og arbeid*. SSB-rapport 2021/3
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2019). *Indikatorer for integrering. Tilstand og utviklingstrekk ved inngangen til 2020*.
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2020a). «IMDi minoritetsrådgivere på ungdomskoler og videregående skoler». Hentet 25.02.2021: <https://www.imdi.no/negativ-sosial-kontroll/minoritetsradgivere-pa-ungdomskoler-og-videregaende-skoler/>
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2020b). *Årsrapport 2019*.
- IPSOS (2019). *Unges utdannings- og yrkesvalg 2019*
- Kalcic, M. og Ekren, R. (2020). *De som får førsteområde, har større sjanse for å fullføre videregående*. Analyse 2020:15. Oslo: SSB
- Komiteen for rettighetene til mennesker med nedsett funksjonsevne (2019). *Avsluttende merknader til Norges første rapport*.
- Larsen, K. S., L. H. Andersen, og B. Ø. Larsen (2020). «Pushed out of the education system: using a natural experiment to evaluate consequences for boys.» *Journal of Experimental Criminology*.
- Larsen, T., F. K. S. Mathisen, H. B. Urke, M. Kristensen, B. Brastad, M. Vik, R. H. Waldahl og K. Antonsen (2019). *Kan systematisk arbeid med det psykososiale miljøet bidra til bedre gjennomføring i videregående opplæring*. HEMIL-rapport 3/2019 Bergen: Universitetet i Bergen
- Leirvik, M. S. S. og A. Balke (2019). *Fag- og yrkesopplæring for voksne minoritetspråklige. Hvordan inkludere flere flyktninger fra introduksjonsprogrammet?* NIBR-rapport 2019:2. Oslo: OsloMet
- Lillejord, S. mfl. (2015). *Frafall I videregående opplæring – En systematisk kunnskapsoversikt*. Oslo: Kunnskapssenter for utdanning
- Lillejord, S., K. Børte, E. Ruud og K. Morgan (2017). *Stress i skolen – en systematisk kunnskapsoversikt*. Oslo: Kunnskapssenter for utdanning
- Lindeman, B. (2014). «Tidlig fremmedspråkundervisning på barneskolen – et nødvendig grunnlag for en god nok språkkompetanse i framtiden» *Acta Didactica Norge* 8(2) Art. 12, 18 sider.
- Lov om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringslova)
- 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.
- Lødding, B., K. V. Salvanes, K. Reegård, R. Lillevik, H. C. Kavli (2020). *Hvordan finne effekter av opplæringstilbud til nyankomne elever med innvandrerbakgrunn? En vurdering av vilkår for evaluering*. NIFU-rapport 2020:18. Oslo: NIFU
- Lødding, B., E. Markussen, S. Wollscheid (2016). *Kvalitet, innhold og relevans i de studieforberedende utdanningsprogrammene*. Sluttrapport. Rapport 2016:1. Oslo: NIFU
- Malmberg-Heimonen, I., M. Sletten, A. G. Tøge, D. Alves, E. Borg, og K. Gyüre (2019). *Å forebygge frafall i videregående opplæring – en klyngerandomisert evaluering av IKO-modellen*. OsloMet Skriftserie 2019 nr 1. Oslo: OsloMet
- Markussen, E., S. K. Gloppen (2012). *Påbygg – et gode eller en nødløsning? En studie av påbygging til generell studiekompetanse i Østfold, Akershus, Buskerud, Rogaland og Nord-Trøndere*

- lag skoleåret 2010-2011*. Rapport 2012:2. Oslo: NIFU
- Markussen, E. og I. Seland (2012). *Å redusere bortvalg – bare skolens ansvar? En undersøkelse av bortvalg ved de videregående skolene i Akershus fylkeskommune skoleåret 2010 – 2011*. Rapport 2012:6. Oslo: NIFU
- Markussen, E., J.B. Grøgaard, og H. N. Hjeltalnd (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*. Rapport 2018:8 Oslo: NIFU
- Markussen, E., T.C. Carlsen, J.B. Grøgaard, J. Smedsrud, (2019). «... respekten for forskjelligheten ...»: *En studie av spesialundervisning i videregående opplæring i Norge skoleåret 2018–2019*. NIFU-rapport 2019:12. Oslo: NIFU
- Misiejuk, K. og B. Wasson, (2017). *State of the Field Report on Learning Analytics*. SLATE Report 2017:2. Bergen: Centre for the Science of Learning & Technology (SLATE).
- Meld. St. 20 (2012–2013) *På rett vei. Kvalitet og mangfold i fellesskolen*.
- Meld. St. 16 (2015–2016) *Fra utenforskap til ny sjansje – Samordnet innsats for voksnes læring*.
- Meld. St. 6 (2018–2019) *Oppgaver til nye regioner*.
- Meld. St. 14 (2019–2020) *Kompetansereformen – Lære hele livet*.
- Meld. St. 6 (2019–2020) *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO*.
- Meld. St. 14 (2020–2021) *Perspektivmeldingen 2021*.
- Mordal, S., B. E. Aaslid, B. Lindemann og H. Jensberg (2013). *To år med fremmedspråk - erfaringer og betraktninger. Sluttrapport i evalueringen av forsøk med 2. fremmedspråk som felles fag på 6.-7. trinn i perioden 2010-2012*. Trondheim: SINTEF.
- NAV (2020). *Bedriftsundersøkelse 2020*. Hentet 12.12.2020: <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/arbeid-og-velferd/arbeid-og-velferd/bedriftsundersokelsen>
- Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (2019). *Erfaringsrapport: Godkjenningsordningen for utenlandsk fag- og yrkesopplæring*.
- Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (2020). *NOKUTs godkjenningsordning for utenlandsk fag- og yrkesopplæring. Veien videre. Rapport fra arbeidsgruppa november 2020*
- Nickelsen, T. (2016). «Oppryddingsaksjon i tenåringshjernen». *Forskningsmagasinet Apollon*. Hentet 12.12.2020: https://www.apollon.uio.no/artikler/2016/4_ungdomshjernen.html
- Nordahl mfl. (2018). *Inkluderende fellesskap for barn og unge. Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging*. Bergen: Fagbokforlaget
- Norsk helseinformasjon (2019). *Psykologisk stress og sykdom*. Hentet 31.10.2020: <https://nhi.no/psykisk-helse/psykiske-lidelser/stress-og-sykdom/>
- NOU 2010: 7 *Mangfold og mestring — Flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringssystemet*. Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2014: 7 *Elevenes læring i fremtidens skole – et kunnskapsgrunnlag*. Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2015: 8 *Fremtidens skole — Fornyelse av fag og kompetanser*. Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2016: 7 *Norge i omstilling – karriereveiledning for individ og samfunn*. Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2018: 13 *Voksne i grunnskole- og videregående opplæring — Finansiering av livsopphold*. Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2018: 15 *Kvalifisert, forberedt og motivert — Et kunnskapsgrunnlag om struktur og innhold i videregående opplæring*. Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2019: 2 *Fremtidige kompetansebehov II — Utfordringer for kompetansepolitikken*. Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2019: 3 *Nye sjanser – bedre læring*. Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2019: 12 *Lærekraftig utvikling — Livslang læring for omstilling og konkurranseevne*. Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2019: 23 *Ny opplæringslov*. Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2019: 25 *Med rett til å mestre – Struktur og innhold i videregående opplæring*. Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2020: 2 *Fremtidig kompetansebehov III*. Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2020: 12 *Næringslivets betydning for levende og bærekraftige lokalsamfunn*. Nærings- og fiskeridepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- NOU 2020: 15 *Det handler om Norge – Utredning om konsekvenser av demografiutfordringer i distriktene*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- NOU 2021: 2 *Kompetanse, aktivitet og inntekstsikring*. Arbeids- og sosialdepartementet.
- OECD (2019). *Investing in Youth: Norway*. Paris: OECD Publishing

- Oksholm, O. S. (2018). *Hva bestemmer organiseringen av alternativ Vg3 sluttopplæring i skole, og hvilke konsekvenser har organiseringen for lærere og elever? Masteravhandling*, Høgskolen i Innlandet.
- Olsen, O. J., H. Høst og S. Michelsen (2008). «Veier fra yrkesopplæring til arbeidsliv. En studie av det norske overgangsregimets effektivitet». I: Olofsson, J. og A. Panican (red.). *Ungdomsars väg från skola till arbetsliv: Nordiska erfarenheter*. København: Nordisk ministerråd
- Oslo Economics (2020). *Evaluering av lærlingklausulen. Rapport utarbeidet av Oslo Economics på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet*. Rapport 2020-66 Oslo: Oslo Economics
- Overordnet del – verdier og prinsipper for grunnopplæringen
- Perlic, B., E. S. Foss, og H. Moaf (2020). *Grunnskoleresultatets betydning for gjennomføring av videregående opplæring*. SSB Rapport 2020:33. Oslo: SSB
- Prop. 72 L (2015–2016) *Endringer i opplæringslova (friare skoleval over fylkesgrenser, praksisbrevordning m.m.)*
- Prop. 89 L (2019-2020) *Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (Integreringsloven)*.
- Prop. 1. S (2020-2021) Kunnskapsdepartementet.
- Prøitz, T. S. og J. S. Borgen (2010). *Rettferdig standpunktavurdering – det (u)muliges kunst? Læreres setting av standpunktkarakterer i fem fag i grunnopplæringen*. Rapport 2010:16. Oslo: NIFU STEP
- Prøitz T. S. (2020). «Læringsutbytte i politikk og praksis.» *Bedre Skole* nr. 2/2020
- Rambøll (2014). *Evaluering av tilskudd til tiltak for å bedre språkforståelsen for minoritetsspråklige barn i førskolealder*.
- Rambøll (2016). *Evaluering av særskilt språkopplæring og innføringstilbud*
- Rambøll (2018). *FOU-prosjekt 184002: Tilrettelegte opplæringstilbud for minoritetsspråklig ungdom*.
- Regjeringens integreringsstrategi 2019–2022. *Integrering gjennom kunnskap*
- Riksrevisjonen (2015–2016). *Riksrevisjonens undersøkelse av styresmaktens sitt arbeid for å auke talet på lære plasser*. Dokument 3:12
- Riksrevisjonens (2019–2020). *Riksrevisjonens undersøkelse av samiske elevers rett til opplæring i og på samisk*. Dokument 3:5
- Reisel, L., Ø. S. Skorge, S. Uvaag (2019). *Kjønnsdelte utdannings- og yrkesvalg: En kunnskapsoppsummering*, Rapport 2019:6. Oslo: Institutt for Samfunnsforskning.
- Rogde, K., R. A. Federici, K. S. Vika, A-C. Berge, C. Pedersen, E. Denisova og S. Wollscheid (2020). *Spørsmål til Skole-Norge vår 2020. Analyser og resultater fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse til skoler og skoleiere våren 2020*. Rapport 2020:14. Oslo: NIFU
- Roy, A., A. Newman, T. Ellenberger, og A. Pyman (2019). «Outcomes of international student mobility programs; a systematic review and agenda for future research», *Studies in Higher Education*, 44:9 1630-1644.
- Ryssevik, J., L.S. Skutlaberg, A. I. Isdahl, I. Nordhagen, T. C. Werler og Å. B. Brekkhus (2016). *Godt nok eller best mulig? Hovedrapport fra kartleggingen av utstyrssituasjonen i videregående skole*. Rapport 2016:6. Bergen: Ideas2evidence
- Ryssevik, J. H. og H. Jones (2019). *Deltakere, opplæringsløp, resultater – erfaringer fra to år med forberedende voksenopplæring*. Ideas2evidence, Rapport 8: 2019.
- Ryssevik, J., M. Dahle og H. Jones (2020). *Deltakere, opplæringsløp, resultater – erfaringer fra tre år med modulstrukturert fag- og yrkesopplæring*. Ideas2evidence, Rapport 15: 2020
- Rørstad, K., P. Børing, E. Solberg og C. Carlsten (2019a). *NHOs kompetansebarometer 2019. Resultater fra en undersøkelse om kompetansebehov blant NHOs medlemsbedrifter i 2019*. NIFU 2019:16
- Rørstad, K., B. Sarpebakken, K. Wendt, H. Gunnes, B. M. Olsen og M. N. Østby (2019b). *Resursinnsatsen til FoU innenfor tematiske områder i 2017*. NIFU-rapport 2019:11. Oslo: NIFU
- Sandvik, L. V., G. Engvik, H. Fjørtoft, I. D. Langseth, B. E. Aaslid, S. Mordal og T. Buland (2012). *Vurdering i skole. Intensjoner og forståelser. Delrapport 1 fra prosjektet Forskingen på individuell vurdering i skolen (FIVIS)*. NTNU: Trondheim.
- Salvanes, K. V., J. B. Grøgaard, P. O. Aamodt, B. Lødding og E. Hovdhaugen (2015). *Overganger og gjennomføring i de studieforberedende programmene*. NIFU-rapport 2015:13. NIFU. Oslo
- Skutlaberg, L.S. og M. Dahle (2019). *Forsøk med modulstrukturert fag- og yrkesopplæring*. Notat 1:2019. Bergen: Ideas2evidence
- Speitz, H., T. Simonsen, og Å. Streitlien (2007). *Forsøk med tidlig start av 2. fremmedspråk. Sluttrapport*. Rapport 2007:03. Notodden: Telemarksforskning.
- Sletten, M.A. og A. Bakken (2016). *Psykiske helseplager blant ungdom – tidstrender og samfunnsmessige forklaringer. En kunnskapsoversikt og*

- en empirisk analyse. Notat nr. 4/16. Oslo: NOVA
- SSB (2018). *Framskrivninger av arbeidsstyrken og sysselsettingen etter utdanning mot 2035*. SSB-rapport 2018:36. Oslo: SSB
- SSB (2020a). «Karakterer ved avsluttet grunnskole.» Hentet 01.12.2020: <https://www.ssb.no/statbank/table/11689/>
- SSB (2020b). «Resultater blant voksne 25 år og eldre i videregående opplæring.» Hentet 14.09.2020: <https://www.ssb.no/statbank/table/13037>
- SSB (2021). «Arbeidskraftundersøkelsen.» Hentet 29.01.2021: <https://www.ssb.no/aku>
- SSB (2019). «Antall personer som har grunnskole som høyeste fullførte utdanning.»
- Sund, E. R., V. Rangul, og S. Krokstad, (2019). *Folkehelseutfordringer i Trøndelag. Folkehelsepolitisk rapport med helsestatistikk fra HUNT inkludert tall fra HUNT4 (2017-19)*. Trondheim: HUNT forskningscenter.
- Surén, P, R. Bang-Nes, L. Torgersen, I.J. Bakken, K. Furu og A. Reneflot (2020). *Barn og unge: Livskvalitet og psykiske lidelser. I: Folkehelse rapporten - Helsetilstanden i Norge*. Oslo: Folkehelseinstituttet
- Tønseth, C. (2019). «Utdanningsreformer og voksnes læring. Gap mellom intensjoner og resultater når ideologi og politikk fyller kunnskapshullene.» *Nordisk tidsskrift for utdanning og praksis*, 13(1), 62–82.
- Utdanningsdirektoratet (2008). *Rundskriv 2-2008*
- Utdanningsdirektoratet (2014a). *Et trygt og likeverdig tilbud av høy kvalitet. Fylkesmennenes tilsyn med opplærings- og barnehageområdet i 2014*.
- Utdanningsdirektoratet (2014b). *Veiledning om realkompetansevurdering*.
- Utdanningsdirektoratet (2016a). *Læreplaner og struktur Musikk, dans og drama i Kunnskapsløftet (LK06). Redegjørelse og forslag til endringer*.
- Utdanningsdirektoratet (2016b). *Gjennomgangen av de yrkesfaglige utdanningstilbudet: Utdanningsdirektoratets anbefalinger til Kunnskapsdepartementet*.
- Utdanningsdirektoratet (2017). *Hva gjør PP-tjenesten?* Hentet 03.01.2021: <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/samarbeid/pp-tjenesten/hva-gjor-pp-tjenesten/>
- Utdanningsdirektoratet (2018a). *Utdanningsspeilet 2018: Del 2 Hvilke faktorer påvirker om ungdommer får læreplass?*
- Utdanningsdirektoratet (2018b). *Hvordan påvirker karakterer og fravær muligheten til å få læreplass?* Statistikknotat 2018:2
- Utdanningsdirektoratet (2019a). *Hvilken betydning har innvandrerbakgrunn for sjansene for å få læreplass?* Hentet 9.01.2020: <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-fag-og-yrkesopplaring/hvilken-betydning-har-innvandrerbakgrunn-for-sjansene-for-a-fa-lareplass/>
- Utdanningsdirektoratet (2019b). *Hvorfor får ikke alle søkere læreplass? En kunnskapsoversikt*
- Utdanningsdirektoratet (2019c). *Utdanningsspeilet 2019*
- Utdanningsdirektoratet (2019d). *Veileder – tilrettelegging for barn og elever med stort læringspotensial*.
- Utdanningsdirektoratet (2019e). *Sluttrapport: Erfaringer fra nasjonal satsing på Vurdering for læring (2010-2018)*
- Utdanningsdirektoratet (2020a). *Syssetting av fagutdannede*. Hentet 10.01.2021 fra <https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/tema/syssetting-av-fagutdannede-analyse/>
- Utdanningsdirektoratet (2020b). *Elevundersøkelsen*. Hentet 19.01.2021: <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-videregående-skole/elevundersokelsen-resultater-fra-vg1/>
- Utdanningsdirektoratet (2020c). <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-fag-og-yrkesopplaring/godkjente-larebedrifter2/>
- Utdanningsdirektoratet (2020d). *Anbefalinger for kompetansetiltak innen barnehage- og skolemiljø* Hentet 02.02.2021 <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/skolemiljo/anbefalinger-for-kompetansetiltak-innen-barnehage-og-skolemiljo/>
- Utdanningsdirektoratet (2021a). *Søkere som har fått lærekontrakt*. <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-fag-og-yrkesopplaring/sokere-og-larekontrakt/sokere-sortert-etter-fylker/>
- Utdanningsdirektoratet (2021b). *Lærlingene trives på arbeidsplassene sine*. Hentet 23.02.2021: https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/tema/resulater_larlingeundersokelsen_2020/
- Utdanningsdirektoratet (2021c). *Elevtall i videregående opplæring*.
- Utdanningsforbundet (2020). *Utstyrssituasjonen i videregående opplæring – resultater fra en medlemsundersøkelse*. Rapport 4/2020
- Vibe, N., S. Brandt og E. Hovdhaugen (2011). *Underveis i videregående opplæring. Evaluering av Kunnskapsløftet. Underveistrapport fra prosjekt*

- «struktur, gjennomføring og kompetanseoppnåelse». Rapport 2011:19 Oslo: NIFU
- Vika m.fl. (2021). *Spørsmål til Skole-Norge. Analyser og resulater fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse til skoleledere og skoleeiere høsten 2020*. Rapport: 2021:2 Oslo: NIFU
- Wendelborg, C., A.M. Kittelsaa og S.E. Wik (2017). *Overgang skole arbeidsliv for elever med utviklingshemming*. Rapport 2017 Mangfold og inkludering Trondheim: NTNU
- Wiliam, D., & Thompson, M. (2007). *Integrating assessment with learning: what will it take to make it work?* I C. A. Dwyer (Red.), *The Future of Assessment: Shaping Teaching and Learning* (s. 53-82). Mahwah, New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates
- Windisch, H. (2015). «Adults with low literacy and numeracy skills: A literature review on policy intervention», *OECD Education Working Papers*, No. 123, Paris: OECD Publishing
-
-

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

www.publikasjoner.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

www.regjeringen.no

Trykk: Departementenes sikkerhets- og
serviceorganisasjon – 03/2021

